



Monográfico sobre España y América Latina: una relación compleja y necesaria

Editorial

- España y América Latina: el pulso entre el desconocimiento y la oportunidad. 6-8
Jerónimo Ríos Sierra (coordinador)

Artículos

- El poder normativo de España en la constitución de la comunidad iberoamericana. 10-26
Alberto Castillo y Juan M. Gil-Barragan
- La diplomacia de defensa de España en Iberoamérica: ¿una estrategia de poder blando?. 27-44
Alberto Bueno y Mario J. Gallego Cosme
- Sobre las instituciones estatales de seguridad en América Latina: similitudes y particularidades frente al caso español. 45-59
Álvaro Cremades Guisado
- La cooperación al desarrollo como actor en la gestión turística de los espacios urbanos y patrimoniales: el estudio de caso de la AECID en América Latina. 60-76
Miriam Menchero Sánchez
- América Latina en la prensa escrita española: un análisis geopolítico de las Cumbres Iberoamericanas celebradas en España. 77-92
Asunción Gálvez Caja y Mariano García de las Heras González
- Televisión Española, testigo y actor de las relaciones del Gobierno Suárez con América Latina (1979-1981). 93-107
Jacobo Herrero Izquierdo
- La estrategia de construcción de paz de la AECID en el marco del conflicto armado en Colombia 108-123
Paula Jimena Nández Ortiz
- Oscilaciones en las relaciones Brasil-España: entre el pragmatismo económico y el desconocimiento mutuo. 124-134
Sergio Caballero
- Significados sobre la ciudadanía múltiple: el caso de los argentinos que retornan desde España con pasaporte europeo. 135-151
Patricia Jimena Rivero
- Interculturalidad crítica y decolonialidad epistémica. Propuestas desde el pensamiento latinoamericano para un diálogo simétrico. 152-165
Isabel Wences

Notas de investigación

- Las relaciones entre la AECID y Santillana en Uruguay: reflexiones desde el *soft power* (2000-2018). 167-176
Clara Sánchez Arias
- La cooperación española y la construcción de paz en Colombia (2012-2020): notas para la reflexión. 177-186
Jerónimo Ríos Sierra

Críticas de libros

- Rodrigo y Alharilla, Martín y Chaviano Pérez, Lizbeth (2017): *Negreros y esclavos*. Barcelona y 188-190
la esclavitud atlántica (siglos XVI-XIX). Barcelona: Icaria.
Joan Lara Amat y León
- Ríos, Jerónimo (2021): *Historia de la violencia en Colombia. 1946-2020. Una mirada territorial*. 191-192
Madrid: Silex Ediciones.
Egoitz Gago Antón

methaodos.revista de ciencias sociales

ISSN: 2340-8413 | DOI: 10.17502

methaodos.org | grupo de investigación de excelencia

Área de Sociología
Universidad Rey Juan Carlos
Campus Fuenlabrada
Camino del Molino, s/n
28943 Fuenlabrada. Madrid, España

Teléfono: 914888168/914888404/914959241 | Fax: 914888220
Correo electrónico: coordinador@methaodos.org
Web: <http://www.methaodos.org/revista-methaodos/index.php/methaodos>

Editorial | *Publisher*

Instituto de Ciencias Sociales Computacionales | Universidad Rey Juan Carlos | Grupo de investigación 'methaodos.org'

Consejo de Redacción | *Editorial Team*

Salvador Perelló Oliver (Universidad Rey Juan Carlos), fundador y director
Antonio Martín Cabello (Universidad Rey Juan Carlos), editor
Ana María García Arranz (Universidad Rey Juan Carlos), editora
Fátima Gómez Buil (Universidad Rey Juan Carlos), secretaria

Carmen María Alonso González (Universidad Pontificia de Salamanca), Inmaculada Gordillo Álvarez (Universidad de Sevilla), Luisa Cláudia Lopes Agante (Universidade do Porto), Nuria Morère Molinero (Universidad Rey Juan Carlos), Alejandro Pelfini (FLACSO), Jorge del Río Pérez (Universidad de Navarra), María José Rodríguez Jaume (Universidad de Alicante), María Sánchez Hernández (Universidad Rey Juan Carlos), Mónica Valderrama Santomé (Universidad de Vigo), Antonieta Vera Gajardo (Universidad Alberto Hurtado).

Consejo Consultivo | *Advisory Board*

Fernando Aguiar González (Instituto de Estudios Sociales Avanzados-CSIC), María Victoria Carrillo Durán (Universidad de Extremadura), Jean-Jacques Cheval (Université Montaigne – Bordeaux), Jesús Bermejo Barrios (Universidad de Valladolid), Alessandro Ferrara (University of Rome "Tor Vergata"), Aurora García González (Universidad de Vigo), David Akbar Gilliam (DePaul University), Katie Glaskin (University of Western Australia), Jorge. A. González Sánchez (Universidad Nacional Autónoma de México), Herminia González Torralbo (Universidad Alberto Hurtado), Davydd Greenwood (Cornell University), Susana Herrera Damas (Universidad Carlos III de Madrid), Arturo Lahera Sánchez (Universidad Complutense de Madrid), Yoel Mansfeld (University of Haifa), José Miguel Marinas Herreras (Universidad Complutense de Madrid), Josefa D. Martín Santana (Universidad de las Palmas de Gran Canaria), María del Pilar Martínez Costa (Universidad de Navarra), José Martínez Saez (Universidad CEU Cardenal Herrera), Adriana Marrero Fernández (Universidad de la República), Carlos Eduardo Massé Narváez (Universidad Autónoma del Estado de México), David Moscoso Sánchez (Universidad Pablo de Olavide), Adriana Musitano Cattó (Universidad Nacional de Córdoba), Marlene Neves Strey (Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul), Jose Manuel Peixoto Caldas (Universidad de Oporto), Sarah Pink (Loughborough University), Josep Picó López (Life Member of Clare Hall College), Carmen Peñafiel Saiz (Universidad del País Vasco), Boike Rehbein (Humboldt Universität zu Berlin), Juan Rey Fuentes (Universidad de Sevilla), David Ríos Insua (Universidad Complutense de Madrid), David Roca Correa (Universidad Autónoma de Barcelona), Martha Judith Sánchez Gómez (Universidad Nacional Autónoma de México), Inmaculada Serra Yoldi (Instituto Universitario de Estudios de la Mujer), Artenira da Silva Sauaia (Universidade Federal do Maranhão), Victoria Tur-Viñes (Universidad de Alicante), Hipólito Vivar Zurita (Universidad Complutense de Madrid).

methaodos.revista de ciencias sociales es una publicación científica internacional de periodicidad semestral (noviembre-mayo) y formato digital creada por el grupo de investigación de excelencia **methaodos.org**, adscrita al **Área de Sociología** de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y coeditada por el **Instituto de Ciencias Sociales Computacionales**. Está dirigida a toda la comunidad científica y académica relacionada con el campo de la sociología, la comunicación y otros ámbitos de las ciencias sociales afines. El objetivo principal de la revista es impulsar la difusión del conocimiento y de la producción científico-técnica académica a través de la publicación de trabajos originales e inéditos que aporten ideas e información relevante sobre los campos de interés citados. Acepta para su revisión y posible publicación artículos científicos, notas de investigación y críticas de libros. Se evalúan contenidos originales en español e inglés que siguen las directrices aceptadas por la comunidad científica. Tanto los artículos científicos como las notas de investigación y las críticas de libros son sometidos a un riguroso proceso de revisión por el método de pares ciegos según el protocolo del Open Journal System, siendo publicados bajo el sistema de licencias Creative Commons según la modalidad Reconocimiento-NoComercial (by-nc): Se permite la generación de obras derivadas siempre y cuando no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar el original con fines comerciales.



Sumario | Summary

Editorial | Editorial

- 6-8 **RÍOS SIERRA, Jerónimo** (Universidad Complutense de Madrid)
España y América Latina: el pulso entre el desconocimiento y la oportunidad |
Spain and Latin America: The pulse between ignorance and opportunity, methaodos.revista de ciencias sociales, 2021, 9 (1): 6-8.

Artículos | Articles

- 10-26 **CASTILLO, Alberto** (Universidad Santo Tomás-ICEI) Y **GIL-BARRAGAN, Juan M.** (Universidad EAN)
El poder normativo de España en la constitución de la comunidad iberoamericana | *Spain's normative power in the constitution of the ibero-american community, methaodos.revista de ciencias sociales*, 2021, 9 (1): 9-26.

Palabras clave: Iberoamérica, identidad, cooperación internacional, potencia normativa, España.
Key words: Ibero-America, identity, international cooperation, regulatory power, Spain.
- 27-44 **BUENO, Alberto** (Universidad Pablo de Olavide) Y **GALLEGO COSME, Mario J.** (Instituto de Educación Superior en Formación Diplomática y Consular)
La diplomacia de defensa de España en Iberoamérica: ¿una estrategia de poder blando? |
Spain's Defence Diplomacy in Ibero-America: A Soft Power Strategy?, methaodos.revista de ciencias sociales, 2021, 9 (1): 27-44.

Palabras clave: diplomacia de defensa, España, estrategia, Iberoamérica, poder blando.
Key words: defence diplomacy, Ibero-America, soft power, Spain, strategy.
- 45-59 **CREMADES GUIADO, Álvaro** (Universidad Nebrija)
Sobre las instituciones estatales de seguridad en América Latina: similitudes y particularidades frente al caso español | *On state security institutions in Latin America: Similarities and particularities in comparison to the Spanish case, methaodos.revista de ciencias sociales*, 2021, 9 (1): 45-59.

Palabras clave: nuevos institucionalismos, seguridad nacional, relaciones cívico-militares, trabajo de campo, secreto.
Key words: new institutionalism, national security, civil-military relations, fieldwork, secrecy.

- 60-76 **MENCHERO SÁNCHEZ, Miriam** (Universidad Internacional de La Rioja)
La cooperación al desarrollo como actor en la gestión turística de los espacios urbanos y patrimoniales: el estudio de caso de la AECID en América Latina | *Development cooperation as an actor in the tourism management of urban and heritage spaces: AECID case study in Latin America*, *methaodos.revista de ciencias sociales*, 2021, 9 (1): 60-76.
- Palabras clave: Latinoamérica, centros históricos, turismo cultural, cooperación internacional, España.
Key words: Latin America, historic centres, cultural tourism, international cooperation, España.
- 77-92 **GÁLVEZ CAJA, Asunción** (Universidad Internacional de La Rioja) Y **GARCÍA DE LAS HERAS GONZÁLEZ, Mariano** (Universidad Complutense de Madrid)
América Latina en la prensa escrita española: un análisis geopolítico de las Cumbres Iberoamericanas celebradas en España | *Latin America in Spanish press: A geopolitical analysis about Ibero-America Summits held in Spain*, *methaodos.revista de ciencias sociales*, 2021, 9 (1): 77-92.
- Palabras clave: análisis de contenido, Cumbres Iberoamericanas, geopolítica popular, medios de comunicación, política exterior española.
Key words: content analysis, Ibero-American Summits, popular geopolitics, mass media, spanish foreign policy.
- 93-107 **HERRERO IZQUIERDO, Jacobo** (Universidad de Valladolid)
Televisión Española, testigo y actor de las relaciones del Gobierno Suárez con América Latina (1979-1981) | *Televisión Española, witness and player in the relations of the Suárez Government with Latin America (1979-1981)*, *methaodos.revista de ciencias sociales*, 2021, 9 (1): 93-107.
- Palabras clave: Transición, política exterior, Adolfo Suárez, Latinoamérica, Televisión Española.
Key words: Transition, foreign policy, Adolfo Suárez, Latin America, Spanish Television.
- 108-123 **ÑÁÑEZ ORTIZ, Paula Jimena** (Universidad Complutense de Madrid)
La estrategia de construcción de paz de la AECID en el marco del conflicto armado en Colombia | *AECID's peacebuilding strategy in the context of the armed conflict in Colombia*, *methaodos.revista de ciencias sociales*, 2021, 9 (1): 108-123.
- Palabras clave: Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), conflicto, desarrollo, paz, violencia.
Key words: development, Official Development Assistance (ODA), peace, violence, war.

- 124-134 **CABALLERO, Sergio** (Universidad de Deusto)
Oscilaciones en las relaciones Brasil-España: entre el pragmatismo económico y el desconocimiento mutuo | *Oscillations in Brazil-Spain relations: Between economic pragmatism and mutual ignorance*, *methaodos.revista de ciencias sociales*, 2021, 9 (1): 124-134.
- Palabras clave: relaciones España-Brasil; política exterior; Itamaraty-Palacio de Santa Cruz; pragmatismo; intereses-valores.
Key words: Spain-Brazil relations; foreign policy; Itamaraty-Palacio de Santa Cruz; pragmatism; interests-values.
- 135-151 **RIVERO, Patricia Jimena** (Instituto de Humanidades, IDH-CONICET) Y **MARTÍNEZ, Candelaria** (Universidad Nacional de Villa María)
Significados sobre la ciudadanía múltiple: el caso de los argentinos que retornan desde España con pasaporte europeo | *The meanings of multiple citizenship: The case of Argentinians who return from Spain with an European Passport*, *methaodos.revista de ciencias sociales*, 2021, 9 (1): 134-151.
- Palabras clave: ciudadanía múltiple, doble nacionalidad, migración de retorno, pasaportes, transnacionalismo.
Key words: multiple citizenship, dual citizenship, return migration, passports, transnationalism.
- 152-165 **WENCES SIMÓN, Isabel** (Universidad Carlos III de Madrid)
Interculturalidad crítica y decolonialidad epistémica. Propuestas desde el pensamiento latinoamericano para un diálogo simétrico | *Critical Interculturality and Epistemic Decoloniality. Proposals from Latin American Thought for a Symmetrical Dialogue*, *methaodos.revista de ciencias sociales*, 2021, 9 (1): 152-165.
- Palabras clave: Catherine Walsh, colonialidad, pensamiento crítico, Fidel Tubino, Raúl Fornet-Betancourt.
Key words: Catherine Walsh, coloniality, critical thought, Fidel Tubino, Raúl Fornet-Betancourt.

Notas de investigación | *Research notes*

- 167-176 **ARIAS SÁNCHEZ, Clara** (Universidad Complutense de Madrid)
Las relaciones entre la AECID y Santillana en Uruguay: reflexiones desde el *soft power* (2000-2018) | *Relations between AECID and Santillana in Uruguay: Reflections from soft power (2000-2018)*, *methaodos.revista de ciencias sociales*, 2021, 9 (1): 167-177.
- Palabras clave: AECID, educación, Uruguay, Santillana, alianzas público-privadas.
Key words: AECID, education, Santillana, Uruguay, public-private partnerships.

- 177-186 **RÍOS SIERRA, Jerónimo** (Universidad Complutense de Madrid)
La cooperación española y la construcción de paz en Colombia (2012-2020): notas para la reflexión | *Spanish cooperation and peacebuilding in Colombia (2012-2020): Notes for reflection*, *methaodos.revista de ciencias sociales*, 2021, 9 (1): 178-188.

Palabras clave: Colombia, conflicto armado, construcción de paz, cooperación para el desarrollo, España.
Key words: Colombia, armed conflict, peacebuilding, development cooperation, Spain.

Críticas de libros | *Book reviews*

- 188-190 **MARTÍN RODRIGO Y ALHARILLA Y LIZBETH CHAVIANO PÉREZ (2017):** *Negreros y esclavos. Barcelona y la esclavitud atlántica (siglos XVI-XIX)*. Barcelona: Icaria.
(Joan Lara Amat y León)
- 191-192 **JERÓNIMO RÍOS (2021):** *Historia de la violencia en Colombia. 1946-2020. Una mirada territorial*. Madrid: Sílex Ediciones.
(Egoitz Gago Antón)

Editorial | *Editorial*

España y América Latina: el pulso entre el desconocimiento y la oportunidad

Spain and Latin America: The pulse between ignorance and opportunity

El presente monográfico que publica [methaodos.revista de ciencias sociales](#) con el título “España y América Latina: una relación compleja y necesaria” es toda una declaración de intenciones desde su propio título. Compleja, en tanto que ha sido y es una relación de altibajos, contradicciones y tensiones irresolutas. Necesaria, porque el acervo cultural y el sentido histórico de su relación atesora un bagaje de posibilidades y oportunidades que pareciera siempre tener ante sí la posibilidad de retomar lo desatendido y recomponer lo maltrecho.

América Latina es una gran desconocida en el imaginario español, tanto en el plano (geo)político como en el académico e intelectual. Los estudios latinoamericanos en España llevan tiempo en horas bajas. A duras penas es posible encontrar asignaturas sobre América Latina en los programas de grado universitarios de ciencias sociales y humanidades. Pírrico es el número de programas que ofertan formación específica en el nivel de máster o doctorado. Contadas son las universidades de referencia con departamentos especializados y trayectorias de largo impacto en el estudio de América Latina y, más particularmente, de la esencia hispano o iberoamericana.

Desde las humanidades se pueden destacar algunos centros y departamentos, como la Escuela de Estudios Hispano-Americanos del CSIC, el Instituto Universitario de Estudios sobre América Latina de la Universidad de Sevilla o el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá. Igualmente, hay departamentos especializados en Historia de América, en la Universidad Complutense y en la Universitat Jaume I. Del lado de las ciencias sociales y jurídicas son obligada referencia los estudios latinoamericanos que ofrece la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid o la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca.

A las asociaciones no le va mucho mejor, siendo reseñables esfuerzos como los de la Asociación Española de Americanistas o la Asociación Española de Estudios Literarios Hispanoamericanos. También, resultan escasas las revistas científico-sociales, por ejemplo, que se encuentran indexadas en Scopus y que versan *stricto sensu* sobre los estudios latinoamericanos. Tal es el caso de *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, *América Latina Hoy*, *Temas Americanistas* o *Iberian Journal of Development Studies*, además de otras, con presencia en las humanidades, como *Cuadernos Hispanoamericanos*, *Anuario de Estudios Americanos* o *Boletín Americanista*. En todo caso, es justo reconocer que lo anterior no es ni mucho menos un mal endémico de España, pues basta revisar la base de datos del Journal Citation Report y constatar cómo en la sección sobre estudios de área solo hay cinco revistas con proyección latinoamericana (y ninguna en los cuartiles 1 y 2): *Latin American Perspectives*, *Latin American Research Review*, *Journal of Latin American Studies*, *Bulletin of Latin American Research* y *Latin American Politics and Society*. Además, por cierto, ninguna publica en español.

Aun cuando en el ámbito de los *think tanks* es posible encontrar producción no científica que versa sobre América Latina, tal y como sucede con Política Exterior, CIDOB, Esglobal o el Real Instituto Elcano –sin olvidarnos de la labor de la Fundación Carolina, la Casa América, la FIIAPP o el CEXECI–, lo cierto es que el número de académicos de referencia queda reducido a unas pocas decenas de profesores e investigadores cuya producción científica sobre el estudio de América Latina deviene con cierto impacto.

Este relativo distanciamiento con el conocimiento en y de América Latina desde España se aprecia igualmente en su política exterior. Aunque existe un instrumento como la AECID que, desde hace décadas, capitaliza la relación de la cooperación española con el continente, no se aprecia en el ámbito político-diplomático una estrategia claramente definida y que posicione a España en una región en donde las posibilidades de reconocimiento y beneficio mutuo son tan inconmensurables como relegadas a un plano marginal.

Aun cuando España entra tarde al proceso de integración europeo; las relaciones con América Latina durante buena parte de la Guerra Fría estuvieron patrimonializadas por la noción interamericana del *backyard*; las condiciones estructurales latinoamericanas no son las mismas que otros lugares del mundo; y la condicionalidad democrática no ha quedado satisfecha hasta llegada la década de los noventa, siguen sin atisbarse estrategias integrales para con América Latina. Estrategias que supongan una apuesta por una agenda distintiva en lo diplomático, económico y cultural, y que trasciendan de una relación de cooperación, acompañada por políticas oscilantes e inversiones sin una hoja de ruta claramente concebida.

También este monográfico es una reivindicación académica por investigar y problematizar la relación iberoamericana, de modo que el conjunto de artículos que lo conforman destaca las múltiples oportunidades por explorar junto a las carencias desatendidas por resolver. Así, son varios los artículos que analizan y reflexionan sobre la misma esencia iberoamericana. De este modo, Castillo y Gil apuntan, como también lo hace Menchero, a la importancia que representa la cooperación para el desarrollo como instrumento promotor del desarrollo y generador de oportunidades socioeconómicas. De hecho, mientras que Menchero destaca cómo dicha cooperación se relaciona directa e indirectamente con el turismo patrimonial de los centros históricos latinoamericanos, Castillo y Gil reconocen a la cooperación como la punta de lanza de una política exterior española que, no obstante, queda carente de una formulación estratégica más profunda y mejor diseñada.

Igualmente, con una perspectiva birregional, hay que destacar los aportes, primero, de Cremades, y después, de Bueno y Gallego Cosme. El primero reflexiona sobre el tratamiento de los “asuntos sensibles” y el papel de las instituciones estatales de seguridad, poniendo en valor los avances y transformaciones experimentadas en España e invocando más cooperación intergubernamental y mayor profundidad en el diseño de las agendas. Aun cuando hay similitudes de partida, como el carácter reciente de este tipo de estudios o la influencia de pasados recientes dictatoriales, el autor destaca cómo la reinstitucionalización, el sometimiento al poder civil, el proceso de modernización y la profesionalización son elementos para considerar al otro lado del Atlántico. Ello, aprovechando el marco que, como apuntan Bueno y Gallego Cosme, puede apreciarse en el marco de cooperación en defensa. Un campo que, si bien ha permitido explorar un mayor nivel de aproximación con las agendas militares del continente, nuevamente se ha realizado sin un enfoque teóricamente definido y desde un planteamiento ambiguo y carente de estrategia.

Otra forma de atender y entender la relación de España con América Latina resulta a través de las representaciones y construcciones que proyectan los medios de comunicación. A tal efecto, Gálvez y García de las Heras, desde un ejercicio de geopolítica crítica, intentan analizar cómo se construyen discursos particulares, observando el modo en que informan los medios de prensa. Haciendo uso del tratamiento informativo de El País, La Vanguardia y ABC, abordan los sesgos, prioridades y planteamientos que producen sobre el debate político en relación con las tres cumbres iberoamericanas que se han celebrado en España (1992, 2005, 2012). De otra parte, el artículo de Herrero tiene un punto de partida similar, aunque con intenciones y resultados diferentes. Es decir, recurriendo a las hemerotecas de Diario 16, El País y ABC, intenta presentar la forma en la que el Gobierno de Adolfo Suárez trató de llevar a cabo una política de aproximación con América Latina. Lo anterior, confirmando a Televisión Española una labor de más información y conocimiento, inscrita en una praxis política de diversificación, con la que trascender de los anclajes europeos y americanistas, que eran concebidos como los más importantes en ese momento.

Del lado de los estudios de caso, es posible encontrar tres artículos que versan sobre Brasil, Colombia y Argentina. Retomando la idea inicialmente propuesta de desconocimiento, pragmatismo y sentido oscilante, la aportación de Sergio Caballero, precisamente, ahonda en el sentido de la relación política de España con Brasil, siendo posible encontrar una condición prevalente de oportunidad y carente de sentido estratégico. Así, si bien ha habido momentos de mayores posibilidades de aproximación, como los casos de Cardoso/Aznar o Lula/Zapatero, los códigos geopolíticos para la región y el planteamiento macro de las relaciones político-diplomáticas han resultado mayormente desarrollados desde posiciones marcadamente dispares.

Algo similar es posible encontrar con Colombia. En su artículo, Jimena Nández muestra el impacto de la política de cooperación española en relación con la construcción de paz en el país. Empero, nuevamente, las divergencias resultan importantes, tal y como evidencia el muy segundo plano adoptado por España durante el proceso de diálogo con la guerrilla de las FARC-EP. Aunque deviene innegable la promoción de políticas centradas en una dimensión normativa, muy próxima a la desarrollada desde Europa, la irrelevancia y la distancia han lastrado la relación hispano-colombiana en las últimas dos décadas. Esto es, redundando en el sentido coyuntural e intermitente del vínculo bilateral, y entendiendo cualquier momento de proximidad, a hechos puntuales como las celebraciones del Quinto Centenario (1992) o la amistad entre los presidentes Andrés Pastrana y José María Aznar.

El tercer estudio sería el de Rivero y Martínez, centrado en las migraciones desde España hacia Argentina y que recurre a un denso trabajo de campo que incorpora más de 30 entrevistas en profundidad. Con ellas se intenta mostrar los sentidos de la ciudadanía múltiple y, en particular, el valor simbólico-cultural que implica el pasaporte europeo para los argentinos que retornan desde España, tras la crisis de 2008. Así mismo, el componente de artículos encontraría como perfecto corolario al trabajo de Isabel Wences. Este recurre a la perspectiva decolonial para abrir un debate crítico, problemático y discolo, que ubica en el centro de la discusión la necesidad de revisar, desde un mayor y mejor conocimiento, y una mayor simetría, un vínculo iberoamericano que debe superar un (sin)sentido paternalista. Algo que, como sostiene la autora, hasta el momento, ha dificultado más que favorecido la relación birregional.

Finalmente, el monográfico culmina, antes de la crítica de libros, con dos notas de investigación, así mismo centradas en estudios de caso y con una compartida naturaleza exploratoria. La propuesta de Clara Arias se focaliza en un objeto de estudio apenas atendido, relacionado con el *soft power* y la diplomacia cultural y empresarial en caso específico de Uruguay, en donde el Grupo Santillana se erige como editorial de referencia en la producción y publicación de material escolar. De otro lado, Jerónimo Ríos aborda el caso colombiano, en unos términos similares a los inicialmente expuestos por Nández, pero más centrado en la situación ambivalente que la construcción de paz genera para la cooperación española. Primero, por la situación de Colombia como país de renta media y, después, por el propósito de mantener un sello distintivo que hunde sus raíces en los años noventa, pero que corre el riesgo de ir perdiendo relevancia habida cuenta del cambio de prioridades para la agenda española y la incardinación de sus acciones en intervenciones multilaterales, como las desarrolladas por la Unión Europea y Naciones Unidas.

En conclusión, miradas birregionales y estudios de caso; planteamientos desde una agenda de cooperación, seguridad, defensa, turismo, cultura o migraciones; y posiciones más optimistas junto con postulados de naturaleza más crítica, desembocan en un monográfico que, esperamos, cumpla con las expectativas del lector. Un monográfico cuya esencia, como expresa su título, es reconocer que la relación de España con América Latina resulta, en realidad, tan compleja como necesaria.

Jerónimo Ríos Sierra

 <https://orcid.org/0000-0003-3574-0116>

coordinador del monográfico sobre 'España y América Latina: una relación compleja y necesaria'

methaodos.revista de ciencias sociales

Artículos | *Articles*

El poder normativo de España en la constitución de la comunidad iberoamericana

Spain's normative power in the constitution of the ibero-american community

Alberto Castillo

 <https://orcid.org/0000-0002-9778-933X>
Universidad Santo Tomás-ICEI, España.
albcasti@ucm.es

Juan M. Gil-Barragan

 <https://orcid.org/0000-0001-5541-4655>
Universidad EAN, Colombia.
jmgilbar@universidadean.edu.co

Recibido: 13-01-2021
Aceptado: 31-03-2021



Resumen

El siguiente trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre la constitución de la comunidad Iberoamérica a partir de la formación de España como potencia normativa, en donde, la cooperación internacional para el desarrollo como expresión de la política exterior española permite dilucidar su focalización estratégica. Para alcanzar este objetivo el artículo aborda desde la teoría socialconstructivista la conformación de las identidades, valores y normas. A partir de este enfoque se analiza la construcción de la comunidad iberoamericana por medio de las Cumbres Iberoamericanas y la cooperación internacional para el desarrollo que, como instrumento de la política exterior española, ha permitido distinguir cinco etapas en la conformación de la comunidad iberoamericana.

Palabras clave: Iberoamérica, identidad, cooperación internacional, potencia normativa, España.

Abstract

The aim of the following paper is to reflect on the establishment of the Ibero-American community based on Spain's emergence as a normative power in which international development cooperation as an expression of Spanish foreign policy makes it possible to elucidate its strategic focus. To achieve this objective, the article approaches the shaping of identities, values, and norms from the perspective of social-constructivist theory. Using this approach, it analyses the construction of the Ibero-American community through the Ibero-American summits and international cooperation for development which, as an instrument of Spanish foreign policy, has made it possible to distinguish five stages in the shaping of the Ibero-American community.

Key words: Ibero-America, identity, international cooperation, regulatory power, Spain.

Summary

1. Introducción | 2. Normas, identidades y valores: una aproximación social constructivista | 3. La construcción de una comunidad iberoamericana | 4. Las Cumbres Iberoamericanas, la cooperación y el poder normativo | 5. Las Cumbres iberoamericanas y la cooperación española | 6. Conclusiones | Referencias bibliográficas

Cómo citar este artículo

Castillo, A. y Gil-Barragan, J. M. (2021): "El poder normativo de España en la constitución de la comunidad iberoamericana", *methaodos. revista de ciencias sociales*, 9 (1): 10-26. <http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.426>

1. Introducción

España se ha vuelto una potencia normativa en Iberoamérica a través del fortalecimiento de la democracia y de los derechos humanos. Esto lo ha logrado a partir de la cooperación y del liderazgo que ha ejercido en las Cumbres Iberoamericanas, el cual se desarrolló a través de 5 diferentes etapas. La primera, es caracterizada por un rol activo y decisivo de España en la configuración de la identidad iberoamericana y la construcción de marcos normativos comunes. Esta etapa se desarrolló entre 1991 y 1993, bajo el gobierno del Partido Socialista Obrero Español y comprende el periodo fundacional de las cumbres (Sanhueza, 2003). La segunda etapa (1994-1995) fue marcada por la crisis económica que vivió España y que generó que este país perdiera protagonismo y liderazgo. Bajo el gobierno del Partido Socialista Obrero Español, las cumbres se enfocaron en sentar las bases para utilizar la cooperación en educación, cultura y el desarrollo político como instrumento para la generación de poder normativo español. En la tercera etapa se empezaron a desarrollar proyectos concretos en educación y cultura, con un énfasis marcado en la promoción de la democracia y los derechos humanos. Esta etapa se desarrolló entre los años 1996 y 2003, bajo el gobierno del Partido Popular de España. La cuarta etapa (2004-2010) se caracterizó por el fortalecimiento de la cohesión de la comunidad iberoamericana que se dio gracias al liderazgo hegemónico que tuvo España en las cumbres (Del Arenal, 2009, 2011). La crisis económica que empezó a vivir España desde el año 2008, junto con el cambio de poder en el gobierno español, marcaron el inicio de la quinta etapa. Esta etapa final (2011 y 2018) se caracterizó por una pérdida de importancia de las cumbres, por una cooperación más horizontal entre España y América Latina y un por un liderazgo más activo por parte de Brasil y México (Caetano, 2015).

Respecto a la cooperación internacional, los flujos de cooperación de España hacia América Latina muestran una alta concentración hacia los países más ricos de América Latina (Brasil, México y Argentina) y una estrecha relación con el liderazgo de España en las cumbres. Los años en los que España mostró un liderazgo activo en las cumbres (periodo fundacional y etapas 3 y 4), los flujos de cooperación aumentaron significativamente, siendo las etapas con mayores montos de cooperación en promedio anual y con altas tasas de concentración en Brasil, México y Argentina. Mientras que cuando España tuvo un liderazgo débil (etapas 2 y 5) los flujos de cooperación se redujeron sustancialmente, convirtiendo estos periodos, en las etapas en la cual América Latina recibió la menor cantidad de cooperación promedio anual. En la etapa 5 se incrementó la concentración de la cooperación en Brasil, México y Argentina, que representaron el 81% del total de recursos destinados para América Latina. El movimiento de los flujos de cooperación entre España y América Latina sugieren que la cooperación española no ha tenido como prioridad contribuir al desarrollo de los países más pobres de la región, sino que responde más a una agenda política, enmarcada en la construcción de la identidad iberoamericana y la promoción cultural a través de cooperación en educación.

2. Normas, identidades y valores: una aproximación socialconstructivista

La construcción de las identidades a partir de la mutua constitución e interacción entre el agente y la estructura se ha configurado como una gran preocupación en la agenda de investigación desde los años ochenta del Social Constructivismo como teoría de las Relaciones Internacionales (Adler, 1997b; Hopf, 1998; Jepperson *et al.*, 1996; Onuf, 2013; Ruggie, 1998; Wendt, 1994).

Como concepto analítico dentro de las ciencias sociales, la identidad reviste una elevada complejidad a causa del ensanchamiento conceptual que ocasiona la adjetivación múltiple a la que es objeto dicho sustantivo. Sin embargo, Andrés de Francisco y Fernando Aguilar asumiendo los trabajos de Charles Horton Cooley y George Herbert Mead de la escuela de Chicago definirán la identidad social como “el conjunto R de rasgos compartidos por un conjunto de individuos con un número de miembros suficientes, pero indeterminadamente grande (un grupo social), rasgos que permiten a dichos individuos definir su yo social y que, supuestamente, se expresan en su comportamiento” (de Francisco y Aguiar, 2003: 11). Por tanto, el concepto de identidad es opuesto a la individualidad o personalidad toda vez que los patrones de comportamiento están basados en un conjunto de valores compartidos y de significados intersubjetivos.

Dentro del marco del social constructivismo siguiendo un enfoque interpretativo se considera que, si bien existe un mundo material, este no está determinado por la realidad física, sino que es socialmente construido.

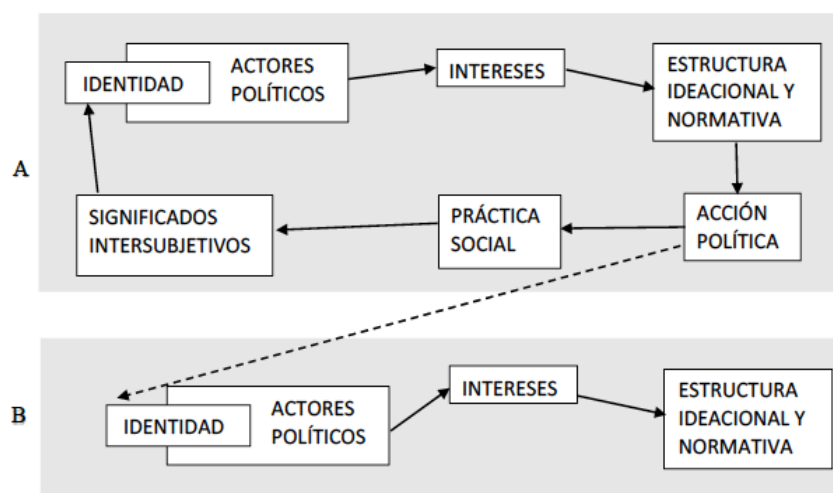
En este orden de ideas, tal como señala Emanuel Adler “creen que las identidades, los intereses y el comportamiento de los agentes políticos son construidos socialmente por significados colectivos, interpretaciones y suposiciones sobre el mundo” (Adler, 1997b: 324). Lo anterior no es óbice para desconocer las concepciones clásicas de la identidad en las Relaciones Internacionales sino más bien, como lo proponen Yosef Lapid y Friedrich Kratochwil (1996), entender este interés como un retorno de esta categoría analítica a partir de la reformulación dentro de la disciplina.

El concepto de identidad parte de un componente intangible, propio del discurso (Foucault, 2013) que constituye prácticas y realidades, por lo cual, no permite su medición empírica, en cambio, este compete directamente con los modelos racionalistas del *rational choice* a partir de su enfoque interpretativista para explicar los significados intersubjetivos y así reconstruir y deconstruir la realidad social (Derrida, 1989). Esta operación analítica permite distinguir claramente la frontera entre el nosotros y ellos. De esta forma, se puede inferir que la identidad deriva de la interacción y comparación constante con otros, lo que genera diferentes categorizaciones dentro y fuera del grupo basadas en similitudes y diferencias sociales (Urrestarazu, 2015: 139).

La mutua constitución entre agentes y estructuras modifican la identidad social debido a que, como argumenta Alexander Wendt (1994: 385-386) los agentes en medio de dicha interacción establecen significados intersubjetivos que constituyen las estructuras sociales y normativas, por tanto, se produce una identidad colectiva en donde los sujetos que comparten dicho marco social son considerados como una extensión cognitiva del “yo” y habrá una interdependencia empática.

Las identidades de los agentes constituyen los intereses a partir de las interacciones y significados intersubjetivos, por tanto, se establece un marco ideacional y normativo del patrón de comportamiento aceptado por los miembros dentro de los límites de dicha estructura. Al mismo tiempo, la acción política está organizada de manera consciente a partir de una serie de normas constitutivas interrelacionadas y prácticas sociales bajo los discursos y significados compartidos. Sin embargo, las acciones de los otros, es decir, de aquellos que se encuentran fuera del marco social y normativo, terminarán incidiendo en los demás actores debido a la percepción y adaptabilidad dinámica de dichos intereses y acciones políticas tal como se observa en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Percepción mutua en la política internacional



Fuente: (Castillo, 2020: 78).

La identidad nos permite conocer quienes son los agentes, sus intereses, valores y cómo estos inciden en la acción política y práctica social. El análisis histórico de los intereses permite determinar las identidades y a su vez estas garantizan una estabilidad y previsibilidad de los comportamientos de los actores contribuyendo al mantenimiento del orden bajo una estructura normativa (Hopf, 1998: 174-175).

La identidad social puede tomar la forma de cuatro tipos no excluyentes entre ellos:

- Las normas constitutivas se refieren a las reglas formales e informales que definen la pertenencia a un grupo.
- Los propósitos sociales se refieren a los objetivos que comparten los miembros de un grupo.
- Las comparaciones relacionales se refieren a la definición de un grupo de identidad por lo que no es, es decir, la forma en que ve a otros grupos de identidad, especialmente cuando esas opiniones sobre el otro son una parte definitoria de la identidad.
- Los modelos cognitivos se refieren a las visiones del mundo o a la comprensión de las condiciones e intereses políticos y materiales que están conformados por una identidad particular (Abdelal *et al.*, 2006: 696).

En síntesis, la identidad debe comprenderse como la construcción social del “yo” y “nosotros” frente a la otredad en un proceso de producción, reproducción y deconstrucción. Ese proceso de construcción social se presenta bajo las dinámicas de interacción y socialización de los agentes que influye en las normas y patrones de comportamiento de los Estados. Es ahí, donde el lenguaje, el discurso y la comunicación va moldeando la identidad y los intereses dentro de un marco intersubjetivo de entendimiento que genera un patrón de comportamiento aceptado dentro de esta estructura normativa y social. Tal como lo resume Alexander Wendt “los intereses presuponen identidades, ya que un actor no puede saber lo que quiere hasta que no sepa quién es, y, cómo las identidades tienen diversos grados de contenido cultural, los intereses también” (Wendt, 1999: 231).

Las normas son parte integral de la identidad de los Estados, toda vez que son las expectativas del patrón de comportamiento apropiado para los actores con una identidad determinada (Alexandrov, 2003: 36; Finnemore y Sikkink, 1998: 891). Jeffrey Checkel (1999: 552-553) afirma que dentro de los dos mecanismos por los cuales se difunden las normas se encuentra el aprendizaje social, en donde, los agentes (la élite, por lo general) adoptan comportamientos, es decir, internalizan y constituyen un conjunto de significados intersubjetivos sobre el patrón de comportamiento aceptable que conduce adoptar nuevos intereses e identidades.

Las normas pueden diferenciarse entre normas regulativas y normas constitutivas (Barnett, 2014; Finnemore y Sikkink, 1998; Ruggie, 1998). Las primeras ordenan y restringen el comportamiento de actividades existentes y las segundas construyen prácticas nuevas que crean una particular actividad social. Es solo a través de las normas constitutivas que se determina la identidad de los actores y qué comportamientos se consideran legítimos (Barnett, 2014: 162). En otras palabras, la internalización de las normas por parte de los Estados determina quienes son y cuáles son los comportamientos legítimamente aceptables dentro de la interpretación del marco intersubjetivo de la estructura social en la que se encuentran. Normalmente, a través de las instituciones y organizaciones internacionales se promueve el espacio de interacción y debate normativo por medio del interrelacionamiento y la socialización que realizan los emprendedores normativos.

Cuando se genera una identidad corporativa (Wendt, 1994), es decir, una narrativa o imagen autogenerada se puede aludir que existen intereses nacionales bajo estas premisas identitarias que se constituyen y difunden en las organizaciones internacionales bien sean formales o informales; como los regímenes internacionales (Krasner, 1983) o las comunidades regionales siendo “sistemas regionales de significados (un grupo interdependiente de significados entre individuos y colectividades) y no están limitados a un lugar geográfico” (Adler, 1997a: 253).

Tal como señalan Adler y Barnett (1998: 31) la conformación de una comunidad desde una perspectiva social constructivista parte del entendimiento intersubjetivo de los significados comunes, normas, valores e identidades de los Estados miembros, así mismo, a través de la constante interacción entre los Estados que permite establecer un discurso y un lenguaje común que reduce las interpretaciones erróneas y finalmente, un comportamiento de reciprocidad e interés por los miembros.

Para el caso de una comunidad regional como Iberoamérica cuya identidad e intereses están conformados por significados intersubjetivos que se desarrollan en las cumbres y adicionalmente a través de la influencia de la política exterior de España con respecto a los estados latinoamericanos “i) se comunican activamente e interactúan a través de las fronteras estatales; ii) participan activamente en la vida política de una región (internacional y transnacional) y se dedican a la búsqueda de objetivos comunes e, iii) impulsan,

como ciudadanos de los Estados que constituyen la comunidad regional la actuación como agentes de los bienes regionales sobre la base del sistema de gobernanza regional" (Adler, 1997a: 253).

El papel de la política exterior española respecto a América Latina puede comprenderse mejor reflexionando sobre la identidad, las ideas y las normas, es decir, sobre el rol del poder normativo más que el poder material (Castillo, 2013). Normalmente se habla de Europa como representante del poder normativo en el sistema internacional, sin embargo, Ian Manners sostiene que "el concepto de poder normativo es un intento de reenfocar el análisis alejándolo del énfasis empírico en las instituciones o políticas de la Unión Europea y orientándolo hacia la inclusión de procesos cognitivos, con componentes tanto sustantivos como simbólicos" (Manners, 2002: 239).

Las normas constitutivas que se difunden a través de las Cumbres Iberoamericanas y la cooperación internacional entre España y los países de América Latina se hace bajo un marco identitario común resultado de procesos e interacciones históricas, culturales, lingüísticas y político-sociales que van estableciendo tímidamente una comunidad en donde los valores de defensa a la democracia representativa, los Derechos Humanos y la libertad imperan en los diferentes intereses estatales de desarrollo. A diferencia de Europa, el espacio iberoamericano ha estado operando bajo un modelo de organización internacional no formal o como un régimen regional, donde la difusión normativa (Finnemore y Sikkink, 1998) se ha realizado a través de procesos de aprendizaje social. Así pues, la interacción de los Estados en este espacio de diálogo iberoamericano genera discursos y valores comunes que constituyen identidades e intereses bajo un marco de entendimiento intersubjetivo que permite interpretar bajo dicha óptica cuales comportamientos son aceptables en la comunidad normativa iberoamericana.

3. La construcción de una comunidad iberoamericana

La relación entre España y América Latina inicia desde 1492 en donde las estructuras jurídicas, políticas y sociales se implementaron con el ánimo de establecer el vínculo colonial. Luego de la independencia de las repúblicas dicho vínculo colonial finalizó. Sin embargo, la base común identitaria mantuvo aquellos lazos históricos, lingüísticos, económicos, políticos, sociales, culturales y valorativos. Tal como señalan Celestino Del Arenal (2011: 3) la dimensión identitaria no ha sido ajena a los celos, reticencias y tensiones que ocasionan la relación con algunos países latinoamericanos. En cualquier caso, la formación de la identidad nacional de los países de América Latina ha estado siempre en relación con las bases históricas, lingüísticas y culturales de España.

La identidad iberoamericana según la Declaración de Madrid de 1992 "está fundada en la idea de la dignidad e igualdad de sus diversas culturas y en una concepción integral y liberadora del hombre y la sociedad, como creadores de su destino" (II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 1992). La política exterior española cuenta con un componente identitario iberoamericano que no se asimila con el acervo europeo dados los vínculos históricos y la cultura que trascienden las relaciones diplomáticas y se insertan en las interacciones transnacionales de la sociedad civil. La identidad iberoamericana genera una diferenciación con otro tipo de conceptos aglutinadores como pueden ser Hispanoamérica o Latinoamérica. El primero genera una jerarquización y el segundo una exclusión de España. Los vínculos de Iberoamérica se han fortalecido a lo largo de los años a partir de la actualización de nuevas formas de interacción y relacionamiento como han sido la generación de los espacios de diálogo político-diplomáticos y de la sociedad civil, la cooperación al desarrollo, los flujos económicos, la inversión extranjera directa y los flujos migratorios.

La existencia de la comunidad iberoamericana no solo está en la naturaleza ideacional, sino que materialmente tiene su expresión en las Cumbres Iberoamericanas tal como se afirmaba por los países en la declaración de Guadalajara de 1991:

Representamos un vasto conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de los pueblos, credos y sangres diversos. A quinientos años de distancia de nuestro primer encuentro, y como uno de los grandes espacios que configuran el mundo de nuestros días, estamos decididos a proyectar hacia el tercer milenio la fuerza de nuestra comunidad (I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 1991).

Celestino Del Arenal define la Comunidad Iberoamericana como "un espacio interregional, complejo y multidimensional, con unas señas de identidad propias, de orden principalmente histórico, cultural y

lingüístico, basado en unos valores y un código de conducta, y solo relativamente articulada institucionalmente, que responde, cada vez en mayor medida, a la existencia de un entramado de vínculos, interdependencias e intereses comunes de naturaleza política, económica, social y cultural, a los que trata de dar respuesta a través de la cooperación, y que se proyecta en el escenario global" (Del Arenal, 2011: 15).

4. Las Cumbres Iberoamericanas, la cooperación y el poder normativo

La formación del carácter identitario de Iberoamérica parte del protagonismo español que, desde su carta constitucional, en su artículo 56 confiere al Rey como Jefe de Estado la representación del Estado español en las relaciones internacionales, "especialmente con las naciones de su comunidad histórica". A partir del proceso de cambio político y democratización en España desde 1976 y posteriormente, desde los años ochenta, con los distintos procesos de transición democrática en América Latina un valor cohesionador de las relaciones iberoamericanas fue la democracia y el respeto a los derechos humanos. Con el objetivo de reforzar los vínculos iberoamericanos y contar con un instrumento político de cooperación económico y social, se creó la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, más conocida como Cumbres Iberoamericanas (Ayuso, 2014). La Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno fue constituida en el año 1991, en Guadalajara, México, contó con la participación de los 21 países que conforman Iberoamérica y se fundó con el objetivo de crear un espacio común iberoamericano de concertación política y de cooperación. Esta Conferencia reemplazó la Comunidad Hispánica de Naciones. Tal como argumenta Celestino Del Arenal:

Los principales ejes sobre los que se desarrollará esta nueva política iberoamericana basada en la intensificación de las relaciones con América Latina en todos los ámbitos, serán cinco, todos ellos directamente relacionados: (a) el apoyo a la democracia y la defensa de los derechos humanos; (b) la elevación del perfil político y de la concertación en las relaciones bilaterales; (c) el desarrollo de una política de cooperación al desarrollo; (d) la puesta en marcha y consolidación de las Cumbres Iberoamericanas, y (e) la intensificación de las relaciones entre la UE y América Latina (2011: 122).

Es ahí donde la política de cooperación al desarrollo de España servirá para fortalecer y alcanzar la constitución de la comunidad iberoamericana.

Desde el enfoque social constructivista se pone el énfasis en la cooperación al desarrollo a partir, como se argumentó anteriormente, de los factores ideacionales como los valores y las identidades. La política española de cooperación internacional al desarrollo responderá a la constitución y fortalecimiento de la comunidad iberoamericana. A los pocos años de la muerte de Franco, España pasó de ser una economía receptora de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para convertirse en donante y posicionarse como uno de los principales donantes a nivel mundial de AOD con un aporte de 1,73% en 2018 del total aportado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Un año antes de la primera Cumbre Iberoamericana en 1992, España se incorpora al CAD y, por tanto, incorpora y asume como agenda propia las buenas costumbres internacionalmente en temas de ayuda al desarrollo. Aunque cabe señalar que desde el año 1985 se había creado la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) como institución política de gestión y planificación de la ayuda al desarrollo. A partir de entonces, se fueron creando diferentes organismos como la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional en 1986 y la Agencia Española de Cooperación Internacional en 1988. Posteriormente, en 1995 se instaurará el Consejo de Cooperación para el Desarrollo que estableció un espacio de participación e intercambio de ideas del gobierno, la sociedad civil y empresas en torno a la política de cooperación. Este periodo de institucionalización de la cooperación se presentó bajo la presidencia de gobierno de Felipe González (1982-1996).

A nivel normativo las principales leyes relacionadas con la cooperación son la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 23 de 1998 de 7 de julio) que brindó un marco normativo de los principios y objetivos sobre los que se debía sostener la cooperación y dentro de los cuales se encontraba como fin último, la erradicación de la pobreza. Tal como lo expone José Antonio Alonso (2008: 838) dicha ley trataba de dar solución a dos problemas recurrentes "(I) la limitada capacidad de programación y (II) la deficiente articulación institucional".

De igual forma, otras herramientas normativas en el contexto español como recopila Manuel de la Iglesia-Caruncho (2012: 53-54) han sido la Ley 28 de 2006 de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos – la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) es una agencia estatal, la Ley 38 de 2006 reguladora de la gestión de la deuda externa, el Real Decreto-ley 16 de 1976 del Fondo de Ayuda al Desarrollo, la Ley 36 de 2010 del Fondo para la Promoción de Desarrollo. Algunos autores (Alonso, 2008; De la Iglesia-Caruncho, 2012; Del Arenal, 2011; Sanahuja, 2009) han analizado detalladamente la política de cooperación española en Iberoamérica. Al inicio, la cooperación española estaba mayoritariamente ligada a los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) pero su presencia en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) hizo reorientar dicha tendencia.

Desde 1991 con la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, el liderazgo de España en este foro se ha materializado a través de 5 etapas. El Cuadro 1 muestra la caracterización de estas etapas. La primera etapa, está conformada por las tres primeras cumbres, donde España ejerció un rol activo y decisivo en la configuración de la identidad iberoamericana y la construcción de marcos normativos comunes. Este liderazgo fue compartido en menor medida por México (Del Arenal, 1994). La primera cumbre se llevó a cabo en Guadalajara, México (1991) y tuvo un énfasis en las afinidades históricas y culturales de los países miembro (Del Arenal, 1994). Con esta declaración, los países empezaron a reconocer un conjunto de valores compartidos y establecer significados intersubjetivos, creando las bases para la constitución de su identidad colectiva (González y Castillo, 2017). La segunda cumbre se llevó a cabo en el año 1992, en Madrid (España) y tuvo como objetivo principal desarrollar instrumentos operativos que permitieran avanzar con los propósitos fundacionales. Durante este periodo (1991 y 1993), España tuvo un rol activo y decisivo en la configuración de la identidad iberoamericana (Del Arenal, 2011: 299). En las conclusiones de la Declaración de la segunda cumbre, se puede evidenciar la interacción y comparación constante que empezaron a tener los países miembros, generando diferentes categorizaciones dentro y fuera del grupo basadas en similitudes y diferencias sociales. Por ejemplo, los países declararon la necesidad “de acrecentar el conocimiento y los lazos fraternales entre los pueblos iberoamericanos”, la “identidad iberoamericana fundada en la idea de la dignidad e igualdad de sus diversas culturas” y el deber de “potenciar lo específicamente propio y lo universal de sus valores compartidos” (II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 1992), entre otros. Esta etapa también estuvo caracterizada por una relación igualitaria entre los países miembros (Sanhueza, 2002). La tercera cumbre se llevó a cabo en 1993, en Salvador de Bahía, Brasil y se centró en la discusión sobre el desarrollo. En relación con la identidad colectiva, la declaración resalta que la cumbre encuentra “su razón de ser en el reconocimiento de un acervo cultural común, así como en la riqueza de nuestros orígenes y de su expresión plural”. Entre de los acuerdos logrados se resaltan la necesidad de “acrecentar el conocimiento y los lazos fraternales entre los pueblos iberoamericanos” (III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 1993).

La segunda etapa, se desarrolló entre los años 1994 y 1995, que fue marcada por la crisis económica que vivió España, y que como consecuencia, generó un protagonismo y liderazgo débil por parte de este país (Del Arenal, 2011). Esta cumbre se llevó en Cartagena, Colombia y se desarrolló en el contexto de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Su objetivo principal fue la revisión de los proyectos que se estaban desarrollando y reflexiones en torno a la economía y el comercio de Iberoamérica. Durante la quinta cumbre (1995), se constituyó formalmente la estructura del sistema de cooperación, que empezó a marcar la cooperación Iberoamericana, con especial énfasis en temas de educación y cultura. Esta cumbre se celebró en San Carlos de Bariloche, Argentina.

Con el triunfo de las elecciones del Partido Popular en 1996, España dio un giro en su política internacional, retomó su liderazgo en las cumbres bajo la promoción de sus propios intereses, especialmente los económicos y empezó a presentar iniciativas unilateralmente, centralizando las decisiones y mostrando un comportamiento hegemónico en Iberoamérica (Sanhueza, 2003). El Partido Popular mantuvo su poder durante dos legislaturas continuas (1996 a 2004), y este fue marcando por la incorporación de España a la Unión Europea, a la estructura militar de la OTAN y su cercanía con Estados Unidos. En este periodo, se llevaron a cabo las cumbres de Santiago y Viña del Mar (1996), de Isla Margarita (1997), Oporto (1998), la Habana (1999), ciudad de Panamá (2000), Lima (2001), Bávaro (2002), Santa Cruz de la Sierra (2003) y San José (2004). En concordancia con los intereses de política exterior del Partido Popular, las cumbres tuvieron en común la cooperación para la promoción de la infraestructura productiva, la educación y el desarrollo político de Iberoamérica, como instrumento para la promoción cultural.

Cuadro 1. Caracterización del liderazgo español en las Cumbres Iberoamericanas y la constitución del poder normativo

Etapas	Periodo (años)	Partido político gobernante en España	Cumbre Iberoamericana	Contribución al fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos	Flujos de cooperación a América Latina (millones de dólares)	Definición de la etapa
Etapa I	1991-1993	Partido Socialista Obrero Español	I Cumbre Iberoamericana Guadalajara (México) 1991	Reconocimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos como pilares fundamentales de la Comunidad	\$ 1,230	Etapa fundacional. Institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas sobre las bases del fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos
			II Cumbre Iberoamericana Madrid 1992	Se reafirma el compromiso de los países miembros con la democracia representativa y el respeto a los derechos humanos		
			III Cumbre Iberoamericana Salvador de Bahía 1993 – «Desarrollo, con énfasis en el desarrollo social»	Se vincula el desarrollo social con la consolidación de la democracia y la preservación de los derechos humanos y se trazaron las líneas definitorias para alcanzarlo.		
Etapa II	1994-1995	Partido Socialista Obrero Español	IV Cumbre Iberoamericana Cartagena de Indias 1994	Nuevamente, se reafirma el compromiso con la democracia representativa y el respeto a los derechos humanos. Adicionalmente, se resaltan los esfuerzos de los países centroamericanos por consolidar los procesos de democratización	\$ 3,595	Disminución del liderazgo español a causa de la crisis económica. Se sientan las bases para utilizar la cooperación en educación, cultura y desarrollo político como instrumento para la generación de poder normativo
			V Cumbre Iberoamericana San Carlos de Bariloche 1995	Se vincula la educación como herramienta para fortalecer los procesos democráticos		
			VI Cumbre Iberoamericana Santiago y Viña del Mar 1996 – «Desarrollo Político de Iberoamérica»	Los gobiernos adquirieron el compromiso de fortalecer las Instituciones y la cultura democrática		
Etapa III	1996-2003	Partido Popular	VII Cumbre Iberoamericana Isla Margarita 1997	Se continúa fortaleciendo y perfeccionando los sistemas democráticos, progresar cada vez más en el respeto y protección a los derechos humanos	\$ 89,529	España retoma su liderazgo en las Cumbres. Se plantea la cooperación en educación y cultura como instrumento promover la democracia y los derechos humanos, avanzando significativamente hacia la generación de poder normativo
			VIII Cumbre Iberoamericana Oporto 1998 – «Los Desafíos de la Globalización y la Integración Regional»	A pesar de que se reafirma el compromiso con la democracia y el respeto a los derechos, no se desarrollan compromisos concretos adicionales a los pactados en las Cumbres anteriores.		
			IX Cumbre Iberoamericana La Habana 1999 – «Iberoamérica y la situación financiera internacional en una economía globalizada»	Se menciona sin protagonismo la democracia y los derechos humanos analizados desde el ámbito multilateral		
			X Cumbre Iberoamericana Panamá 2000 – «Unidos por la Niñez y la Adolescencia, Base de la Justicia y la Equidad en el Nuevo Milenio»	Se hace énfasis en la protección de los derechos humanos de los niños y adolescentes		
			XI Cumbre Iberoamericana Lima 2001 – «Unidos para construir el mañana»	Se plantea la cooperación en educación y cultura como instrumento promover la democracia y los derechos humanos.		
			XII Cumbre Iberoamericana Bávaro 2002	Se desarrolla con mayor profundidad la cooperación en educación y cultura como instrumento promover la democracia y los derechos humanos.		
			XIII Cumbre Iberoamericana Santa Cruz de la Sierra 2003 – «La inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana»	Se retoma nuevamente el enfoque de promover el desarrollo social para lograr desarrollos democráticos y protección de los derechos humanos.		
			XIV Cumbre Iberoamericana San José 2004 – «Educar para Progresar»	Se retoma nuevamente el enfoque de la educación como herramienta para fortalecer los procesos democráticos		
			XV Cumbre Iberoamericana Salamanca 2005	Se hace un énfasis especial en la importancia de la educación y la cultura para la consolidación de identidad Iberoamericana. Adicionalmente, se empieza a trabajar sobre las migraciones y los derechos humanos.		
			XVI Cumbre Iberoamericana Montevideo 2006 – «Migraciones y Desarrollo»	Se profundizan los trabajos de la cumbre anterior.		
Etapa IV	2004-2010	Partido Socialista Obrero Español	XVII Cumbre Iberoamericana Santiago de Chile 2007 – «Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica»	Se hace un énfasis especial en cohesión social derechos humanos.	\$ 65,785	Liderazgo hegemónico de España en las Cumbres. Se fortalece la cohesión de la comunidad iberoamericana y se impulsa su proyección internacional. Esta etapa se centra en resolver problemas como los son, la migración, educación, cultura, desarrollo y el fortalecimiento de la comunidad iberoamericana normativa.
			XVIII Cumbre Iberoamericana San Salvador 2008 – «Juventud y Desarrollo»	Se hace un énfasis especial en la educación y los derechos humanos de los jóvenes.		
			XIX Cumbre Iberoamericana Estoril 2009 – «Innovación y Conocimiento»	Se hace un énfasis especial en la innovación y la generación de conocimiento.		
			XX Cumbre Iberoamericana Mar del Plata 2010 – «Educación para la Inclusión Social»	Se hace énfasis en la educación como motor para la inclusión social		
			XXI Cumbre Iberoamericana Asunción 2011 – «Transformación del Estado y desarrollo»	Se hace énfasis en la defensa de la democracia		
Etapa V	2011-2018	Partido Popular	XXII Cumbre Iberoamericana Cádiz 2012 – «Una relación renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz»	Se promueven diversas iniciativas para la promoción de la educación y cultura iberoamericana	\$ 59,288	Cooperación más horizontal entre España y América Latina y una menor importancia de las cumbres. Se refuerza la estructura normativa de la comunidad iberoamericana, pero desde una visión más horizontal y manteniendo la educación y la cultura como mecanismos para su consolidación.
			XXIII Cumbre Iberoamericana Panamá 2013 – «El papel político, económico, social y cultural de la Comunidad Iberoamericana en el nuevo contexto mundial»	Se formulan lineamientos para la renovación de la cooperación Iberoamericana. Estos incluyen regionalización y la promoción de la identidad iberoamericana.		
			XXIV Cumbre Iberoamericana Veracruz 2014 – «Iberoamérica en el Siglo XXI: Educación, Innovación y Cultura»	Se hace un énfasis especial en cooperación en educación, innovación y cultura		
			XXV Cumbre Iberoamericana Cartagena de Indias 2016 – «Juventud, emprendimiento y educación»	Se hace un énfasis especial en cooperación en juventud, emprendimiento y educación		
			XXVI Cumbre Iberoamericana La Antigua Guatemala 2018 – «Una Iberoamérica próspera, inclusiva y sostenible»	Se hace un énfasis especial en cooperación para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible		

Fuente: Elaboración propia.

Las cumbres que se celebraron entre el año 2004 y el año 2010, fueron marcadas por la puesta en marcha de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y por un declive en la participación de los jefes de estado en las cumbres. En la cumbre de Santa Cruz de la Sierra, del 2003, se aprobó la creación del SEGIB, con el objetivo, entre otros, de fortalecer la cohesión de la comunidad iberoamericana e impulsar su proyección internacional. Esta secretaria, que tiene una estructura institucional permanente y es financiada en su mayoría (70%) por España, se centra en resolver problemas como los son, la migraciones, educación, cultura y desarrollo, entre otros. Con la creación de la SEGIB, España quiso reforzar la idea de la identidad Iberoamericana y restablecer su hegemonía en la región (Zamorano y Bonet, 2018). De hecho, hasta este periodo, España había logrado consolidar una identidad política compartida entorno a Iberoamérica y la construcción de marcos normativos comunes (Del Arenal, 2009). No obstante, debido a una nueva crisis económica en España, el declive en la participación de los jefes de estado en las cumbres y la presencia más activa de China en América Latina (Gil-Barragan *et al.*, 2020), se generó, por un lado, la necesidad de una mayor "latinoamericanización" de las cumbres (Malamud, 2013), por otro, el fortalecimiento de la comunidad iberoamericana normativa (Torral, 2015).

La cooperación al desarrollo tuvo una mayor relevancia en esta etapa, con la legislatura del gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero debido a que se brindó mayor importancia dentro de la agenda gubernamental al tema de la cooperación, tanto así que se asumió el compromiso de acercarse al objetivo del 0,7% y se creó la Dirección General de Planificación y Evaluación de las Políticas de Desarrollo (DGPOLDE) que anteriormente había sido la Oficina de Planificación y Evaluación. Tal como señala Celestino Del Arenal (2011: 471), en este periodo se destaca la voluntad política y el dinamismo de materializar las reformas planteadas y resultado de lo anterior fue el aumento de la AOD que nunca antes se había visto y también el consenso en materia de cooperación nuevamente reestablecido. El Ministerio dentro del cual recaía la política de cooperación se renombró como Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y también se cambió el nombre de la AEI que pasó a ser la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Sin embargo, la crisis financiera internacional de 2008 marcó un retroceso para la cooperación internacional española.

La renovación de la Conferencia Iberoamericana y la reestructuración del SEGIB, inauguraron la quinta etapa, caracterizada por una cooperación más horizontal entre España y América Latina y por una menor importancia de las cumbres (Caetano, 2015). En la cumbre de 2012, celebrada en Cádiz, España, se inició formalmente el proceso para "latinoamericanizar" la Conferencia Iberoamericana. En esta cumbre, se creó una comisión especial para trabajar en la renovación de las conferencias y en la reestructuración de la SEGIB. Simultáneamente, en este periodo, España, Brasil y México vigorizaron entre sí sus relaciones económicas y políticas. Para los países Latinoamericanos, España se estableció como el país de entrada al mercado común de la Unión Europea y como uno de los principales países que transfirió tecnología a la región. En contraprestación, España recibió inversión extranjera directa y reforzó la estructura normativa de la comunidad iberoamericana (Torral, 2015: 51). La cooperación más horizontal se evidencia en la redistribución de las contribuciones financieras que hacían los países para el funcionamiento de la Conferencia. A partir del 2015, Brasil incrementó su aporte financiero, reduciendo el aporte relativo de España y mostrando un nuevo liderazgo en las cumbres. Adicionalmente, las agendas de las cumbres reflejan cada vez más intereses compartidos de América Latina (Ayuso, 2016). Esto ha llevado a que las cumbres tengan nuevas formas de interacción y de relacionamiento con mayor horizontalidad entre España y América Latina (Zamorano y Bonet, 2018).

La pérdida de importancia de las cumbres se explica principalmente por la aparición de nuevos foros de concertación de alto nivel. Entre estos, se destaca la Cumbre Unión Europea y América Latina y el Caribe, y foros regionales como son la Celac, Unasur, CAN, Mercosur, Alianza del Pacífico y SICA (Castillo, 2019; Ríos, 2011; Sanahuja, 2014). Esto generó que, a partir de la cumbre del 2014, los países Iberoamericanos cambiaron la periodicidad con la que se venían reuniendo, pasando de ser anuales a realizarse bianualmente.

Finalmente, en esta etapa, que fue liderada por el gobierno del presidente Mariano Rajoy (2011-2018) se presentó "un fuerte retraimiento, tanto de actores públicos como privados, en particular en el ámbito financiero: al fuerte recorte de la cooperación al desarrollo se sumó la reducción de los flujos de inversión privada – y en algunos casos, procesos de desinversión –" (Sanahuja, 2016: 239). En este periodo legislativo, España se aleja totalmente del esfuerzo medio del CAD, registrando un descenso acumulado del 68% y posicionándose en cifras previas al ingreso al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) (Larrú *et al.*, 2019: 26).

La cooperación internacional para el desarrollo ha significado un instrumento más para la constitución de la comunidad iberoamericana. Los países latinoamericanos, salvo Haití, no hacen parte de los países priorizados por el CAD como menos adelantados. Tal como lo resumió un alto cargo de la cooperación española sobre el por qué de esta relación prioritaria:

América Latina es, y siempre ha sido, un destino preferente de la cooperación española (...). Aparte de los lazos históricos y culturales tan evidentes que nos unen a esta región, dicha cooperación pretendió, desde su origen, compartir la experiencia de la transición democrática con las repúblicas latinoamericanas que también sufrieron periodos de dictadura (...). Un segundo factor fue el interés por contribuir a resolver la crisis centroamericana (...) el tercer motivo tenía que ver con las enormes oportunidades que parecía ofrecer América Latina para el proceso de internacionalización de la economía española. (Díaz-Rato, 2007: 349, citado en Sanahuja, 2009: 194)

La cooperación española ha contado con varios elementos definitorios en el mantenimiento de los países latinoamericanos dentro de su especialización geográfica de la cooperación tales como los intereses económicos, seguridad, migraciones, la defensa de los derechos humanos y el fortalecimiento a los valores democráticos.

No se puede encasillar exclusivamente la cooperación española hacia América Latina en una sola variable toda vez que, a través del tiempo, esta ha transitado desde sus inicios con una agenda económica dada la necesidad de impulsar internacionalmente la empresa española a través de los créditos FAD, pasando a una agenda geopolítica por la "securitización" de la ayuda a un posterior modelo más multilateral con una europeización de su política exterior y enfocándose en los ODM, donde la superación de la pobreza era el norte que marcaba su camino. Sin embargo, España ha mantenido siempre su estrategia de especialización de la cooperación en Iberoamérica bajo la premisa del fortalecimiento de los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos a pesar de que los países menos adelantados se encuentran en mayor proporción en regiones del África Subsahariana y Norte de África.

El mantenimiento de la ayuda a los países de renta media (PRM) se basa fundamentalmente como señala José Antonio Alonso (2007: 90-94) en continuar con el apoyo de los logros en materia de reducción de la pobreza, evitar regresiones en las conquistas sociales y económicas, servir como dinamizador del entorno regional, proveer bienes públicos internacionales y crear un sistema con incentivos consistentes con el desarrollo. En los PRM se cuentan con instituciones y medios que permiten absorber de manera más eficiente la ayuda y posibilitando la apropiación, alineamiento y la armonización de esta a los instrumentos nacionales públicos de gestión.

La estrategia de mantenimiento de la cooperación al desarrollo de España en América Latina le permite a España ser el puente para la relación de Europa con esta región a partir de su propia constitución como potencia normativa en Iberoamérica. España ha impulsado con países como Brasil, Argentina y Chile la cooperación triangular para llegar a países como Haití, Guatemala, Uruguay, Bolivia y Paraguay. Sin embargo, no existe una estrategia iberoamericana de cooperación, apenas se cuenta con la elaboración de marcos de asociación (documentos de estrategia país) con varios países latinoamericanos.

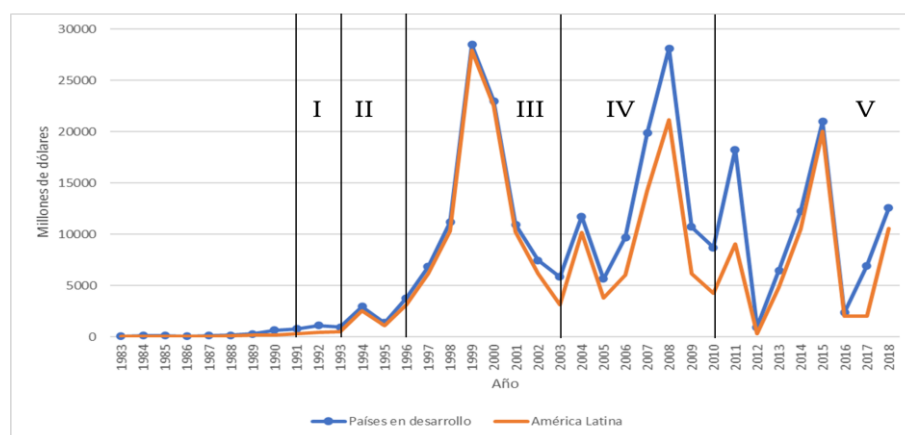
5. Las Cumbres Iberoamericanas y la cooperación española

Como se puede observar en el Gráfico 2, la evolución de la cooperación española hacia América Latina ha mantenido una estrecha relación con el protagonismo y liderazgo que España ha ejercido en la Cumbres Iberoamericanas. Como se explicó anteriormente, este liderazgo se puede dividir en cinco etapas: (I) rol activo y decisivo de España en la configuración de la identidad iberoamericana y la construcción de marcos normativos comunes (1991-1993); (II) liderazgo débil como consecuencia de la crisis económica de España (1994, 1995); (III) liderazgo de España en el desarrollo de proyectos concretos en educación y cultura, con un énfasis marcado en la promoción de la democracia y los derechos humanos (1996-2003); (IV) liderazgo hegemónico de España en el fortalecimiento de la cohesión de la comunidad iberoamericana (2004-2010); (V) y una cooperación más horizontal entre España y América Latina (2011-2018).

Antes de la creación de la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, los flujos de cooperación hacia América Latina eran mínimos. Con la creación de esta institución en 1991, la cooperación empezó a incrementar paulatinamente en la etapa fundacional (1991-1993). A pesar de la crisis económica de España, los flujos de cooperación continuaron aumentando en 1994. Esta cooperación aumentó significativamente durante la tercera etapa, que está caracterizada por un liderazgo activo de España para impulsar las Cumbres Iberoamericanas. Con este liderazgo, la formalización de la estructura del sistema de cooperación en 1995 y con el cambio de la política internacional española generada por el Partido Popular en 1996, la ayuda oficial al desarrollo (AOD), los Otros Flujos Oficiales (OFO) y la cooperación privada hacia América Latina, alcanzó su mayor cuantía en los años 1999 (27.933 millones de dólares) y 2008 (21.172 millones de dólares).

Contrario a esta tendencia, en el periodo comprendido entre el 2009 y el 2012, la cooperación disminuyó sustancialmente, llegando a un mínimo de 924,6 millones de dólares en el 2012. La reducción en los montos de cooperación coincide con el debilitamiento del liderazgo de España en las cumbres. Finalmente, los flujos de cooperación de España hacia América Latina vuelven a repuntar, llegando a 20.027 millones de dólares en 2015. Este nuevo aumento empieza a producirse bajo la primicia de trabajar por la “latinoamericanización” de las cumbres y una cooperación más horizontal entre España y América Latina.

Gráfico 2. Flujos de cooperación de España con países en desarrollo y América Latina, demarcada por etapas (AOD+OFO+privado)



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos “total receipts by country and region (ODA+OOF+private)” del CAD OECD 2020.

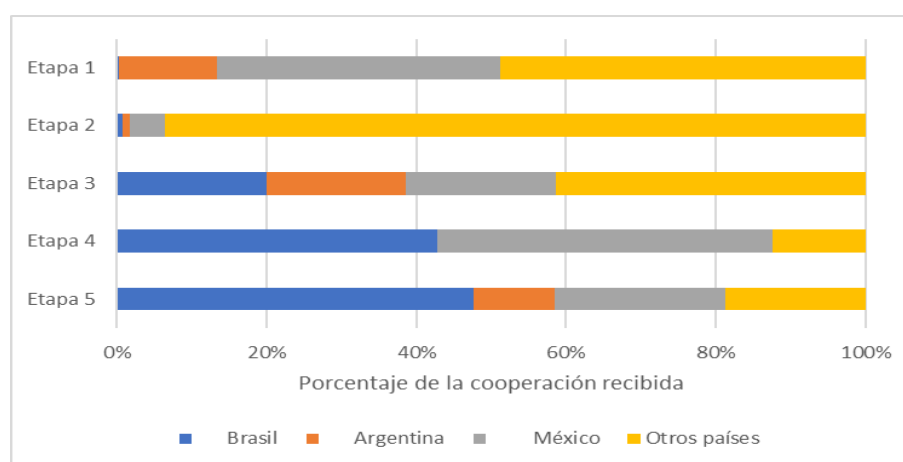
Es importante notar que los flujos de la cooperación de España hacia países en desarrollo se concentran ampliamente en América Latina. Desde la creación de la Conferencia Iberoamericana hasta el 2018, el 78% de la cooperación total que España ha destinado para países en vía de desarrollo se han dirigido a América Latina. Estos a su vez, se concentran en Brasil, México y Argentina, los cuales representan el 28%, 23% y 15% del monto total recibido, respectivamente. El Gráfico 3 muestra la cooperación recibida por estos tres países, dividida por las etapas analizadas previamente. En la etapa fundacional, la cooperación de España se concentró principalmente en México, país con el cuál se compartió cierto liderazgo. En la segunda etapa, los pocos recursos se dirigieron a diferentes países.

En la tercera etapa, la cooperación se concentró relativamente igual entre México (29.336 millones de dólares), Brasil (29.287 millones de dólares) y Argentina (27.114 millones de dólares). La cooperación restante (60.256 millones de dólares) se destinó a otros países, entre los cuales Chile (11.927 millones de dólares) y Colombia (4.962 millones de dólares) fueron los más beneficiarios. En esta etapa, Brasil, México y Argentina recibieron el 59% de los recursos totales y en promedio América latina recibió 11.230 millones de dólares anuales, siendo esta la etapa en la que España destinó más recursos.

En la cuarta etapa, que es caracterizada por un liderazgo débil de España y por una disminución sustancial en la cooperación. En esta etapa, Brasil y México se mantuvieron como los principales receptores de cooperación con 8.338 millones de dólares (43% del total) y 6.137 millones de dólares (32% del total) respectivamente. En este periodo, España redujo en 55% la cantidad de recursos dirigidos a la región, sin asignación para Argentina y con un aumento en la cooperación con Brasil.

En la quinta etapa, España incrementó nuevamente la cooperación, destinando 7.173 millones de dólares en promedio anual. Así mismo, Brasil se consolidó como el país que obtuvo mayores recursos, representando el 48% del total de la cooperación destinada para América Latina. Por su lado, México representó el 23% y Argentina el 11% del total. La concentración de recursos en Brasil tiene relación con el incremento de liderazgo que este país empezó a ejercer en las cumbres. En esta etapa, la concentración de los recursos en Brasil, México y Argentina aumentó, representando el 81% de los recursos totales destinados a América Latina.

Gráfico 3. Participación de los flujos de cooperación entre España y principales países receptores de América Latina.

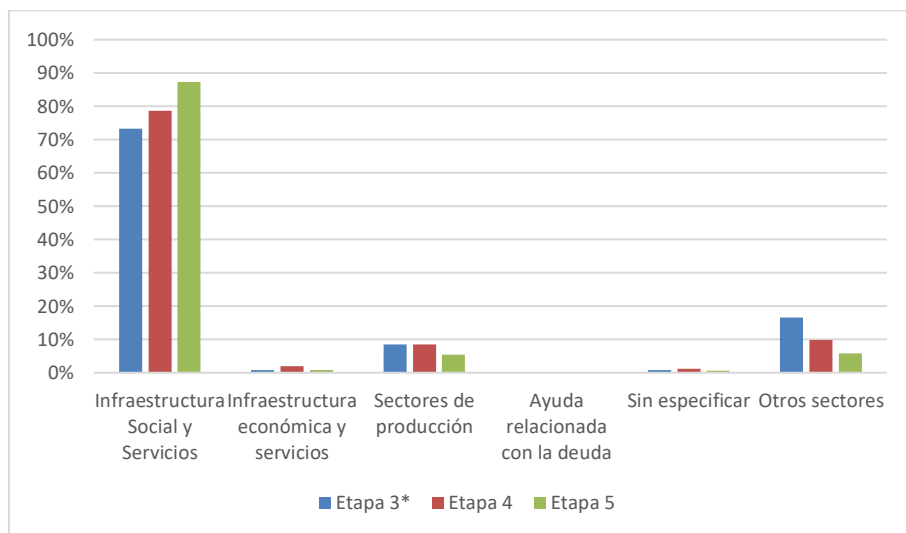


Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos "total receipts by country and region (ODA+OOF+private)" del CAD OECD 2020.

Al analizar los sectores a los cuales España ha dirigido su cooperación, se encuentra una tendencia marcada hacia el sector de infraestructura social y servicios, con especial énfasis en proyectos de educación y gobierno y sociedad civil. Los gráficos 4, 5 y 6 muestran los principales sectores en los que se dirigió la cooperación de España en Brasil, México y Argentina, respectivamente. Debido a una limitación en los datos disponibles, las gráficas muestran únicamente las etapas 3, 4 y 5.

En el caso de Brasil, la cooperación se dirigió principalmente al sector de infraestructura social y servicios, representados principalmente por cooperación en educación (61% del total de la cooperación) y en segundo lugar por gobierno y sociedad civil (13% del total de la cooperación). Continuando con esta tendencia, en México y Argentina, el sector de infraestructura social y servicios fue el sector que recibió la mayor cantidad de recursos de cooperación. Representando el 75% del total recibido para México y el 62% para Argentina. Similar al caso de Brasil, la cooperación de este sector se dirigió principalmente a proyectos de educación (28% en México y 18% en Argentina) y en gobierno y sociedad civil (22% en México y 11% en Argentina).

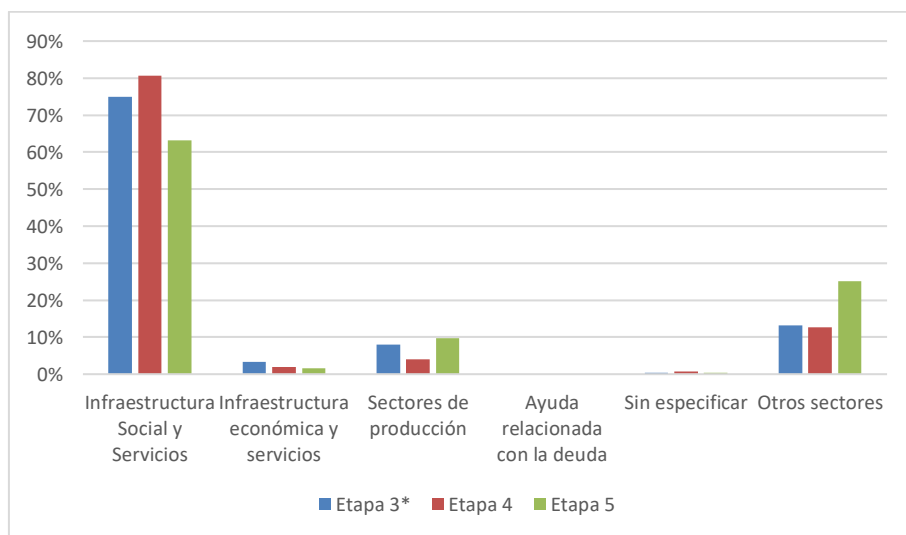
Gráfico 4. Cooperación de España hacia Brasil, dividida por sectores y etapas



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos "Creditor Reporting System (CRS)" del CAD OECD 2020.

*Debido a una limitación en los datos disponibles, las gráficas muestran una parte de la etapa 3 (del año 2002 al 2003).

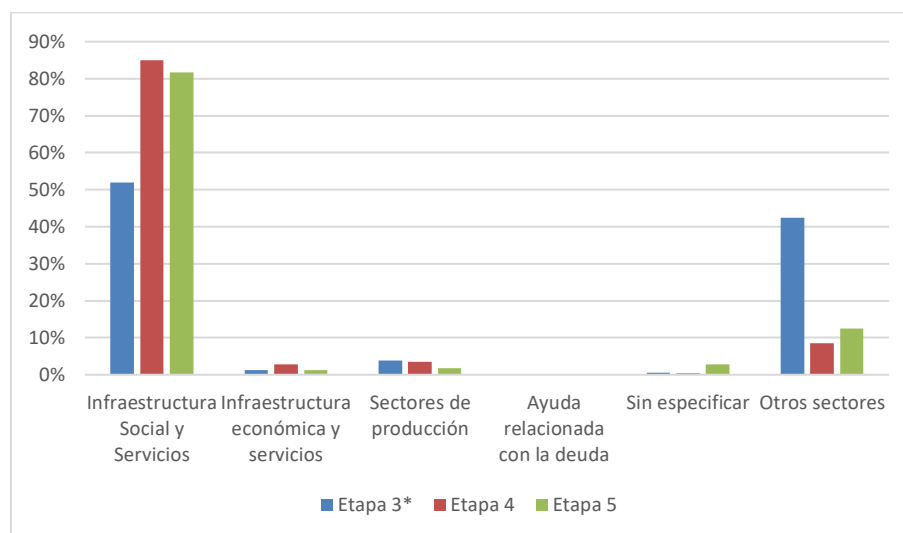
Gráfico 5. Cooperación de España hacia México, dividida por sectores y etapas



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos "Creditor Reporting System (CRS)" del CAD OECD 2020.

*Debido a una limitación en los datos disponibles, las gráficas muestran una parte de la etapa 3 (del año 2002 al 2003).

Gráfico 6. Cooperación de España hacia Argentina, dividida por sectores y etapas



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos "Creditor Reporting System (CRS)" del CAD OECD 2020.

*Debido a una limitación en los datos disponibles, las gráficas muestran una parte de la etapa 3 (del año 2002 al 2003).

Los flujos de cooperación sugieren que, contrario a lo que se esperaba, estos están concentrados en los países más ricos de América Latina y no en los países más necesitados. Estos tres países tienen el producto interno bruto (PIB) más alto de América Latina y representan conjuntamente el 62% del total del PIB de la región (Banco Mundial, 2020). Adicionalmente, al parecer, los flujos de cooperación responden a los cambios de liderazgo que ha tenido España en las cumbres. En la etapa en la que España lideró las cumbres (etapas 1, 3 y 4), los recursos fueron mayores, mientras que cuando su liderazgo se disminuyó (etapas 2 y 5) también se redujo la cooperación. Adicionalmente, en la quinta etapa se ve como los flujos de cooperación privilegian el nuevo liderazgo que Brasil empieza a ejercer en las cumbres. Finalmente, los flujos de cooperación muestran que España ha privilegiado los proyectos que se relacionan con la educación y el gobierno y la sociedad civil, mostrando continuidad de la política exterior que llevó España entre 1996 y el 2004 sobre la promoción cultural.

6. Conclusiones

El liderazgo y rol activo de España en las cumbres ha permitido la generación del poder normativo a través del fortalecimiento de la democracia y de los derechos humanos, el cual, se puede analizar a partir de 5 etapas. En la primera etapa, que comprende el periodo fundacional (1991 y 1993) España tuvo un liderazgo activo en la construcción de la identidad iberoamericana y la formulación de marcos normativos comunes.

En la segunda etapa (1994) la crisis económica española impactó negativamente el liderazgo que este país mostró en la etapa fundacional. En la tercera etapa (1996 hasta el 2003), España vivió su resplandor como líder normativo, dirigiendo las agendas de las cumbres hacia la promoción cultural a partir de la cooperación para la educación y el desarrollo político de Iberoamérica. La cuarta etapa (2004-2010) se desarrolló en medio de una nueva crisis económica de España que significó una disminución en su liderazgo y en los recursos de cooperación. Finalmente, en la quinta etapa (2011-2018), se observa un liderazgo de España compartido con otros países de América Latina, entre los cuales se destaca Brasil. Este liderazgo compartido viene acompañado por un aumento en los recursos de cooperación, aunque inferior a los otorgados en la tercera etapa, y que se concentran con mayor intensidad en Brasil, México y Argentina.

El movimiento de los flujos de cooperación entre España y América Latina y su relación con el grado de liderazgo de España en las cumbres, sugieren que la cooperación española no ha tenido como prioridad contribuir al desarrollo de los países más pobres de la región, sino que, al parecer, han sido un instrumento de difusión normativa mediante el cual España ha contribuido a la construcción de la identidad iberoamericana y su promoción cultural.

La constitución y fortalecimiento de la comunidad iberoamericana ha estado presente en mayor o menor medida en la política exterior de todos los gobiernos españoles, sin embargo, no ha contado un con plan estratégico iberoamericano focalizado. En cambio, ha sido impulsada la comunidad bajo dinámicas de la agenda económica y política de España quien financiaba en mayor medida no solo las cumbres sino su arquitectura institucional iberoamericana. La constitución como potencia normativa en Iberoamérica a través de la cooperación internacional en el fortalecimiento de la democracia y el respeto a los derechos humanos, manteniendo sus esfuerzos en países de renta media y alejándose del objetivo principal de los países del CAD de luchar contra la pobreza, es una clara respuesta a la importancia de Iberoamérica para el proyecto de política exterior de España.

Referencias bibliográficas

- Abdelal, R., Herrera, Y. M., Johnston, A. I. y McDermott, R. (2006): "Identity as a Variable", *Perspectives on Politics*, 4 (04): 695-711. <https://doi.org/10.1017/S1537592706060440>
- Adler, E. (1997a): "Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations", *Millennium. Journal of International Studies*, 26 (2): 249-277. <https://doi.org/10.1177/03058298970260021101>
- (1997b): "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics", *European Journal of International Relations*, 3: 319-363.
- Adler, E. y Barnett, M. (1998): *Security communities*. Cambridge: Cambridge University Press. (Vol. 62).
- Alexandrov, M. (2003): "The Concept of State Identity in International Relations: A Theoretical Analysis", *Journal of International Development and Cooperation*, 10 (1): 33-36.
- Alonso, J. A. (2007): "Los países de renta media y la doctrina de la ayuda", en Alonso, J. A. ed.: *Cooperación con países de renta media*: 79-108. Madrid: Editorial Complutense.
- (2008): "La cooperación al desarrollo una política en construcción", en Tezanos, J. y S. Del Campo, S. eds.: *España siglo XXI. Tomo 2. La política*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- Ayuso, A. (2014): "The Recent History of Spain Latin-America Relations", en David, G. y Pacheco, R. eds.: *Contemporary Spanish Foreign Policy*. London: Routledge.
- (2016): "El espacio iberoamericano en el orden global", en Soria, A.B., Breckenridge, S.S. y M. F. M. Camacho, M.F.M. eds.: *Iberoamérica y el nuevo regionalismo*: 35-60. San José: FLACSO.
- Banco Mundial (2020): *PIB (US\$ a precios actuales)*.
- Barnett, M. (2014): "Social constructivism", en Baylis, J., Smith, S. y Owens, P. eds.: *The Globalization of World Politics: An introduction to international relations*: 155-168. Oxford: Oxford University Press. (6ª ed.).
- Caetano, G. (2015): "El rol de la SEGIB en los nuevos contextos históricos y geopolíticos: razones y pistas para una renovación", en Soria, A.B., Breckenridge, S.S. y Morales, M.F. eds.: *Iberoamérica y el nuevo regionalismo*: 193-210. San José: FLACSO. (Tomo 2).
- Castillo, A. (2013): "Perspectivas y dimensiones de una gobernanza global: el futuro de la Unión Europea como actor internacional", *OASIS*, 21: 95-114.
- (2019): "Confianza e integración en Latinoamérica", *Reflexión Política*, 41 (21): 207-225. <https://doi.org/10.1177/03058298970260021101>
- (2020): *Consolidación de la paz y seguridad regional: las Medidas de Confianza Mutua en Suramérica*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Checkel, J. (1999): "Social construction and integration", *Journal of European Public Policy*, 6 (4): 545-560. Disponible en web: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/135017699343469>
- De Francisco, A. y Aguiar, F. (2003): "Identidad, normas e intereses", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 104: 9-27. <https://doi.org/10.2307/40184567>
- De la Iglesia-Caruncho, M. (2012): "La política española de cooperación y la eficacia de la ayuda", en *La eficacia de la ayuda y la cooperación española*: 49-96. Madrid: Editorial Complutense.

- Del Arenal, C. (1994): *La política exterior de España hacia Iberoamérica*. Madrid: Editorial Complutense.
- (2009): "Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina", en Arenal, C. ed.: *España y América Latina 200 años después de la Independencia: valoración y perspectivas*. 936-991. Madrid: Marcial Pons.
- (2011): *Política exterior de España y Relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, Europeización y Atlantismo en la política exterior española*. Madrid: Fundación Carolina.
- Derrida, J. (1989): "La estructura, el signo y el juego en el discurso de las ciencias humanas", en Derrida, J. ed.: *La escritura y la diferencia*: 383-401. Barcelona: Anthropos.
- Finnemore, M. y Sikkink, K. (1998): "International Norm Dynamics and Political Change", *International Organization*, 52 (4): 887-917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>
- Foucault, M. (2013): *Archaeology of Knowledge*. London: Routledge. (2ª ed.). <https://doi.org/10.4324/9780203604168>
- Gil-Barragan, J. M., Aguilera-Castillo, A. y Suárez Galeano, L. (2020): "A Bibliometric Analysis of China-Latin America Economic and Political Relations", *Latin American Policy*, 11 (2): 290-312. <https://doi.org/10.1111/lamp.12191>
- González, D. y Castillo, A. (2017): "Seguridad Multidimensional y Cooperación Regional: nuevos escenarios para Iberoamérica", en Alda, S. y Ferreira, S. eds.: *Escenarios de inseguridad en América Latina y los actuales retos en Colombia*. 181-212. Madrid: IUGM.
- Hopf, T. (1998): "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", *International Security*, 23 (1): 171-200.
- I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (1991). *Declaración de Guadalajara*. Guadalajara.
- II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (1992). *Declaración de Madrid*. Madrid.
- III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (1993). *Declaración de Salvador de Bahía*. Salvador Bahía.
- Jepperson, R. L., Wendt, A. y Katzenstein, P. J. (1996): "Norms, Identity, and Culture in National Security", en Katzenstein, P. J. ed.: *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. 33-75. New York: Columbia University Press.
- Krasner, S. D. (1983): *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lapid, Y. y Kratochwil, F. V. eds. (1996): *The Return of Culture and Identity in IR Theory*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Larrú, J. M., Olivé, I. y Pérez, A. (2019): "Cooperación española y política exterior: trayectoria histórica comparada", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 44: 21-33.
- Malamud, C. (2013): *La reforma del sistema iberoamericano*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Manners, I. (2002): "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40 (2): 235-258. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>
- Onuf, N. G. (2013): *World of Our Making. Rules and Rule in Social Theory and International Relations (Reissued)*. Oxon: Routledge.
- Ríos, J. (2011): "UNASUR o la Confluencia de dos Liderazgos Regionales de Signo Dispar: Brasil y Venezuela", *Reflexión Política*, 13 (25): 50-63.
- Ruggie, J. G. (1998): "What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge", *International Organization*, 52 (4): 855-885. <https://doi.org/10.1162/002081898550770>
- Sanahuja, J. A. (2005): "Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S los Objetivos del Milenio y la "securitización" de la ayuda", *Documentación Social*, 136: 25-42.
- (2009): "Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses", en Del Arenal, C. ed.: *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*. Madrid: Marcial Pons.
- (2014): "Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC", *Pensamiento Propio*, 14 (39): 75-108.
- (2016): "España, América Latina y Cuba tras el periodo Rajoy: Balance y perspectivas de la política exterior", en Serbin, A. ed.: *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*. 235-272. Buenos Aires: CRIES.
- Sanhueza, R. A. (2002): "El Sistema De Cumbres Iberoamericanas", en M. T. y Jiménez, L. R. eds.: *El Sistema De Cumbres Iberoamericanas. Balance De Una Década Y Estrategias De Consolidación*: 21-33. Madrid: Instituto Ortega y Gasset.

- (2003): *Las Cumbres Iberoamericanas ¿Comunidad de Naciones o Diplomacia Clientelar?* Santiago de Chile: Editorial Universitaria y FLACSO-Chile.
- Toral, P. (2015): "An Iberoamerican Normative Community: A Constructivist Analysis of Normative Power after the Financial Crisis", *Latin American Policy*, 6 (1): 41–54. <https://doi.org/10.1111/lamp.12060>
- Urrestarazu, U. S. (2015): "Identity in International Relations and Foreign Policy Theory", en *Theorizing Foreign Policy in a Globalized World*: 126–149. London: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137431912_7
- Wendt, A. (1994): "Collective Identity Formation and the International State", *The American Political Science Review*, 88 (2): 384–396. <https://doi.org/10.2307/2944711>
- (1999): *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zamorano, M. M. y Bonet, L. (2018): "The reshaping of Ibero-American cultural diplomacy in the beginning of the XXI century: the declining of the Spanish historical hegemony?", *International Journal of Cultural Policy*, 24 (5): 664–680. <https://doi.org/10.1080/10286632.2018.1514035>

Breve CV de los autores

Alberto Castillo es Decano Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás (Colombia). Investigador Asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (España).

Juan Manuel Gil-Barragan es Doctor en Administración y Dirección de Empresas de la Universidad Politécnica de Valencia (España). Máster en Relaciones Internacionales (Inglaterra), especialista en Comercio Internacional y profesional en Finanzas y Comercio Exterior. Acredita una amplia experiencia docente, consultoría e investigación en Negocios Internacionales y está interesado en el desarrollo de la capacidad de emprendimiento internacional e innovación en los estudiantes, desde una perspectiva humana e integral.

La diplomacia de defensa de España en Iberoamérica: ¿una estrategia de poder blando? *Spain's Defence Diplomacy in Ibero-America: A Soft Power Strategy?*

Alberto Bueno

 <https://orcid.org/0000-0002-9772-1343>

Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, España.
cabuefer@upo.es

Mario J. Gallego Cosme

 <https://orcid.org/0000-0003-4446-7027>

Instituto de Educación Superior en Formación Diplomática y Consular de la República Dominicana.
mgallego@mirex.gob.do

Recibido: 26-01-2021
Aceptado: 29-03-2021



Resumen

España despliega desde hace décadas su diplomacia de defensa hacia Iberoamérica y, a pesar del interés que esta cuestión ha suscitado, persiste una manifiesta ausencia de enfoques teóricos. Sin embargo, existe una creciente literatura científica que emplea el concepto de poder blando para explicar las implicaciones estratégicas de la diplomacia de defensa. Por esta razón, esta investigación adopta este marco conceptual para examinar esta área de las relaciones político-diplomáticas entre España e Iberoamérica con dos objetivos: primero, estudiar si las iniciativas encajan, en efecto, en este concepto del poder blando; y segundo, investigar su planteamiento estratégico. Para ello, realiza un análisis de los documentos político-estratégicos españoles de primer nivel, otras fuentes documentales oficiales y de centros de análisis, así como revisión de la bibliografía especializada. Los resultados señalan la ambigüedad y limitación de los objetivos estratégicos españoles, la pérdida de protagonismo de Iberoamérica en términos de interés para la defensa nacional o de comercio de industria de defensa, así como determinadas incongruencias entre los medios y los modos, y los fines. Las conclusiones discuten la inclusión acrítica de diversas iniciativas como diplomacia de defensa y la ausencia de un planteamiento estratégico desde un enfoque del poder blando.

Palabras clave: diplomacia de defensa, España, estrategia, Iberoamérica, poder blando.

Abstract

Spain has been deploying its defense diplomacy towards Ibero-America for decades but, despite the interest that this issue has triggered, a patent absence of theoretical approaches persists. However, there is a growing scientific literature making use of the *soft power* concept to explain the strategic implications of the defense diplomacy. For this reason, this research adopts the mentioned conceptual framework to examine a field of the political-diplomatic relations between Spain and Ibero-America with two objectives: first, to study whether the initiatives do indeed fit into this *soft power* concept; and second, to investigate its strategic approach. To accomplish those goals, an analysis of top-level Spanish political-strategic documents and other official documentary sources is carried out, as well as a review of the specialized bibliography of the area, and of other documents made from specialized institutions. The results show the ambiguity and limitations of the Spanish strategic objectives, the loss of prominence of Ibero-America in terms of interest for the national defense, or trade in the defense industry, and certain inconsistencies between the ways, means and ends. The conclusions section discusses the uncritical inclusion of various initiatives under the defense diplomacy category, and the lack of a strategic approach from a *soft power* approach.

Key words: defence diplomacy, Ibero-America, *soft power*, Spain, strategy.

Sumario

1. Introducción | 2. La diplomacia de defensa como poder blando | 3. La diplomacia de defensa española en Iberoamérica: la posición estratégica | 4. Instrumentos de la diplomacia española en Iberoamérica | 5. Cooperación industrial y tecnológica, y las exportaciones españolas de material de defensa hacia Iberoamérica | 6. Conclusiones | Referencias bibliográficas

Cómo citar este artículo

Bueno, A. y Gallego Cosme, M.J. (2021): "La diplomacia de defensa de España en Iberoamérica: ¿una estrategia de poder blando?", *methaodos. revista de ciencias sociales*, 9 (1): 27-44. <http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.435>

1. Introducción

El vínculo entre España e Iberoamérica en asuntos militares y de defensa sobresale menos que otras relaciones, como las culturales, las económicas o las comerciales. Diversos factores podrían explicar esta situación: la inexistencia de conflictos de soberanía entre España y los Estados iberoamericanos; los distintos tipos de amenazas a la seguridad que enfrentan las sociedades, alejadas en primer término de desafíos militares, y las cuales configuran marcos institucionales diferentes¹; la ausencia de estrategias articuladas hacia la región (Gratius, 2010); la débil tradición y trayectoria de las organizaciones regionales de defensa (Sanahuja y Verdes-Montenegro, 2014), lo que ha provocado una preferencia por el bilateralismo antes que el multilateralismo; o el menor peso de la región en la geopolítica mundial (Gallego Cosme, 2014).

No obstante, en las últimas décadas España ha desarrollado iniciativas e instituciones a través de las Fuerzas Armadas –FAS– y el Ministerio de Defensa dirigidas al fomento de la relación iberoamericana en el ámbito de defensa y militar: misiones humanitarias, agregadurías de defensa, cursos de formación para oficiales, visitas de cortesía, participación en foros regionales, etc. Este conjunto de actividades se ha encuadrado de forma progresiva bajo la denominación de “diplomacia de defensa”, un tipo particular de diplomacia implementada para conseguir los objetivos de la política exterior y de defensa mediante el uso cooperativo de los medios de la defensa y de las fuerzas armadas. A este esfuerzo contribuyó decisivamente la publicación por parte del Ministerio de Defensa español (2011a) del Plan de Diplomacia de Defensa –PDD, en adelante–.

Muchos trabajos se han ocupado *in extenso* de describir y analizar todas esas acciones, así como sus posibilidades futuras en el espacio iberoamericano (Artal Delgado, 1999; CESEDEN, 2004, 2006, 2007, 2014; Raggio Cachinero, 2004; Suárez Pertierra, 2004; Raggio Cachinero, 2007; Díaz Barrado y Vacas Fernández, 2010). También ha habido una creciente literatura sobre la diplomacia de defensa en particular, lo que refleja el interés por la cuestión (Sanz Roldán, 2000; Azuara Blanco, 2009; IEEE, 2016; Bartolomé, 2017; CESEDEN, 2017). Por su lado, desde la orilla iberoamericana la atención ha sido aun menor y con una mirada interregional antes que transatlántica (Arancibia, 2012; Mijares, 2014; Gastaldi, 2017).

De esta revisión se concluye, en efecto, la preferencia por parte española de la opción bilateral entre España y los Estados iberoamericanos, y la existencia de una “caja de herramientas” más que una planificación estratégica. Así mismo, son trabajos que inciden especialmente en su potencial avance, lo que revela una política aún en construcción. Además, presentan un enfoque descriptivo-analítico y, en algunos casos, una nítida perspectiva institucional. Por este motivo suelen eludir cualquier ambición teórica: en general, ofrecen una definición del término operativa –es decir, recogiendo las actividades que se comprenden dentro de la diplomacia de defensa según fuentes oficiales del país– o, posteriormente, la aportada por el propio PDD. Ambas características, enfoque y ausencia teórica, coinciden con el estado del arte de la investigación en España sobre temas de defensa (Bueno, 2019, 2020), así como con el estado de la cuestión general sobre el concepto de diplomacia de defensa: criticado por la renuncia a producir una idea distintiva, dando lugar así a un concepto vacío tanto descriptiva como analíticamente (Winger, 2014)².

Sin embargo, desde el campo de la seguridad internacional se aprecia una reciente y fructífera investigación preocupada por expandir el marco teórico de este concepto y, así, su capacidad explicativa (entre otros: Atkinson, 2014; Winger, 2014; Baldino y Carr, 2016; Allen *et al.*, 2020; Kennedy, 2020; Trunkos, 2020). Estos autores lo abordan desde la idea de poder blando –*soft power*– (Nye, 1990). Estudian el uso del instrumento militar de forma no coactiva por parte de los Estados; esto es, la diplomacia de defensa como componente del poder blando desplegado con el fin de cooptar a otro país y lograr sus fines estratégicos. Aunque hay trabajos en la academia española que estudian total o parcialmente las relaciones de España con Iberoamérica desde la óptica del *soft power*, en ellos la política de defensa ha quedado sin analizar (Noya, 2008; Palacio de Oteyza, 2008; Del Arenal, 2009; Del Arenal, 2011).

¹ Crimen organizado, narcotráfico, violencia urbana o desastres naturales son algunos de los principales retos a la seguridad en la región. Además, en muchos de los países no hay una clara distinción legal entre las funciones militares y las policiales, por lo que hay una superposición entre la defensa nacional y la seguridad ciudadana (Rojas Aravena, 2012: 53).

² Otras críticas han apuntado al término mismo, bien porque ahonda en la confusión acerca de las “múltiples” diplomacias y su eventual potencial explicativo (Riordan, 2017), bien por la dificultad de acoplar su actividad, eminentemente castrense, al quehacer diplomático tradicional, que es fundamentalmente civil (Lucinescu, 2017).

Dadas estas razones, este artículo examina con dos objetivos la política de diplomacia de defensa de España hacia Iberoamérica a partir del concepto de poder blando. Un objetivo descriptivo, ante la carencia de estudios: analizar si las actividades de diplomacia de defensa de España en la región encajan efectivamente en dicho concepto. Otro explicativo: investigar el planteamiento estratégico de esta política en este ámbito de estudio; y con este fin, se pregunta tanto por el desarrollo de la política de diplomacia de defensa de España hacia Iberoamérica, como por su despliegue en términos estratégicos –es decir, la alineación de los fines políticos, los modos y los medios militares (Bueno, 2018)– en cuanto que ejercicio de poder blando. Esta segunda pregunta parte de la hipótesis de que España despliega esta política sin una articulación estratégica de su potencial capacidad de influencia en dichos términos.

Así, esta investigación es original en el espacio iberoamericano ante la carencia de trabajos previos sobre esta temática y perspectiva –insertándola además dentro de los debates de los estudios de seguridad internacional–, al igual que relevante científica y políticamente como caso de estudio dentro del marco más amplio de la relación entre España y los Estados de Iberoamérica. Se realiza desde una metodología cualitativa de revisión de bibliografía especializada y análisis de contenido de fuentes primarias, en particular convenios de cooperación y documentos político-estratégicos de seguridad y defensa, y militares de primer nivel; a saber: PDD de 2011; Estrategias de Seguridad Nacional de 2011, 2013 y 2017; Directivas de Defensa Nacional –DDN– desde su publicación como no confidenciales, es decir, desde el año 1992; Directivas de Política de Defensa –resumen ejecutivo de la 2012 y la de 2020; las anteriores permanecen clasificadas–; Estrategia Militar Española de 2003; Concepto de Empleo de las FAS de 2017; Libro Blanco de Defensa del 2000; Revisión Estratégica de la Defensa de 2003; y Estrategia de Acción Exterior –EAE– de 2015³. Además, se desarrolla una metodología cuantitativa descriptiva para el examen de las exportaciones.

La estructura de este artículo, además de esta introducción, se ordena en cinco partes. Un primer apartado teórico dedicado a explicar la diplomacia de defensa desde el enfoque del *soft power*. A continuación, se desarrolla el análisis central a partir de tres ejes fundamentales: i) visión estratégica española sobre Iberoamérica; ii) actividades e instrumentos militares y de defensa en el marco del PDD; y iii) comercio de defensa –exportaciones– como práctica de esa actividad diplomática. Finaliza con un epígrafe de conclusiones y líneas futuras de investigación.

2. La diplomacia de defensa como poder blando

La definición original de poder blando surge de la bien reconocida tesis del politólogo estadounidense Joseph Nye (1990), quien distinguió entre aquel y el poder duro –*hard power*– que los Estados ejercen en su política exterior. Así, el *soft power* se caracteriza por utilizar instrumentos no coercitivos, basados en la persuasión y atracción, para obtener los resultados preferidos mediante la cooptación de otros actores (Nye, 2004, 2011). La influencia no coactiva es una premisa esencial de este tipo de poder, por lo que *a priori* pareciera que sustrae de su concepto el empleo del poder militar. Este planteamiento es erróneo, pues obviaría que los medios de defensa también pueden ser usados de forma no violenta y no coercitiva. En consecuencia, las actividades de diplomacia de defensa pueden ser examinadas desde un enfoque de poder blando⁴.

Su potencial analítico se refleja en diversas definiciones: Trunkos (2020) subraya el atractivo nacional en la proyección del poder; Winger (2014), Cheyre (2013), así como Cottey y Foster (2004) coinciden en destacar el uso no violento, relacional y cooperativo de las fuerzas armadas y las demás instituciones de defensa en tiempos de paz. Estos últimos autores (2004) también apuntan su empleo como instrumento de la política exterior y de seguridad, mientras que Winger (2014) y Cheyre (2013) inciden en su finalidad de cooptación y/o influencia en otro gobierno para avanzar los objetivos estratégicos.

³ En el momento de redactar estas líneas, hay una nueva EAE en trámite parlamentario y pendiente de su aprobación. En el borrador facilitado no se aprecian variaciones sustanciales respecto a esta política.

⁴ El concepto también ha sido objeto de críticas que han señalado su debilidad como categoría de análisis para las teorías de las Relaciones Internacionales (Hall, 2010; Baumann y Cramer, 2017) o las asunciones implícitas que adopta en el plano comunicativo (Torres Soriano, 2015). No eludiendo estas consideraciones, este trabajo es coherente con la consideración de Hall (2010) acerca de su estudio como “categoría de práctica”, pues así se valora este tipo de diplomacia.

De estas diversas definiciones sobresale, en primer lugar, la finalidad estratégica de su empleo como forma de cooptación. En esta línea, Baldino y Carr (2016: 139) afirman la importancia de que haya un alineamiento de los medios y los modos para alcanzar dichos fines, es decir, una estrategia. El objetivo final de tales esfuerzos no es solo fomentar la cooperación como un bien *per se*, sino construir asociaciones en beneficio de los intereses nacionales. Para Winger (2014), si bien la ausencia de violencia en las relaciones de diplomacia de defensa es un rasgo fundamental, no es una característica unificadora ni definitiva: la clave del uso pacífico de la fuerza militar estriba en el esfuerzo por difundir las ideas, visiones del mundo y las preferencias políticas y, en fin, la ambición por moldear el pensamiento estratégico y las instituciones del otro país a través de la cooptación.

En segundo lugar, se remarca el uso no violento y no coactivo del instrumento militar. Esto constituye la distinción con respecto al *hard power*, no constriñendo el uso de la fuerza armada a este tipo de poder. En este sentido, Winger (2014) enfatiza la necesidad de examinar la diplomacia de defensa a la luz del poder blando, pues “la vinculación errónea de lo militar como institución con el poder duro como práctica nos ha cegado en su capacidad de ser empleado de otro modo”. Por ello, la idea de poder militar como poder blando aumenta también su potencial explicativo, ya que evita la confusión entre la naturaleza del recurso utilizado –militar– y la aplicación misma de ese recurso –de forma coactiva o no– para un determinado fin. Por tanto, los instrumentos y acciones militares y de defensa pueden ser clasificados como *hard power* o como *soft power*, según ilustra la Tabla 1.

Tabla 1. Acciones y recursos de defensa según tipo de poder

	Poder duro	Poder blando
Acciones	Uso de fuerza militar convencional; ocupación de un territorio, despliegue de tropas privadas; etc.	Cooperación militar, intercambios de personal militar; despliegue de fuerzas de paz, etc.
Recursos	Presupuesto militar, tamaño militar, bases y despliegues en el exterior, etc.	Integración en alianzas militares, relaciones sociales entre personal militar, etc.

Fuente: Elaboración propia a partir de Trunkos (2020: 5).

Además, el poder blando del Estado puede analizarse en relación, bien a sus recursos, bien a su comportamiento y acción. Aunque la literatura se ha centrado más en el primer elemento, para Trunkos (2020: 3) el uso intencional e interactivo del poder blando es también relevante por cuanto refleja los fines estratégicos del Estado. Con esta lógica, el empleo de los instrumentos militares toma pleno sentido en la aplicación del poder blando. En ese punto, Winger (2014) retoma la propuesta inicial de Nye para especificar que la diplomacia de defensa se corresponde con el “modelo directo” de ejercicio del *soft power*, el cual se dirige directamente a las élites del otro estado para lograr que adopten una posición favorable a sus intereses⁵.

Así, la diplomacia de defensa puede enmarcar una amplia variedad de iniciativas: intercambios de oficiales; programas de enseñanza militar, entrenamiento y formación de tropas; despliegues –bases militares–; agregadurías de defensa; acuerdos bilaterales de cooperación; labores de asesoramiento; visitas a unidades militares; ejercicios y maniobras conjuntas; capacitación de personal de defensa militar y civil; suministro de equipo militar; participación en foros institucionales; etc. (Cottey y Foster, 2004; Atkinson, 2014, Winger, 2014; Allen *et al.*, 2020; Kennedy, 2020; Martínez Machain, 2020). En cuanto a la promoción de la industria de defensa, hay autores que no la consideran (Andreeva, 2020), mientras que otros la incluyen expresamente (Muthanna, 2011); opción esta última adoptada en esta investigación.

⁵ El “modelo indirecto”, por su parte, buscaría propiciar una atmósfera beneficiosa influyendo en la opinión pública a través de programas de desarrollo, ayuda humanitaria o apoyo en catástrofes.

3. La diplomacia de defensa española en Iberoamérica: la posición estratégica

Las FAS y el Ministerio de Defensa español despliegan desde hace décadas numerosas actividades calificadas como diplomacia de defensa desde la valoración de los lazos históricos y culturales que la unen al continente, así como el deseo por promover la seguridad en los Estados americanos. Del análisis de los documentos político-estratégicos se deduce una posición estratégica de España respecto a Iberoamérica construida en torno a dos variables: la geopolítica, como espacio de interés, y la propiamente estratégica. Fin último en todos ellos es la intención de contribuir a un orden internacional estable y seguro. Si bien, puede interpretarse que, la voluntad de que dichas relaciones permitan a España “integrarse en el sistema y multiplicar capacidades e influencia sobre situaciones de riesgo” (DDN, 2020), es un recurso para tratar de incrementar su poder relativo.

Se aprecia una agenda de defensa muy securitizada que relega la seguridad militar; rasgo marcado en lo concerniente a la región iberoamericana. Presenta el déficit de la indeterminación de intereses y prioridades estratégicas. Las formulaciones son genéricas en cuanto a los objetivos estratégicos. La apuesta reiterada por crear climas de confianza no sustancia un objetivo de cooptación propio del poder blando. Resulta difícil deducir líneas de actuación –aunque algunos documentos establecen directrices amplias– o trazar una cadena lógica de modos, medios y objetivos. Además, se advierte una aparente confusión entre modos –bilateralismo, diplomacia de defensa...– y medios –fuerzas armadas– con los propios fines.

De esta vaguedad estratégica se ha de deducir que la enumeración de regiones objeto de atención supone una suerte de priorización de áreas de interés. En ellas se suele distinguir entre el entorno geográfico y el cultural (DDN, 1996), un eufemismo para diferenciar los espacios europeo y mediterráneo del iberoamericano. La relevancia de Iberoamérica es explicada por los lazos culturales, sociales o económicos, sin que se concreten las derivadas en política de defensa. Ocupa una posición preferente pero no prioritaria, siendo secundaria tras Europa y el Mediterráneo-Norte de África; incluso en varios documentos es enunciada detrás de Oriente Medio o África Occidental –como en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017–.

Al estudiar la primera variable, se aprecia que la DDN 1992 fue el primer documento en el que se exhorta a velar por la seguridad más allá de los límites territoriales. En esa DDN, como en las siguientes, se sustenta la importancia de Iberoamérica en virtud de esos vínculos históricos; a ellos se les suma en algún momento el peso de las relaciones económicas (Estrategia Española de Seguridad, 2011). Coincidiendo con el giro en política exterior del presidente Aznar, la “vocación atlantista” sirvió para proyectarla (Revisión Estratégica de la Defensa, 2003) y, en fechas más recientes (DDN, 2012), se ha justificado por ser origen de tráfico ilícitos que alcanzarían España vía el Golfo de Guinea, en África Occidental.

Pese a la persistencia de su presencia, se repara en que el elemento “identitario” de esta relación transatlántica –a fuer de lazos históricos– ha ido perdiendo efectivamente fuerza y protagonismo ante la presión geopolítica de escenarios más próximos con riesgos y amenazas más acuciantes. Se observa cómo “el Mediterráneo” ha dado paso al “Norte de África” como teatro de actuación, así como África Subsahariana u Oriente Medio concitan mayor preocupación. De hecho, la idea de la promoción de una “Comunidad Iberoamericana de Naciones” (DDN, 2004; EAE, 2015) ha desaparecido de las estrategias de defensa para dejar paso, por ejemplo, en la DDN 2020, al simple énfasis en las relaciones bilaterales. El concepto de comunidad parece haber sido superado y, así, las expectativas por parte de España de influir en el nivel regional (Muñoz, 2011).

Otra visión marcada por la geografía, pero con un componente ideacional, es la de España como “puente natural” entre Europa e Iberoamérica. La Estrategia Española de Seguridad 2011 afirma que el vínculo entre ambas regiones es fundamental para la gobernanza mundial. La idea de España como vector de integración y/o colaboración se repite en todos los documentos e, incluso, en otros es ampliada a otras organizaciones de seguridad y defensa (Libro Blanco de la Defensa, 2000; Concepto de Empleo de las FAS, 2017) o a la relación América Latina-EE. UU. (Estrategia de Seguridad Nacional, 2013). La aspiración española de ser “nación anfitriona” es obstaculizada, empero, por consideraciones políticas: la limitación al plano bilateral (García Encina, 2013; Martínez Vázquez, 2013), la mediatización, que no potenciación, de la influencia española precisamente por ser un miembro más de la UE (Del Arenal, 2009) o la menor trascendencia en esta materia de América Latina para Europa (Rojas Aravena, 2012).

Respecto a la segunda variable, el intento de España por sustanciar esa posición de enlace se realiza sin explicitar cuáles son las asunciones estratégicas. Ello no detrae de subrayar la opción multilateral para la prosecución de la paz y la seguridad internacional y, en particular, la estabilidad, seguridad y desarrollo de

los Estados iberoamericanos. Para estas generosas finalidades las FAS son concebidas como instrumento. Las misiones de paz y humanitarias que las FAS condujeron durante los noventa fueron motor de modernización, internacionalización y prestigio (Martínez y Durán, 2017). Así, estas experiencias se han valorado como ejemplo para las fuerzas armadas iberoamericanas (Libro Blanco de la Defensa, 2000), apostando por la participación combinada (DDN, 2008). Se interpretan como un mecanismo para alejarlas del pretorianismo y de las concepciones más tradicionales de defensa, pero también como una forma efectiva de “contribuir a la reforma y modernización de la seguridad y la defensa” (DDN, 2008). Esta “vía española” de transitar hacia un ejército con nuevas misiones puede explicar los intentos de España por constituirse en nación-marco de una fuerza iberoamericana. También se ha propuesto la cooperación conjunta en tareas de pensamiento y programas para la resolución de conflictos (Revisión Estratégica de la Defensa, 2003).

A partir de la DDN 2008 se hizo hincapié en la diplomacia de defensa como vehículo de las relaciones a través de la intensificación del bilateralismo y el multilateralismo. Su consecuencia fue el PDD (Ministerio de Defensa, 2011a). Sin embargo, la Directiva de Política de Defensa 2012, reafirmando su necesidad, especificó la conveniencia de elaborar un nuevo plan; una idea nunca desarrollada ni repetida a propósito de la publicación de las estrategias de seguridad nacional, la EAE 2015 o la DDN 2020. Esto significa que el PDD ha quedado desfasado del planeamiento estratégico tanto de la política exterior como de defensa.

4. Instrumentos de la diplomacia española en Iberoamérica

Las actividades de diplomacia de defensa se remontan varios lustros atrás. El hito más importante de esta política se dio con la publicación del PDD en 2011. Fue elaborado para crear un marco de actuación con el fin de alinear y racionalizar las políticas exteriores y de defensa (Ministerio de Defensa, 2011b). Por supuesto, su proyección es global, pero Iberoamérica es una de las regiones destacadas. No obstante, el PDD (Ministerio de Defensa, 2011a) no representa un esfuerzo netamente original, en tanto que sistematiza las iniciativas ya existentes. Su virtud, por tanto, reside en la estructuración planteada.

El PDD se constituye como el documento de referencia puesto que enumera los instrumentos que España considera integrantes de esta categoría de relaciones diplomáticas. De su examen se deducen dos tipos de actividades: por una parte, con una función transversal, las actividades de representación, y de Reforma del Sector de Seguridad –RSS– y fortalecimiento de capacidades. Por otro, el resto de instrumentos: acuerdos de cooperación, visitas, enseñanza y formación, participación en ejercicios e intercambios, reuniones bilaterales, y cooperación industrial y tecnológica (Ministerio de Defensa, 2011a: 28-32).

Las labores de representación son, por su naturaleza, las más reconocibles como parte de las funciones diplomáticas tradicionales. En el caso de los asuntos de defensa, quedan bajo responsabilidad de los agregados militares, quienes dependen jerárquicamente de ese ministerio (Real Decreto 959/2005: art. 2). Destacan dos tareas asignadas como diplomacia de defensa: “relacionarse con las autoridades de defensa del Estado receptor (...) para solicitar información, y para comunicarles las posiciones nacionales en materia de su competencia, [y] prestar apoyo a las iniciativas y actividades del Ministerio de Defensa en el Estado receptor” (*Ibid.*: art. 4). Se trata de cometidos rara vez evidenciados públicamente, pero de estos se infiere que sus funciones son clave para buena parte de las distintas manifestaciones de la diplomacia de defensa.

Tabla 2. Agregadurías de defensa de España en Iberoamérica y sus concurrencias

Agregadurías	Concurrencias
Argentina	Paraguay y Uruguay
Brasil	—
Chile	Bolivia
Colombia	Ecuador
Cuba	República Dominicana y Venezuela
México	—
Nicaragua	El Salvador, Guatemala y Honduras
Perú	—

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Defensa (2020a) y Gaviña (2020).

En estos momentos hay nueve agregadurías militares españolas en Iberoamérica, aunque las concurrencias que tienen asignadas cinco de ellas permiten una cobertura que llegaría hasta 17 de los 19 Estados de la región –todos salvo Panamá y Costa Rica, que formalmente no tienen Fuerzas Armadas–⁶, como se muestra en la Tabla 2. Recientemente se ha clausurado –oficialmente, por motivos económicos– la agregaduría en Venezuela (Rodríguez, 2020) y se baraja la posibilidad de cerrar igualmente la de Nicaragua.

Según el PDD (Ministerio de Defensa, 2011a: 29-30) el concepto de RSS se refiere a la capacidad de un Estado para “atender a sus necesidades de seguridad y defensa de forma consistente con las normas democráticas y con los principios aceptados de buen gobierno, transparencia y respeto al Estado de Derecho”. Dentro del ámbito militar, estas actuaciones se suelen plasmar en intercambios de información y procedimientos. En cuanto al fortalecimiento de capacidades, puede entenderse como parte de un esquema general de RSS o bien, de forma concreta, a la contribución que se da a un Estado concreto para mejorar sus fuerzas armadas (Ministerio de Defensa, 2011a). De ahí su carácter transversal. Pese a esta relevancia, lo cierto es que España no ha desarrollado una doctrina propia de RSS que favorezca una finalidad estratégica (Bueno y Bueno, 2018), ni el fortalecimiento de capacidades es aplicado a través de misiones militares en Iberoamérica.

Por otro lado, la extensión de los acuerdos de cooperación varía según el área a cubrir. En el caso de las relaciones de España respecto a Iberoamérica, hay tres niveles de cooperación: el marco hemisférico de seguridad, el ámbito regional iberoamericano en conjunto y, finalmente, el plano bilateral (Raggio Cachinero, 2007: 208). El primero, enmarcado en el esquema de seguridad hemisférica, se refiere al término acuñado en el seno de la Organización de los Estados Americanos –OEA– para un abordaje común de las nuevas amenazas de la postguerra fría (OEA, 2003: arts. I-IV). España tiene presencia como invitada en diferentes espacios de este foro multilateral en calidad de miembro observador. Estos espacios son los que propiciarían el segundo nivel mencionado: las instancias de las reuniones sectoriales emanadas de la agenda común de la Conferencia Iberoamericana de Estados. No obstante, un repaso a su histórico a todas estas iniciativas y a la documentación producida durante cada secretariado técnico permite comprobar que la seguridad y la defensa son temas que no han sido trabajados (SEGIB, 2020).

De igual manera se pueden destacar otra serie de logros, como: la membresía de España en la Junta Interamericana de Defensa como observador permanente desde 2006 (Raggio Cachinero, 2007: 211), la presentación de la EES por parte de la Misión Observadora Permanente de España ante la OEA en la sesión celebrada el 8 de noviembre de 2011, la participación de la primera estudiante española en el Colegio Interamericano de Defensa de Washington (OEA, 2007) o la más reciente comparecencia de la Ministra de Defensa con ocasión de la XIV Conferencia de ministros de Defensa de las Américas (Ministerio de Defensa, 2020b); hitos positivos, aunque en todo caso de menor entidad. Completando el espectro de actuación están los acuerdos de cooperación de corte bilateral: son los principales a considerar y los que la propia PDD prioriza a efectos prácticos (Ministerio de Defensa, 2011a: 59). Actualmente hay firmados con todos los países salvo con Costa Rica, Panamá y Venezuela, aunque solo constan en vigor dos: el de Brasil de 2015 y el de Uruguay de 2019 (BOE, 2018; BOE, 2019).

Por su parte, las visitas –oficiales y/o cortesía– de defensa son una actividad que también cuenta con una larga tradición. El PDD las subdivide en tres categorías: las de autoridades, las escalas de buques y aeronaves militares, y las de unidades militares –tanto de tipo ceremonial como las de respuesta ante desastres– (Ministerio de Defensa, 2011a: 29). Las primeras se refieren específicamente a las que pueden darse entre los ministros de defensa y/o sus funcionarios de alto nivel, y se consideran de gran utilidad para el estrechamiento de las relaciones bilaterales en el marco del diálogo político y estratégico (Moliner González, 2016: 89). No obstante, en España esta modalidad apenas ha destacado en su vertiente iberoamericanista, ya que se ha venido enfocando en visitas a los grandes aliados de la OTAN y en los viajes de revista a las tropas desplegadas en zonas de conflicto.

La segunda tipología de visitas se traduce para España, por ejemplo, en la participación de la Patrulla Águila –el grupo de vuelo acrobático del Ejército del Aire– en competiciones y exhibiciones internacionales o, sobre todo, en las numerosas escalas que realiza el buque-escuela Juan Sebastián Elcano de la Armada en puertos americanos en sus singladuras de instrucción.

⁶ Existe una elevada relación de reciprocidad en este campo ya que hay 14 agregados de defensa de Estados iberoamericanos acreditados en Madrid –con las ausencias de Panamá, Costa Rica, Bolivia, Honduras y Cuba– (MAEUEC, 2020).

En cuanto a las terceras, y en particular en lo concerniente al segundo tipo –apoyo en calamidades–, resulta difícil su clasificación como poder blando a luz del enfoque teórico adoptado, por lo que hay que descartarlas dentro de esta política; en todo caso, serían parte del “modelo indirecto” de *soft power*.

La enseñanza y la formación se enarbola como una de las modalidades más utilizadas por parte de la PDD española y, por razones lingüísticas y culturales, la que acaso se ha venido privilegiando en mayor medida en el ámbito iberoamericano. Por su relevancia, sobresale el curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos, organizado cada año por la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de España –ESFAS–, dependiente del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional –CESEDEN–. Su importancia radica en que, graduando a unos 40 alumnos en cada edición (ESFAS, 2020), se constituye como la única oferta formativa de esta naturaleza en el ámbito hispanoamericano.

Así mismo, el CESEDEN forma parte de la Asociación de Colegios de Defensa Iberoamericanos y todos los años participa en su Conferencia de Directores, que en 2020 cumplieron su XXI edición (IDN, 2020). En cualquier caso, la acción formativa española para con Iberoamérica también cuenta con la posibilidad de invitar a alumnos extranjeros en los cursos de Estado Mayor o en los específicos de los Ejércitos y Armada (Moliner González, 2016: 87) y en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil (Ministerio de Defensa, 2019: 134).

De igual manera, el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado –IUGM–, vinculado al Ministerio de Defensa y a la Universidad Nacional de Educación a Distancia, instauró en 2002 la “Semana Iberoamericana sobre la paz, la seguridad y la defensa” para “crear un espacio iberoamericano propio que promoviera una cultura de la seguridad y de la defensa y como foro de diálogo [...] entre los mundos académico y militar de ambos lados del Atlántico” (IUGM, 2020a). Igualmente, desde que se inauguran sus “Jornadas de estudios de seguridad” en 2009, diversas ediciones han contado con paneles dedicados a la región, en los que han participado académicos y militares del ámbito iberoamericano (IUGM, 2020b). Pese a lo prolífico de este renglón formativo, la evaluación institucional de los réditos de estas actividades en los términos aquí considerados está por realizar.

Los ejercicios militares conjuntos, multilaterales o bilaterales, tienen el objetivo de dotar de entrenamiento práctico a las unidades involucradas al tiempo que se contribuye a incrementar el conocimiento mutuo, la interoperabilidad y la cooperación (Ministerio de Defensa, 2011a). A pesar de que este tipo de ejercicios son frecuentes para España, principalmente con los socios de la OTAN, estos apenas se han llevado a cabo con Estados iberoamericanos. La excepción se encontró en la instrucción conjunta en 2002 de los contingentes de República Dominicana, El Salvador, Honduras, Nicaragua y España previa al despliegue en Irak bajo la Brigada Plus Ultra comandada por este último país. Esta coalición “iberoamericana” fue una iniciativa que no ha sido repetida ni replicada (Bartolomé, 2017). Tampoco se ha dado una concurrencia conjunta en misiones internacionales al margen de la mencionada.

En relación con este instrumento, se puede aludir a los intercambios de personal militar entre distintas fuerzas armadas –o la colaboración de estos en determinadas organizaciones internacionales (Sánchez Herráez, 2016: 124)–. Se enarbolan como otro elemento cohesionador que fomenta la confianza entre aliados, contribuyendo así al desarrollo del concepto de seguridad cooperativa (Moliner González, 2016: 91). Como en los anteriores casos, resulta complicado encontrar evidencias de este tipo de prácticas para con Iberoamérica salvo acaso en movilidad de profesorado (Raggio Cachinero, 2004: 109).

Por último, las reuniones bilaterales engloban un buen número de escenarios en los que las dos partes pueden encontrarse: desde las de Alto Nivel hasta las de expertos, pasando por las de Estado Mayor, los grupos de trabajo o las Comisiones Mixtas (Ministerio de Defensa, 2011a: 31). Aunque las diferencias entre estas reuniones y las visitas a veces solamente se encuentran en la semántica, convencionalmente se entiende que las primeras deben tener lugar de forma frecuente –normalmente semestral, anual o cada dos años–, mientras que las segundas tienen un carácter algo más extraordinario. Tal es el caso de las Comisiones Mixtas, que suelen ser la antesala de otras colaboraciones posteriores, consolidadas habitualmente en forma de programas de cooperación bilaterales (Moliner González, 2016: 89). Con Iberoamérica, España mantiene comisiones de este tipo con prácticamente todos los Estados (Ministerio de Defensa, 2011a: 59), aunque resulta complicado saber cuántas operan actualmente con normalidad, ya que su cadencia suele variar mucho en el tiempo.

5. Cooperación industrial y tecnológica, y las exportaciones españolas de material de defensa hacia Iberoamérica

La cooperación industrial y tecnológica puede considerarse como un tipo particular de relación dada su especificidad –confidencialidad, política económica e I+D– y elevado cariz técnico. A partir de una premisa de eficiencia presupuestaria y del gasto público, se invierte en el fortalecimiento –o sostenimiento– de ciertos sectores estratégicos nacionales, tratando de cumplir con las necesidades de las FAS (Ministerio de Defensa, 2015a). Esta razón justifica por qué los aspectos vinculados con las adquisiciones y compras son tan relevantes (García Ruiz, 2011).

Según el PDD, este instrumento quiere contribuir “al desarrollo y consolidación de sectores industriales estratégicos, y se lleva a cabo a través de programas en el ámbito de armamento y material, junto con actividades de la industria de defensa” (Ministerio de Defensa, 2011a: 31), siendo “el objetivo primordial de la PDD 2011” (Núñez García-Saúco, 2011: 19). La DPD 2000 sostiene su significatividad. A efectos prácticos, puede desplegarse mediante diversas modalidades de la diplomacia de defensa de los ya revisados –por ejemplo, la orientación hacia esta actividad de las agregadurías de defensa–, siendo su manifestación más evidente la de tipo comercial.

Con un 3% de cuota del mercado mundial, España es el séptimo exportador internacional en material de defensa desde 2014. Este hecho permite dimensionar el crecimiento exponencial que ha experimentado una industria que, hace tan solo dos décadas, apenas tenía un peso residual a nivel global (Martí Sempere, 2016: 42). Las principales causas que sostienen esta tendencia –fundamentalmente, el protagonismo de los sectores aeroespacial y naval, así como los contratos consignados a través de iniciativas europeas (González, 2018)– explican cómo el ámbito iberoamericano apenas representa una pequeña fracción del comercio español en materia de defensa.

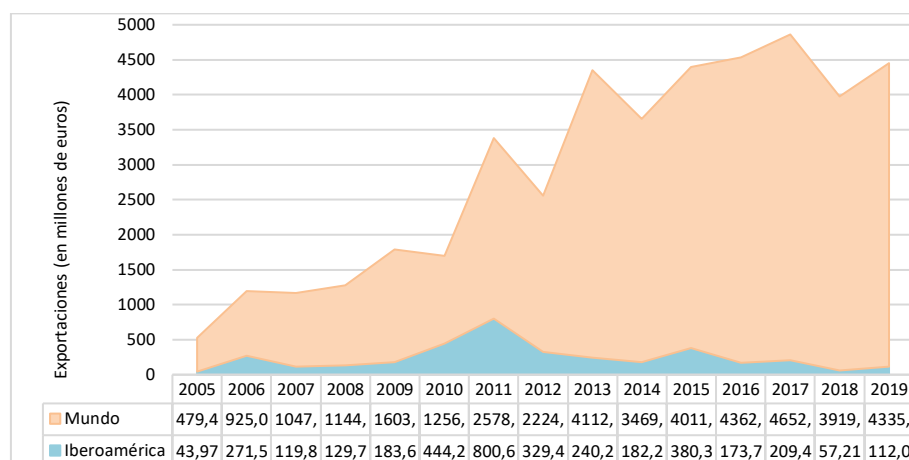
Las cifras correspondientes al último ejercicio permiten ilustrar este panorama. Atendiendo al valor bruto de las exportaciones, solo dos Estados iberoamericanos figuran entre los 25 primeros compradores: Brasil y Colombia, ocupando las posiciones 9 y 25 respectivamente (MINCOTUR, 2019: 68-9). No es una situación nueva, sino una realidad que, salvo excepciones coyunturales, se produce desde hace tiempo pese a que los principales importadores a los que España vende armamento sí hayan ido cambiando. Como reflejo, en los años 80 del pasado siglo América Latina recibía un tercio de las exportaciones de este tipo, aunque solo representaba el 14% del valor total (Fisas Amengol, 1988: 41). En los últimos años, los principales compradores se encuentran, sobre todo, entre los aliados de la OTAN (González, 2018) y el promedio que representa Iberoamérica en el grueso de las exportaciones se sitúa en torno al 4,4% sobre el total⁷.

Los últimos lustros son ilustrativos de esta tendencia. El Gráfico 1 permite comparar la evolución de las exportaciones españolas a nivel mundial e iberoamericano desde 2005. Las compras desde Iberoamérica tienden a ser cada vez menos significativas para España, tanto en cuantía como en proporción respecto al total. Aunque es el gasto militar de la región es notoriamente reducido en comparación con el del resto del mundo (Rojas Aravena, 2012: 48), es pertinente acentuar también que España no se halla entre sus principales exportadores –Estados Unidos, Francia, Alemania y Países Bajos (Wezeman *et al.*, 2019: 8-9)–. Otro de los motivos que explicarían esta situación es el relativamente escaso peso de la manufactura española de armas ligeras⁸, que es un renglón especialmente demandado en todo el continente americano (Holtom y Pavesi, 2018: 19-26), en muchos casos por dinámicas domésticas conflictuales que terminan determinando las necesidades de compra (Kollias *et al.*, 2018).

⁷ Si bien, muchos de los bienes exportados no están dirigidos a las fuerzas armadas, sino a la policía u otras entidades privadas. Ello implicaría que estas cifras serían algo menores. De igual manera, sería discutible la inclusión los aparatos de segunda mano, los materiales manufacturados en el marco de consorcios en los que participan compañías extranjeras o los productos y tecnologías de doble uso —que son los que pueden llegar a tener un uso tanto civil como militar (MINCOTUR, 2020a)—. En general, es complejo analizar este sector dada la enorme variedad de productos y servicios potencialmente exportables que caen bajo esta rúbrica: armas pequeñas y/o ligeras, artillería pesada, buques, carros de combate, aeronaves, químicos, programas informáticos, etc. (Ministerio de Defensa, 2019).

⁸ España se situaría en la posición 14º, con un 2% de la cuota de mercado global (Picard *et al.*, 2019, 20-21).

Gráfico 1. Exportaciones españolas de material de defensa mundiales y a Iberoamérica, de manera comparada

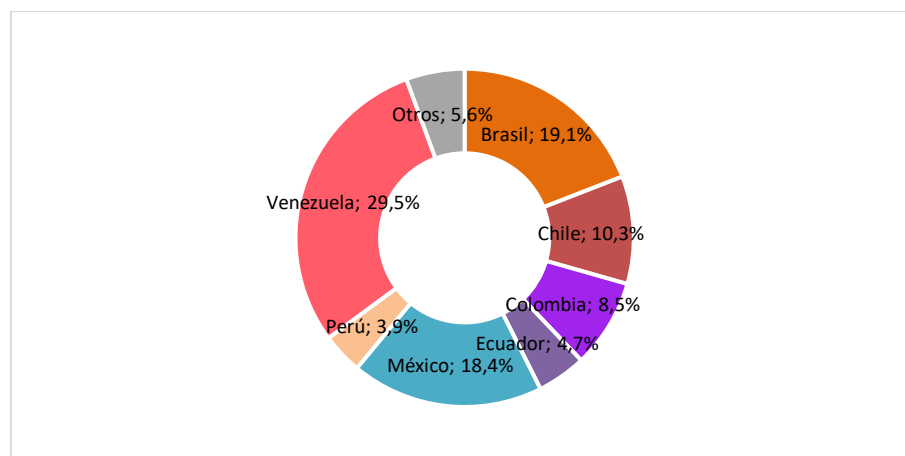


Fuente: Elaboración propia a partir de los reportes anuales del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2020b) entre 2005 y 2019.

Los años en los que se aprecian repuntes en las ventas a Iberoamérica –2006, 2015 y, sobre todo, entre 2010 y 2012– se debieron, mayormente, a acuerdos ejecutados únicamente con uno o dos Estados. En el primer año mencionado, se consignan en la región 271 millones de euros debidos sobre todo a la venta de un submarino Scorpene a Chile y tres aviones de transporte a Brasil por 178,6 y 74 millones de euros, respectivamente (MINCOTUR, 2006: 11). El trienio 2010-2012 suma casi 1600 millones de euros para la región gracias a la venta de siete buques a Venezuela por 950 millones de euros y 14 aviones con repuestos a México por 320 millones de euros (MINCOTUR, 2010: 69; MINCOTUR, 2011: 68; MINCOTUR, 2012: 72). En 2015, año en el que se exportaron bienes y servicios de esta índole a Iberoamérica por 380 millones de euros, las transacciones estuvieron más repartidas, únicamente destacando la venta de cuatro aviones de transporte a México por valor de 120 millones de euros (MINCOTUR, 2015: 73).

La mención a estos cuatro Estados –Venezuela, Brasil, México y Chile– en relación con los momentos en los que el comercio de material militar a la región aumentó no debe extrañar ya que, para los quince años de referencia, estos concentran tres cuartas partes de dichas exportaciones, tal como se observa en el Gráfico 2. De cualquier modo, se trata de Estados que, si bien suelen destacar respecto al resto por el volumen de sus importaciones –salvo Venezuela en los últimos años–, las proporciones a las que se hace referencia se explican básicamente a partir de compras muy extraordinarias.

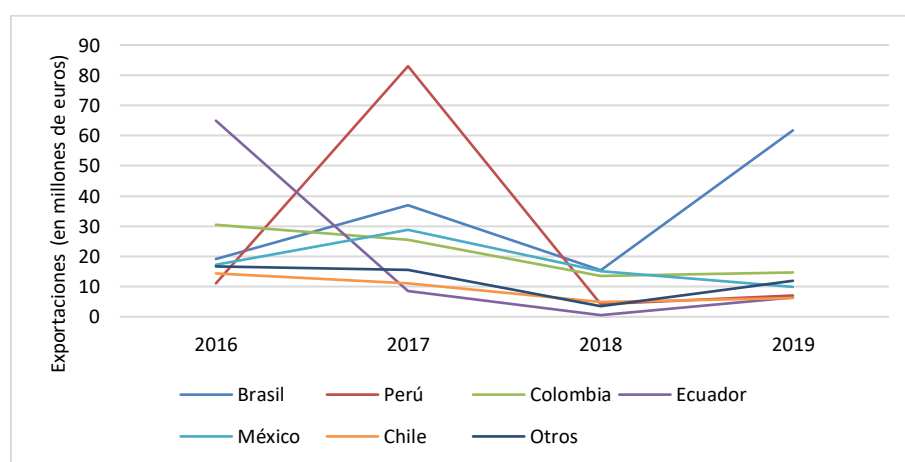
Gráfico 2. Proporción de las exportaciones españolas hacia Iberoamérica según Estado comprador



Fuente: Elaboración propia a partir de los reportes anuales del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2020b) entre 2005 y 2019.

Un recuento al comportamiento de los principales importadores de material de defensa a España de los últimos cuatro años pone de manifiesto cuán variable puede llegar a ser este mercado. Así lo refleja el Gráfico 3. Para este período, Venezuela no se encuentra entre los primeros socios de España –y, de hecho, para 2019 tan solo importó bienes por poco más de 9.000 euros–, mientras que, de los tradicionales compradores, solo Brasil repite encabezando la lista. En efecto, este último es el que ostenta la primera posición, fundamentalmente por la compra de una aeronave de transporte valorada en 45,6 millones de euros en 2019 (MINCOTUR, 2019: 72). A este Estado le sigue Perú, que se integra en la lista sobre todo por la compra de un buque oceanográfico en 2017 (MINCOTUR, 2017: 11) y Colombia por compras en diversos conceptos.

Gráfico 3. Exportaciones españolas de material de defensa a Iberoamérica (2016-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de los reportes anuales del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2020b) entre 2016 y 2019.

Estos números y su evolución evidencian el peso decreciente de España como socio comercial en la región, así como la alternancia entre mercados y primeros Estados receptores; es decir, la carencia de mercados consolidados. Más allá de las cifras, no parece colegirse un vínculo entre los eventuales esfuerzos de la diplomacia de defensa en su conjunto con los resultados comerciales y de cooperación industrial.

6. Conclusiones

Pese a la atención que instituciones y académicos han venido otorgando a las acciones españolas de diplomacia de defensa focalizadas hacia Iberoamérica, persiste la ausencia de exámenes teóricos y/o empíricos. Desde este punto de vista, el concepto de poder blando brinda un excelente marco para otorgar profundidad analítica el estudio de esta política. Este se concibe como el empleo de las fuerzas armadas de forma no coactiva ni violenta para influir en la élite de otro Estado con el fin de cooptarlo y alinearlo con los propósitos estratégicos del país que la desarrolla. Por esta razón, y en respuesta al primer objetivo de investigación, se evidencia que no todas las actividades de diplomacia de defensa pueden ser comprendidas como parte de una estrategia de *soft power* por el mero hecho de que sean realizadas por las fuerzas armadas.

No obstante, buena parte de las iniciativas rubricadas como de diplomacia de defensa podrían calificarse, en primer término, como propias de esta política. En efecto, se dirigen a las élites de los Estados iberoamericanos: bien a los gobiernos, a los responsables de la política de defensa o a los –futuros– altos oficiales de las fuerzas armadas. Sin embargo, resulta difícil encuadrar en esta diplomacia las visitas de cortesía de unidades señeras o las misiones de ayuda humanitaria desplegadas desde hace décadas. Tales actividades y operaciones cumplen otros propósitos, pero no se alinean con los fines estratégicos subrayados.

En lo que respecta al segundo objetivo de la investigación, resulta complicado establecer un vínculo cierto entre todos los instrumentos descritos bajo la diplomacia de defensa y una estrategia definida de poder blando que pretenda moldear ideas, preferencias políticas o instituciones con una finalidad de cooptación estratégica. El estudio de los documentos político-estratégicos muestra objetivos de política muy generales, faltos de concreción y delimitación. España plantea su política de diplomacia de defensa como fomento de las relaciones de confianza con una comunidad –entendida como– histórica; es decir, hay una confusión en esa literalidad entre los eventuales medios y los modos –FAS y relaciones de confianza– con unos fines de *soft power*. Así mismo, se aprecia cómo Iberoamérica ha ido descendiendo entre las prioridades geoestratégicas de España, toda vez que el “giro atlantista” obedeció a un alineamiento preferente con los Estados Unidos, mientras que el elemento ideacional de “comunidad iberoamericana” ha ido difuminándose. La tensión identidad-geopolítica es evidente. En cuanto al PDD, es más una herramienta de organización –que ordenó toda la pléyade de iniciativas en marcha desde hacía años–, que de planificación, la cual además se ha quedado descolgada del planeamiento estratégico.

El análisis de los distintos instrumentos desarrollados ofrece interesantes conclusiones: en primer lugar, el siempre loable propósito de contribuir a la estabilidad y seguridad de los Estados a través de la RSS carece de una doctrina y orientación propias. En segundo, el reciente cierre de agregadurías en Venezuela o en una región clave como Centroamérica muestra un repliegue en la región. En tercero, en los foros regionales, donde España viene incrementando su presencia, los debates políticos en materia de defensa ocupan un lugar secundario. No obstante, estos marcos multilaterales parecen configurarse como escenario propicio para avanzar en esta política dado que los acuerdos bilaterales en vigor son escasos. Además, y en este sentido, se advierte la falta de recurrencia de los encuentros bilaterales. En cuarto lugar, las visitas institucionales, aunque periódicas, pierden significatividad frente a la frecuencia y dimensiones de las realizadas a otros aliados. En quinto, hay dudas de los réditos –en términos de influencia– que las actividades educativas puedan aportar, aunque ciertamente es una de las iniciativas de mayor colaboración y proyección; está presente la posibilidad de estimular un pensamiento estratégico iberoamericano a través de esta vía (Calvo Albero, 2020). Por último, resulta llamativo el escaso número de ejercicios bilaterales conjuntos que se despliegan. En esta área sí se puede afirmar el fracaso de España por constituirse en nación-marco de una eventual “fuerza iberoamericana” en operaciones internacionales al abrigo de diferentes organizaciones internacionales o coaliciones *ad hoc*.

Sobre la cooperación industrial y las exportaciones, atendiendo tanto a las discontinuidades temporales de ciertas acciones de diplomacia de defensa como al bajo –y descendiente de forma progresiva– peso de las exportaciones españolas en Iberoamérica, cabe cuestionarse hasta qué punto esta modalidad de diplomacia tiene éxito en este sector comercial. A mayor ahondamiento, existen importantes limitaciones para medir qué tipos de bienes han de ser clasificados como parte de esta diplomacia, pues parece cuestionable incluir toda compraventa internacional como producto de la misma. Por otro lado, a tenor de las características de las principales exportaciones españolas de defensa y las necesidades del mercado iberoamericano, no parece que la región represente un cliente potencial en el medio y largo plazo.

No obstante, dada la naturaleza original de esta investigación las conclusiones de este artículo deben ser necesariamente preliminares. Esta primera aproximación requiere de futuros trabajos que puedan medir, en efecto, este poder blando –como ha propuesto Trunkos (2020)– o que profundicen en las particularidades de las diversas actividades y recursos de la diplomacia de defensa española. De igual manera, puede abrir otras líneas de investigación, ya que ha mostrado la utilidad y relevancia del marco teórico para ser aplicado en otros casos de estudio.

Referencias bibliográficas

- Arancibia, D. (2012): “Diplomacia de Defensa: una aproximación conceptual”, *Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*. Disponible en web: <https://studylib.es/doc/6214681/diplomacia-de-defensa--una-aproximaci%C3%B3n-conceptual>
- Allen, M., Flynn, C., Machain y Stravers, A. (2020): “Outside the Wire: U.S. Military Deployments and Public Opinion in Host States”, *American Political Science Review*, 114 (2): 346-341. <https://doi.org/10.1017/S0003055419000868>

- Andreeva, A. (2020). "El análisis comparativo de las Diplomacias de Defensa española y rusa", *Relaciones Internacionales*, 29 (58): 217-239. <https://doi.org/10.24215/23142766e096>
- Artal Delgado, J. A. (2000): "Relaciones entre las Fuerzas Armadas", en *CESEDEN: Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década*, Monografías del CESEDEN 43, Ministerio de Defensa. Disponible en web: <https://publicaciones.defensa.gob.es/iberoamerica-un-reto-para-espa-a-y-la-union-europea-en-la-proxima-decada.html>
- Atkinson, C. (2014): *Military soft power: Public diplomacy through military educational exchanges*. Maryland: Rowman & Littlefield.
- Azuara Blanco, I. (2009): "Diplomacia de defensa", *Boletín de información* 308, CESEDEN. Disponible en web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3090622.pdf>
- Baldino, D. y Carr, A. (2016): "Defence diplomacy and the Australian defence force: smokescreen or strategy?", *Australian Journal of International Affairs*, 70 (2): 138-158. <https://doi.org/10.1080/10357718.2015.1113229>
- Bartolomé, M. C. (2017): "Diplomacia de Defensa y Fuerzas Armadas Españolas en Iberoamérica", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 3 (2): 261-280. <http://dx.doi.org/10.18847/1.6.14>
- Baumann, P. y Cramer, G. (2017): "El poder, ¿blando o profundo?: Un ensayo de crítica constructiva", *Las Torres de Lucca: revista internacional de filosofía política*, 6 (10): 177-214.
- BOE (2018): *Tratado con Uruguay*. Disponible en web: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-789
- (2019): *Tratado con Brasil*. Disponible en web: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-684
- Bueno, A. (2018): "De los Estudios Estratégicos. Conceptualización y evolución de un campo de estudio", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4 (1): 237-256. <http://dx.doi.org/10.18847/1.7.14>
- (2019): "La evolución de los estudios estratégicos en la comunidad académica española: análisis de su agenda de investigación (1978-2018)", *Revista Española de Ciencia Política*, 51: 177-203. <https://doi.org/10.21308/recp.50.07>
- (2020): "Desde los márgenes de la 'seguridad y la defensa': la literatura científica española sobre estudios estratégicos", en Sanahuja, J.A., et al. eds.: *100 años de Relaciones Internacionales. Una mirada reflexiva*: 211-223. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bueno, A. y Bueno, A. (2018): "A la búsqueda de una doctrina española sobre reforma del sector de seguridad: estado de la cuestión", Análisis GESI, 23/2018, *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*. Disponible en web: <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-b%C3%BAqueda-de-una-doctrina-esp%C3%B1ola-sobre-reforma-del-sector-de-seguridad-estado-de-la>
- Calvo Alberio, J.L. (2020): "El pensamiento estratégico militar en España e Iberoamérica", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 22 (44): 495-519. <https://dx.doi.org/10.12795/araucaria.2020.i44.23>
- CEFAS (2017): *Concepto de empleo de las Fuerzas Armadas*. Disponible en web: <https://ejercitodelaire.defensa.gob.es/EA/ejercitodelaire/es/noticias/noticia/Concepto-de-empleo-de-las-Fuerzas-Armadas-2017/>
- CESEDEN (2004): "Las fronteras del mundo iberoamericano", Monografías del CESEDEN 68, *Ministerio de Defensa*. Disponible en web: <https://publicaciones.defensa.gob.es/fronteras-del-mundo-iberoamericano-las.html>
- (2006): "Hacia una política de cooperación en seguridad y defensa con Iberoamérica", Monografías del CESEDEN, 84, *Ministerio de Defensa*. Disponible en web: <https://publicaciones.defensa.gob.es/hacia-una-politica-de-cooperacion-en-seguridad-y-defensa-con-iberoamerica.html>
- (2007): "Seguridad y defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación", Documentos de Seguridad y Defensa 15, *Ministerio de Defensa*. Disponible en web: <https://publicaciones.defensa.gob.es/seguridad-y-defensa-en-iberoamerica-posibilidades-actuales-para-la-cooperacion.html>
- (2014): "Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa", Cuadernos de Estrategia 171, *Ministerio de Defensa*. Disponible en web: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno_Estrategia_171.pdf
- Cheyre, J. E. (2013): "Defence Diplomacy", en Cooper, A. et al. eds.: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*: 369-382. Oxford: Oxford University Press.

- Cottey, A. y Foster, A. (2004): "Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance", *Adelphi Papers, IISS*, 44 (365): 1-84.
- Díaz Barrado, C. M. y Vacas Fernández, F. dirs. (2010): *Guía del espacio iberoamericano de paz, seguridad y defensa*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Directiva de Defensa Nacional 1/1992, de 27 de marzo.
- 1/1996, de 20 de diciembre.
 - 1/2000, de 1 de diciembre.
 - 1/2004, de 30 de diciembre.
 - 1/2008, de 30 de diciembre.
 - 1/2012, de 1 de julio.
 - 1/2020, de 11 de junio.
- Directiva de Política de Defensa de 2012.
- 2020.
- Del Arenal, C. (2009): "Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina", en Del Arenal, C. coord.: *España y América Latina: 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*. Madrid: Marcial Pons.
- (2011): *Política exterior de España y relaciones con América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Estrategia Militar Española de 2003.
- Estrategia de Acción Exterior de 2015
- ESFAS (2020): *Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos*. Disponible en web:
https://www.defensa.gob.es/ceseden/esfas/cursos/cursos_diplomacia_defensa/cursos/CursoAEEOSI.htm
- Estrategia Española de Seguridad de 2011.
- 2013.
 - 2017.
- Fisas Amengol, V. (1988): "Las exportaciones españolas de armamento a América Latina en la década de los ochenta", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 14: 41-62.
- Gallego Cosme, M. J. (2014): "Geopolítica del Atlántico Sur: insularidad y proyección del poder", *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 119.
- Gaviña, S. (2020): "El agregado militar español en Cuba controlará los asuntos militares de España en Venezuela", *ABC*. Disponible en web: https://www.abc.es/internacional/abci-espana-cierra-agregaduria-militar-venezuela-202012101939_noticia.html
- García Encina, C. (2013): "América Latina y la OTAN", *Documentos de Seguridad y Defensa* 54: 9-21. Disponible en <https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/P/D/PDF398.pdf>
- García Ruiz, M. (2011): "Beneficios de la cooperación industrial: Los programas del Ministerio de Defensa español y su futuro", en CESEDEN, *La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria*, Cuadernos de Estrategia, 154, Ministerio de Defensa, Disponible en web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3834930.pdf>
- Gastaldi, S. (2017): "El CDS como plataforma de la diplomacia de defensa Argentina (2008-2015)", *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4 (2): 175-197. <http://doi.org/10.26792/RBED.v4n2.2017.74981>
- Gratius, S. (2010): "¿Por qué España no tiene una política hacia América Latina?", *FRIDE*. Disponible en web: <https://eulacfoundation.org/es/system/files/S9%2BPor%20que%20Espa%C3%B1a%20no%20tiene%20una%20pol%C3%ADtica%20hacia%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>
- González, M. (2018): "Spain beats its own record with €4.3 billion in weapons exports", *El País*. Disponible en web: https://english.elpais.com/elpais/2018/05/15/inenglish/1526369634_710320.html
- Hall, T. (2010): "An unclear attraction: a critical examination of soft power as an analytical category", *The Chinese Journal of International Politics*, 3 (2): 189-211. <https://doi.org/10.1093/cjip/poq005>
- Holtom, P. y Pavesi, I. (2018): "Trade updates 2018", *Small Arms Survey*. Disponible en web: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/S-Trade-Update/SAS-Trade-Update-2018.pdf>
- IDN (2020): "XXI Conferência de Diretores de Colégios de Defesa Ibero-americanos 2020". Disponible en web: <https://www.idn.gov.pt/pt/agenda/Paginas/XXI-CDCDIA.aspx>

- IUGM (2020a): *Semana iberoamericana sobre la paz, la seguridad y la defensa*. Disponible en web: <https://iugm.es/congresos-y-jornadas/que-es-la-semana-iberoamericana/>
- (2020b): *Jornadas de estudios de seguridad*. Disponible en: <https://iugm.es/category/actividades-2/jornadas-de-estudios-de-seguridad/>
- Kennedy, G. (2020): *Defense Engagement since 1900. Global Lessons in Soft Power*. Estados Unidos: University Press of Kansas.
- Kollias, C., Paleologou, S. M., Tzeremes, P. y Tzeremes, N. (2018): "The demand for military spending in Latin American countries", *Latin American Economic Review*, 27 (11). <https://doi.org/10.1186/s40503-018-0059-8>
- Libro Blanco de la Defensa (2000).
- Lucinescu, A. (2017): "Defence diplomacy is not always diplomacy: an inquiry into a partly misleading conceptual correlation", *Strategic Impact*, 1: 61-74.
- MAEUEC (2020): *Cuerpo Consular acreditado a 28 de diciembre de 2020*. Disponible en web: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/Protocolo/Documents/2ALISTA.pdf>
- Martí Sempere, C. (2016): *Una estrategia industrial para la defensa. Consideraciones para una revisión*. Disponible en web: https://www.researchgate.net/publication/316460841_Una_estrategia_industrial_para_la_defensa_Consideraciones_para_una_revision
- Martinez Machain, C. (2020): "Exporting Influence: U.S. Military Training as Soft Power", *Journal of Conflict Resolution*, 65 (2-3): 313-341. <https://doi.org/10.1177/0022002720957713>
- Martínez Vázquez, F. (2013): "Cooperación entre la Unión Europea e Iberoamérica en seguridad y defensa", *Documentos de Seguridad y Defensa 54: España y su posible papel en las iniciativas de "Partenariado" Iberoamericano en OTAN e iniciativas CSDP en la UE*. Disponible en web: <https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/P/D/PDF398.pdf>
- Martínez, R., y Durán, M. (2017): "International missions as a way to improve civil-military relations: the Spanish case (1989-2015)", *Democracy and Security*, 13 (1): 1-23. <https://doi.org/10.1080/17419166.2016.1236690>
- Mijares, V. M. (2014): "Consideraciones sobre el sistema suramericano de diplomacia de defensa", *Iberoamericana*, 14: 184-187.
- Ministerio de Defensa (2011a): *Plan de Diplomacia de Defensa*. Disponible en web: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/plan-diplomacia-defensa.pdf>
- (2011b): "El Plan de Diplomacia de Defensa refuerza el papel de España en el mundo", 20 de julio de 2011. Disponible en web: https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2011/07/DGC_110720_plan_diplomacia_defensa.html
- (2015a): *Estrategia industrial de defensa 2015*. Disponible en web: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/dgamdocs/estrategia-industrial-defensa-2015.pdf>
- (2019): *Catálogo de la Industria Española de Defensa 2019-2020*. Disponible en web: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/portalservicios/catalogo/CatalogoDGAMcastellano.pdf>
- (2020a): *Agregadurías y Consejeros ante Organismos Internacionales*. Disponible en web: <https://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/segenpol/agregadurias/>
- (2020b): *Robles interviene como invitada especial en la XIV Conferencia de ministros de Defensa de las Américas*. Disponible en web: <https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2020/12/DGC-201203-intervencion-ministra-conferencia-americas.html>
- MINCOTUR (2006): *Estadísticas españolas de exportación de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso*. Disponible en web: https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Material%20Defansa%20Doble%20Uso/2006/Estad%C3%ADsticas%20espa%C3%B1olas%20de%20comercio%20exterior%20en%202006.pdf
- (2010): *Estadísticas españolas de exportación de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso*. Disponible en web: https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Material%20Defansa%20Doble%20Uso/2010/Exportaciones%20espa%C3%B1olas%20en%202010.pdf

- (2011): *Estadísticas españolas de exportación de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso*. Disponible en web: https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Material%20Defansa%20Doble%20Uso/2011/Exportaciones%20espa%C3%B1olas%20en%202011.pdf
- (2012): *Estadísticas españolas de exportación de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso*. Disponible en web: https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Material%20Defansa%20Doble%20Uso/2012/Exportaciones%20espa%C3%B1olas%20en%202012.pdf
- (2015): *Estadísticas españolas de exportación de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso*. Disponible en web: https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Material%20Defansa%20Doble%20Uso/2015/Estadisticas%20espa%C3%B1olas%20de%20exportaci%C3%B3n%20en%20el%20A%C3%B1o%202015.pdf
- (2017): *Estadísticas españolas de exportación de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso*. Disponible en web: https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Material%20Defansa%20Doble%20Uso/2017/Exportaciones%20espa%C3%B1olas%20en%20el%20A%C3%B1o%202017.pdf
- (2019): *Estadísticas españolas de exportación de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso*. Disponible en web: https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Material%20Defansa%20Doble%20Uso/2019/Material-Defensa-ultimo-periodo.pdf
- (2020a): *Productos y tecnologías de doble uso: exportación*. Disponible en web: <https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Regimenes/Paginas/FAQS/productos-doble-uso.aspx>
- (2020b): *Histórico de informes de materiales de defensa*. Disponible en web: https://comercio.gob.es/ImportacionExportacion/Informes_Estadisticas/Paginas/Historico_Material_Defensa.aspx
- Moliner González, J. A. (2016): "El concepto español de diplomacia de defensa", en *IEEE, Diplomacia de defensa: la defensa en la acción exterior del Estado*, DT-01/2016. Disponible en web: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEET01-2016_DiplomaciaDefensa.pdf
- Muñoz, M. (2011): "La urgente definición de los ejes de la política exterior española hacia Iberoamérica", *UNISCI*, 27: 133-149. http://doi.org/10.5209/rev_unis.2011.v27.38146
- Muthanna, K. (2011): "Military Diplomacy", *Journal of Defence Studies*, 5 (1): 1-15.
- Noya, J. (2008): "La contribución de América latina al poder blando de España en el mundo", *Real Instituto Elcano*, ARI nº 79/2008. Disponible en web: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido!ut/p/a1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNQ1zcA73dDQ38_YKNDRwtFN1cnf2cDf1DjFULsh0VAepxmvsl/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI79-2008
- Núñez García-Saúco, A. (2011), "Diplomacia de defensa: la defensa en la acción exterior del Estado", en *IEEE, Diplomacia de defensa: la defensa en la acción exterior del Estado*, DT-01/2016. Disponible en web: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEET01-2016_DiplomaciaDefensa.pdf
- Nye, J. (1990): *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.
- (2004): *Soft Power: The means to success in world politics*. New York: Public Affairs.
- (2011): *The Future of Power: Its Changing Nature and Use in the Twenty-First Century*. New York: Public Affairs.
- OEA (2003): "Declaración de seguridad en las Américas". Disponible en web: http://www.oas.org/juridico/spanish/decl_security_sp.pdf
- (2007): "Colegio Interamericano de Defensa da la bienvenida a la Clase XLVII". Disponible en web: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=CID-04-07
- (2011): "Otros Temas de la Comisión de Seguridad Hemisférica". Disponible en web: <https://www.oas.org/csh/spanish/otrostemas.asp>
- Palacio de Oteyza, V. (2008): "¿Cuatro años más de política exterior?", *Política Exterior*, 121: 95-107. Disponible en web: <https://www.politicaexterior.com/articulo/cuatro-anos-mas-de-politica-exterior/>

- Picard, M., Holtom, P. y Mangan, F. (2019): "Trade Update 2019, Transparency, and South-east Asia Spotlight", *Small Arms Survey*. Disponible en web: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/S-Trade-Update/SAS-Trade-Update-2019.pdf>
- Raggio Cachinero, B. (2004): "Contribución militar a la comunidad iberoamericana de paz, seguridad y defensa", en CESEDEN, *Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones*, Cuadernos de Estrategia 126, Ministerio de Defensa. Disponible en web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1977944.pdf>
- Raggio Cachinero, B. (2007): "La cooperación de defensa iberoamericana", en IEEE, *Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos*, Cuadernos de Estrategia 136, Ministerio de Defensa. Disponible en web: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3035528.pdf>
- Real Decreto 959/2005, de 29 de julio, por el que se regulan las Agregadurías de Defensa.
- Revisión Estratégica de la Defensa de 2003.
- Riordan, S. (2017): "Stop inventing 'New Diplomacies'", *Center on Public Diplomacy*, 21 de junio de 2017. Disponible en web: <https://uscpublicdiplomacy.org/blog/stop-inventing-new-diplomacies>
- Rodríguez, A. (2020): "Defensa cerrará el 30% de las agregadurías militares en el extranjero", *Voz Populi*. Disponible en web: https://www.vozpopuli.com/espana/defensa-agregadurias-militares-extranjero_0_1418259395.html
- Rojas Aravena, F. (2012): "Seguridad internacional, el espacio y posición de América Latina", en VV.AA., *Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica*, Cuadernos de Estrategia 158, Ministerio de Defensa. Disponible en web: http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2013/Cuaderno_158.html
- Sanahuja, J. A., y Verdes-Montenegro Escáñez, F. J. (2014): "Seguridad y defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR", en Serbin, A., Martínez, L. y Ramanzini, H. coords.: *Anuario de la Integración de América Latina y el Caribe 2013-14*: 487-529. Buenos Aires: CRIES.
- Sánchez Herráez, P. (2016): "La presencia militar en la red político-diplomática", en IEEE, *Diplomacia de defensa: la defensa en la acción exterior del Estado*, DT-01/2016. Disponible en web: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET01-2016_DiplomaciaDefensa.pdf
- Sanz Roldán, F. (2000): "La diplomacia de defensa: una aproximación desde España", *Arbor*, 165 (651): 519-527. <https://doi.org/10.3989/arbor.2000.i651.982>
- SEGIB (2020): "Seguimiento de mandatos de las Cumbres Iberoamericanas". Disponible en web: <https://mandatos.segib.org/es/lista-mandatos-temas>
- Suárez Pertierra, G. (2004): "Paz, seguridad y defensa en Iberoamérica. Una reflexión común", en CESEDEN, *Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones*, Cuadernos de Estrategia, 126, Ministerio de Defensa. Disponible en web: <http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2011/cuaderno-126.html>
- Torres Soriano, M. R. (2015): "El poder blando: ¿una alternativa a la fuerza militar?", *Seguridad, Ciencia & Defensa*, 1(1): 100-113.
- Trunkos, J. (2020): "Comparing Russian, Chinese and American Soft Power Use: A New Approach", *Global Society*. <https://doi.org/10.1080/13600826.2020.1848809>
- Wezeman, P. D., Fleurant, A., Kuimova, A., Tian, N. y Wezeman, S.T. (2019): "Trends in international arms transfers 2018", SIPRI. Disponible en web: https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-03/fs_1903_at_2018.pdf
- Winger, G. (2014): "The Velvet Gauntlet: A Theory of Defense Diplomacy". Paper presentado en *What Do Ideas Do?: Junior Visiting Fellows' Conferences*, Institut Für die Wissenschaften vom Menschen, Viena. Disponible en web: <https://www.iwm.at/publications/5-junior-visiting-fellows-conferences/vol-xxxiii/the-velvet-gauntlet/>

Breve CV de los autores

Alberto Bueno es Profesor de Ciencia Política en la Universidad Pablo de Olavide y candidato a doctor (investigador contratado del plan nacional de Formación de Profesorado Universitario) en Ciencias Sociales de la Universidad de Granada. Líneas de investigación: política de defensa española, estudios estratégicos y relaciones civiles-militares.

Mario J. Gallego Cosme es Doctor en paz y seguridad internacional por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM), España. Diplomático de carrera e investigador del Instituto de Educación Superior en Formación Diplomática y Consular (INESDYC) de la República Dominicana. Líneas de investigación: geopolítica, insularidad y relaciones internacionales.

Sobre las instituciones estatales de seguridad en América Latina: similitudes y particularidades frente al caso español

On state security institutions in Latin America: Similarities and particularities in comparison to the Spanish case

Álvaro Cremades Guisado

 <https://orcid.org/0000-0001-9347-5061>

Universidad Nebrija, España.

acremades@nebrija.es

Recibido: 14-02-2021
Aceptado: 30-03-2021



Resumen

Las instituciones estatales de seguridad han jugado un papel determinante en el desarrollo histórico de América Latina en muy diferentes coyunturas, que van desde conflictos armados internos hasta dictaduras militares. Sin embargo, el conocimiento del que disponemos sobre el funcionamiento de dichas instituciones es, debido a diversas razones, limitado, por lo que en muchas ocasiones han predominado las aproximaciones esencialistas que ofrecen una imagen simplificada. Tras caracterizar la labor investigadora en instituciones estatales de seguridad como parte de la denominada "investigación en asuntos sensibles", partiendo de los procesos intra y extrarregionales que han dado forma a estas instituciones como contexto general, el presente trabajo realiza una aproximación exploratoria a algunas de las características que su práctica ha encontrado en los países que conforman América Latina, tales como la opacidad de las instituciones estatales de seguridad de la región, la particularidades de las relaciones cívico-militares en el subcontinente, y la existencia de barreras disciplinares; características estas que, con ciertas particularidades, se ponen también de manifiesto en España.

Palabras clave: nuevos institucionalismos, seguridad nacional, relaciones cívico-militares, trabajo de campo, secreto.

Abstract

State security institutions have played a determining role in the historical development of Latin America at very different junctures, ranging from internal armed conflicts to military dictatorships. However, the knowledge we have about the functioning of these institutions is, due to various reasons, limited, which is why on many occasions essentialist approaches that offer a simplified image have predominated. Starting from the intra and extra-regional processes that have shaped these institutions as a general context, and after characterizing the investigative work in state security institutions as part of the so-called "investigation in sensitive matters", this paper makes an exploratory approach to some of the particularities that its practice has found in Latin American countries, such as the opacity of state security institutions in the region, the particularities of civil-military relations in Latin America, and the existence of disciplinary barriers. These characteristics that, with certain peculiarities, are also present in Spain.

Key words: new institutionalism, national security, civil-military relations, fieldwork, secrecy.

Sumario

1. Introducción | 2. Aspectos metodológicos: la investigación en temas sensibles | 3. Sobre el desarrollo históricos de las instituciones estatales de seguridad en América Latina: actores extrarregionales e intrarregionales | 4. Características en la investigación en instituciones estatales de seguridad en América Latina | 5. Similitudes y particularidades del estudio de las instituciones estatales de seguridad en España | 6. Conclusiones | Referencias bibliográficas

Cómo citar este artículo

Cremades, A (2021): "Sobre las instituciones estatales de seguridad en América Latina: similitudes y particularidades frente al caso español" *methaodos. revista de ciencias sociales*, 9 (1): 45-59. <http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.447>

1. Introducción

La teoría institucional ha sido tradicionalmente considerada como uno de los elementos constitutivos de la Ciencia Política como disciplina, con Commons y Veblen como los principales exponentes del institucionalismo de la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, con la revolución conductista de mediados de siglo, el estudio de las instituciones perdería su notable protagonismo a favor de un marcado individualismo metodológico. En la actualidad, y desde los años ochenta, los denominados “nuevos institucionalismos” han dado lugar a un renovado interés en el estudio de las instituciones por la ciencia política, abarcando aproximaciones que ofrecen distintas explicaciones sobre el funcionamiento institucional y mantienen diferentes agendas de investigación.

El desarrollo histórico de las instituciones se ha visto profundamente condicionado por las necesidades existentes en lo que a provisión de seguridad se refiere. La inauguración de la modernidad, y particularmente la aparición de la tradición contractualista, pone de manifiesto que la provisión de seguridad es una actividad fundamental para la autoconservación de cualquier comunidad política, siendo uno de los elementos constitutivos del contrato social, y por tanto, del Estado (Vallespin, 1984). Sin embargo, la seguridad nunca ha dejado de ser un concepto en disputa, que se presta a muy diferentes aproximaciones semánticas por parte de un abanico variado de disciplinas de las Ciencias Sociales y sus respectivas corrientes teóricas, con sus propias estrategias metodológicas de investigación, existiendo notables carencias de diálogo entre ellas (Bourbeau, 2016).

Aunque ocasionalmente ciertas aproximaciones llegan a considerar a América Latina un bloque dotado de un alto grado de homogeneidad (y así es en algunos ámbitos, como el religioso o el lingüístico), el desarrollo histórico de la región se ha construido en base a dinámicas de carácter nacional considerablemente diversas, haciendo que las caracterizaciones esencialistas del subcontinente no permitan identificar las realidades e identidades superpuestas que lo componen (Whitehead, 2009). Ello es perfectamente extensible a la articulación estatal en América Latina y, por tanto, a los procesos de institucionalización concernientes a la provisión de seguridad por parte de los Estados de la región, que han encontrado gran disparidad en su desarrollo, particularmente desde comienzos del siglo XX. Sin embargo, las aproximaciones esencialistas y polarizadas también se han replicado en este ámbito, ofreciendo descripciones simplificadas de un panorama diverso¹. Al mismo tiempo, las instituciones estatales de seguridad de los países de la región, además de relacionarse entre sí de diferente modo, se han visto también condicionadas por actores de naturaleza extrarregional, entre los que se encuentra España.

Pese a que en no pocas ocasiones a América Latina se le ha denominado “continente de paz” por el escaso número de conflictos interestatales acaecidos durante el siglo XX (Súarez, 2004; Malamud, 2004), sus instituciones estatales de seguridad han jugado un gran protagonismo incuestionable en el devenir de la región. No obstante, nuestro conocimiento sobre estas instituciones es, día de hoy y por diversas razones, limitado. La investigación sobre las actividades y procedimientos empleados por las instituciones estatales de seguridad enfrenta casi sin excepción una gran cantidad de obstáculos particulares, sea cual fuere la casuística concretar a tratar. Estos obstáculos, que se expresan con algunas especificidades en América Latina, serán objeto de discusión más adelante.

¹ Resulta necesario señalar que, pese a la innegable diversidad existente a nivel subcontinental aquí mencionada, no es menos cierto que existe una cierta identidad latinoamericana compartida por los países de la región, que incluye también la dimensión de la seguridad. De acuerdo con Buzan, América del Sur constituye un Complejo de Seguridad Regional (CRS), es decir, “un grupo de estados cuyas preocupaciones primarias de seguridad se unen entre sí de forma suficientemente cerrada que su seguridad nacional no puede ser razonablemente considerada una aparte de otra” (Buzan, 1983: 106). Estas percepciones comunes en materia de seguridad implican a su vez un condicionamiento de considerable importancia en la morfología de sus Estados, generando procesos de transformación institucional profundamente interrelacionados que afectan de forma particular a la arquitectura de sus instituciones estatales de seguridad a un nivel nacional, algunos de los cuales se abordarán más adelante.

2. Aspectos metodológicos: la investigación en temas sensibles

Coloquialmente hablando, es innegable que investigaciones acerca de instituciones como las anteriormente mencionadas pueden ser consideradas sensibles. Pero ¿qué son, ya en términos más conceptualmente rigurosos, los temas sensibles? Existen varias aproximaciones al concepto, entre las cuales ha ganado una mayor popularidad la realizada por Lee, que define la investigación en temas sensibles como “investigación que potencialmente supone una amenaza sustancial para aquellos que están o han estado involucrados” (Lee, 1993: 4). Siguiendo con la distinción realizada por Lee y Renzetti (1990), la investigación en asuntos sensibles está agrupada en torno a cuatro ejes fundamentales, a saber: el área personal privada; la desviación social; la profanación de elementos percibidos como sagrados; y el ejercicio de la coerción y la dominación o los intereses de individuos u organizaciones poderosas. Se trata, en consecuencia, de una categoría amplia en la que tienen cabida un amplio espectro de temáticas, entre las que sin ningún inconveniente pueden ser incluidas las investigaciones sobre instituciones estatales de seguridad, particularmente cuando de ellas se desprende alguna forma de trabajo de campo destinado a la recopilación de información.

El desarrollo de investigaciones con un fuerte componente de trabajo de campo en instituciones estatales de seguridad se inaugura tras la II Guerra Mundial. En 1946, *American Journal of Sociology* publicaría un monográfico titulado “Human Behavior in Military Society” (VV.AA., 1946), con la participación de científicos sociales que habían servido en las diferentes ramas de las fuerzas armadas de los Estados Unidos durante la contienda, aprovechando su experiencia para desarrollar diferentes investigaciones mediante observación participante. Con este hito como punto de partida, el trabajo de campo en instituciones estatales dedicadas a la seguridad se diversificaría progresivamente, abarcando, además del castrense, otros campos como los cuerpos policiales (Banton, 1964), los servicios de inteligencia (Johnston, 2005) o la gestión de fronteras (Gilboy, 1991). Si bien existen notables diferencias entre instituciones como las referidas (diferentes cometidos, capacidades, culturas organizacionales, etc.), las investigaciones en su seno presentan rasgos compartidos que giran en torno a la naturaleza sensible del objeto de investigación.

Una vez establecida la sensibilidad de la investigación en instituciones estatales de seguridad, es posible preguntarnos acerca de las implicaciones que derivan de tal caracterización. Investigar en temas sensibles supone enfrentar importantes dificultades que no suelen hallarse en otros ámbitos, y que en no pocas ocasiones, por insuperables, terminan coartando la viabilidad de la investigación. Según Díaz: “Hay que desarrollar técnicas, andamiaje teórico y obtener financiación para una investigación que quizá deba abandonarse antes de que produzca frutos, que pone en riesgo al investigador, o que puede generar problemas éticos y dificultades para su publicación” (2019: 14). Una de las principales particularidades de la investigación en temas sensibles radica en el intenso condicionamiento que produce en cada una de las fases de investigación propiamente dicha. Partiendo de su experiencia investigativa en el Constabulario Real de Ulster, Brewer (1990) propone una tipología de problemas derivados de la sensibilidad del tema investigado (técnicos, metodológicos, éticos, contextuales y de seguridad) en cada una de las fases del proceso de investigación, desde la planificación de esta hasta la publicación de resultados. Es habitual, por ejemplo, que la recolección de información se vea perjudicada por el denominado “sesgo de sensibilidad”, por el cual los participantes evitan responder preguntas que consideran sensibles, u ofrecen respuestas que no son veraces debido al riesgo sobre su seguridad personal, la estigmatización y el ostracismo social, lo que es más común en contextos de fragilidad social e institucional y/o conflictividad violenta (Isaqzadeh, 2020). Cuando nos referimos a este tipo de contextos es preciso añadir que la seguridad personal del investigador en temas sensibles es una cuestión de gran importancia, cuestión esta que puede condicionar muy intensamente la labor sobre el terreno.

Así mismo, es frecuente que las instituciones estatales de seguridad sean objetos de investigación especialmente reticentes a la labor de los investigadores externos. En ese sentido, Spencer (1973), tras estudiar el funcionamiento de las élites burocráticas con la Academia Militar de los Estados Unidos de West Point como caso de estudio, establece cinco razones básicas por las que este tipo de instituciones rehúyen la investigación por parte de personal externo, entre las que se encuentran la rigidez burocráticas y la amenaza a las carreras personales (el investigador no encaja en las jerarquías organizacionales, ni en el sistema normativo, ni en los procedimientos de trabajo); la potencial amenaza al poder de la institución (el descubrimiento de disfuncionalidades organizacionales puede ser interpretada como un perjuicio a su legitimidad); la amenaza contra la construcción subjetiva de la realidad de dicha institución (el investigador puede ser visto como un elemento que supone un riesgo para su sistema compartido de valores); el

problema de la legitimidad del investigador (el investigador puede ser percibido como un sujeto de "lealtad dividida", o incluso de intereses contrapuestos); y el problema del intercambio (la dificultad existente a la hora de satisfacer las posibles expectativas de contraprestación por parte de la institución que acoge al investigador). Por su parte, Little (2008) señala tres obstáculos fundamentales al trabajo de campo en investigaciones en el ámbito militar: el estereotipo militar generada por la distancia de la institución con el resto de la sociedad civil; la fraternidad de las armas, por la que el investigador puede encontrar dificultades para ser percibido como un observador legítimo; y el secreto operacional, que es producto de la necesidad de mantener la seguridad de la información ante cualquier riesgo de revelación.

Teniendo en consideración todo lo anterior, no es de extrañar que la bibliografía existente en relación con las instituciones estatales de seguridad sea escasa, con un marcado predominio del estudio de caso como estrategia de investigación. En consecuencia, el propósito del presente trabajo es el propio de la investigación exploratoria: más que establecer hipótesis de trabajo para su refutación o corroboración, el artículo se propone establecer algunos preceptos generales que sirvan como punto de partida para futuros trabajos. Su profundidad y alcance son, por tanto, limitados, y las conclusiones alcanzadas tienen un carácter necesariamente preliminar. A tal fin, se recurre a un estudio de orientación comparativa no sistemática entre las particularidades del estudio sobre las instituciones estatales de seguridad en América Latina y España, identificando tentativamente algunas similitudes y diferencias en su respectivo desarrollo.

3. Sobre el desarrollo históricos de las instituciones estatales de seguridad en América Latina: actores extrarregionales e intrarregionales

Conviene, llegados este punto, delimitar los contornos del objeto de investigación del presente artículo: las instituciones estatales de seguridad². Partiendo de la propuesta de Ballesteros, que define la seguridad nacional como "la situación en la que el normal desarrollo de la vida de la nación está protegido contra riesgos, peligros o amenazas exteriores e interiores y permite al país defender sus intereses nacionales, cumplir con sus compromisos internacionales y contribuir a la paz y estabilidad internacional" (Ballesteros, 2016: 63), se puede afirmar que las instituciones estatales de seguridad son aquellas directamente partícipes de las políticas públicas dirigidas a la protección de los intereses nacionales frente a riesgos, peligros y amenazas, ya sean internas o externas, para cuya misión cuentan con el uso legítimo de la fuerza. De este modo, teniendo en consideración que no existe una descripción universal de las organizaciones que forman el sector estatal de la seguridad (pues su composición varía según los contextos nacionales), entre las instituciones que actúan como proveedores estatales de seguridad es habitual encontrar a fuerzas armadas, cuerpos policiales, fuerzas de protección de autoridades, o servicios de inteligencia³.

El desarrollo histórico de las instituciones de seguridad en América Latina ha estado profundamente condicionado por la influencia ejercida por actores extrarregionales en diversas coyunturas. Sin ánimo de ofrecer una aproximación exhaustiva de la compleja red de relaciones bilaterales y multilaterales que ha redundado en la actual configuración de las instituciones de seguridad existentes hoy en la región, resulta oportuno plantear una descripción general que permita identificar las particularidades del desarrollo histórico de las instituciones estatales de seguridad latinoamericanas.

España ha jugado un importante papel en la creación y desarrollo de un gran número de instituciones latinoamericanas dedicadas a la seguridad: durante la primera mitad del siglo XX, los gobiernos de Guatemala (1894), El Salvador (1912), Colombia (1916), Costa Rica (1920), Honduras, Perú (1921) y Venezuela (1936) solicitaron la asistencia técnica de la Guardia Civil española para la constitución de cuerpos policiales de similares características, aunque obteniendo resultados muy diversos (González, 2015). Ya de manera más reciente, España también ocuparía un rol destacado en los procesos de paz acaecidos en América Central durante la década de los noventa del siglo XX y en las consiguientes misiones de paz impulsadas por la Organización de las Naciones Unidas tales como el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para

² En la bibliografía especializada existe una amplia variedad de términos homologables al empleado en este trabajo. El Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de la Seguridad emplea términos como "proveedores de seguridad estatales", "proveedores de seguridad oficiales", o "actores de seguridad oficiales". Por otra parte, es habitual encontrar en la bibliografía de habla inglesa "instituciones de seguridad nacional"

³ Conviene mencionar que el concepto de "seguridad nacional" presenta en muchos países de América Latina un cariz controvertido, pues es normalmente asociado al empleo de medios policiales para salvaguardar la "seguridad del Estado".

Centroamérica (ONUCA, 1989-1991), la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL, 1991-1995) y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA, 1997), en las que “España aportó la mayoría de los efectivos desplegados, así como de los máximos comandantes militares, ejerciendo un liderazgo clave en su desenlace exitoso” (Bartolomé, 2015: 128). En el caso particular del posconflicto guatemalteco, la importancia de la influencia española sería especialmente destacada, pues partiendo de lo dispuesto en el acuerdo “fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática” firmado en el marco de los Acuerdos para una Paz Firme y Duradera de 1994, el país procedía a extinguir al cuerpo de Policía Nacional debido a su participación directa en violaciones de los Derechos Humanos (Cremades, 2018) y a la creación de una nueva Policía Nacional Civil, objetivo para el que el gobierno guatemalteco solicitaría la asistencia técnica de la Guardia Civil (López, 2006). Iniciativas de similares características se desarrollarían también en Costa Rica (1997) y Nicaragua (1999)⁴.

Por otra parte, es indudable que los Estados Unidos han sido otro de los actores que mayor influencia ha ejercido en el desarrollo históricos de las instituciones de seguridad en América Latina. En el transcurso de la primera mitad del siglo XX la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina se fundamentó mayormente en la denominada “Diplomacia del Gran Garrote” expuesta en el Corolario Roosevelt (legitimando así el uso de la fuerza para la salvaguarda de los intereses económicos estadounidenses en la región)⁵, por la cual se contemplaba la creación de instituciones de seguridad tras la intervención de los Estados Unidos. Tales fueron los casos de Cuba, Panamá, Haití, República Dominicana y Nicaragua, países en los que se constituyeron “constabularios” cuerpos que combinaban funciones policiales y militares, generalmente bajo el tutelaje de instituciones de seguridad estadounidenses, como el Cuerpo de Marines de los Estados Unidos (Millett, 2010). Sin embargo, con el inicio de la Guerra Fría se inauguraron nuevas dinámicas de proyección del poder estadounidense en América Latina (Huggins, 1987): la política de la contención frente al comunismo soviético requería del fortalecimiento las elites políticas dirigentes de los regímenes alineados con los Estados Unidos, lo que fue facilitado a través de la Cooperación para la Seguridad (SC, por sus siglas en inglés)⁶. Dichos programas se implementarían en Uruguay, Venezuela, Argentina y Brasil, desarrollándose fundamentalmente a través de la Oficina de Seguridad Pública de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Servicio de Inteligencia Especial de la Oficina Federal de Investigación (FBI), así como el Departamento de Estado y el Departamento de Defensa (Schrader, 2018). Sin embargo, tras la disolución de la Oficina de Seguridad Pública de la USAID en 1974, y con el inicio de la “guerra contra las drogas” anunciada por el presidente Nixon, la lucha contra el narcotráfico acapararía gran parte de los programas de SC en América Latina, con la Administración para el Control de Drogas (DEA) como principal institución implicada. Entre el año 2000 y la actualidad, los Estados Unidos dedicaron aproximadamente 10 mil millones de dólares a la SC con Colombia, México, América Central y la región andina, con la Iniciativa Mérida (2008), el Plan Colombia (hoy Paz Colombia), la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI, por sus siglas en inglés), la Iniciativa Andina Contradrogas (ACI, por sus siglas en inglés), y la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (CBSI, por sus siglas en inglés) como algunos de los principales programas desarrollados hasta la fecha (Muggah y Aguirre, 2018).

⁴ Hoy en día, además de marcos bilaterales de cooperación, existen algunas iniciativas dirigidas al fortalecimiento institucional de varios países latinoamericanos. Entre ellos, destaca el Programa de Asistencia Contra el Crimen Transnacional Organizado (“El PACCTO”), dirigido a aumentar la cooperación policial internacional y optimizar las capacidades operacionales de los cuerpos policiales latinoamericanos frente al crimen organizado. En la actualidad, de “El PACCTO” forman parte México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Cuba, Panamá, Colombia, Ecuador, Costa Rica, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay, Argentina y Chile.

⁵ Esta versión estadounidense de la colonial “diplomacia de las cañoneras” tendría como punto de partida la creencia de que “la adherencia de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe podría forzar a los Estados Unidos, aunque renuente, en casos flagrantes de tales irregularidades o importancia, a ejercer un poder policial internacional” (Ricard, 2006: 18).

⁶ De acuerdo a la doctrina estadounidense, la SC abarca “toda interacción del Departamento de Defensa con instituciones de seguridad extrajeras para construir relaciones de seguridad que promuevan intereses de seguridad específicos de los Estados Unidos, desarrollar capacidades militares y de seguridad de naciones aliadas para la autodefensa y las operaciones multinacionales, y proporcionar en tiempo de paz y contingencia a las fuerzas de los Estados Unidos acceso a naciones amigas” (Joint Chiefs of Staff, 2020: 192). De este modo, la SC comprende una serie de programas específicos, entre los que se encuentran: la Asistencia Extranjera (Foreign Assistance), la Asistencia de Seguridad (Security Assistance), la Reforma al Sector de la Seguridad (Security Sector Reform), y la Construcción de Instituciones de Defensa (Defense Institution Building). Para más detalle, ver Joint Chiefs of Staff (2017).

Por último, conviene hacer referencia a otros actores extrarregionales que, por diversas razones, han mantenido un papel de segundo orden en las institucionalidades securitarias latinoamericanas: en primer lugar, resulta altamente pertinente señalar el importante papel estamento militar francés, que, partiendo de su experiencia contrainsurgente en Argelia e Indochina, acuñaría la doctrina de la “guerra revolucionaria”, siendo esta asumida por las fuerzas armadas argentinas como fundamento de su política antisubversiva (Ranalletti, 2010), para posteriormente ser internacionalizada a escala regional a través de la denominada “Operación Condor” (Palumbo, 2009). Por su parte, Israel ejerció como proveedor de material de defensa y de programas de entrenamiento para varias dictaduras latinoamericanas (como la Guatemala del general Lucas García, la Nicaragua de Anastasio Somoza, o la Argentina de Jorge Rafael Videla) con el ya mencionado periodo de discontinuidad de la política exterior estadounidense durante la Administración Carter (Bahbah, 1986); por último, Rusia ha mantenido una fuerte preponderancia como facilitador de la modernización de las fuerzas armadas de Cuba, Nicaragua y Venezuela, y ha realizado exportaciones de material de defensa de dimensiones variables a diversos países de la región, particularmente México, Perú, Brasil y Argentina (Pyatakov, 2020).

Pese a la intensa influencia ejercida por actores extrarregionales, la configuración de las instituciones de seguridad en América Latina se ha visto notablemente condicionadas por dinámicas que han operado a un nivel intrarregional, siendo pertinente mencionar brevemente los casos de un mayor peso durante el pasado reciente: Argentina y Colombia.

La dictadura militar argentina mostró un fuerte interés en exportar su experiencia de lucha contra la subversión y el terrorismo al país centroamericano, produciéndose un notable fortalecimiento de las relaciones bilaterales, particularmente entre 1979 y 1981, ante el vacío dejado por la política exterior de la Administración Carter⁷. Así lo atestiguan los documentos desclasificados por la Cancillería Argentina en 2009, entre los que se encuentran comunicaciones entre el Departamento de América Central y El Caribe del Ministerio de Relaciones Exteriores y la embajada argentina en Guatemala, apostando por una cooperación en materia de seguridad basada no tanto en la exportación de material de defensa o el asesoramiento por parte de expertos sobre el terreno, si no en el ámbito formativo. Así, según Rostica, “no hay dudas de que Argentina ofreció becas para la formación militar de guatemaltecos, que impartió cursos de inteligencia y lucha antisubversiva para oficiales de Guatemala, así como becas para la formación de cuerpos policiales” (2016: 115-116).

Colombia, por su parte, representa en la actualidad un caso de, según Tickner (2014), cooperación de seguridad por intermediación articulado en torno a la “historia de éxito” promocionada por la Administración Santos, tanto en lo que se refiere al desarrollo del conflicto armado interno colombiano, a la reducción de diversos indicadores de violencia, y a los éxitos alcanzados en materia de lucha contra el cultivo, producción y tráfico de drogas. Para ello, habría sido indispensable la cooperación estadounidense en materia de seguridad, que habría supuesto un fundamental hito de modernización del sector defensa, hasta llegar al punto en el que “uno de los principales activos exportables del país son sus policías y militares profesionales, considerados entre los más experimentados del mundo en cuanto a lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, y la contrainsurgencia, en buena medida debido a la prolongada capacitación recibida de Estados Unidos mediante el plan Colombia” (Tickner, 2016: 7).

En la actualidad, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional colombiana mantiene desde 2012 una Estrategia de Cooperación en Seguridad Integral, mediante la cual se ha brindado asistencia a diversos países de América Central y El Caribe, en un total de 8 áreas: el desarrollo organizacional; lucha contra las drogas; lucha contra la delincuencia organizada transnacional; seguridad ciudadana; anticorrupción; derechos humanos y derecho internacional humanitario; y el fortalecimiento de capacidades operativas.

⁷ Con la llegada a la presidencia de los Estados Unidos por el presidente Carter, el énfasis en la promoción y defensa de los derechos humanos de la política exterior impulsada por la nueva administración supondría un sustancial enfriamiento de las relaciones bilaterales con las dictaduras militares latinoamericanas, lo que se saldaría con la suspensión de los convenios de cooperación en materia de seguridad y la cancelación de la asistencia financiera para la adquisición de material de defensa y/o el desarrollo de programas de entrenamiento con Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, y Uruguay (Marcella, 1980).

4. Características de la investigación en instituciones estatales de seguridad en América Latina

Una vez realizada la caracterización general de las instituciones de seguridad en América Latina, y vinculada su investigación con los denominados “asuntos sensibles”, resulta pertinente destacar tentativamente los principales elementos que, ya con un mayor grado de concreción, resultan particulares al estudio de tan particulares instituciones en la región:

- La opacidad de la mayor parte de las instituciones estatales de seguridad en América Latina: normalmente, el principio de publicidad que debe de caracterizar a las administraciones públicas encuentra un alcance altamente restringido en este ámbito, siendo predominante la práctica de la reserva informacional. Partiendo de la aproximación realizada por Mitchel (1993), podemos afirmar que el secreto está presente en todas las acciones sociales, y por tanto todos los actores presentes en nuestras sociedades hacen uso de él en una u otra medida. Sin embargo, en el caso de la investigación materias vinculadas con la seguridad, el trabajo de campo hace frente habitualmente a la práctica del secreto de Estado, con un alcance e implicaciones de mayor magnitud que las formas de reserva que pueden ser propias de otras cuestiones consideradas temas sensibles. Así, “hacer trabajo de campo cualitativo y etnográfico en ámbito de la seguridad se enfrenta a desafíos específicos de secreto y confidencialidad que en gran medida siguen estando subteorizados” (Bosma *et al.*, 2020: 5). En lo que se refiere a América Latina, existen numerosas referencias bibliográficas que señalan a la existencia general de destacadas carencias en materia de transparencia y de acceso a la información pública por parte de instituciones vinculadas a la seguridad nacional (Bertoni *et al.*, 2012; Jasso, 2017; Alda, 2019). Pese a lo anterior, un enfoque pragmático en el desarrollo de la investigación contempla la posibilidad de desarrollar trabajo de campo desde posiciones no necesariamente incardinadas en el seno de la institución, pues, como señala Schatz:

el etnógrafo político se esfuerza por encontrar el punto de vista más cercano posible para estudiar un problema dado. Las entrevistas que no llegan a la observación participante, o la observación participante en un sitio que no alcanza la ubicación ideal, son materia de compromisos de investigación del mundo real. No obstante, el etnógrafo político hará todo lo posible por lograr la proximidad y la intimidad como vía de conocimiento (2009: 307).

- La falta de convergencia entre fuerzas armadas y sociedad civil: indudablemente, una de las más importantes implicaciones derivadas del conflictivo recorrido histórico de las relaciones cívico-militares en América Latina es una cierta brecha entre los militares y la sociedad, haciéndose extensible al conjunto de instituciones estatales vinculadas a la seguridad⁸. A pesar de que indudablemente ha existido un giro hacia la gobernanza democrática durante los últimos años, el irresoluto problema de las relaciones cívico-militares se mantiene presente en la actualidad: si en la década de 1950 y 1960 su manifestación fue el caudillismo, y en las décadas de 1970 y 1980 lo fueron los regímenes burocrático-autoritarios, durante las dos primeras décadas del siglo XXI lo estaría siendo “el nuevo militarismo” (Diamint, 2015), produciéndose nuevos episodios de incursiones en el ámbito de la política y una redefinición misional no exenta de importantes contrasentidos (Badrán y Niño, 2020). Esta divergencia sería especialmente aguda cuando nos referimos a la relación entre Fuerzas Armadas y mundo académico, habida cuenta de que el ámbito educativo, y especialmente el universitario, se constituiría como uno de los principales focos de oposición ante las dictaduras militares latinoamericanas, y, por consecuencia, uno de los objetivos fundamentales de sus acciones antsubversivas (Patto, 2015). Así, la explicación que la academia ha ofrecido mayoritariamente acerca de este particular desarrollo de las relaciones cívico-militares en América Latina gira en torno a la “Doctrina de Seguridad Nacional” (DSN), concepto profusamente

⁸ Tanto en los contextos de las dictaduras militares como en las situaciones de conflicto armado interno, las fuerzas armadas se configurarían como estamento director del conjunto del sector de la seguridad a consecuencia de la militarización de la seguridad interior, limitando a otras instituciones como las policiales un papel subalterno. Véase, por ejemplo, el caso del conflicto armado interno guatemalteco, durante el que los diferentes organismos de inteligencia militar redujeron a la Policía Nacional a un papel puramente instrumental y subsidiario (Cremades, 2018).

utilizado para dotar a las dictaduras militares latinoamericanas de un cuerpo ideológico particular, y explicar así los posicionamientos políticos de los militares latinoamericanos durante la segunda mitad del siglo XX como resultado de la intromisión estadounidense en la región durante la Guerra Fría; explicación esta que resulta simplificadora, presentando en consecuencia algunas limitaciones que conviene tener en consideración⁹. Aunque esta brecha tiene un cierto componente generacional, es un elemento recurrente, que tiende a manifestarse en episodios de polarización política en los que los militares han tenido algún tipo de protagonismo. Igualmente, este divorcio de mutua parte se ha manifestado también ante las dificultades halladas ante la apuesta por introducir la educación universitaria en la formación militar en algunos países de la región (Frederic, 2014).

- La existencia de barreras disciplinares: aunque no cabe duda de que los estudios de seguridad son un campo interdisciplinar, tradicionalmente la Ciencia Política ha tenido un incuestionable protagonismo en lo que se refiere a este ámbito (Bueno, 2018). Al mismo tiempo, la Ciencia Política ha dedicado una especial atención a las instituciones como unidad de análisis desde diferentes perspectivas que en la actualidad quedan recogidas en los conocidos “nuevos institucionalismos” (March y Olsen, 1997), que en América Latina encontraron un considerable desarrollo al calor de los procesos de transiciones políticas vividas en la región (Del Campo, 2013). Sin embargo, gran parte de los esfuerzos realizados desde el ámbito de la Ciencia Política por estudiar el funcionamiento de las instituciones queda limitado a un plano formal de las mismas, y son generalmente desatendidas las prácticas y estructuras incardinadas en lo que O'Donnell (1996), y posteriormente Helmke y Levitsky (2006) denominan “instituciones informales”¹⁰, realidades que difícilmente pueden ser observadas si no es mediante trabajo de campo en el seno de las instituciones pero de importancia capital en la evolución de los regímenes políticos latinoamericanos. Por otra parte, en el seno de otras disciplinas, como la antropología, existe una larga trayectoria de experiencia investigadora con un fuerte componente de trabajo de campo, abordando diferentes realidades existentes en América Latina, con un especial peso de antropólogos sociales y culturales. No es extraño, teniendo en cuenta además que la región tiene la mayor tasa de homicidios del mundo y una alta incidencia de diferentes fenómenos delincuenciales (Rettberg, 2020), que exista un importante recorrido en el estudio de los diversos contextos de violencia presentes en América Latina. De manera mayoritaria, su aproximación a estas realidades ha girado en torno a la inseguridad y sus causas, con un enfoque fundamentalmente orientado a lo comunitario (Guber *et al.*, 2019). Sin embargo, la etnografía como medio para el estudio de lo político (o etnografía política¹¹) es un marco metodológico que ha encontrado un desarrollo muy desigual a nivel internacional (García, 2017), de modo que “muy poca etnografía o estudios microsociológicos han sido llevados a cabo en América Latina con las Fuerzas Armadas” (Guber, 2016: 110), incluso en aquellos países en los que estas jugado un papel especialmente determinante en el pasado reciente.

⁹ Aunque este no es el lugar donde precisar con detalle este aspecto, si conviene enumerar algunos de los inconvenientes que presenta: en primer lugar, la DSN suele presentarse como una única y monolítica doctrina, cuando su materialización ha diferido sustancialmente en diferentes contextos nacionales; en segundo lugar, el uso político del concepto por parte de diferentes actores con el propósito de proscribir cualquier tipo de actividad militar; en tercer lugar, la DSN no se encuentra sistematizada en ninguna obra, ni sus orígenes pueden ser atribuidos con exactitud debido a la carencia de fuentes primarias. Para profundizar en los aspectos mencionados, pueden consultarse los trabajos de Pion-Berlin (1989), Leal (2002) y Borrero (2019).

¹⁰ De acuerdo con O'Donnell, Helmke y Levitsky (2006: 5), las instituciones informales representan “reglas compartidas socialmente, generalmente no escritas, que son creadas, comunicadas e impuestas desde fuera de los canales oficialmente sancionados”.

¹¹ De acuerdo con Auyero, puede definirse a la etnografía política como la “investigación basada en la observación cercana, en el terreno, de actores e instituciones políticas en tiempo y espacio reales, donde el investigador se inserta cerca (o dentro) del fenómeno a estudiar, para detectar cómo y por qué los actores en la escena actúan, piensan y sienten” (Auyero, 2012: 20).

5. Similitudes y particularidades del estudio de las instituciones estatales de seguridad en España

Una vez señalados algunos de los rasgos fundamentales que caracterizan la investigación en instituciones estatales de seguridad en América Latina, cabe preguntarse qué grado de réplica encuentran las particularidades anteriormente descritas en

Las instituciones estatales de seguridad en España y las existentes en América Latina mantienen importantes similitudes en lo que se refiere a su desarrollo histórico reciente. La más obvia de ellas radica en la existencia de episodios de conflictivas relaciones cívico-militares, con la instauración de dictaduras militares como culmen de estas dinámicas. Si bien el franquismo es frecuente señalado como el régimen político del que derivan las particularidades de las relaciones cívico-militares en España, lo cierto es que estas no son más que un episodio más de una larga serie de pronunciamientos militares de variado signo acaecidos durante los siglos XIX y XX (Payne, 1968). De este modo, desde el final de la dictadura, las Fuerzas Armadas en España han atravesado un proceso de “transformación militar” (Colom, 2011) compuesto de cuatro subprocesos profundamente interrelacionados: su reinstitucionalización, con el sometimiento al poder civil y la consiguiente adaptación al nuevo régimen político democrático; su modernización, con la promoción de la innovación organizacional, doctrinal y tecnológica; su profesionalización, con el abandono del Servicio Militar Obligatorio para proceder a la adopción de un modelo basado en el reclutamiento voluntario; y su internacionalización, con la participación de las FAS en diferentes misiones impulsadas desde Organizaciones Internacionales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea o la ONU, desde 1989 y hasta la actualidad.

En España, la opacidad organizacional, ya caracterizada como uno de los principales rasgos de las instituciones estatales de seguridad, opera como una de las más importantes restricciones en el desarrollo de investigaciones en este ámbito. A este respecto, cabe destacar que España mantiene vigentes disposiciones legales desfasadas y restrictivas en lo que desclasificación de materias reservadas se refiere, con una Ley de Secretos Oficiales preconstitucional que sitúa a España al margen de los estándares de otros países democráticos de su entorno, lo que tendría un papel altamente nocivo no solo en lo que se refiere al trabajo de archivo, sino también a las posibilidades de emplear metodologías cualitativas, pues tal y como afirma Goberna: La escasez de testimonios de espías españoles contrasta con lo que sucede en otros países (Alemania, Inglaterra, Estados Unidos, Rusia, etc.) en lo que los relatos de protagonistas de la historia de los servicios de inteligencia poseen una mayor y mejor aceptación” (2005: 31).

Es posible que la propia legislación española referida al delito de revelación de secretos resulte ciertamente disuasoria”, idea esta expresada también por Antonio Díaz (2005) en su investigación sobre la historia reciente de los servicios de inteligencia españoles, que pone de manifiesto las dificultades existentes para obtener fuentes de información sobre tan particulares institucionales a través de los cauces formalmente dispuestos. Por otro lado, la introducción de preceptos jurídicos vinculados con la transparencia de las administraciones públicas ha encontrado una implementación notablemente tardía (con un retraso de dos décadas respecto a países como Italia o Portugal) y un desarrollo limitado (con diversas disfunciones en la implementación de la ley en vigor y el ejercicio del derecho de acceso a la información) (Fernández, 2018), lo que dificulta la obtención de fuentes primarias sobre el funcionamiento de las instituciones del Estado, incluso cuando estas no son objeto de reserva.

A diferencia de América Latina, la divergencia entre instituciones estatales de seguridad y mundo académico fue decreciendo progresivamente tras el periodo de la transición. De hecho, puede afirmarse que una de las principales características particulares del caso español es el predominio de narrativas institucionales, a consecuencia de que las investigaciones sobre instituciones estatales de seguridad suelen ser realizadas por autores que forman parte de la propia institución, posicionalidad ante el objeto de investigación que en la bibliografía especializada de habla inglesa se ha venido a denominar “insider research”. Por ejemplo, según Blaney, refiriéndose al estudio historiográfico de la Guardia Civil, afirma que:

la gran mayoría de estas obras han sido escritas por miembros de esta Institución, ya sea en artículos publicados en sus varias revistas (...) o bien en volúmenes monográficos. Estos trabajos nos han aportado una importante cantidad de información sobre varios aspectos del Cuerpo (...) Sin embargo, lo que no nos han aportado estos estudios es una discusión sobre las actitudes sociales y políticas dentro de la Guardia Civil, ni una perspectiva objetiva sobre la actuación de la Benemérita a lo largo de su existencia (2005: 42).

Indiscutiblemente, en el desarrollo de cualquier investigación cualitativa de cualquier grupo social, pero especialmente en el ámbito de la investigación de temas sensibles como el que aquí nos ocupa, este enfoque facilita la resolución de los obstáculos relacionados con el acceso a la misma, permite establecer un vínculo de mayor confianza con los participantes, y conlleva un alto grado de familiaridad con la cultura organizacional, lo que facilita en gran medida el proceso de investigación, y sus resultados son potencialmente más profundos. Sin embargo, para varios autores (Greene, 2014; Corbin y Buckle, 2009), dicha posicionalidad suscita también algunos posibles inconvenientes, referidos fundamentalmente a la subjetividad y a la existencia de sesgos que pueden condicionar diferentes aspectos de la investigación, como la selección de temas a tratar: de acuerdo con Parejo y Bueno, acerca de la evolución reciente de las publicaciones del Instituto Español de Estudios Estratégicos, “se aprecia además un sesgo en que los temas de política de defensa, estratégicos y militares sean abordados de manera preferente por autores castrenses; los investigadores civiles se ocupan prioritariamente de cuestiones de política de seguridad y defensa lato sensu y otros asuntos de la seguridad internacional alejados de aquellas cuestiones” (2020: 14). A consecuencia de todo lo anterior, la adopción de mecanismos dirigidos a facilitar la combinación de perspectivas, tanto a un nivel intrainstitucional como interinstitucional (entre investigadores de centros de investigación insertos en instituciones estatales de seguridad, por un lado, e investigadores externos y entidades académicas, por otro), resultan determinantes para mitigar el posible perjuicio de cada enfoque.

En cuanto a las barreras disciplinares, resultan especialmente intensas en el caso español. Si anteriormente se mencionaba el desarrollo desigual de la etnografía política a nivel global, es en países como España donde esta aproximación ha encontrado un menor recorrido. Según García, acerca de la recepción de dicho marco metodológico en la Ciencia Política española, “si internacionalmente la etnografía es una joven promesa, en el caso español es un absoluto rara avis” (2017: 253), y señala tres posibles razones de esta situación: el mayor uso de recursos y tiempo que requiere el trabajo de campo (lo que, habida cuenta del grado de precariedad al que están expuestos un gran cantidad de investigadores españoles, es sin duda determinante); el retraso en la incorporación de los estándares disciplinares consolidados internacionalmente (que habría extendido el predominio de la revolución conductista y la metodología cuantitativa); y la vinculación de la etnografía con temas de investigación considerados “críticos” (lo que puede alejarla de investigadores dedicados a las cuestiones troncales de la disciplina, como las instituciones).

Por otra parte, y teniendo en cuenta que la recepción de los nuevos institucionalismos en España es limitada, aunque existen trabajos publicados acerca de otras instituciones estatales de seguridad, como es el caso de los servicios de inteligencia españoles (Díaz, 2005), o de diferentes cuerpos policiales (Ballbé, 1978), lo cierto es que las fuerzas militares han recibido una mayor atención por parte de los etnógrafos. Sin embargo, los trabajos publicados giran prácticamente de forma exclusiva en torno a dos lugares de campo: la vía pública, ya sea en el marco de celebraciones institucionales (Monsalve, 2020) o actos religiosos (Brisset, 2011); y los cuarteles, tomando la prestación del Servicio Militar Obligatorio como objeto de estudio (Zulaika, 1989; Sánchez, 1999).

6. Conclusiones

Varias tendencias actualmente presentes permiten afirmar que la investigación acerca de las instituciones estatales de seguridad en América Latina promete continuar siendo un campo en el que abunden las temáticas a tratar, con independencia de los enfoques teóricos y metodológicos que se adopten. En primer lugar, la irresolución de las cuestiones de fondo referidas a las relaciones cívico-militares en América Latina continuarán siendo una fuente de nuevos fenómenos políticos e institucionales. En segundo lugar, las dinámicas de la violencia existentes en la región indican que las instituciones estatales de seguridad seguirán teniendo un importante protagonismo en el devenir de los países de la región, manteniendo a las instituciones estatales de seguridad como actores de primer orden. En tercer lugar, los procesos de internacionalización que diversas instituciones estatales de seguridad latinoamericanas vienen experimentando, aún de forma muy desigual, abren nuevas dimensiones de su actividad a los investigadores.

Sin embargo, para que en el estudio de las instituciones estatales de seguridad por parte de los científicos sociales alcance nuevas cotas de desarrollo, resulta también preciso advertir de los principales obstáculos teóricos que aún se encuentran presentes en este ámbito, y que redundan en la simplificación de las explicaciones ofrecidas sobre el funcionamiento de dichas instituciones. Por un lado, las ya mencionadas aproximaciones esencialistas a la región, que suprimen las realidades superpuestas y complejas que, también en lo institucional y lo securitario, existen en América Latina. Por otro lado, el excesivo formalismo en el análisis institucional, que reduce el objeto de investigación a elegantes descripciones que solo pueden resultar parcialmente compatibles con la realidad operatoria de las instituciones estatales de seguridad. Para superar estos obstáculos, resulta imprescindible poner en valor el trabajo de campo en el seno de la ciencia política, dotando a la investigación en este ámbito de sólidos fundamentos empíricos.

Cabe señalar también, en el apartado de aspectos a mejorar, que teniendo en cuenta la ausencia de una barrera idiomática entre España y América Latina, los variados episodios históricos en común, y ciertas semejanzas en lo que se refiere a la trayectoria de las relaciones cívico-militares, es destacable la falta de intercambio entre uno y otro lado del Océano Atlántico en este ámbito. Es ilustrativo de ello que, si bien existen trabajos de orientación comparativa acerca de las transiciones políticas en América Latina y España, que incluyen en su análisis el papel destacado de las instituciones estatales de seguridad, y particularmente de las Fuerzas Armadas (Alcántara, 1992; Waisman *et al.*, 2005), el desarrollo ulterior de dichas instituciones ha encontrado una atención mucho más fragmentada. Aun a sabiendas de que la condición foránea incluye una nueva capa de particularidades en lo que al tratamiento de asuntos sensibles se refiere, el fortalecimiento de los espacios de cooperación en investigación entre países de América Latina y España, y una inclusión más amplia en sus agendas de cuestiones relacionadas con la seguridad, serían potenciales vías de mejora para generar un mayor y más profundo conocimiento acerca de nuestras instituciones estatales de seguridad.

Por último, y teniendo en consideración el contexto de pandemia global en el que se escribe el presente trabajo, cabe dedicar unas palabras a las dificultades añadidas que cualquier investigador en materia de instituciones de seguridad puede encontrar en una coyuntura en la que el trabajo de campo, en su sentido más tradicional, puede resultar difícilmente viable. Las restricciones a los desplazamientos al extranjero, las restricciones a la movilidad en terreno, o las medidas de seguridad impuestas por las propias instituciones, pueden suponer obstáculos insalvables para el desarrollo de investigaciones como las que aquí se han referido. Sin embargo, tal y como señala Díaz, el desarrollo tecnológico acaecido durante las últimas décadas y las plataformas tecnológicas aparecidas “han abierto un amplio escenario de opciones para investigar temas sensibles” (Díaz, 2019: 131). En este contexto de pandemia global, una parte importante de instituciones estatales de seguridad en América Latina (particularmente aquellas destinadas a labores educativas) se han visto obligadas a impulsar la digitalización de sus actividades, tanto las de acceso público (cursos, coloquios, etc.) como aquellas de carácter restringido (reuniones de trabajo, eventos internos, etc.), lo que sin duda ofrece nuevos espacios de potencial interés para la investigación cualitativa en este ámbito. En consecuencia, las técnicas en línea, aún con sus propias particularidades y limitaciones, presentan en la actualidad una vía que es preciso contemplar, revisitando las “virtudes y límites del trabajo de campo convencional y su conexión con métodos complementarios” (Fine y Abramson, 2020: 8).

Referencias bibliográficas

- Alcántara, M. (1992): “Las transiciones a la democracia en España, en América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 11: 9-42. Disponible en web: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/fondo-historico?IDR=15&IDN=1240&IDA=35431>
- Alda, S. (2019). “La transparencia en las Fuerzas Armadas latinoamericanas para combatir el crimen organizado”. ARI, 46/2019. Disponible en web: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari46-2019-alda-transparencia-en-fuerzas-armadas-latinoamericanas-para-combatir-crimen+organizado

- Auyero, J. (2012): "Los sinuosos caminos de la etnografía política", *Revista Pléyade*, 10: 15-36.
<https://doi.org/10.22380/2539472x.804>
- Badrán, F. y Niño, C. (2020): "Seguridad nacional de Colombia: aproximación crítica a los contrasentidos misionales", *Pensamiento propio*, 51: 103-118. Disponible en web: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2020/09/009-Farid-.pdf>
- Bahbah, B. (1984): *Israel and Latin America: The Military Connection*. Londres: Palgrave-Macmillan.
- Ballbé, M. y Giró, M. (1978): *Las fuerzas de orden público*. Madrid: Dopesa.
- Ballesteros, M. A. (2017): *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa. Disponible en web: http://www.ieee.es/publicaciones-new/energia-y-geostrategia/2016/ESN_GB.BALLESTEROS.html
- Banton, M. (1975): *The policeman in the community*. New York: Basic Books.
- Bartolomé, M. C. (2015): "Relaciones entre España y América Latina en el ámbito de la Defensa". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 10(1): 111-131. Disponible en web: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92733014006>
- Bertoni, E., Lanza, E., Mas, M. y Torres, N. (2012): *Seguridad nacional y acceso a la información en América Latina: Estado de situación y desafíos*. Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública y Centro de Estudios de Libertad de Expresión. Disponible en web: <https://www.palermo.edu/cele/pdf/NS-AI.pdf>
- Blaney, G. Jr. (2005): "La historiografía sobre la Guardia Civil: crítica y propuesta de investigación", *Política y sociedad*, 42 (3): 31-44. Disponible en web: <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0505330031A/22756>
- Borrero, A. (2019): *De Marquetalia a las Delicias*. Bogotá: Planeta.
- Bosma, E., De Goede, M. y Pallister-Wilkins, P. (2020): *Secrecy and methods in security research: A guide to qualitative fieldwork*. Oxon: Routledge.
- Bourbeau, P. (2016): "A multidisciplinary dialogue on security", en Bourbeau, P. ed.: *Security: Dialogue Across Disciplines*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brewer, J. D. (1990): "Sensitivity as a Problem in Field Research: A Study of Routine Policing in Northern Ireland", *American Behavioral Scientist*, 33 (5): 578-593. <https://doi.org/10.1177/0002764290033005006>
- Brisset, D. E. (2011). "Ejército y rituales religiosos. Dos estudios de antropología política en la España actual", *Gazeta de Antropología*, 27 (1). Disponible en web: http://www.ugr.es/~pwlac/G27_02DemetrioE_Brisset.pdf
- Bueno, A. (2018): "De los Estudios Estratégicos. Conceptualización y evolución de un campo de estudio", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4 (1): 237-256. <http://dx.doi.org/10.18847/1.7.14>
- Buzan, B. (1983): *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Brighton: Wheatsheaf Books LTD.
- Colom, G. (2011): "El proceso de transformación militar en España (2004-2011)", *Unisci Discussion Papers*, 27: 117-131. Disponible en web: <http://www.unisci.es/el-proceso-de-transformacion-militar-en-espana-2004-2011/>
- Corbin, S. y Buckle, J. L. (2009): "The Space Between: On Being an Insider-Outsider in Qualitative Research", *International Journal of Qualitative Methods*, 8 (1): 54-63.
<https://doi.org/10.1177/160940690900800105>
- Cremades, A. (2018): *Inteligencia y Secreto en Guatemala: la trascendencia del Archivo Histórico de la Policía Nacional*. Ciudad de Guatemala: Escuela de Ciencia Política de la Universidad San Carlos.
- Del Campo, E. (2013): "Transiciones inacabadas, reformas estructurales e incertidumbres institucionales: el caso de América Latina", *Res Pública. Revista de Historia de las Ideas Políticas*, 30: 93-114.
- Diamint, R. (2015): "A new militarism in Latin America", *Journal of Democracy*, 26(4): 155-168.
<http://doi.org/10.1353/jod.2015.0066>
- Díaz Fernández, A. M. (2019): *La investigación de temas sensibles en criminología y seguridad*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Díaz, A. M. (2010): *Los servicios de inteligencia españoles: desde la guerra civil hasta el 11-M. Historia de una transición*. Madrid: Alianza Editorial.
- Fernández, S. (2018): "La transparencia pública: pasado, presente y futuro", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 51: 213-243.
- Fine, G. A. y Abramson, C. M. (2020): "Ethnography in the Time of COVID-19", *ASA footnotes*, 48 (3): 8-9.

- Frederic, S. (2014): "Educación universitaria y formación militar: caminos de conciliación", *Voces en el Fenix*, 33 (4): 110-117.
- García, P. (2017): "Etnografía y Ciencia Política: la excepcionalidad del caso español", *Política y sociedad*, 54 (1): 249-269. <https://doi.org/10.5209/POSO.48938>
- Gilboy, J. A. (1991): "Deciding Who Gets In: Decisionmaking by Immigration Inspectors", *Law & Society Review*, 25 (3): 571-599. <https://doi.org/10.2307/3053727>
- Goberna, J. R. (2005): "Los servicios de inteligencia en la historiografía contemporánea", *Arbor*, 180 (709): 25-74. <https://doi.org/10.3989/arbor.2005.i709.497>
- González, J. A. (2015): "Las primeras aportaciones de la Guardia Civil a la acción exterior del Estado", *Cuadernos de la Guardia Civil*, 50: 124-146.
- Greene, M. J. (2014): "On the Inside Looking In: Methodological Insights and Challenges in Conducting Qualitative Insider Research", *The Qualitative Report*, 19 (29): 1-13.
- Guber, R. (2016): "Ethnography is a kind of flight: experience-near methods in researching A-4B pilots of the Malvinas-Falklands war", en Carreiras, H., Castro, C., Frederic eds.: *Researching the Military*. London: Routledge.
- Guber, R., Eckert, C., Jimeno, M. y Krotz, E. coords. (2019): *Trabajo de campo en America Latina: experiencias antropológicas regionales en etnografía Tomo 1*. Bogotá: Sb Editorial.
- Helmke, E. y Levitsky, S. (2006): *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Huggins, M. K. (1987): "U.S.-Supported State Terror: A History of Police Training in Latin America", *Crime and Social Justice*, 27-28: 149-171.
- Isaqzadeh, M., Gulzar, S. y Shapiro, J. (2020): "Studying Sensitive Topics in Fragile Contexts", en Hoozevee, J. e In Pape, U.: *Data collection in fragile states: Innovations from Africa and beyond*.
- Jasso, L. C. (2017): "Seguridad nacional, inteligencia militar y acceso a la información en México", *URVIO – Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 21: 140-156. <https://doi.org/10.17141/urvio.21.2017.2931>
- Johnston, R. (2005): *Analytic Culture in the U.S. Intelligence Community: An Ethnographic Study*. Washington DC: Center for the Study of the Intelligence.
- Joint Chiefs of Staff (2017): *Joint Publication 3-20: Security Cooperation*. Disponible en web: https://fas.org/irp/doddir/dod/jp3_20.pdf
- (2020): *DoD Dictionary of Military and Associated Terms*. Disponible en web: <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/dictionary.pdf>
- Leal, F. (2002): *La seguridad nacional a la deriva: del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. Bogotá: Editorial Alfaomega.
- Lee R. M. (1993): *Doing Research on Sensitive Topics*. Londres: Sage Publications.
- y Renzetti, C. M. (1990): "The Problems of Researching Sensitive Topics", *American Behavioral Scientist*, 33 (5): 510-528. <https://doi.org/10.1177/0002764290033005002>
- Little, R. W. (2008): "Field Research in Military Organization", en Habenstein, R. W.: *Pathways to Data: Field Methods for Studying Ongoing Social Organizations*. 163-184. London: Routledge.
- López, M. (2006): "La Guardia Civil en las Misiones Internacionales de Paz", en Sepúlveda, I.: *III Congreso Internacional de Historia de la Defensa: España en las operaciones internacionales de pacificación*. Madrid: Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado" de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.
- Marcella, G. (1980): "Las relaciones militares entre los Estados Unidos y América Latina. Crisis e interrogantes futuras", *Estudios Internacionales*, 13 (51): 382-400. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2011.16645>
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Malamud, C. (2004). "Iberoamérica", en Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano: *Panorama estratégico 2004/2005*. 137-156. Disponible en web: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d6f6e7004f0195fa8a67ee3170baead1/Panorama_Estrategico_2004-2005.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d6f6e7004f0195fa8a67ee3170baead1
- Millett, R. (2010): "Searching for Stability: The U.S. Development of Constabulary Forces in Latin America and the Philippines". Combat Studies Institute Press, Occasional Paper 30. Disponible en web: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/combat-studies-institute/csi-books/millett.pdf>

- Mitchell, R. G. (1993): *Secrecy and fieldwork*. Newbury Park: Sage
- Monsalve, S. (2020). "Cuando los militares salen a la calle. Una aproximación etnográfica a las Fuerzas Armadas españolas a través de su desfile en la fiesta nacional de España", *Disparidades. Revista de Antropología*, 75 (1). Disponible en web: <http://dra.revistas.csic.es/index.php/dra/article/view/749/824>
- Muggah, R. y Aguirre, K. (2018): *Citizen security in Latin America: Facts and Figures*. Igarapé Institute, Strategic Paper 33. Disponible en web: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Citizen-Security-in-Latin-America-Facts-and-Figures.pdf>
- O'Donnell, G. (1996): "Otra institucionalización", *Política y Gobierno*, 3(2): 219-244.
- Palumbo, L. M. (2009): "Operación Cóndor: Antecedentes teóricos y consideraciones estratégicas", *Relaciones Internacionales*, 18 (36): 171-187.
- Parejo, A. y Bueno, A. (2020): "Temas y autorías de seguridad y defensa en los documentos del Instituto Español de Estudios Estratégicos (2011-2020)". Documento de Opinión 164/2020. Disponible en web: http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEO164_2020_ALVPAR_Instituto.pdf
- Patto, R. (2015): *Dictaduras Militares: Brasil, Argentina, Chile e Uruguay*. Belo Horizonte: Editoria UFMG.
- Payne, S. G. (1968): *Los militares y la política en la España contemporánea*. Ruedo Ibérico.
- Pion-Berlin, D. (1989): "Latin American National Security Doctrines: Hard and Softline Themes", *Armed Forces and Society*, 15 (3): 411-429. <https://doi.org/10.1177/0095327X8901500305>
- Pyatakov, A. (2020): "Russia and Latin America in the 21st Century: A Difficult Rapprochement", *Notes de l'Ifri*, 119. Disponible en web : https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/pyatakov_latina_america_an_2020.pdf
- Ranalletti, M. (2010): "Aux origines du terrorisme d'Etat en Argentine : Les influences françaises dans la formation des militaires argentins (1955-1976)", *Vingtième Siècle, Revue d'histoire*, 105 : 45-56.
- Rettberg, A. (2020): "Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos", *Revista de Estudios Sociales* 73: 2-17. <http://dx.doi.org/10.7440/res73.2020.01>
- Ricard, S. (2006): "The Roosevelt Corollary", *Presidential Studies Quarterly*, 36 (1): 17-26.
- Rostica, J. C. (2016): "La política exterior de la dictadura cívico-militar argentina hacia Guatemala (1976-1983)", *Estudios*, 36: 95-119. <https://doi.org/10.31050/1852.1568.n36.17163>
- Sánchez, E. (1999): "La mili en tres dimensiones", *Revista de Antropología Social*, 8: 81-108. Disponible en web: <https://revistas.ucm.es/index.php/RASO/article/view/RASO9999110081A/10050>
- Schatz, E. ed. (2009): *Political Ethnography: What Immersion Contributes to the Study of Power*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Schrader, S. (2018): *The Long Counterrevolution: United States-Latin America Security Cooperation*. Social Science Research Council, 18 de septiembre de 2018. Disponible en web: <https://items.ssrc.org/from-our-fellows/the-long-counterrevolution-united-states-latin-america-security-cooperation/>
- Spencer, G. (1973): "Methodological Issues in the Study of Bureaucratic Elites: A Case Study of West Point", *Social Problems*, 21 (1): 90-103. <https://doi.org/10.2307/799979>
- Súarez, G. (2004). "Paz, seguridad y defensa en Iberoamérica: una reflexión en común", en Instituto Español de Estudios Estratégicos: *Valores, principios y seguridad en la Comunidad Iberoamericana de Naciones*. 14-41. Cuaderno de Estrategia 126. Disponible en web: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE-126.pdf>
- Tickner, A. B. (2014): *Colombia, the United States, and Security Cooperation by Proxy*. Washington Office on Latin America, Marzo de 2014. Disponible en web: <https://www.wola.org/analysis/colombia-the-united-states-and-security-cooperation-by-proxy/>
- (2016): *Exportación de la seguridad y política exterior de Colombia*. Friedrich Ebert Stiftung, Análisis 12/2016. Disponible en web <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12773.pdf>
- Vallespín, F. (1984): "Contrato social y orden burgués", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 38: 147-176.
- VV.AA. (1946): "Human Behavior in Military Society: Editorial Foreword", *American Journal of Sociology*, 51 (5): 359-360.
- Waisman, C., Rein, R. y Gurrutxaga Abad, A. eds. (2005): *Transiciones de la dictadura a la democracia: los casos de España y América Latina*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Whitehead, L. (2009): *Latin America: A New Interpretation*. Londres: Palgrave-Macmillan.
- Zulaika, J. (1989): *Chivos y soldados: la mili como ritual de iniciación: ensayo antropológico*. Donostia-San Sebastián: Baroja.

Breve CV del autor

Álvaro Cremades Guisado es profesor de la Universidad Nebrija y cursa el Doctorado en Ciencia Política y de la Administración y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Sus principales líneas de investigación se centran en los nuevos institucionalismos, seguridad, servicios de inteligencia.

La cooperación al desarrollo como actor en la gestión turística de los espacios urbanos y patrimoniales: el estudio de caso de la AECID en América Latina *Development cooperation as an actor in the tourism management of urban and heritage spaces: AECID case study in Latin America*

Miriam Menchero Sánchez

 <https://orcid.org/0000-0001-8827-4839>

Universidad Internacional de La Rioja, España.

miriam.menchero@unir.net

Recibido: 01-02-2021
Aceptado: 25-03-2021



Resumen

El tercer sector y las agencias de cooperación participan, cada vez más, dentro de la gestión de los destinos, aunque no formen parte del sistema turístico de forma estricta. Atendiendo a esta relación, apenas estudiada, el siguiente artículo analiza a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) como posible actor en el desarrollo turístico de los centros históricos latinoamericanos en los que ha intervenido a través de su emblemático Programa de Patrimonio. Para ello se ha realizado una profunda revisión bibliográfica y documentación institucional, y se han entrevistado a fuentes primarias vinculadas. Todo lo anterior, para extraer conclusiones que permitan señalar en qué modo se está produciendo sinergias y se establecen algunas pautas de refuerzo en este novedoso ámbito de las relaciones hispanoamericanas.

Palabras clave: Latinoamérica, centros históricos, turismo cultural, cooperación internacional, España.

Abstract

The third sector and development cooperation agencies participate, increasingly, in the management of touristic destinations. This article analyzes this relationship barely studied through the Spanish Agency for International Development Cooperation and its Program of Cultural Heritage in Latin American historic centers. For this, different bibliography and institutional documentation have been analyzed and several stakeholders of interest have been interviewed. Conclusions will be presented that indicate in what way synergies are being produced, as well as establishing guidelines to reinforce these Spanish-American relations.

Key words: Latin America, historic centres, cultural tourism, international cooperation, Spain.

Sumario

1. Introducción | 2. Centros históricos coloniales, turismo y (cooperación al) desarrollo | 3. Metodología | 4. Resultados | 4.1. Turismo y cooperación española en patrimonio desde sus actuaciones | 4.2. Turismo y cooperación española en patrimonio desde sus impactos | 4.3. El turismo desde la visión institucional de los actores intervinientes | 5. Conclusiones | Referencias bibliográficas

Cómo citar este artículo

Menchero, M. (2021): "La cooperación al desarrollo como actor en la gestión turística de los espacios urbanos y patrimoniales: el estudio de caso de la AECID en América Latina", *methaodos. revista de ciencias sociales*, 9 (1): 60-76. <http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.442>

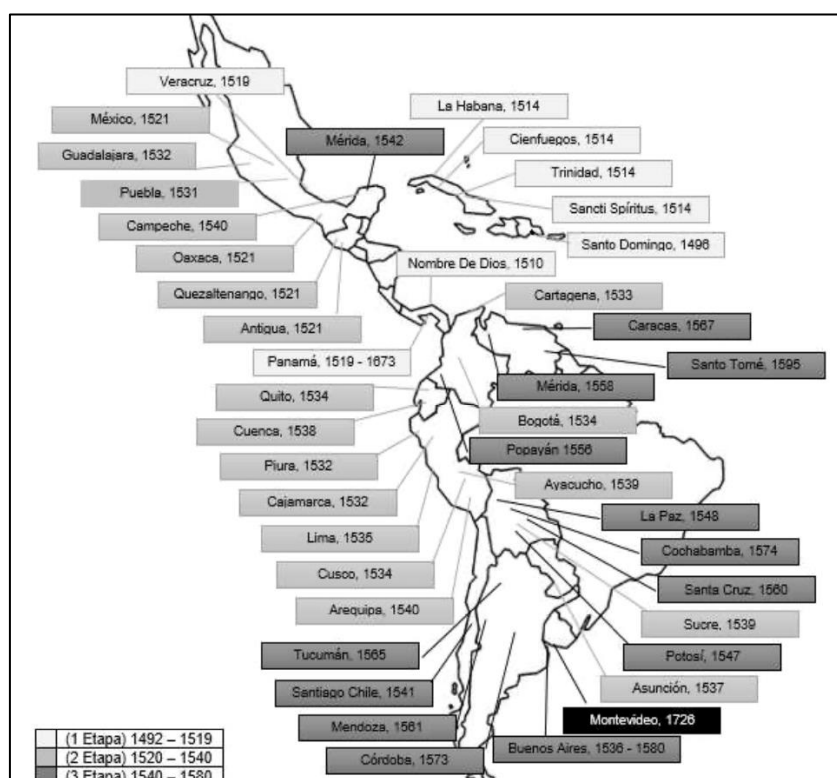
1. Introducción

América Latina posee un rico y diverso patrimonio cultural, tal y como se evidencia en el hecho de que, sobre un total de 140 bienes inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial, 97 sean de tipología cultural y otros 38 de carácter mixto (UNESCO, 2014). A su vez, el turismo cultural se basa en el rendimiento económico de los recursos culturales y patrimoniales, llegando a suponer casi un 40% de los ingresos turísticos mundiales (OMT, 2005). Dentro de estas prácticas turísticas, el patrimonio cultural urbano, es decir, el vinculado a las ciudades, se alza, además de como un atractivo primordial para el turismo, como un motor de desarrollo sociocultural.

No obstante, se desconoce el número exacto de ciudades históricas conservadas en la región, y su concreción es motivo de disputa por parte de diferentes autores. Mientras algunos incluyen en este concepto a las urbes precolombinas (Gutiérrez, 2014), otros lo constriñen solo a espacios creados por la colonización española y lusa (De Terán, 2004). Sea como fuere, los siglos XVI y XVII supusieron un periodo de intensa urbanización en la región, pues como sostiene Brewer-Carias: "Ningún país [España] ha fundado tantos pueblos, villas y ciudades en un territorio tan grande, en un periodo de tiempo tan corto, y de una forma tan regular y ordenada" (2008: 24).

En efecto, la creación de ciudades se instrumentalizó por la corona española como un método de conquista y de división administrativa del territorio incorporado. Su vasta localización supuso una especialización funcional de algunas urbes, 1) bien para crear un sistema portuario a través de lugares como Veracruz, Cartagena de Indias, Portobello, Lima o La Habana, entre otras, amurallándose en la mayoría de los casos para protegerse de las incursiones foráneas; 2) bien para la explotación minera, tanto en México con Guanajuato o Potosí en Bolivia. Además, a partir de 1573, se crean las llamadas "Leyes de Indias", que son un detallado decálogo urbanístico que establecía la plaza mayor o de armas como origen fundacional y centro del gobierno civil y religioso, conformando un espacio de alta concentración arquitectónico-patrimonial (Gutiérrez, 2014) (Mapa 1).

Mapa 1. Centros históricos coloniales más representativos y fecha fundación



Fuente: Elaboración propia a partir de Hardoy y Tovar (1969).

Con los procesos de emancipación muchas de estas urbes reforzaron su papel e importancia como nodos, incorporando influencias externas, como es el caso de Buenos Aires, Santiago de Chile y la mayor parte de las capitales actuales del continente. Otras, por el contrario, quedaron anquilosadas durante largos periodos de tiempo (Chueca-Goitia, 1968). Durante el siglo XX, muchas tuvieron que confrontar diferentes hechos sociopolíticos, como un profundo proceso de industrialización y urbanización de la región y una serie de catástrofes naturales, especialmente, en forma de sismos. Todo lo anterior propició que muchos de estos centros hayan establecido programas, acciones y proyectos de revitalización urbana de distinta índole. En algunos casos, la inversión ha sido tan elevada, y en cambio, la capacidad de las instituciones locales y/o nacionales tan mermadas, que se han encontrado en la necesidad de solicitar ayuda internacional - incluyendo la petición de fondos para la conservación de un patrimonio cultural urbano que, en ocasiones, acusaba una alta degradación y deterioro (Muntal, 2003).

A partir de esta coyuntura, serán numerosas las entidades internacionales y bilaterales que intervendrán hasta tal punto, que la cooperación internacional se convertirá, desde la segunda mitad del siglo XX, en "uno de los mecanismos técnicos y financieros que han intervenido e intervienen en el patrimonio cultural de los centros históricos de América Latina (...) [y que] se la puede considerar como un actor patrimonial" (Menchero, 2019: 100). En todo caso, el objetivo de este artículo no es determinar el papel de la cooperación en la gestión patrimonial, sino su vinculación a partir de esta como actor del sistema turístico de los centros históricos latinoamericanos. Para ello y entre otros organismos, se ha seleccionado a la cooperación española y su Programa de Patrimonio Cultural, en tanto que se trata del ente bilateral que mayores fondos ha destinado a la labor de recuperación del patrimonio cultural urbano latinoamericano.

2. Centros históricos coloniales, turismo y (cooperación al) desarrollo

Las ciudades históricas conforman uno de los destinos más antiguos y arraigados en Europa, cuyo origen puede remontarse al *Grand Tour* (Prats, 1997; Ashworth, 1999). A pesar de su longeva trayectoria, durante el siglo XX fueron perdiendo protagonismo e importancia frente a otras tipologías turísticas (González y Morales, 2009). Así, en la década de los 90, se produce un resurgimiento turístico de los centros históricos, lo que supone un reconocimiento que muchas de ellas experimentan por medio de sus declaratorias nacionales e internacionales (Richards, 2008). De hecho, la propia Organización Mundial del Turismo (OMT, 2005) llega a reconocer el posicionamiento de nuevas ciudades ubicadas en países de menor proyección turística internacional.

En la actualidad, ciudades históricas, como Cartagena de Indias, Cuzco, Antigua o La Habana, reconocen y potencian el valor turístico de su patrimonio cultural urbano. Sin embargo, hasta hace cien años apenas se evidenciaban visitas puntuales a algunas capitales latinoamericanas como Buenos Aires o Lima. La ralentización de los flujos turísticos a estos espacios históricos durante toda la primera mitad del siglo XX se justifica por los altos costes y riesgos que implicaban, y solo a partir de 1960 se intensifican en ciudades como La Habana o Cuzco (Schlüter, 1998). Diez años más tarde y coincidiendo con una época de intervencionismo urbano en ciertos monumentos coloniales, se mejorará el atractivo de ciudades como Cartagena de Indias, Lima, Guatemala, Antigua, Quito, Ouro Preto o Salvador de Bahía, entre otras. No obstante, la activación turística de otros centros no se producirá ya hasta llegados los años 90, cuando se incorporan al circuito cultural internacional ciudades como Santo Domingo, Colonia de Sacramento o Ciudad de Panamá (Jordan y Duval, 2009). El aperturismo hacia destinos no globalizados y el incremento del turismo interno regional, entre otros factores, finalmente permitirá incorporar, ya en el presente siglo, a otras ciudades como Puebla, Oaxaca, Guanajuato, Potosí o Sucre, entre otras (Tresserras, 2002).

Los centros históricos son la principal manifestación del turismo urbano en Latinoamérica, y cada vez más, se prioriza su función recreativa y turística en detrimento de otras (Hiernaux, 2015). El reconocimiento turístico de estos espacios viene motivado, principalmente, por su arquitectura y urbanismo, aunque también se aprecia un interés creciente del patrimonio inmaterial vinculado con el folklore y la gastronomía local. En el ámbito inmueble, los focos turísticos se concentran en los conjuntos monumentales que forman las ya citadas plazas centrales y los enclaves religiosos coloniales (López, 1999). Aunque estos espacios nunca se diseñaron con una pretendida opulencia, parece ser que la impronta colonial produce una gran sugestión en los visitantes (Gutiérrez, 2014).

Las áreas históricas constituyen las áreas más visitadas de las ciudades históricas (Ashworth, 1999). Son realidades vivas y por tanto implican una gran complejidad en la gestión y ordenación urbana, además de producir ciertos efectos que conviene controlar (Prats, 1997). Así lo demuestran algunos impactos que se han visualizado en ciertas ciudades históricas latinas. Por un lado, destacan, en el aspecto urbano, el deterioro de espacios o infraestructuras públicas ocasionados por problemas de tránsito vehicular o peatonal. También se produce contaminación acústica o visual, tal y como sucede en Cartagena de Indias, Viejo San Juan, Panamá o La Habana (Sanz, 1996). Respecto a los efectos socioculturales, se ha manifestado una recuperación de la identidad, o, en sentido contrario, una banalización cultural, como ocurre en Taxco, San Miguel de Allende, o en ciudad andinas como Cuzco (Sanz, 1996).

Estas dinámicas pueden tener una incidencia en el patrimonio cultural inmueble, ya que en ocasiones se producen “escenografías turísticas” al intervenir sobre los usos tradicionales de los edificios por fines exclusivamente turísticos o de especulación inmobiliaria –tal y como ya ha sucedido en Cartagena de Indias, Panamá o Antigua Guatemala (Ballart, 2002)–. Estas circunstancias pueden derivar en procesos de “museificación”, en los que se prioriza la función turística del espacio urbano en detrimento de otras como ha podido suceder con Colonia de Sacramento (Gutman y Hardoy, 1992). Muy vinculado a lo anterior, pueden proliferar ciertas franquicias –como un Starbucks en la plaza de armas de Cuzco– reemplazando establecimientos gastronómicos locales o de artesanías por tiendas de recuerdos estandarizados (Pulín, 1993).

Sea como fuere, no existe un consenso sobre los efectos turísticos generados en los centros históricos coloniales, aunque sí existe un acuerdo en imputar estos impactos a la insostenibilidad de un modelo de desarrollo turístico masivo (Orbasli, 2002). Según la UNESCO (2014), este es el gran reto que presentan actualmente las ciudades históricas latinoamericanas: no enfatizar el aspecto estético-colonial en detrimento del papel y función original de los centros históricos.

Por otra parte, cualquier destino, con indiferencia de su escala o tipología, reúne a una serie de actores vinculados directa e indirectamente con la actividad turística. En el caso de los centros históricos, las instituciones encargadas de la gestión del patrimonio cultural componen uno de los grupos de mayor importancia¹. Como se señalaba al inicio, dentro de estas relaciones se pueden incluir a las agencias internacionales de cooperación, dado que a veces actúan como

[U]na herramienta ideal para la puesta en valor de los recursos de los territorios menos desarrollados o en desarrollo. Los recursos culturales tienen un enorme potencial de producción turística y generan interés, de ahí la necesidad de incluir también en este análisis a este tipo de agencias (Pulido, 2015: 151).

Además de la capacidad para dotar de funcionalidad turística al patrimonio cultural, existen agentes del tercer sector que pueden asumir funciones similares a la gestión turística, especialmente en los países menos desarrollados. Dentro de este grupo, se aprecia una amplia heterogeneidad de actores –asociaciones, organizaciones públicas, privadas, con o sin fines de lucro, voluntariado o instituciones internacionales de crédito, entre otras–. También abarcan una variada y cada vez más compleja y difusa temática, a la que hay que sumar la propia transversalidad del turismo y del patrimonio cultural (Morère y Perelló, 2012). De este modo, la cooperación en turismo no necesariamente procede de la asistencia internacional sectorial, y puede hacerlo desde otros ámbitos urbanos. Como señala Pulido: “Cada vez es más común encontrar intervenciones destinadas a poner en valor el patrimonio de una localidad o territorio y a que estas intervenciones se hagan en nombre del desarrollo turístico del lugar” (2015: 151).

Bajo esta premisa se puede encontrar todo un despliegue normativo y de intervención en los centros históricos latinoamericanos. Primeramente, se puede verificar la existencia de diferentes cartas internacionales y regionales que avalan la ayuda internacional en los centros históricos, a la par que señalan la valoración turística de estos espacios urbanos. Al respecto, la reconocida Convención de 1972 para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Nacional (UNESCO), no solo recomienda la necesaria colaboración entre países miembros en el ámbito, sino que establece el desarrollo de todo un aparato institucional para la captación financiera a través del Fondo de Patrimonio Mundial. De igual manera, la Carta Internacional para la Conservación de Ciudades Históricas y Áreas Urbanas Históricas, también llamada Carta

¹ Los propietarios y/o gestores culturales tienen un papel primordial en la adecuación turística del patrimonio, lo que requiere una coordinación y colaboración por su parte con el ámbito turístico, aunque en ocasiones ambos presenten enfoques diversos o contradictorios (Ashworth, 1999).

de Washington (1987, ICOMOS), reincide en la financiación de los espacios urbanos declarados a la vez que es la primera en mencionar los efectos del turismo asociados mayormente a los casos de "explotaciones turísticas excesivas" del patrimonio urbano (Capítulo IV).

En el ámbito latinoamericano, son las Normas de Quito (OEA, 1967) las que despliegan todo un espíritu de cooperación interamericana, por medio de tres premisas: 1) la grave situación de los centros históricos de la región, 2) el uso del patrimonio cultural como instrumento de desarrollo, y 3) el turismo como aliado de la recuperación monumental urbana (González Varas, 1999). De este modo, la incapacidad de los países para afrontar acciones para la salvaguardia patrimonial se suma a la justificación de intervención y adecuación de los monumentos para el incremento del turismo -e incluso para la mejora del sentido de pertenencia de sus residentes (Arts. 7.4, 7.5 y 7.1.). Diez años más tarde, un nuevo Coloquio de Quito (1977, UNESCO-PNUD) cuestionará tales lineamientos, al criticar ciertos "maquillajes escenográficos" en aras de una finalidad excesivamente turística. Es por ello por lo que esta nueva normativa buscará un desarrollo urbano más amplio, sin eliminar al turismo, pero con una priorización de las acciones sociales y de la dotación de infraestructuras asistenciales (González Varas, 1999).

Existe, además, una evidente plasmación de estos lineamientos internacionales y regionales en numerosos proyectos de cooperación internacional en el patrimonio cultural urbano latinoamericano. En primer lugar, en los años 50, la UNESCO desarrolló un programa de restauración monumental bajo el paraguas de la llamada "solidaridad" internacional, el cual tuvo un amplio alcance en la región, con ciudades beneficiadas como Cuzco (1950), La Paz, Oruro, Potosí (1966), Cartagena de Indias (1968) y Santo Domingo (1968) (UNESCO, 1969). Aunque no se puede evidenciar una relación directa con el turismo, en la actualidad y por medio del Centro de Patrimonio Mundial, la UNESCO -en colaboración con otras entidades de la ONU- sigue manteniendo acciones prioritarias sobre el Patrimonio Mundial Latinoamericano con la finalidad de establecer sinergias con el sector (UNESCO, 2014).

Por otra parte, pese a la amplia labor de acompañamiento y asesoramiento del organismo, los autores coinciden en señalar a otras instituciones y programas como actores participantes. A tal efecto, el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) (Carrión, 2007) ha desarrollado desde la década de los años 70 diferentes iniciativas en el ámbito. Uno de sus proyectos más emblemáticos será la puesta en funcionamiento del Plan de Desarrollo Turístico Integral (Plan COPESCO). Este proyecto, basado en la preservación y uso del patrimonio cultural de la ciudad de Cuzco buscaba mejorar la calidad de vida de su población por medio de la inversión en infraestructura y turismo. De esta manera, se restauraron y acondicionaron para la visita turística hasta un total de 27 monumentos arqueológicos y coloniales (BID, 2001).

Posteriormente, desde la década de los 90, el PNUD ha desarrollado otros proyectos similares. Por medio de la intervención "Fortalecimiento económico y cultural de La Habana" (1995-2005), se buscó la revitalización del centro a través de aspectos habitacionales, sanitarios y educativos, pero también el apoyo y promoción a servicios turísticos sostenibles. Así mismo, a través del proyecto "Recuperación y puesta en valor de la ciudad histórica de Panamá (2012-2016)" se ahonda en la relación entre la rehabilitación patrimonial y el uso turístico. En este último caso, además, se buscó una inclusión, participación y apropiación de la comunidad residente y de las entidades locales interesadas.

El otro gran financiador es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que, como entidad de crédito de la región, se compromete a la revitalización del patrimonio urbano y al fomento del turismo cultural durante el último tercio del siglo XX. Uno de sus proyectos más emblemáticos recae sobre la ciudad de Quito (1994), con el fin de hacer frente a la progresiva degradación de su zona histórica. Además del BID, se contó con la participación de la UNESCO, el PNUD y socios bilaterales como España o Bélgica. Aunque una partida importante de esta iniciativa se destinó a la infraestructura urbana, otras líneas incidieron en la dotación cultural y patrimonial, y el fomento a la inversión para proyectos comerciales y turísticos (BID, 2001). El otro gran proyecto fue el programa "Monumenta", enfocado a 46 centros históricos brasileños en situación de deterioro. Muchos de ellos, como Recife y Ouro Preto, fueron intervenidos con una clara finalidad recreativa y turística, incidiendo en mejorar los espacios patrimoniales y públicos (BID, 2001). El éxito de este programa lo convirtió en un icono y conllevó iniciativas similares, aunque de menor envergadura como: 1) el plan de intervención del centro histórico de Santo Domingo" (2011 - 2018) -que incluía instrumentos de gestión turística- o 2) el proyecto integral de rehabilitación del centro histórico de Tegucigalpa (2000), en el que se determinaron usos turísticos en el espacio urbano intervenido.

La financiación de proyectos en centros históricos latinoamericanos por actores internacionales de cooperación sigue estando vigente, especialmente en el Caribe y Centroamérica (UNESCO, 2014). A ello se le suma una reciente consideración del turismo como mecanismo para el desarrollo por parte de los organismos de cooperación (Nel-lo y Pérez, 2015). Así, a iniciativas promovidas por la OMT como el *Pro-Poor Tourism (PPT)* o el Programa “Turismo Sostenible-Eliminación de la pobreza” (ST-EP) se le debe añadir la inclusión de este ámbito económico en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Gascón y Cañada, 2005). De hecho, aunque el turismo contribuye directamente a los objetivos 8, 12 y 14, también podría incluirse en el 11, que versa sobre las ciudades y sobre las que señala que,

El turismo sostenible tiene la capacidad de mejorar las infraestructuras urbanas y la accesibilidad universal, de promover la regeneración de áreas en decadencia y de preservar el patrimonio cultural y natural, activos de los que depende el turismo. Una mayor inversión en (...) conservación de los sitios patrimonio (...) debería dar como resultado unas ciudades más inteligentes de las que podrían beneficiarse no solo sus habitantes, sino también los turistas (OMT, 2015:4).

Atendiendo a ello, queda patente la vigencia actual de las iniciativas que inciden en el patrimonio cultural urbano de la región, pero igualmente los nuevos retos que la cooperación internacional presenta en los centros históricos si aspira a que el turismo se erija como un verdadero motor de desarrollo socioeconómico del continente.

3. Metodología

La introducción refleja que las relaciones entre patrimonio urbano y turismo han estado presentes tanto en la normatividad como el desarrollo de proyectos específicos por parte de organismos internacionales como la UNESCO o el BID. En este sentido, conviene redundar que el objetivo principal de este artículo no es el análisis de la cooperación en los centros históricos, sino su papel como actor turístico. Para ello se ha analizado el estudio de caso de la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID) y su emblemático Programa de Patrimonio Cultural y Escuelas Taller en la región. Un proyecto vigente desde hace más de 30 años en Latinoamérica y que ha llegado a intervenir en más de 30 centros históricos –incluyendo algunos tan importantes como Cartagena de Indias, Cusco, La Habana, Quito, Santo Domingo, entre otros– y en más de 250 inmuebles vinculados a estos espacios urbanos (Menchero, 2019).

Para conseguir este propósito, en un primer momento se ha realizado un estudio exploratorio de las fuentes secundarias vinculadas con la difusión y comunicación institucional que ha elaborado la AECID para la transmisión e información de su Programa de Patrimonio Cultural y Escuelas Taller. Esta consulta se ha apoyado en los medios digitales con los que cuenta la institución y en los soportes físicos que albergan el archivo y biblioteca de la sede del organismo en Madrid (España), además de en diferentes países como Colombia, Ecuador y Perú. Una vez determinadas las fuentes de información se ha procedido a la identificación de las posibles referencias directa e indirectas sobre el turismo. Los resultados obtenidos se dividieron en dos ámbitos de análisis: 1) Información obtenida de los documentos marco del programa, es decir, bibliografía previa a su ejecución y cuyos datos relevantes se centran, principalmente en la articulación de objetivos, actuaciones y conceptos clave; y 2) Datos extraídos de los estudios de evaluación de los programas, es decir, documentación realizada con posterioridad y que incluye al turismo como resultado. Toda esta información ha permitido realizar un importante análisis de fuentes bibliográficas que no se había realizado con anterioridad a esta investigación. De este modo, la información obtenida compone los dos primeros epígrafes de los resultados de este artículo.

Posteriormente y para profundizar en esa mirada más práctica sobre el programa, se han elaborado diferentes entrevistas personales que componen un análisis de fuentes primarias que complementa a lo anteriormente señalado. Para ello, se ha realizado diez entrevistas, divididas en dos ámbitos: 1) de gestión patrimonial, incluyen a la UNESCO en la región latinoamericana y a distintos cargos de responsabilidad del programa de la AECID, atendiendo a varias escalas administrativas y geográficas (sede en Madrid, sedes nacionales de América Latina y Escuelas Taller locales), 2) También se entrevistó a miembros de organismos vinculados con el desarrollo turístico de los centros históricos coloniales, especialmente a entidades locales y al representante de la subregión de “las Américas” de la Organización Mundial del Turismo (Cuadro 1).

Cuadro 1. Listado de entrevistados

Ámbito	Escala	Cargo	Cuestionario
Patrimonio	Regional	1. Responsable UNESCO para la región andina	1. Origen e intervenciones en patrimonio cultural urbano.
		2. Jefa adjunta del Departamento de Cooperación y Promoción Cultural de la AECID.	2. Reconocimiento y beneficiarios de los proyectos.
		3. Responsable de la unidad de apoyo del programa de Escuelas Taller de la AECID	3. Futuro y relaciones de la cooperación en los centros históricos.
	Nacional – Local	1. Responsable del Programa de Patrimonio Cultural y Escuelas Taller de la AECID en Ecuador	4. Efectos positivos y negativos generales y turísticos.
		2. Directora Escuela Taller Cuenca (Ecuador)	5. Reflexiones personales.
		3. Directora Escuela Taller Arequipa (Perú)	
		4. Exdirector Escuela Taller Cartagena de Indias (Colombia)	
	Regional	1. Exdirector regional de la OMT para las Américas	1. Turismo cultural en los centros históricos.
Turismo	Nacional – Local	1. Responsable de Promoción en Quito Turismo (Ecuador)	2. Turismo patrimonial en los centros históricos.
		2. Subgerente de Turismo de la Municipalidad de Lima (Perú)	3. Reconocimiento políticas / cooperación internacional.
		3. Secretaria de Turismo y Cultura de Mompox (Colombia)	4. Uso y función atractivos turísticos
			5. Reflexiones personales.

Fuente: Elaboración propia.

Para el primer grupo (gestores patrimoniales) se realizó un cuestionario basado en cuatro preguntas abiertas sobre las intervenciones, reconocimientos, beneficiarios y efectos turísticos del programa de la cooperación española. Para el segundo grupo (gestores turísticos), las cuatro preguntas redundaron sobre el desarrollo del turismo cultural en los centros históricos coloniales y la importancia de la cooperación internacional desde la gestión turística (Tabla 1)². Al respecto y por limitaciones del propio texto, se han seleccionado y escogido las respuestas que resultan más relevantes para las líneas de análisis que propone este trabajo y que han sido integradas en el último epígrafe de los resultados, y que se desarrolla a continuación.

4. Resultados

Como se señalaba con anterioridad, para estudiar las relaciones que se han producido entre el programa de Patrimonio de la AECID con el desarrollo turístico de los centros históricos latinoamericanos, se ha considerado su análisis desde tres ámbitos diferenciados. En primer lugar, desde su plasmación escrita a través de la documentación institucional realizada por la cooperación española en el ámbito del patrimonio urbano latinoamericano. Seguidamente, desde los informes de resultados del programa y las consecuencias directas e indirectas turísticas derivadas. Y finalmente, desde los portavoces y gestores públicos de esta relación, y que sirve para contrastar la visión literal de la producción bibliográfica con su plasmación práctica en los centros históricos latinoamericanos.

² La selección de las variables que constituyen los ejes de cada una de las preguntas de los cuestionarios realizados se obtuvo de la primera fase de la investigación, es decir, del análisis exploratorio de las fuentes secundarias. En este sentido, y dado que este artículo se inscribe en una investigación de mayor alcance, ciertas preguntas del cuestionario pueden tener más relación con la cooperación internacional en centros históricos que con la actividad turística desarrollada.

4.1. Turismo y cooperación española en patrimonio desde sus actuaciones

Como se ha señalado en la primera parte del texto, son numerosas las entidades que han incidido en proyectos de cooperación en los cuales existe una relación entre el patrimonio urbano y el turismo cultural. En este sentido, no se han incluido aquellas relaciones bilaterales consistentes en acuerdos de colaboración entre dos países en la materia. Sin embargo, la labor desprendida de estas acciones ha sido de gran repercusión para la región, y, en este sentido, España se ha erigido como uno de los países que más asistencia técnica y financiera han destinado al patrimonio cultural latinoamericano (Muntal, 2003; Carrión, 2007).

Los orígenes de esta relación hay que fundamentarlos en la diplomacia cultural y en cierto paternalismo patente en la labor del Instituto de Cultura Hispánica (ICH) (1945-1976), posteriormente rebautizado como Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) (1979-1988). Su visión del significado de "Iberoamérica" fomentó unas relaciones culturales basadas en el intercambio de autores y eventos fundamentalmente folklóricos (Del Arenal, 2011). No obstante, a partir de 1971, se intensificaron los convenios técnicos de cooperación con casi todos los países e incluso es posible documentar ya algunas incursiones en la rehabilitación de edificios como es el caso de las Casas de Benalcázar en Quito. A partir de la materialización de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y, especialmente, de los actos conmemorativos del año 1992, el programa de patrimonio cultural coge fuerza, y posteriormente pasará a convivir con otras acciones de cooperación cultural como el Programa ACERCA, los Centros Culturales en el Exterior (CCE) o los Centros de Formación de la Cooperación Española (CFCE), entre otros (AECID, 2009, 2011, 2015)³.

En cualquier caso, el patrimonio cultural latinoamericano constituye un eje dentro de la cooperación internacional española, incluso mediante iniciativas incluidas en otros proyectos o unidades de la AECID (Nel-lo y Pérez, 2012). Las Escuelas Taller, no se unirán al Programa de Patrimonio Cultural hasta el año 1992, coincidiendo con el periodo en que mayor interés suscita la recuperación del patrimonio arquitectónico colonial (AECID, 1999). No obstante, su hasta ahora vigencia representa una longevidad de más de 30 años y una continuada renovación tanto en objetivos y escalas de actuación, en la que se puede observar una ampliación del concepto de patrimonio cultural y una reorientación hacia la gestión integral (Gómez-Pallete, 2014). También se puede apreciar una articulación hacia los planes directores de la AECID y hacia las nuevas actuaciones de la cooperación española (AECID, 2009) (Cuadro 2).

Respecto a los objetivos de cada etapa y su vinculación con el turismo, esta siempre se ha realizado de manera indirecta. En la primera etapa de ellas, bajo la denominación de "Programa de Preservación del Patrimonio Cultural de Iberoamérica (1984-1993)", el programa se justificaba por el propio fracaso del modelo urbano latinoamericano y el deterioro de los centros históricos, y se introducía un claro componente económico del patrimonio cultural en sus objetivos,

Recuperar el patrimonio como elemento activo a través de nuevos usos que permitan su reutilización al servicio de la sociedad (...) y convertir el patrimonio en un factor económicamente rentable, capaz de apoyar y dinamizar el desarrollo de los pueblos a través de su reutilización sostenida (Quinto Centenario, 1991; 20)

En la segunda etapa del programa, bajo la denominación de "Patrimonio Cultural de la Cooperación Española" (1994-2004), apenas se realizaron modificaciones en los planteamientos anteriores. No obstante, el nuevo estatuto de la AECID y el cambio de adscripción administrativa produjeron una vinculación mayor de la cooperación cultural como instrumento de desarrollo. Por primera vez, se establecen prioridades sectoriales a partir del I Plan Director de la Cooperación Española (2001-2004), en el que se señala al patrimonio cultural por su capacidad como generador de empleo e ingresos por turismo (MAEC, 2000). Aun con todo, los objetivos de esta etapa no distan mucho de la anterior, y siguen mostrando una relación indirecta con el turismo por medio del "uso y disfrute del patrimonio, considerándolo como factor económico dinamizador del desarrollo" (AECID, 2010: 23).

Posteriormente y ya en la tercera etapa "P>D Patrimonio para el Desarrollo" (2005-2009), se realiza una actualización del programa y una nueva articulación con el II Plan Director de la Cooperación Española

³ El programa ACERCA, vinculado a la capacitación y formación del sector cultural, establece diferentes estrategias como encuentros, congresos, talleres, intercambio, cursos o asesoramiento. En sus líneas de actuación se encuentran el empleo cultural en todos sus ámbitos, incluyendo el vinculado al patrimonio y al turismo cultural (AECID, 2013).

(2005-2008). Así, se muestra unos objetivos más sociales mediante el impulso de “intervenciones de puesta en valor y gestión patrimonial para contribuir al desarrollo sostenible de las comunidades”. También se redefine la terminología de actuación utilizada, incluyéndose la categoría de “turismo e industrias culturales” (AECID, 2010: 27). De hecho, se mantiene la importancia de las actividades económicas, destacándose el uso productivo del patrimonio cultural por medio del desarrollo turístico (AECID, 2015b).

La actual y última etapa, “P>D Patrimonio para el Desarrollo y Escuelas Taller” (2010-actualidad), se confirma como la implementación de los principios de la cooperación española en todas las líneas del programa, así como una nueva concordancia con los tres planes directores realizados: III (2009-2012), IV (2013-2016) y V (2018-2021). De este modo, desde el programa se recalca una gestión sostenible e integral del patrimonio cultural, en el que la conservación, el uso social y económico se redirija hacia la ciudadanía y el territorio (MAEC, 2009). De esta iniciativa se desprenden varios objetivos transversales del programa, en el que nuevamente se sigue hablando veladamente de cierto componente económico al señalar “el desarrollo local a través del aprovechamiento del patrimonio cultural (...) y su recuperación como recursos de desarrollo local” (AECID, 2015: 32). Es decir, el turismo se entiende como un elemento inscrito en el llamado “ciclo patrimonial”, a saber, como una acción de aprovechamiento público a partir de la contribución privada (AECID, 2009). Esta nueva hoja de ruta para el programa sigue contemplando la búsqueda de sinergias a través de ámbitos complementarios a la cooperación internacional en patrimonio.

Como se desprende de lo anterior, la AECID ha incluido con mayor o menor manifiesto al turismo dentro de los objetivos de su programa patrimonial. Esta acción viene refrendada por el uso de contrapartes y socios afines. De esta forma, la cooperación española elaboró un convenio por el Consorcio de la Ciudad de Santiago de Compostela, no vigente actualmente, pero que buscaba el apoyo para una gestión turística sostenible. Así mismo, se ha buscado la implicación de entidades turísticas locales y nacionales como contrapartes, desde la Comisión Nacional de Turismo (Argentina), la Corporación de Turismo del Cauca (Colombia), el Instituto Guatemalteco de Turismo (Guatemala), el Instituto Hondureño de Turismo (Honduras), el Ministerio de Turismo (Nicaragua) o la Secretaría de Turismo de Paraguay (AECI, 1999).

Cuadro 2. Etapas y líneas de actuación, 1984-2016

PPPCI 1984 – 1993	1. Planes de Revitalización de Centros Histórico-Proyectos Piloto. 2. Restauración de Monumentos y Bienes Muebles. 3. Escuelas Taller (a partir de 1992).
PPCCE 1994 – 2004	1. Planes de Revitalización de Centros Histórico-Proyectos Piloto. 2. Restauración de Monumentos y Bienes Muebles. 3. Escuelas Taller (a partir de 1992). 4. Inventarios de Bienes Culturales.
P>D 2005 – 2009	1. Instrumentos de planificación urbana y territorial. 2. Conservación y Restauración de Bienes Inmuebles. 3. Escuelas Taller. 4. Inventarios de Bienes Culturales. 5. Recuperación del Patrimonio Inmaterial.
P>D y PET 2010 – Actual	1. Instrumentos de planificación urbana y territorial. 2. Formación y capacitación institucional. 3. Inventarios de Bienes Muebles. 4. Conservación y restauración de Bienes muebles / inmuebles. 5. Recuperación Patrimonio Inmaterial. 6. Escuelas Taller.

Fuente: Elaboración propia a partir de AECID (2007, 2007a, 2007b, 2015).

La intervención y/o planificación urbana, junto con la restauración de monumentos y las Escuelas Taller han sido las líneas comunes a todas las etapas del programa (Figura 1)⁴, y de las que mejor se puede

⁴ El fortalecimiento institucional incluye aspectos como documentación, inventariado o gestión del patrimonio cultural. La planificación urbana y territorial, por su parte, puede incluir intervenciones en inmuebles habitacionales, espacios públicos

desprender una lectura turística. En el primer caso, a través de los planes de revitalización urbana desarrollados, se vislumbran acciones vinculadas con el turismo en una doble vía. Mientras que en ciudades como Antigua Guatemala se señala al turismo como una causa de la transformación de los centros históricos, en otros casos, como en Potosí, Sucre, Quito, Popayán o Gracias, se le considera como una acción a promover y desarrollar (AECI, 2002).

Por otro lado, los "Planes Piloto", como iniciativas de restauración de monumentos vinculados a los instrumentos de planificación urbana, también han tenido una interferencia con el turismo, especialmente a través de la generación de instalaciones culturales con potencialidad turística. Así es que destaca la creación de museos como el Ingenio de San Marcos (Potosí), Antiguo Convento de San Francisco (Sucre), el Museo de Arqueología de Comayagua y espacios patrimoniales como la Iglesia de la Compañía de la Compañía de Jesús (Potosí), entre otros.

De carácter similar a los anteriores, pero sin relación con los planes urbanos, la línea de "Restauración de Monumentos" incide en la intervención de inmuebles con valor histórico y uso social posterior –incluyendo lo religioso, institucional, sociocultural y turístico (AECI, 2002)–. Con una tipología religiosa, muchos de los edificios intervenidos actúan hoy como atractivos turísticos como es el caso de la antigua Catedral de Cuenca (Ecuador), el Convento de San Francisco de Quito (Ecuador), el Convento de Santo Domingo de Cartagena de Indias (Colombia) o Santa Lucía en Suchitoto (El Salvador). También ejercen como iconos turísticos inmuebles con otros usos como el educativo en el caso de la Casona de San Marcos de Lima (Perú), o museísticos como el Museo Naval del Caribe de Cartagena de Indias (Colombia) el Santuario de Guápulo en Quito (Ecuador) o el Museo de Sitio Bodega y Quadra en Lima (Perú), por citar algunos de los más representativos (Menchero, 2020)⁵.

Por último, en el caso de las Escuelas Taller, igualmente se produce una doble relación con el turismo. En primer lugar, muchas de las intervenciones realizadas tanto para los proyectos piloto como para la restauración de monumentos se hicieron a través de prácticas laborales realizadas por parte de los estudiantes de estos centros de formación. Por otra parte, son numerosas las Escuelas Taller que han incluido en su oferta talleres o cursos vinculados con la actividad turística. Así, según los datos analizados hasta el año 2015, el turismo supuso el 4,15% de la formación total, a los que, por su afinidad, conviene sumar un 4,85% de cursos de cocina y otro 5,66% de artesanías. En cualquier caso, son datos poco significativos si se comparan con la formación relacionada con la recuperación del patrimonio construido, que ha llegado a suponer hasta un 85% del total en algunas etapas del programa (AECID, 2015).

Sea como fuere, entre los cursos de turismo se encuentran los de guía o personal de alojamiento, y siempre han sido elaborados por Escuelas Taller situadas en entornos con mayor vocación turística, como Chiquitania y Colca. En el caso de las artesanías, destacan los centros de orfebrería en Guatemala, Potosí y Mompox o la cerámica en Cuenca y Popayán. Las actividades gastronómicas, por su parte, se han focalizado en la región andina, especialmente en las escuelas taller ecuatoriana, la de Arequipa en Perú y la de Sucre en Bolivia (AECID, 2015).

4.2. Turismo y cooperación española en patrimonio desde sus impactos

Como se ha mostrado en el anterior epígrafe, el Programa de Patrimonio Cultural ha tenido una estrecha vinculación con la puesta en valor de los bienes inmuebles urbanos (AECI, 2002). El impacto de estas actuaciones ha trascendido de los valores culturales y ha incidido en su uso productivo, con resultados que han "propendido y facilitado un desarrollo turístico al amparo de la recuperación patrimonial" (AECID, 2015: 40). Estos efectos turísticos en los centros históricos latinoamericanos, además, vienen evidenciándose de

o áreas urbanas integrales. Finalmente, dentro de las líneas de actuación vinculadas con la conservación y restauración se encuentran edificios dotacionales, religiosos, enclaves arqueológicos y bienes muebles de cualquier tipología (AECID, 2015).

⁵ En las intervenciones de inmuebles, la AECID ha actuado tanto de manera parcial como integran y, en general, se incluyen actuaciones como la reconstrucción física (fachadas, bóvedas, patios, estancias), la eliminación de añadidos y la restauración de elementos ornamentales perdidos, la inclusión de equipamientos, servicios básicos y la adecuación de espacios, como auditorios. En cualquier caso, todas ellas son llevadas a cabo con la finalidad de puesta en valor y dotación de nuevos usos.

las primeras etapas del programa (AECI, 1998)⁶. No obstante, para la cooperación española el turismo es descrito como un efecto, impacto o resultado indirecto del programa de patrimonio cultural y siempre se asienta en tres aspectos; 1) el uso turístico a través de los nuevos usos públicos del patrimonio intervenido, 2) la generación de empleos vinculados y 3) los ingresos generados (AECID, 2011).

De este modo, atendiendo a la potenciación del uso turístico de los inmuebles, la cooperación española señala que, de un lado, muchos de los edificios intervenidos han pasado de no tener uso a convertirse en contenedores culturales, lo que ha supuesto una accesibilidad a cualquier tipo de público. Estos proyectos también han mejorado el propio paisaje urbano por medio de la mejora de los entornos, destacando en este sentido las intervenciones sobre espacios públicos y la posible recuperación de las funciones sociales y económicas. Así, en ambos casos, se ha producido una incorporación de los bienes culturales en los circuitos turísticos de sus respectivas ciudades (AECID, 2003). Igualmente, en las evaluaciones del programa, hasta tres centros históricos se citan como espacios en los que la cooperación ha recuperado el patrimonio urbano con fines primordialmente turísticos: Granada (Nicaragua), el Valle del Colca (Perú) y Comayagua (Honduras) (AECID, 2015).

Al respecto, se aprecia un énfasis en el refuerzo institucional de la gestión turístico-patrimonial de algunos centros. Así se recoge para la ciudad peruana de Huamanga y el trabajo conjunto realizado con la alcaldía de la ciudad; o la Escuela Taller de Cartagena de Indias, designada por el Ministerio de Cultura de Colombia para la puesta en valor patrimonial y turística de los inmuebles que integran las fortalezas de la ciudad. Aunque esta designación se hizo ya fuera la gestión española, el Gobierno colombiano concedió dicha responsabilidad por la propia trayectoria que había desempeñado la Escuela Taller desde su origen (AECID, 2015).

Un caso de relevancia lo representa la ciudad boliviana de Potosí, en la cuál las propias instituciones municipales señalaron su incapacidad para la gestión cultural de su patrimonio histórico, así como una falta de fondos para intervenirlos y conservarlos. La ciudad que además se encuentra declarada desde 1987 como Patrimonio Mundial por la UNESCO, hizo un llamado para solicitar apoyo y asistencia técnica en el ámbito patrimonial, pero también para impulsar el turismo cultural en su centro histórico. Según la AECID, esta solicitud justificó la apertura de una Escuela Taller en la ciudad y las acciones de la cooperación española en el ámbito (AECID, 2015).

En todo caso, son múltiples las soluciones que el programa de patrimonio cultural ha dado y que han repercutido en la mejora de la imagen turística de los centros históricos latinoamericanos. Así lo demuestran las actuaciones de iluminación y eliminación de cableado en la ciudad vieja de Santo Domingo en República Dominicana. Esta pequeña iniciativa supuso una mejora de la seguridad turística y un incremento de los flujos nocturnos sobre áreas históricas que no eran transitadas por visitantes (AECID, 2007). Algo similar sucedió con los inmuebles intervenidos en la ciudad colombiana de Popayán, sirviendo de aliciente para su reconocimiento turístico (AECI, 2002).

Por otro lado, y como se apuntaba con anterioridad, el empleo y los ingresos por turismo son considerados como otros efectos indirectos del programa, con una incidencia clara en la población residente (AECID, 2015). Empero, no existen investigaciones que permitan cuantificar este resultado y las aproximaciones a partir de las referencias estudiadas son exiguas y redundan sobre la incorporación laboral de los estudiantes de las Escuelas Taller.

Como igual se mencionó, desde sus primeras etapas, el programa recomendaba incluir capacitaciones en turismo, especialmente en las Escuelas Taller ubicadas en los centros históricos con mayor trayectoria en el ámbito. Al respecto, se aconsejaba que estos cursos incidieran en los parámetros de un desarrollo sostenible y comunitario, pero a la par, pudieran cubrir las necesidades de las profesiones turísticas más demandadas por los mercados laborales locales (AECID, 2015).

Es por ello, por lo que el alojamiento, la gastronomía, la guianza o las artesanías han sido los ámbitos de mayor incidencia. Además, estas profesiones permiten la integración de colectivos de gran vulnerabilidad, aspecto que destaca la cooperación española. También lo relaciona con la mejora de la calidad de los servicios turísticos y una disminución de la informalidad turística, como ha podido suceder en el Valle del

⁶ Como se ha mencionado con anterioridad, algunos centros históricos ya eran destinos turísticos importantes antes de las intervenciones de la Cooperación Española, como es el caso de Salvador de Bahía, Cuzco o Antigua Guatemala. Otras ciudades con un desarrollo turístico de importancia eran Cartagena de Indias, Cuenca o Santo Domingo, mientras que la AECID reconoce que, en los casos de Suchitoto, Comayagua o Colón, el turismo podría ser una actividad económica que potenciar (AECID, 2003).

Colca (AECID, 2012). En algún caso, como los cursos de guías de la Escuela Taller de Bogotá, han llegado a ser apoyados por el Instituto Distrital de Turismo (IDT), e incluso se han ampliado a otros sectores demandantes de formación en turismo como es el caso de botones, dependientes comerciales o taxistas. De esta forma, se enfatiza en la capacidad de formar en conocimientos turísticos básicos a las personas que tienen el primer contacto con los visitantes (AECID, 2015). La artesanía y gastronomía también permiten integrar el patrimonio cultural dentro de las ciudades históricas, mediante la recuperación de oficios y cocinas tradicionales, y la posibilidad de establecer negocios locales. Lo anterior, por ejemplo, se evidencia con la “filigrana momposina”, que actualmente es un icono turístico de la ciudad histórica colombiana, producto de la recuperación de esta técnica a través de cursos ofertados en la escuela taller de la localidad (AECID, 2015).

Pero, y como también señala la AECID, junto con los establecimientos de artesanías, gastronomía o incluso pequeños alojamientos, las intervenciones del Programa de Patrimonio Cultural han podido tener una incidencia sobre efectos más negativos, como la implantación de franquicias internacionales de restauración (AECI, 2002). Otras situaciones indeseables que se señalan en las fuentes analizadas se relacionan con esas escenografías turísticas ya mencionadas o con procesos de especulación inmobiliaria como podría haber sucedido en Antigua o Santo Domingo (AECI, 2002).

En cualquier caso, no existen estudios ni investigaciones que arrojen datos más concluyentes sobre el impacto turístico del programa español, si bien la consideración del turismo como un área de complementariedad del programa y los nuevos cambios realizados en sus últimas etapas incitan a atender de manera más explícita las relaciones que, en este ámbito, se puedan desprender de las intervenciones futuras.

4.3. El turismo desde la visión institucional de los actores intervinientes

Como se ha podido evidenciar en este análisis de los resultados, tanto desde la teoría como desde la práctica, existe una evidente relación entre turismo cultural, centros históricos latinoamericanos y el programa de la cooperación española en Patrimonio cultural. Sin embargo, como se señala al principio de este texto, no siempre desde los actores intervinientes esas conexiones son tan claras o deseadas, e incluso a veces, generan contradicciones y problemas en la propia gestión.

Desde los organismos municipales y supramunicipales encargados de las funciones turísticas de los centros históricos latinoamericanos existe una tendencia a valorar al patrimonio urbano latinoamericano como un valor turístico estratégico. No obstante, a pesar de los efectos positivos que pueda haber, desde la gestión no son ajenos a problemas como la pérdida de identidad social o la desigual distribución de los beneficios generados por el turismo cultural. Al respecto, destaca la respuesta del exdirector general de la OMT para la región de “Las Américas”, para quien, “turismo y cultura nunca están reñidos con la adecuada preservación histórico – artístico, sino todo lo contrario. El turismo pone en valor y da a conocer esos valores y permite contribuir con recursos para que se reinviertan en su preservación” (comunicación personal, 19 de julio de 2017).

En todo caso, cuando a los gestores turísticos se les pregunta por las acciones que en patrimonio cultural urbano latinoamericano desempeñan los organismos internacionales y las agencias de cooperación como la AECID, la mayor parte desconoce esta labor. De este modo, se observa una relación en cuanto al tamaño del centro histórico, y por ello, ciudades como Cartagena de Indias, Cuenca o Arequipa llegan a establecer nexos entre las Escuelas Taller y las intervenciones patrimoniales. Así mismo, por otro lado, ciudades más grandes y urbanas como Lima, apenas reconocen a estos centros por sus labores formativas. Tampoco se evidencia interrelación alguna por parte de otras instituciones con intervención regional, ya que como prosigue el exdirector para las Américas de la OMT,

La UNESCO se articula con la OMT, exclusivamente en la relación Madrid – París, si bien con relación a las ciudades patrimonio no hacemos acciones en concreto. Nosotros, con la UNESCO, lo que intentamos es unir esfuerzo para que turismo y cultura no estén enfrentados, sino que se puedan complementar. Por eso tratamos de persuadir al PNUD, por ejemplo, la necesidad de entender que el turismo es siempre un instrumento de desarrollo. (comunicación personal, 19 de julio de 2017).

Estas palabras, que muestran esa tradicional antipatía por parte del sector cultural, se encuentran reforzadas por las manifestaciones de la responsable de la UNESCO para la región andina latinoamericana,

Si hablamos de turismo porque hay que tenerlo en cuenta, pero tampoco satanizarlo. Con una buena regulación no se sale de control. A todo el mundo le gusta tener turistas porque ganan más dinero. Tengo colegas que dicen que no se puede sacar nada bueno del turismo, pero yo discrepo de esa opinión pues yo creo que si hay cosas que puede dar. Muchos sitios se han conservado porque tienen cosas que se puede ofrecer al turista, pero otra cosa es que eso se haya salido de las manos. Pero si puede ser un incentivo para la conservación y es necesario tenerlo en cuenta en su justa medida. (comunicación personal, 19 de septiembre de 2017).

Así, para la responsable de la UNESCO, debe existir una gran comunicación e información de los efectos que el turismo cultural puede generar en los centros históricos. Esta labor debe realizarse, principalmente, con las comunidades que viven en estos espacios urbanos y que, según ella, deben tener la libertad de poder decidir no querer “que sus barrios sean turísticos”. También debe extrapolarse a todos los actores vinculados con el sector turístico y cultural, puesto que, como señala la portavoz de la UNESCO, en el territorio latinoamericano existen duplicidades de proyectos a partir del uso turístico del patrimonio cultural,

Todo el mundo quiere dar dinero para el turismo (...) En Tiahuanaco hay cinco proyectos (de cooperación) todos haciendo lo mismo y todos pensando en el turismo. Es un tema de moda, y las autoridades no tienen un filtro para decir ya estamos trabajando esto aquí (...) No solamente es el turismo y aceptar cualquier proyecto que venga porque es dinero y trae dinero. Hay que saber que se quiere y cómo se quiere. Los nacionales y los locales deberían de controlar esto. (comunicación personal, 19 de septiembre de 2017).

Además, incide en recordar que el dinero procedente de la cooperación internacional en patrimonio cultural debe reorientarse hacia el beneficio de los habitantes de los centros históricos. Solamente, y de manera secundaria, los proyectos se deben hacer pensando en los visitantes, con la excepción de que el turismo sea el objetivo principal de la intervención, si bien, aún en este caso, deviene fundamental transmitir unos alcances y unas expectativas realistas.

Aun cuando la visión del organismo internacional aboga por una visión al menos no excluyente del turismo cultural, los responsables del programa de la cooperación española presentan una opinión más ambivalente. La posición más crítica la ofrece la jefa adjunta del departamento de cooperación y promoción cultural de la AECID,

Preferiríamos que a estos lugares no fuese el turismo, que tiene una tendencia a ridiculizar (...) Yo creo que el turismo podría ser un beneficiario indirecto, pero muy cuidadoso. Porque me parece un negocio cuya inmediatez es directamente proporcional al daño que puede producir. El turismo rápido lo que hace es destrozar. Llega a un pobre pueblo y lo arrasa. El turismo es un depredador. (comunicación personal, 11 de julio de 2017).

Esta mirada podría resumir la consideración de muchos gestores culturales hacia la labor del turismo en los espacios patrimoniales. No obstante, como el resto de los actores entrevistados vinculados con la AECID, reconoce que el patrimonio es una herramienta para el desarrollo económico y la conversión de bienes culturales en atractivos turísticos. A tal efecto, como reconocen desde el departamento de Cooperación y Promoción Cultural: “claro que forma parte de las marcas turísticas, mira el convento de Santo Domingo en Cartagena de Indias, que es un icono y fue una intervención nuestra”.

En esta misma línea coinciden otros responsables del programa. Para el responsable del Programa de Escuelas Taller para Latinoamérica, tales instituciones han favorecido el turismo por su contribución para poner en valor edificios, espacios públicos, pero también parques, en tanto que “son intervenciones sobre los entornos y eso contribuye al turismo, pero creo que también es un efecto secundario” (comunicación personal, 11 de julio de 2017)

Otra voz similar es la del responsable del programa de patrimonio en Ecuador, para quien programas como las Escuelas Taller tienen una relación clara con el turismo, aunque no exista reconocimiento de esta labor por parte de los turistas,

La recuperación que se plantea desde la AECID genera turismo, especialmente, turismo histórico y turismo patrimonial, aunque siempre dependerá igualmente del contexto interno. En todo caso, el trabajo de la Alcaldía, junto con la labor de la AECID, ha permitido que Quito sea más visitado y que se prioricen las acciones en los barrios más denigrados, en donde también se han incrementado el flujo turístico. Algunos hoteles como el hotel Casa Plaza o Gangotona, a través de la recuperación de San Francisco, ha tenido una influencia perceptible en el incremento de la afluencia turística. (comunicación personal, 10 de junio de 2017).

Esta consideración vendría no solo a refrendar la vinculación directa a través de las intervenciones patrimoniales, sino también su repercusión en la actividad turística indirecta. Así mismo, el resto de entrevistados sugieren, con sus respuestas, que el centro histórico como el resto de los actores intervinientes son un aspecto fundamental para instrumentalizar turísticamente el programa. De esta manera, responsables de diferentes Escuelas Taller señalan la importancia que están adquiriendo los cursos de turismo, especialmente cuando las intervenciones cada vez son menores y, por tanto, la demanda de cursos vinculados con la construcción está decayendo. En este sentido, las Escuelas Taller de Cuenca y Arequipa vislumbran en el turismo una oportunidad para la continuidad y sostenibilidad misma de sus respectivas escuelas. Otras, por el contrario, incluso van más allá, como el caso de Cartagena de Indias, cuya función trasciende a la gestión del patrimonio mundial,

Hay que recordar que en la última etapa se recibe el encargo de gestionar las fortificaciones y ahí se relaciona la Escuela Taller con el turismo. No es solo el mantenimiento de las fortificaciones sino un plan de la Escuela para la intervención y puesta en valor (...) con recorridos culturales en las murallas, con actividades, jornadas libres de entrada al castillo, actividades para los niños. Incluso, trabajamos con guías turísticos, o temas como las tarifas o las negociaciones con los cruceros (comunicación personal, 26 de junio de 2016).

Esta última aportación, realizada por el exdirector de la Escuela Taller de Cartagena de Indias, verificaría la capacidad de actuar como un actor de la cooperación internacional dentro de la gestión turística de los centros histórico. Aunque se trata de un caso excepcional, denota la capacidad de colaboración y de integración de la entidad dentro del territorio y de los ámbitos cultural y turístico. Una opinión local que contrasta, como se ha podido apreciar con las voces más institucionales del programa.

5. Conclusiones

El presente texto ha tratado de poner de manifiesto las diferentes formas en las que la cooperación española en patrimonio ha podido intervenir en el turismo de los centros históricos latinoamericanos. El análisis de los distintos contextos, fuentes y actores ha permitido establecer que si bien la cooperación no puede ni debe sustituir la labor de la gestión turística y/o patrimonial, sí que inciden notablemente en la reconversión de bienes culturales en atractivos turísticos.

Esta relación causa-efecto es perceptible desde la propia mención del uso económico del patrimonio cultural con el que se dio casi origen al programa y que se enfatizó especialmente durante sus primeras etapas. Al respecto, existe una evidente inclusión de términos que hacen una referencia indirecta al turismo, tal y como es el caso de "rentabilidad económica", "valor productivo" o "contribución privada del aprovechamiento patrimonial". En todo caso, y como se apunta, el programa se orienta cada vez más hacia un enfoque primordialmente comunitario, en el que el ascenso del turismo como sector de complementariedad por parte de los planes directores de la agencia española permite seguir determinando relaciones futuras.

Además, tanto por parte de las iniciativas internacionales como de las bilaterales, parece inevitable que la puesta en valor del patrimonio cultural urbano repercuta en el turismo. Tanto si este se integra dentro de los lineamientos como si no se contempla, cualquier iniciativa que permita un uso y acceso a los bienes culturales está posibilitando que parte o todo su público sea de carácter turístico. En el caso concreto de la cooperación española, las acciones de restauración, y especialmente las de adecuación de espacios públicos y privados, provocan una incidencia en la mejora de los entornos que incide en el incremento del atractivo turístico. Como señalan los responsables del programa, ciertos inmuebles han podido adquirir la categoría

de iconos y/o hitos turísticos de estas ciudades, como es el caso del Convento de Santo Domingo en Cartagena de Indias o el de San Francisco en Quito.

También se han podido verificar estas interacciones en las Escuelas Taller, ya sea en su posición como centros formativos capaces de ofrecer cursos de capacitación en turismo –en ocasiones, dirigidos hacia colectivos vulnerables–, o en la responsabilidad de gestión ciertos inmuebles con vistas hacia su activación turística. Si bien ambos aspectos son reseñables para esta investigación, el primero permite pensar que la población local pueda ser beneficiaria directa, tanto por la generación de empleos como de ingresos.

De hecho, la integración de las comunidades resulta fundamental, además de por su condición como destinatarios del programa –tal y como redundan sus responsables–, por su importancia en el desarrollo de procesos participativos que se pueden orientar hacia la gobernanza turística. En este sentido, si las intervenciones tienen efectos sobre la capacidad de incrementar el turismo, las comunidades residentes de los centros históricos deben conocer tales circunstancias y sus posibles alternativas. Así mismo, en lo referente a disponer de capacidad de decisión e intervención durante todas las etapas de la ejecución de los proyectos. El desconocimiento de estas acciones debe evitarse también en el ámbito de la gestión turística, pues el reconocimiento de la cooperación internacional puede promover estrategias en el ámbito turístico. Igualmente, la inclusión de los actores turísticos, al menos, como observadores de estas iniciativas, permite evitar esa duplicidad manifiesta por los entrevistados, lo cual puede ser contemplado como un mecanismo de control para evitar tendencias acaparadoras. Así, y como ha quedado demostrado, una mayor obtención de recursos financieros no supone una solución *per se* a las necesidades locales.

No obstante, estos procesos pueden reducir la desconfianza de los actores patrimoniales sobre el turismo. Para ello, el conocimiento de los alcances reales de la relación entre cooperación, patrimonio y turismo debe ser más estudiado. Eso reduciría los celos mostrados desde la visión institucional de los actores entrevistados. De hecho, conviene señalar cómo el turismo tiene mejor consideración entre los responsables locales del programa que respecto de aquellos actores con mayor rango. De este modo, se puede pensar en que la correcta aplicación en terreno del programa se acompaña de mayores y mejores sinergias.

En conclusión, el turismo pareciera ser contemplado como un aspecto secundario de la cooperación internacional en patrimonio, aun cuando sus alcances son múltiples y en algunos casos capaces de generar resultados positivos. En aquellos casos en los que se evidencia un trabajo conjunto por parte de diferentes actores procedentes del ámbito patrimonial y turístico, los efectos igualmente resultan positivos y establecen posibilidades que demandan un análisis diferenciado. El no querer visibilizar esta relación no impide que el turismo se desarrolle a partir de la intervención internacional en los centros históricos, sin embargo, su conocimiento sí que capacita al turismo y al patrimonio como instrumentos de desarrollo. Lo anterior, incluso permitiendo una autogestión por parte de las comunidades y entes locales cuando la cooperación internacional se retire de estos espacios patrimoniales y abandone su condición de actor interviniente en el sistema turístico.

Referencias bibliográficas

- AECI (1999): *Programa de Preservación del Patrimonio Cultural de Iberoamérica*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional.
- AECID (2002): *Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional y R&R (material multimedia).
- (2007): *P>D Patrimonio para el Desarrollo: situación a noviembre de 2007*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- (2007a): *Estrategia de Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española*. Madrid: Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo.
- (2007b): *Las Escuelas Taller en su Laberinto: Nuevos Enfoques y Desafíos: Resumen seminario interno de reflexión*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- (2009): *Programa Patrimonio para el desarrollo*. Madrid: Dirección de Relaciones Culturales y Científicas.
- (2010): *Programa P>D Patrimonio para el Desarrollo*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo.

- (2011): *Programa P>D Patrimonio para el Desarrollo. Memoria*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo.
- (2012): *Evaluación de 9 proyectos del programa Patrimonio para el Desarrollo en el marco del Programa de Cooperación Hispano Peruano (2007-2011)*. Madrid: Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo y Agencia Peruana de Cooperación Internacional.
- (2013): *Programa ACERCA*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- (2015): *25 años cooperando con América Latina y el Caribe. Vol. I. Conclusiones Encuentros*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Ahsworth, G. (1999): "Culture, tourism and cities: the inseparable triangle", en Matwijow, B. eds: *Heritage and Development of Historic Cities*. 138-148. Groningen: Universidad de Groningen.
- Ballart, J. (2002): *El patrimonio histórico y arqueológico: valor y uso*. Barcelona: Ariel.
- BID (2001): *Una obra en marcha: el Banco Interamericano de Desarrollo y la protección del patrimonio cultural*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Brewer-Carias, A. R. (2008): *El modelo urbano de la ciudad colonial y su implantación en Hispanoamérica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Carrión, F. (2007): *Financiamiento de los centros históricos de América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO.
- Chueca-Goitia, F. (1968): *Breve Historia del Urbanismo*. Barcelona: Gustavo Gili.
- De Terán, F. (2004): "Turismo, arquitectura y urbanismo: contextos históricos culturales de su relación", en: *Actas del IV Congreso Fundación DOCOMOMO Ibérica*. 129-140. Valencia.
- Del Arenal, C. (2011): *Política exterior de España y relaciones con América Latina: iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*. Madrid: Ediciones AKAL.
- Gascón, J. y Canadá, E. (2005): *Viajar a todo tren. Turismo, desarrollo y sostenibilidad*. Barcelona: Icaria.
- Gómez-Pallete, A. (2014). "El patrimonio como instrumento de desarrollo local. La actuación de la AECID en materia de puesta en valor del patrimonio", en Guridi, R., Ibáñez, J. y Vela, F. coord.: *Proyectar la memoria: criterios y estrategias para la intervención, restauración y gestión del Patrimonio Cultural Iberoamericano*: 147-152. Madrid: Rueda.
- González-Varas, I. (1999): *Conservación de Bienes Culturales. Teoría, historia, principios y normas*. Madrid: Catedra.
- González, F. y Morales, S. (2009): *Ciudades efímeras: transformando el turismo urbano a través de la producción de eventos*. Barcelona: Editorial UOC
- Gutiérrez, R. (2014): "Repensando el patrimonio desde América Latina", en Zingoni, J. y Pinassi, A. comp.: *Gestión del patrimonio urbano: textos de cátedra*. 63-80. Buenos Aires: Edicions.
- Gutman, M. y Hardoy, J. (1992): *Impacto de la urbanización en los centros históricos de Iberoamérica*. Madrid: Editorial Mapfre.
- Hiernaux, D. y González, C. I. (2015): "Patrimonio y turismo en centros históricos de ciudades medias. ¿Imaginarlos encontrados?", *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, 5 (2): 111-125.
- Jordán, L. y Duval, D.T. (2009): "Heritage Management and tourism in the Caribbean", en Timothy, D. y Nyaupane, G. eds: *Cultural Heritage and Tourism in the Developing World. A regional perspective*. 186-209. Londres: Routledge.
- López, L. (1999): "El papel de los centros históricos en los sistemas urbanos", en Bernal, B. coord.: *Ciudad histórica y realidad urbana*. 43-49. Burgos: Universidad de Burgos-La Caixa.
- Menchero, M. (2019): *Centros Históricos, Cooperación Internacional y Turismo: Programa Patrimonio Cultural y Escuelas Taller para la región andina*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos. (Tesis doctoral).
- y Ríos, J. (2020): "Programa Patrimonio Cultural y Escuelas Taller: análisis de la cooperación cultural española en América Latina y sus centros históricos", *Revista Aportes. Revista de Historia Contemporánea*, 35 (102): 149-183.
- Morère, N. y Perelló, S. (2014): *Turismo cultural, patrimonio, museos y empleabilidad*. Madrid: Escuela de Organización Industrial.
- Muntal, S. (2003): "Ciudades y centros históricos de América Latina y el Caribe. Algunas consideraciones", en: *II Encuentro sobre Manejo y Gestión de Centros Históricos*. La Habana.
- Nel-lo, M. y Pérez, M. (2015): "La Cooperación Internacional de la Universidad en el ámbito del turismo", *Pasos Online*, 13 (1): 983-1001. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2015.13.068>
- OMT (2005): *City Tourism & Culture; the European Experience*. Madrid: Organización Mundial del Turismo.

- Orbasli, A. (2002): *Tourists in Historic Towns: Urban Conservation and Heritage Management*. Nueva York: Taylor & Francis.
- Prats, L. (1997): *Antropología y patrimonio*. Barcelona: Ariel.
- Pulido, J. (2015): "Los actores del turismo cultural", en Pulido, J. coord.: *Turismo Cultural*. 143-169. Madrid: Síntesis.
- Pulin, F. (1993): "La Carta de Veracruz en las ciudades históricas", en: *Actas del Congreso Internacional de Urbanismo y Conservación de Ciudades Patrimonio de la Humanidad*. 61-64. Mérida: Asamblea de Extremadura.
- Quinto Centenario (1991): *Programa de revitalización de centros históricos de Iberoamérica*. Madrid: Quinto Centenario.
- Richards, G. (2008): "Cultural Tourism: Global and Local Perspectives", *Journal of Cultural Economics*, 32 (3): 231-236.
- Sanz, N. (1996): "Para una economía del patrimonio: la entropía y los bienes de interés cultural", *Complutum*, 2: 261-272.
- Schlüter, R. (1998): "Tourism development in Latin American", *Annals of Tourism Research*, 20: 364-367.
- Tresserras, J. (2002): "El turismo cultural en países en vías de desarrollo", en: *I Congreso Internacional del Turismo Cultural*. Salamanca.
- UNESCO (1969): *La protección del patrimonio cultural de la Humanidad. Lugares y monumentos*. París: UNESCO.
- (2014): *Plan de acción para América Latina y el Caribe (2014 – 2024)*. París: UNESCO.

Breve CV de la autora

Miriam Menchero Sánchez es Doctora en Turismo y profesora a tiempo completo en la Facultad de Empresa y Comunicación de la Universidad Internacional de La Rioja – UNIR (España).

América Latina en la prensa escrita española: un análisis geopolítico de las Cumbres Iberoamericanas celebradas en España *Latin America in Spanish press: A geopolitical analysis about Ibero-America Summits held in Spain*

Asunción Gálvez Caja

 <https://orcid.org/0000-0002-2444-9377>
Universidad Internacional de La Rioja, España
asuncion.galvez@unir.net

Mariano García de las Heras González

 <https://orcid.org/0000-0001-5978-2156>
Universidad Complutense de Madrid, España.
mgarciadelasheras@ucm.es

Recibido: 01-02-2021
Aceptado: 25-03-2021



Resumen

Los medios de comunicación son una fuente privilegiada en el estudio de los discursos geopolíticos populares. El objeto de investigación de este trabajo reside en analizar los contenidos de tres periódicos españoles (ABC, El País y La Vanguardia) en su cobertura mediática de las Cumbres Iberoamericanas celebradas en España (1992, 2005 y 2012). El principal objetivo consiste en destacar la construcción de imágenes y representaciones narrativas relativas a las relaciones entre España y el conjunto de los países latinoamericanos a través del escrutinio de sus páginas. Los enfoques críticos de la disciplina geopolítica y las metodologías dedicadas al enmarcado en la comunicación política constituyen la arquitectura teórica del trabajo. La investigación desvela las conexiones existentes entre las diferentes escalas geográficas (estatal, regional y global) operativas en la dinámica del escenario internacional y, en paralelo, el papel de los medios de comunicación para fortalecer o desplazar debates políticos en la esfera pública.

Palabras clave: análisis de contenido, Cumbres Iberoamericanas, geopolítica popular, medios de comunicación, política exterior española.

Abstract

The media are a privileged source in the study of popular geopolitical discourses. The research object of this paper is to analyze the contents of three Spanish newspapers (ABC, El País and La Vanguardia) in their media coverage of the Ibero-American Summits held in Spain (1992, 2005 and 2012). Indeed, the main objective is to highlight the construction of images and narrative representations related to the relations between Spain and Latin American countries through the scrutiny of its pages. The critical approaches of the geopolitical discipline and the methodologies dedicated to framing in political communication constitute the framework. The research proves the interactions between the different geographical scales (state, regional and global) which interfere in the dynamics of the international scene and, simultaneously, the role of the media to strengthen or displace political discussions in the public sphere.

Key words: content analysis, Ibero-American Summits, popular geopolitics, mass media, spanish foreign policy.

Sumario

1. Introducción | 2. Marco teórico: geopolítica crítica y framing | 3. Cumbres Iberoamericanas: presentación descriptiva | 4. Cuestiones metodológicas | 5. Análisis | 5.1. Madrid (1992) | 5.2. Salamanca (2005) | 5.3. Cádiz (2012) | 6. Conclusiones | Referencias bibliográficas

Cómo citar este artículo

Gálvez, A. y García de las Heras, M. (2021): "América Latina en la prensa escrita española: un análisis geopolítico de las Cumbres Iberoamericanas celebradas en España", *methaodos. revista de ciencias sociales*, 9 (1): 77-92. <http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.440>

1. Introducción

Las relaciones entre España y América Latina mantienen una impronta singular marcada por unas señas de identidad que introducen diferencias manifiestas con respecto al resto de las proyecciones exteriores. Los lazos históricos proporcionan una primera fuente de reflexión sobre estas particulares reciprocidades en el terreno de las relaciones internacionales que descansan, a pesar de las oscilaciones políticas y las contradicciones existentes registradas a lo largo de la época contemporánea, sobre un conjunto de representaciones sociales edificadas en torno a unos patrones culturales compartidos y constantemente reformulados en el curso de la historia. Un ejemplo de ello es el desarrollo de unos cauces de cooperación que adquieren su máxima expresión institucional en la celebración de las Cumbres Iberoamericanas.

La ruptura de los nexos políticos entre la monarquía española y las colonias americanas registrada en el primer tercio del siglo XIX no significan la eliminación de las relaciones entre ambas entidades. Sin embargo, los procesos de emancipación latinoamericanos no disipan la existencia de una identidad cultural colectiva que mantiene en contacto las dos orillas del Atlántico. Al margen de las contingencias históricas y los avatares políticos, la conexión de Madrid con América Latina es una fuente constante de relaciones nutridas desde diferentes ámbitos (literario, comercial, migratorio, educativo, institucional, etc.) y esta sintonía constituye en la perspectiva española la noción de "iberoamericanidad" (Arenal, 2011: 12), que confiere un impulso distintivo a las relaciones entre España e Iberoamérica.

El texto busca examinar las singularidades de estas relaciones entre España y América Latina a través de las Cumbres Iberoamericanas celebradas en territorio español: Madrid (1992), Salamanca (2005) y Cádiz (2012). El estudio descansa en el análisis del contenido ofrecido por la cobertura mediática realizada por tres periódicos españoles (ABC, El País y La Vanguardia) de los eventos citados con la intención de desentrañar los intereses marcados en la agenda de la política exterior de España y, por tanto, la instrumentalización del foro multilateral que representan las Cumbres para su acción exterior en el espacio latinoamericano.

El soporte teórico de este trabajo reside en el diálogo entre la Geografía Política y la Comunicación Política. Ambas disciplinas están articuladas a través de un doble enfoque: por un lado, la corriente crítica de la geopolítica expresada en la vertiente discursiva de los razonamientos geopolíticos populares; y, por otro lado, en la técnica de enmarcado procedente de los análisis de contenido.

El texto presenta, así mismo, una breve presentación de carácter descriptivo sobre las Cumbres Iberoamericanas. Este epígrafe busca transmitir mínimamente las metas marcadas por este foro político que reúne periódicamente a los poderes ejecutivos latinoamericanos con los representantes de España y Portugal. En nuestro recorrido, el análisis está precedido de unas pautas metodológicas que explican los criterios seleccionados para desarrollar el análisis de las citas iberoamericanas y sus conexiones con la política exterior española.

2. Marco teórico: geopolítica crítica y *framing*

El análisis geopolítico está enmarcado, desde sus orígenes, en la disciplina científica de la Geografía Política y su nacimiento académico remite al último tercio del siglo XIX. El contenido geográfico mantiene su predominio teórico y metodológico hasta la II Guerra Mundial, mientras que las nociones geopolíticas experimentan un profundo declive en las discusiones intelectuales posteriores al conflicto como consecuencia de las atribuciones del modelo elaborado por Karl Haushofer y su influencia en la política exterior del III Reich alemán.

El decenio de 1970 es testigo del renacimiento de la geopolítica y, a diferencia de las etapas iniciales, las cuestiones políticas adquieren un mayor protagonismo. Las agendas investigadoras sufren una profunda renovación estimulada por la proliferación de nuevas corrientes epistemológicas, que confluyen en los estudios geopolíticos para introducir nuevos objetos de análisis y cuestionar ideas conceptuales asentadas en los trabajos tradicionales. En efecto, la disciplina geopolítica está dominada por la convivencia de dos enfoques desde el último tercio del siglo XX: las investigaciones clásicas ancladas en la llamada "política del poder" (Dalby, 1990) y la tendencia rupturista provocada por la emergencia de una serie de ópticas heterogéneas capaces de edificar una mirada crítica.

El resurgimiento de los estudios geopolíticos no equivale a una quiebra radical con los planteamientos clásicos. Los enfoques críticos mantienen una línea continuista a través del reconocimiento teórico de la literatura tradicional con el afán de mostrar sus limitaciones explicativas y completar sus carencias científicas. Los impulsores de estas corrientes críticas interpretan la geopolítica como una práctica social, cultural y política distanciada de las lecturas aparentemente objetivas y naturalizadas sobre el funcionamiento del sistema-mundo.

La geopolítica es un fenómeno cultural que desborda la imagen tradicional dominada por la idea elitista del arte de gobernar. Esta concepción admite las prácticas espaciales de la vida pública, tanto materiales como simbólicas, para examinar el conjunto de las acciones reunidas en la esfera de la política exterior. En consecuencia, el enfoque crítico transmite el acervo cultural específico de los actores estatales con la intención de contrastar y someter a estudio la imaginación geográfica producida por los Estados mediante la construcción de mitos fundacionales o tradiciones populares excluyentes. La instrumentalización del conocimiento histórico o las representaciones cartográficas son algunos ejemplos ilustrativos de estas prácticas destinadas a fortalecer una socialización espacial determinada por "las constelaciones cambiantes e históricamente contingentes del espacio y el poder" (Paasi, 2009: XX).

La geopolítica crítica defiende la pluralidad de unas coordenadas geográficas y la existencia de múltiples construcciones políticas basadas en el trazado de dicotomías: dentro/fuera, interior/exterior, nosotros/ellos. Estos ejercicios buscan establecer unas identidades y proporcionan un argumento sustantivo en los estudios críticos, que prestan una especial atención a las producciones materiales y a las representaciones simbólicas implicadas en los procesos que definen la rutina política.

La Geografía Política convencional estima que el dibujo de unos límites fronterizos señala la divergencia entre una esfera doméstica segura y un espacio externo amenazante. La configuración de una política exterior demanda la creación de una alteridad porque representa una singularidad a partir del establecimiento de unas fronteras de actuación. En su construcción intervienen unas prácticas discursivas que alimentan la identificación de afinidades y una prueba de ello es la evocación de intereses nacionales. Las subjetividades, los estereotipos, las amenazas o las creencias tienen un sustrato geográfico impreso en los paisajes políticos que despiertan el interés de las corrientes críticas en los estudios geopolíticos. Por consiguiente, sus objetos de investigación desbordan necesariamente las líneas trazadas sobre un mapa porque sus efectos implican un conjunto de elementos conceptuales con numerosas aristas: cartográficas, sociales, estéticas, reales o figuradas.

La geopolítica crítica cuestiona los estudios tradicionales, que describen el curso de la política mundial como un fenómeno inteligible exento de interpretaciones. En respuesta a estas premisas, los enfoques críticos insisten en la contingencia situada y contextual para satisfacer teóricamente las múltiples circunstancias que envuelven la territorialidad en sus diferentes escalas geográficas. Una de las principales contribuciones de este tipo de estudios consiste en las relaciones que conectan las dinámicas locales y regionales con las interacciones inscritas en el sistema global.

Las vertientes críticas añaden la historicidad específica subyacente en la elaboración de narrativas y discursos geopolíticos. Su construcción epistémica remite a un esquema triangular compuesto de ideologías, instituciones y círculos intelectuales (Ó'Tuathail y Dalby 1998: 8). La expresión de esta trilogía mantiene una correspondencia directa con las fuentes que inspiran la producción de los razonamientos geopolíticos populares, prácticos y formales, respectivamente.

Las manifestaciones culturales han despertado un creciente interés en las investigaciones sociales y la Geografía Política no ha permanecido ajena a estas tendencias. En este caso concreto, los estudios recientes muestran una atención progresiva hacia la carga política de los medios de comunicación en la construcción de discursos geopolíticos (Ó'Tuathail, 1996). La televisión (Debrix, 2003, 2007), la radio (Pinkerton y Dodds, 2009) o los periódicos (Falah *et al.*, 2006) constituyen unas fuentes primarias que permiten examinar la configuración de culturas geopolíticas a través de medios de comunicación tradicionales. La exploración de estos dispositivos está acompañada por la creciente publicación de trabajos dedicados a otros soportes mediáticos, como Internet (Dodds, 2006), el cine (Shapiro, 2008) o el universo del cómic (Dittmer, 2005), que permiten añadir nuevas vetas de investigación y enriquecer la disciplina académica a través de la incorporación de nuevas perspectivas.

Un denominador común de la geopolítica crítica recae en la problematización de las concepciones estatistas del poder y que constituyen, en palabras de Agnew (1994), «una trampa territorial» muy frecuente en las ciencias sociales. El análisis presentado en este trabajo subraya la producción de discursos populares geopolíticos emitidos por diversas agencias de comunicación que albergan una serie de intereses que desbordan la territorialidad estatal y muestran la complejidad espacial del poder (Sparke, 2005).

El objetivo específico no consiste en desacreditar las potencialidades de las unidades estatales en las dinámicas geopolíticas, sino que desplaza el foco de atención hacia otros agentes que operan en la constante reconfiguración del sistema-mundo. En este caso, las percepciones españolas sobre América Latina a través del análisis de la cobertura mediática realizada sobre las Cumbres Iberoamericanas celebradas en España. Este planteamiento permite rescatar la atención por las identidades y permite indagar, desde un enfoque crítico, en los procesos que confluyen en la afirmación de los sujetos políticos. En definitiva, los discursos populares geopolíticos apuntalan las entidades estatales porque la política exterior reproduce nociones singulares sobre la seguridad nacional o el interés colectivo.

Las lógicas geopolíticas alimentan las aristas que constituyen las identidades populares e impregnan las numerosas expresiones emanadas del terreno cultural, desde los soportes audiovisuales –cine, fotografía, arquitectura, caricaturas, carteles, etc.– hasta formatos tradicionales, como la literatura o la cartografía (Dijkink, 1996; Sharp, 2000). La variedad de este repertorio de fuentes contribuye, e incluso cuestiona, la imaginación geográfica dominante mediante la manifestación simbólica proporcionada por la utilización de diversos recursos literarios, como las metáforas o las alegorías (Dittmer y Dodds, 2008: 443).

Los medios de comunicación masivos ejercen un papel fundamental en la reproducción de discursos y códigos geopolíticos que responden a unas recompensas específicas. De hecho, la geopolítica de los denominados *mass media* es, probablemente, la faceta más atractiva del progresivo interés por el papel desempeñado por la cultura pública en la construcción de los debates sobre la política a escala mundial (Dittmer y Dodds, 2008: 439). Esta línea de investigación alude a una elaboración discursiva versátil que maniobra para ofrecer una cobertura mediática sobre las eventualidades imprevistas y un ejemplo muy ilustrativo es la ausencia de unas armas de destrucción masiva que justifican la ocupación de Iraq en el año 2003.

En referencia a la vertiente analítica de los medios de comunicación, el concepto de enmarcado ha adquirido un notable peso en los últimos años dentro de las ciencias sociales. La concepción de estos procesos es visible en las investigaciones lingüísticas dedicadas al análisis discursivo (Tannen, 1993) y, en el caso que nos ocupa, al estudio de los medios de comunicación (Scheufele, 1999).

Los enfoques basados en esta técnica de investigación contribuyen de una manera sustantiva al examen de la acción colectiva desarrollada por los movimientos sociales. Esta premisa permite la extrapolación del análisis a los medios de comunicación, que contemplamos como agentes sociales portadores de ideas y significados con capacidad de producir y replicar constantemente unas representaciones simbólicas mediante la narratividad de sus contenidos discursivos. En esta dirección, los periódicos tienen la facultad de reproducir relatos dominantes o elaborar razonamientos contrahegemónicos. Estos procesos, que reciben el nombre de enmarcado o *framing* (Benford y Snow, 2000), representan la materia prima de esta investigación.

Iyengar y Kinder (1987) destacaron la relación del enmarcado con el establecimiento de agendas. McCombs, Shaw y Weaver (1997) sugieren que la idea de encuadre constituye un apéndice de la agenda y este papel secundario revela el relevante impacto de la cobertura mediática a través de la interpretación marcada por los rasgos de las audiencias. Esta afirmación remite a la idea que suscribe la capacidad de los medios de comunicación para producir efectos inmediatos (McQuail, 1994). Los llamados *mass media* muestran un fuerte impacto en la construcción del paisaje social porque enmarcan “unas imágenes de la realidad siguiendo unos patrones predecibles” (McQuail, 1994: 331).

El estudio de los medios de comunicación aporta explicaciones a las cambiantes percepciones de las realidades políticas, sociales, económicas o culturales de un modo incesante. Esta idea está reforzada por la aceleración producida por la multiplicación de los canales de comunicación y un ejemplo ilustrativo de ello son los espacios digitales, que permiten actualizar la información de manera instantánea. No obstante, los efectos de estas fuentes de información están limitados por las reciprocidades entre los emisores y sus audiencias porque, en definitiva, “el discurso de los medios es parte del proceso mediante el cual las personas construyen significado” (Gamson y Modigliani, 1989: 2).

3. Cumbres Iberoamericanas: presentación descriptiva

El espíritu de las Cumbres Iberoamericanas nació en 1991 para reconocer un espacio común iberoamericano de concentración política y de cooperación (SEIB.ORG, 2020). Su nombre, de hecho, es Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, donde concurren desde 1991 la participación de los Estados soberanos de América y Europa de lengua española y portuguesa. En su Declaración final se recogió el reconocimiento de un espacio común iberoamericano de concertación política y de cooperación que ha ido creciendo año a año. Ese es por tanto su objetivo principal.

Los objetivos generales de todas las cumbres celebradas estuvieron y están respaldados por los objetivos generales de la Secretaría General Iberoamericana, que tal como indica su propia página web “Es una institución construida en torno a los valores que unen a los países de la región y que han sido clave para el entendimiento en Iberoamérica”. Los objetivos principales de la Secretaría son cuatro: 1º: Fortalecer la Comunidad Iberoamericana y asegurar su proyección internacional. 2º: Promover los vínculos históricos, culturales, sociales y económicos entre los países iberoamericanos. 3º: Apoyar a la preparación de estas Cumbres Iberoamericanas y dar cumplimiento a sus mandatos. 4º: Implementar y fortalecer la cooperación sur-sur en la región, en las áreas de educación, cultura y cohesión social.

Cuadro 1. Relación de Cumbres Iberoamericanas celebradas desde 1991 hasta 2018

CUMBRE	CIUDAD	AÑO	LEMA- OBJETIVO
1ª	Guadalajara (Méjico)	18 y 19 de julio de 1991	Los mandatarios reunidos definieron las bases de la construcción de un foro de encuentro que les permitiera avanzar en un proceso. político, económico y cultural común.
2ª	Madrid (España)	23 y 24 de julio de 1992	Los participantes recogieron las aportaciones y sugerencias de los Ministros de Educación de los estados miembros.
3ª	Salvador de Bahía (Brasil)	15 y 16 de julio de 1993	Desarrollo social, con especial atención a la defensa y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
4ª	Cartagena de Indias (Colombia)	14 y 15 de junio de 1994	Democracia representativa, la defensa y la promoción de los derechos humanos.
5ª	San Carlos de Bariloche (Argentina)	17 y 8 de octubre 1995	La educación como fundamento principal del desarrollo de sus sociedades.
6ª	Santiago y Viña del Mar (Chile)	10 y 11 de noviembre de 1996	El desarrollo político de Iberoamérica.
7ª	Isla Margarita (Venezuela)	8 y 9 de noviembre de 1997	Revalorización de la política en la vida diaria de sus pueblos, activando la participación política y social.
8ª	Oporto (Portugal)	17 y 18 de octubre de 1998	Los desafíos de la globalización y la integración regional.
9ª	La Habana (Cuba)	15 y 16 de noviembre de 1999	Iberoamérica y la situación financiera internacional en una economía globalizada.
10ª	Panamá (Panamá)	17 y 18 de noviembre de 2000	Unidos por la Niñez y la Adolescencia, Base de la Justicia y la Equidad en el Nuevo Milenio.
11ª	Lima (Perú)	23 y 24 de noviembre de 2001	Unidos para construir el mañana.
12ª	(Bávaro) República Dominicana	15 y 16 de noviembre de 2002	Trabajar en las directrices de la agenda iberoamericana en los próximos años.
13ª	Santa Cruz de la Sierra (Bolivia).	14 y 15 de noviembre de 2003	La inclusión social, motor del desarrollo.
14ª	San José (Costa Rica)	19 y 20 de noviembre de 2004	Educación para progresar.
15ª	Salamanca (España)	14 y 15 de octubre de 2005	Analizar la emigración y tratar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea.
16ª	Montevideo (Uruguay)	3 y 5 de noviembre de 2006	Migraciones y Desarrollo.
17ª	Santiago de Chile (Chile)	8 y 10 de noviembre de 2007	Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica.
18ª	San Salvador (El Salvador)	29 y 31 de octubre de 2008	Juventud y Desarrollo.
19ª	Estoril (Portugal)	29 de noviembre y 1 de diciembre de 2009	Innovación y Conocimiento.
20ª	Mar de la Plata (Argentina)	3 y 4 de diciembre de 2010	Educación para la Inclusión social.
21ª	Asunción (Paraguay)	28 y 29 de octubre de 2011	Transformación del Estado y Desarrollo.
22ª	Cádiz (España)	16 y 17 de noviembre 2012	Una relación renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz.
23ª	Panamá (Panamá)	18 y 19 de octubre de 2013	El papel político, económico, social y cultural de la Comunidad Iberoamericana en el nuevo contexto mundial.
24ª	Veracruz (Méjico)	8 y 9 de diciembre de 2014	Educación, Innovación y Cultura.
25ª	Cartagena de Indias (Colombia)	28 y 29 de octubre de 2016	Juventud, emprendimiento y educación.
26ª	Antigua Guatemala (Guatemala)	15 y 16 de noviembre de 2018	Una Iberoamérica próspera, inclusiva y sostenible.

Fuente: Elaboración propia.

Hasta 2014, todas las Cumbres se celebraron anualmente, pero desde ese año fueron bienales. Son coordinadas por la Secretaría Pro Témpace del país anfitrión y por la Secretaría General Iberoamericana. Su agenda se extiende normalmente durante dos días.

Los miembros de la Conferencia Iberoamericana son 19 países de América Latina de lenguas castellana y portuguesa (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Guatemala, Méjico, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), más Andorra, España y Portugal.

Cada cumbre se celebra bajo un lema o enfoque concreto al que trata de dar respuesta mediante las diversas reuniones y encuentros, que después quedan plasmados en los diferentes documentos que se desprenden de ellas: plan de acción, documentos de la conferencia, declaraciones, resoluciones, revistas y comunicados diversos.

El contexto de cada cumbre lo enmarca la realidad política, social y económica del momento, por eso entendemos que los lemas anuales mencionados anteriormente responden a la resolución de los problemas derivados de cada contexto temporal. En el Cuadro 1 se exponen sintéticamente las distintas temáticas de cada uno.

Como conclusión a esta descripción temática de las diferentes cumbres mantenidas hasta la fecha, podemos decir que predomina la defensa de los derechos humanos, los principios de inclusividad y de igualdad, la educación, el desarrollo social, las migraciones y el desarrollo, la innovación y la sostenibilidad, preocupaciones todas ellas identificadas cumbre a cumbre y que dibujan unas claras intenciones de fortalecer la identidad social de los países latinoamericanos y de habla hispana y de tener un protagonismo geográficamente identificado que les permita alcanzar una imagen de mayor solvencia y unidad internacional como grupo de naciones que efectivamente están preparadas para asumir desafíos con una fortaleza institucional común.

4. Cuestiones metodológicas

Las pautas metodológicas están guiadas por el propósito central de esta investigación, que consiste en identificar el contenido geopolítico transmitido por los medios de comunicación impresos en la cobertura mediática de las Cumbres Iberoamericanas celebradas en España. El objeto de análisis está constituido por los diarios ABC, El País y La Vanguardia, que reúnen un significativo volumen de lectores ubicados potencialmente en distintos espacios del espectro ideológico. Este análisis está destinado a analizar los contenidos que publican al respecto los medios mencionados, ese es el criterio principal de estudio. No es un análisis dirigido a entender la tipología de jerarquías institucionales que representan los asistentes.

Las tres fuentes seleccionadas aportan, por tanto, un equilibrio editorial suficiente que alberga la pluralidad necesaria, aportando suficiente perspectiva editorial para los fines de este análisis. Y por otro, tienen alcance nacional y una historia periodística lo suficientemente larga y consolidada como indican los siguientes datos: ABC, que nació en 1902, cuenta actualmente con 21,5 millones de usuarios únicos (ABC, 2019). Su tirada media diaria es de 64.282 ejemplares. El País nació en 1976, tiene más de 65 millones de lectores. Tiene más de dos millones de seguidores en Facebook, Twitter, Instagram y YouTube. Cuenta con 56,6 millones de usuarios únicos al mes en todo el mundo. Su tirada media diaria es de 91.727 ejemplares. La Vanguardia, periódico fundado en 1881, tiene 24,47 millones de usuarios únicos con una media de tirada diaria de 83.804 ejemplares (La Vanguardia, 2020).

El escrutinio de los periódicos citados explora el tratamiento informativo de las Cumbres Iberoamericanas para desvelar las claves de los códigos geopolíticos españoles relativos a América Latina a través de un conjunto de indicadores que señalan los intereses nacionales en materia de política exterior, el diagnóstico de amenazas reales o figuradas y las propuestas planteadas para satisfacer unos objetivos específicos. De este modo, la combinación de unas lecturas geopolíticas y su traducción en soportes propios de la cultura popular contribuyen a desvelar el papel de los medios de comunicación en la construcción de imágenes y percepciones operativas en el escenario de las relaciones internacionales.

El examen de las páginas de los tres periódicos españoles seleccionados moviliza un conjunto de representaciones políticas en sintonía con sus afinidades editoriales. El análisis de su contenido está limitado a los días de la celebración de las Cumbres Iberoamericanas en España, así como a los días previos e inmediatamente posteriores con intención de considerar no solo las cuestiones descriptivas que informan

del desarrollo de las discusiones en las diferentes reuniones congregadas en Madrid (1992), Salamanca (2005) y Cádiz (2012), sino también el interés de su contenido y la trascendencia una vez concluidas.

Por último, la exploración de las fuentes hemerográficas está acompañada de unas referencias fundamentales sobre las directrices que marcan la política exterior española en cada momento y las características más sobresalientes que definen la coyuntura en el panorama latinoamericano e internacional. De esta manera, el desarrollo analítico está dotado de unas claves contextuales ancladas en una triple escala geográfica: estatal, regional y global.

Como se ha explicado en la Introducción, fueron tres las Cumbres Iberoamericanas celebradas en territorio español, las correspondientes a los años 1992, 2005, 2012, que fueron acogidas en las ciudades de Madrid, Salamanca y Cádiz respectivamente. Son estas tres en las se centra esta investigación. Se han elegido estas sobre las 26 celebradas hasta ahora porque entendemos que contribuirán a entender mejor las relaciones geopolíticas entre España y todos los demás países que son miembros de esta Cumbre, atendiendo a los objetivos de esta investigación y al enfoque de este monográfico.

A continuación, se explican las principales conclusiones de cada una, recogidas en el correspondiente documento de Declaración, con el fin de identificar los contenidos más importantes tratados de cada una y después proceder al análisis de la información publicada en los medios impresos seleccionados, con el fin de entender si los periódicos seleccionados (El País, ABC, La Vanguardia) sirvieron como fuentes de geopolítica y qué grado de difusión dieron a los diversos asuntos tratadas en ellas.

5. Análisis

Las Cumbres Iberoamericanas constituyen un foro de debate político entre los poderes ejecutivos del espacio latinoamericano. Su constitución está marcada por una realidad cultural asentada por una serie de indicadores compartidos y su celebración persigue afianzar los lazos políticos, económicos y culturales a través de la concertación de unas agendas comunes en diferentes materias entre los que podemos destacar los programas educativos, los proyectos de integración, la cooperación institucional, los acuerdos comerciales o las políticas de justicia social.

Las Cumbres ejemplifican la evolución del espacio iberoamericano, mientras que su recorrido histórico manifiesta las oscilaciones políticas subyacentes y la existencia de tensiones latentes entre los países asistentes. En cierta medida, cada país busca acomodar las líneas discutidas en estos foros a sus intereses específicos expresados mediante los códigos geopolíticos que orientan el rumbo de sus políticas exteriores dirigidas hacia el espacio configurado a ambas orillas del Atlántico.

5.1. Madrid (1992)

La II Cumbre Iberoamericana de Madrid, celebrada los días 23 y 24 de julio de 1992 tenía un carácter prácticamente fundacional también, al igual que la primera, ya que aquí se ratificaron los compromisos adquiridos en la cita celebrada en la ciudad mejicana de Guadalajara en 1991. La educación como motor principal del desarrollo fue el pilar fundamental de esta cumbre, en la que se aprobaron varios programas de cooperación en materia educativa, formativa y científica, como el Programa de Televisión Educativa Iberoamericana y los programas de Cooperación Universitaria y Educación Básica. Por otro lado, se establecieron objetivos en relación con la concertación política; la economía, la integración y la cooperación; la educación y la modernización mediante programas de cooperación; el desarrollo social y humano y el desarrollo sostenible.

Siendo decisivos todos los aspectos tratados, para nuestro análisis es importante reparar en la concertación política, porque tuvo como objetivo superar los enfrentamientos ideológicos y económicos. Y también en las firmes intenciones de ser parte de la solución de los conflictos internacionales y de la revitalización de la ONU en aquel momento.

La agenda de la política exterior española en el contexto de la II Cumbre Iberoamericana celebrada en Madrid estaba definida por la conmemoración del V Centenario de la llegada de Colón a América. Esta cita estuvo acompañada por otros dos acontecimientos relevantes a escala internacional: la Exposición Universal realizada en Sevilla y los Juegos Olímpicos en Barcelona.

La implicación de España en los procesos democratizadores en América Latina adquiere un notable peso en los primeros compases de la década de 1990. Un ejemplo muy significativo de ello son las acciones diplomáticas en apoyo a las denuncias emitidas por el Grupo de Río sobre el golpe de Estado registrado en Haití a finales del año 1991.

Poco después, la cuestión cubana cobra protagonismo en las relaciones iberoamericanas como consecuencia de la medida adoptada por la Comunidad Europea para suspender los programas de colaboración con La Habana. En esta decisión tuvo un papel destacado el comisario español de la Comunidad Europea para América Latina, Abel Matutes (Gillespie, 1993: 16).

En términos regionales, América Latina es testigo de unos avances relevantes en los procesos de consolidación democrática tras las experiencias autoritarias de los Gobiernos militares instalados en el poder de numerosos países latinoamericanos desde mediados del siglo XX. Argentina o Chile están inmersos en la profundización de apuntalar sus sistemas políticos mediante la puesta en marcha de procedimientos basados en la justicia transicional. Sin embargo, otros países como Colombia o Perú mantienen vivos unos conflictos permanentes traducidos en una violencia exacerbada provocada por los enfrentamientos con grupos armados. Los grupos paramilitares, las guerrillas de las FARC-ELP y el ELN en el caso colombiano, y las acciones terroristas de Sendero Luminoso en el territorio peruano concretan el paisaje político doméstico de ambos países.

La escala global está definida por la desaparición del orden bipolar que marca las relaciones internacionales desde el desenlace de la II Guerra Mundial. La tensión sobre el eje Este-Oeste abanderada por Washington y Moscú en su disputa por la hegemonía. La caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 simboliza la desarticulación del bloque socialista en el continente europeo, mientras que el desmembramiento formal de la Unión Soviética en diciembre de 1991 señala el final de la Guerra Fría e inaugura una nueva etapa. Estas transformaciones introducen cambios sustanciales en los códigos geopolíticos y en las agendas de política exterior, especialmente en el terreno de la seguridad y la defensa. Las alteraciones detectadas en la escala global impulsan la concertación de nuevas dinámicas de integración, tanto económica como cultural, en unas escalas supranacionales y su traducción inmediata es la emergencia de bloques regionales que buscan participar activamente en el esquema del sistema-mundo.

España busca capitalizar un papel intermediario entre el escenario latinoamericano y el espacio comunitario europeo. Su posición está avalada por su reciente adhesión a la Comunidad Europea, junto con Portugal, y su integración en la Alianza Atlántica que permite proyectar una imagen exterior renovada. Una prueba de ello son las narrativas que buscan reforzar la percepción internacional de España sobre un conjunto de representaciones simbólicas basadas en el carácter ejemplar de la transición democrática iniciada tras la dictadura franquista.

La figura de Fidel Castro y el modelo político cubano reúne un importante volumen de la cobertura mediática dedicada a la II Cumbre Iberoamericana celebrada en Madrid. Una primera prueba de ello es el tratamiento informativo de la propia llegada del dirigente a la capital española (Orgambides, 1992a, 1992b, 1992c). Las referencias a las palabras pronunciadas por el Presidente del Ejecutivo español, Felipe González, también operan en la misma dirección: "No queremos ni presos políticos ni exiliados políticos en nuestra comunidad" (Maliniak y Cembrero, 1992). En su portada, el diario El País acompaña las declaraciones del líder del PSOE con unas afirmaciones de Castro, que califica el embargo económico a la isla caribeña de "genocidio" y asegura que "Cuba no fallará a América" (*ibíd.*).

Por el contrario, ABC ofrece una imagen contradictoria con esta representación de Castro y el modelo cubano. El diario fundado por Luca de Tena afirma en sus páginas que "la circunstancia de que Cuba sea nuestro segundo comprador en Iberoamérica es una de las razones que argumenta a menudo el Gobierno de Felipe González para no adoptar medidas drásticas en contra del régimen de Fidel Castro" (Ayllón, 1992: 33). Este hilo argumental permite al ABC establecer una sintonía entre la Cuba castrista y la España felipista:

Cuba ha sido hasta hace muy poco el país iberoamericano más favorecido por el Gobierno socialista desde su llegada al poder en 1982, y en el que menos ha resultado favorecida la democracia. Así, mediante la modalidad de créditos FAD, es decir, a bajo interés y largo plazo de devolución, el dictador cubano recibió de Felipe González, hasta 1990, 26.651 millones de pesetas. Gracias a esta generosidad con quien ha convertido la isla del Caribe en un infierno (...), Cuba mantuvo hasta hace aproximadamente un año el primer lugar entre los países deudores de España (Ayllón, 1992: 33)

En una dirección similar, la cobertura mediática de La Vanguardia acentúa los mensajes dirigidos hacia Fidel Castro, aunque expresa las observaciones del presidente español que rechaza la existencia de “presos políticos o exiliados entre nosotros” (Míguez, 1992: 9). El contenido en sus páginas traslada una imagen del dirigente cubano aislado del resto de los asistentes a la cita iberoamericana en la capital española y subraya que “fue el único mandatario que arremetió contra Estados Unidos” (Ibarz, 1992: 10).

En las intervenciones de los asistentes a la Cumbre, El País destaca que “la defensa de la democracia en el plano político y del liberalismo en el plano económico fue una constante” (Maliniak y Cembrero, 1992). En esta dirección cobra protagonismo la posición de Carlos Menem, presidente de la República Argentina, para afirmar que “el absoluto respeto a los procesos electorales es el único criterio de la democracia (...) Nada se puede construir al margen de la libertad”. De este modo, el mandatario argentino justificaba la política de privatizaciones desarrollada por su Gobierno amparado en la idea de que “la opción libertad sin desarrollo o desarrollo sin libertad es falsa” (Maliniak y Cembrero, 1992).

El diario El País sintetiza estas ideas en la portada publicada en su diario el día 25 de julio con el titular “La cumbre de Madrid condena el golpismo y el proteccionismo” (El País, 1992). La reiteración en esta afirmación es reforzada por las palabras pronunciadas por Juan Carlos I en la declaración final de la II Cumbre, que clausuró condenando las barreras comerciales y defendiendo la democracia representativa como “la única forma de resolver los problemas internos” (El País, 1992). En sintonía con esta línea se manifestaba Felipe González, que situaba la democracia como la regla política en Iberoamérica (Ibarz y Míguez, 1992: 11).

El diario ABC dedica numerosas páginas a la cobertura de la II Cumbre Iberoamericana. Su contenido manifiesta el compromiso de España con los principios democráticos y con el desarrollo económico de la región latinoamericana.

El Gobierno español destinará este año unos 60.000 millones de pesetas para favorecer el desarrollo de los países iberoamericanos (...) A esta cantidad, que forma parte de la cooperación bilateral española, hay que añadir los fondos puestos a disposición para favorecer las inversiones españolas en determinados países, mediante los Tratados Generales de Amistad y Cooperación, el instrumento que desde 1989 ha sido el eje de las relaciones con Iberoamérica (...). España incluyó en todos estos tratados una cláusula ligando el mantenimiento de la vigencia de los mismos a la persistencia de un sistema democrático en el país. De esta manera, España no se considera comprometido a seguir con la ayuda fijada si se producen acontecimientos involucionistas en los países beneficiarios (Ayllón, 1992: 32).

No obstante, esta acción rememora el Plan Marshall iniciado por Estados Unidos tras la II Guerra Mundial para la reconstrucción del continente europeo porque, como apunta el artículo de Ayllón,

el esfuerzo financiero que realiza es no solo una forma de ayudar al desarrollo iberoamericano, sino también el vehículo con el que llegar a tener una mayor presencia económica en la zona, porque las actuales cifras están lejos de satisfacer las aspiraciones españolas (Ayllón, 1992: 32).

El ABC es el único periódico de los tres seleccionados en esta investigación que disecciona la situación económica de los países latinoamericanos como consecuencia de la profunda deuda exterior que amenaza sus economías domésticas. Incluso en sus páginas, ABC informa de la posibilidad de aprobar una condonación que reverbera en las discusiones políticas de la vida parlamentaria española:

España prevé en 1992 dar facilidades para el pago de la deuda iberoamericana, que asciende a poco más de 600 mil millones de pesetas. El Partido Popular fue el primero en criticar el proyecto, asegurando que la posible medida no soluciona los problemas de ese continente y sin embargo será un quebranto para la economía española [...] La posición del Gobierno español es dar un tratamiento distinto a cada nación (...). Los problemas de la deuda iberoamericana dependen, en gran medida, de los avances logrados en materia económica, política y social de cada país. Las condiciones para renegociarla están dadas, los caminos están trazados y su solución parcial o definitiva quizá podrá darse en el consenso de los jefes de Estado de los 22 países participantes en la II Cumbre Iberoamericana que se celebra en Madrid (Escamilla y Neggers, 1992: 35).

En su edición del jueves 23 de julio, ABC publica una entrevista al presidente argentino. En sus declaraciones, Carlos Menem reconoce el papel de la monarquía en la modernización de España y destaca la existencia de unas relaciones “excelentes” con sus vecinos latinoamericanos. Su valoración de las cumbres iberoamericanas es positiva porque considera beneficioso el diálogo establecido a través de las cumbres

iberoamericanas para extender los ideales de la democracia en América Latina, ya que "las dictaduras son una manzana podrida" (Olmo, 1992: 37).

5.2. Salamanca (2005)

La XV Cumbre de Salamanca, que tuvo lugar los días 14 y 15 de octubre de 2005, fue especialmente relevante porque allí se inauguró la Secretaría General Iberoamericana, que sirvió desde ese momento como instrumento para darle seguimiento a los distintos programas acordados en las cumbres. La emigración y las relaciones entre América Latina y la Unión Europea fueron los dos temas principales abordados en esta cumbre. Según recoge el documento de Declaración resultante de esta Cumbre, se desarrolla además una agenda iberoamericana para reforzar "la calidad de nuestras democracias y su capacidad para responder a las expectativas de los ciudadanos en términos de protección de sus derechos y satisfacción de sus necesidades socioeconómicas" (XV Cumbre Iberoamericana, 2005).

El contexto global que envuelve la cita iberoamericana celebrada en la capital helmántica está marcado por una nueva etapa en las relaciones internacionales tras los atentados terroristas registrados el 11 de septiembre del año 2001 en suelo estadounidense. La respuesta inmediata de la Administración Bush fue la declaración de la Guerra contra el Terror y la iniciativa de emprender una política exterior agresiva con la justificación de detener las acciones de un terrorismo aparentemente operativo en una escala mundial. Las intervenciones militares en Iraq y Afganistán ejemplifican estas directrices de la Casa Blanca, que encuentran apoyo en algunos gobiernos occidentales.

América Latina es testigo de un viraje político liderado por la figura de Hugo Chávez. El dirigente venezolano busca forjar alianzas con el resto de los países latinoamericanos afines a unas ideas compartidas que codifican el denominado Socialismo del Siglo XXI. A este respecto, el periódico El País recoge en su sección internacional la siguiente reflexión de parte de Álvaro Uribe:

Sobre la inauguración de hoy pesarán las palabras del presidente colombiano, Álvaro Uribe, que comentó ayer que "hay tantas cumbres y tan seguidas que se vuelven detestables". Su poco amistoso vecino, el venezolano Hugo Chávez, dijo, en curiosa sintonía, hace cuatro años en Madrid: "Los líderes vamos de cumbre en cumbre, y los pueblos, de abismo en abismo". Moratinos afirmó ayer que Uribe se refirió a las reuniones internacionales y no a las cumbres iberoamericanas. Enrique Iglesias señaló que los ministros le han encargado un informe sobre todas las reuniones que se mueven en torno a estas citas y anunció que el año próximo, en Paraguay, piensa plantear sobre si convendría espaciar su periodicidad (Egurbide, 2005).

España asiste a la XV Cumbre Iberoamericana en calidad de anfitrión y tras la llegada al Gobierno, apenas un año antes, de José Luis Rodríguez Zapatero. El triunfo electoral socialista estuvo marcado por el atentado terrorista, que se saldó con 193 víctimas mortales unos días antes de los comicios celebrados en marzo del año 2004. Las pautas que marcan el rumbo de la política exterior experimentan un cambio sobresaliente con respecto a la agenda precedente del Gobierno de José María Aznar. La combinación de instrumentos diplomáticos activos, la legalidad internacional emanada de Naciones Unidas, la apuesta por el multilateralismo y el acento en la cooperación al desarrollo buscan suavizar la imagen exterior de España en ciertas latitudes, como el espacio latinoamericano, resultante del incondicional seguimiento a las líneas trazadas desde Washington durante la segunda legislatura del Partido Popular (Barbé, 2006: 289-301).

La Vanguardia (Ibarz, 2005: 22) recoge estas disensiones en términos de política exterior, evidenciando los ataques del Partido Popular a Zapatero, alegando su defensa a Castro.

Más allá de su oportunidad, esas declaraciones reflejan de nuevo la quiebra del consenso interior en un tema de Estado cual es la política exterior y, en particular, las relaciones con Latinoamérica, como evidencian las críticas que el líder del PP, Mariano Rajoy, dirigió ayer al presidente Zapatero, del que dijo que hacía todo lo posible por contentar a Castro. Además, esos dos gestos en favor de las tesis cubanas pueden crear nuevas fricciones en las ya deterioradas relaciones con Estados Unidos, ahora en vías de recuperación.

En sentido esta vez opuesto, también La Vanguardia (Ibarz, 2005: 15), recoge de manera sonora el desplante de Castro a España con su ausencia en esta Cumbre:

El portazo de Fidel Castro a la cumbre de Salamanca ha dado pie a múltiples interpretaciones, pero pocos juzgan creíble la explicación de que estaba ocupado coordinando la ayuda de Cuba a Centroamérica y Pakistán. Castro lleva tiempo limitando sus desplazamientos.

Mientras, ABC, desde su sección de Opinión escrita por Gustavo de Arístegui (Arístegui, 2005: 3) vuelve a redundar en esta idea, señalando a Zapatero como incondicional del régimen de Castro a pesar de su ausencia en la Cumbre, mediante palabras superficiales que solo pretenden establecer una similitud rotunda entre el gobierno de Zapatero y el de Castro.

El gobierno socialista ha vuelto a claudicar, de forma múltiple, antes el régimen de Castro... y todo para nada, pues el dictador finalmente le ha dado plantón a la Cumbre de Salamanca.

5.3. Cádiz (2012)

La XXII Cumbre de Cádiz fue celebrada los días 16 y 17 de noviembre de 2012. Se celebró allí para conmemorar los doscientos años de la Constitución de Cádiz, porque según recoge el punto primero del documento de Declaración (Declaración de Cádiz, 2012), "La Constitución de Cádiz de 1812 marca uno de los hitos históricos fundamentales del acervo constitucional iberoamericano, cuyos principios de libertad individual, democracia, soberanía popular, separación de poderes, legitimidad e igualdad jurídica nos permiten reconocernos como iberoamericanos". Los acuerdos más relevantes que se toman tienen que ver con la promoción de políticas de desarrollo sostenible y medioambientales, con impulsar políticas que favorezcan el comercio internacional, en promover los mercados regionales para dinamizar la integración económica entre los países iberoamericanos, etc. Se atienden igual asuntos relativos a las infraestructuras, al tejido empresarial, al fortalecimiento institucional y a la cultura, a la educación como factores de inclusión social y finalmente a la creación de empleo sostenible y de calidad.

La crisis financiera desencadenada en el año 2007 sacude las economías domésticas a escala mundial y sus efectos perviven a través de las continuas políticas económicas dirigidas a recuperar el equilibrio en las balanzas comerciales. El escenario mediterráneo es testigo de las agitaciones producidas provocadas por la conocida "primavera árabe" y el estallido de diferentes conflictos bélicos, que añaden una mayor tensión a las relaciones internacionales del siglo. A las situaciones de Iraq o Afganistán se suman las guerras en Libia o Siria.

El paisaje político en América Latina está definido por una serie de conflictos domésticos y regionales. Las querellas territoriales entre Perú y Chile, el creciente malestar social en Argentina, el relevo presidencial en México o la apertura de negociaciones de paz con las FARC-EP en Colombia son algunos ejemplos de ello. Sin embargo, este escenario latinoamericano no contrasta con la crisis económica localizada al otro lado del Atlántico. El tono político en España cambia tras la llegada de Mariano Rajoy a La Moncloa. El Gobierno del Partido Popular aprueba una serie de medidas decretadas para atajar la situación económica del país a través de unas políticas basadas en la reducción salarial y la erosión de los derechos laborales. En este sentido, la Cumbre celebrada en Cádiz representa una oportunidad para reforzar unos lazos en ambas orillas del Atlántico con la mirada depositada en superar la recesión de la economía.

Las cuestiones económicas constituyen el epicentro de la XXII Cumbre Iberoamericana. El informe elaborado de manera conjunta entre la OCDE y la CEPAL, bajo el título *Perspectivas económicas de América Latina para 2013*, es una muestra de la preocupación compartida en el espacio latinoamericano. En su declaración final, los encargados de la Cartera de Asuntos Exteriores firman un compromiso destinado a fortalecer los lazos de cooperación económica y resolver las cuestiones de inseguridad jurídica con el objetivo de estimular las inversiones empresariales. El diario El País radiografía la coyuntura que enmarca la celebración de la reunión prevista en Cádiz y subraya la importancia del evento del siguiente modo:

España y Portugal chapotean en la crisis de deuda y esta es la oportunidad de hacer valer la tan traída "comunidad iberoamericana" que los sitúe, primero, como puente imprescindible para la expansión de la UE hacia la región. Y segundo, como inversores privilegiados que necesitan abrir definitivamente el mercado latinoamericano a sus exportaciones (El País, 2012a).

Las páginas de El País destacan la necesidad de España y Portugal para “facilitar al máximo la relación económica con Latinoamérica como salvavidas para sus empresas” (Sandoval *et al.*, 2012). En los días previos a la celebración de la XXII Cumbre, el diario del Grupo Prisa informa de la relevancia del acontecimiento para los países peninsulares frente a los miembros latinoamericanos. Este argumento radica en las previsiones de crecimiento para ambas regiones y afirma que

España y Portugal no pueden más que intentar que parte de esa riqueza, actual y potencial, les ayude a salir del hoyo. Lo que hay al otro lado del Atlántico es un mercado de unos 550 millones de personas y España tiene una buena posición para intentar sacar tajada. El país ibérico aún es el principal inversor europeo en la región y el segundo a escala mundial. Pero el problema es que la presencia española está dominada por unas grandes empresas que, según una encuesta del Instituto de Empresa, solo aspiran a mantener y en mucho menor grado a aumentar sus inversiones en América Latina (Gualdoni y Sandoval, 2012).

En las páginas de La Vanguardia observamos un artículo firmado por Carmen del Riego en sintonía con esta idea señalada:

En un momento, en el que la crisis económica está instalada en Europa y Norteamérica, la experiencia de Iberoamérica, que hace años pasó por una crisis similar y que ahora agrupa a algunos de los más importantes países emergentes, es un referente para algunos países, especialmente para España (Riego, 2012: 24).

La Vanguardia dedica un editorial a la Cumbre celebrada en la capital gaditana y concluye, de manera similar, la apuesta de España por América Latina y valora la relevancia de mantener el foro político que representan estas citas multilaterales en los siguientes términos:

Es verdad que España atraviesa una grave crisis. Pero también lo es que el momento de gran crecimiento de ciertos países iberoamericanos se reduce. Será, pues, beneficioso para todos compartir saberes y oportunidades en pos de una economía al servicio de los ciudadanos. Quizás estas cumbres deban optimizar su formato –a partir del 2013 serán bianuales–, pero lo que no deberían, en ningún caso, es desaparecer (La Vanguardia, 2012: 24).

No obstante, la cita iberoamericana en Cádiz también sirvió para profundizar en otros proyectos de integración económica en el espacio latinoamericano. En concreto, la Alianza del Pacífico, que plantea una comunidad con intereses específicos formada por Chile, Colombia, México y Perú que significa en palabras del representante del grupo, el presidente chileno Sebastián Piñera, la circulación sin barreras arancelarias de más del 90% de los bienes entre los cuatro países (El País, 2012b).

El periódico ABC muestra una línea similar e interpreta que la celebración de la XXII Cumbre es una oportunidad para la salida de la crisis económica en España. En sus páginas ofrece un análisis con referencias a las épocas pretéritas para justificar el escenario iberoamericano en respuesta a la recesión que atraviesan los países peninsulares mediante el acuerdo de unas actuaciones capaces de impulsar las economías de España y Portugal. El artículo firmado por Luis Ayllón expresa lo siguiente:

Las cosas han cambiado bastante desde que se pusieron en marcha las cumbres, en 1991. Entonces, España y Portugal se ofrecían para tirar hacia arriba a sus socios del otro lado del Atlántico; hoy miran a América en busca de apoyo para salir cuanto antes de la crisis (...) de forma que se aproveche el dinamismo económico que vive hoy Iberoamérica, que crece a un ritmo medio del 3,2 por ciento este año y que prevé hacerlo al 3,9 por ciento en 2013. Pese a que empiezan a verse algunos signos de desaceleración, la región sigue siendo muy atractiva para los inversores (Ayllón, 2012a: 43).

En su portada del día 17 de noviembre, ABC publica una fotografía del Jefe de Estado, Juan Carlos I con el presidente colombiano, Juan Manuel Santos. La imagen acompaña un titular que afirma “España busca oxígeno en Iberoamérica contra la crisis” y añade en el subtítulo la idea de unidad expresada tanto por el monarca español como por el presidente del ejecutivo, Mariano Rajoy. En las páginas interiores del diario observamos la referencia a la demanda del principio de seguridad jurídica para garantizar las inversiones y algunos fragmentos del discurso inaugural pronunciado por el monarca Juan Carlos I:

Necesitamos –enfaticó– más Iberoamérica. Debemos concertarnos y conocernos más y mejor, seguir explorando y poniendo en práctica nuevas formas de trabajo conjunto, profundizando en nuestra cooperación y escuchando a nuestros ciudadanos (...) que Iberoamérica hable con una sola voz que sea reconocible por todos (Ayllón, 2012b: 44)

El énfasis en los potenciales beneficios económicos que pueden concertarse tras la cita iberoamericana reunida en la ciudad gaditana es subrayada, nuevamente, por el editorial publicado en ABC el día 17 de noviembre. El periódico del grupo mediático Vocento señala que “Cádiz abre un escenario idóneo para que no sean solamente las grandes multinacionales españolas las que se beneficien de las oportunidades al otro lado del Atlántico” y añade que:

Son tiempos para conseguir que también las pequeñas y medianas empresas, base del tejido económico español, puedan acceder a esos mercados emergentes y cada día más pujantes. Además de las grandes inversiones en Iberoamérica, hay que impulsar las exportaciones al calor de unas relaciones bilaterales que aún guardan mucho potencial sin explotar. Y en este sentido, ha sido un acierto del Gobierno poner entre sus prioridades el éxito de esta Cumbre de Cádiz –ciudad que conoció su esplendor precisamente gracias al comercio con América– como símbolo de un regreso al pragmatismo más inteligente de la diplomacia española, lejos de las ensoñaciones pretenciosas de aquella Alianza de Civilizaciones (ABC, 2012: 4)

ABC enlaza la celebración de la XXII Cumbre con la agenda política del Gobierno español, que califica de exitosa incluso antes de su desarrollo. Al mismo tiempo, en sintonía con su línea ideológica, el editorial introduce una crítica explícita a la etapa socialista liderada por Rodríguez Zapatero y su política exterior basada, entre otras directrices, en el multilateralismo.

La cobertura mediática del diario ABC refleja las intenciones del Gobierno a través de las palabras pronunciadas por Mariano Rajoy en la sesión de inauguración de la Cumbre Iberoamericana. El dirigente del Partido Popular invita a la “unidad en la diversidad” (Sánchez, 2012: 43) y manifiesta la referencia velada al presidente de la Generalitat de Catalunya, Artur Mas, y el desafío soberanista.

6. Conclusiones

Una primera consideración relevante descansa en el papel predominante de las instituciones congregadas en las sucesivas cumbres iberoamericanas celebradas en España. Una prueba de ello es la especial atención dedicada a los discursos de inauguración y clausura pronunciados por el Jefe del Estado y el Presidente del Gobierno. Un segundo ejemplo son las declaraciones de las diferentes figuras políticas asistentes y la discusión de las temáticas que ocupan la agenda política de estas reuniones.

Al mismo tiempo, el desarrollo de estas Cumbres Iberoamericanas admite lecturas en clave geopolítica. Los razonamientos expresados por los medios de comunicación que ofrecen cobertura a los eventos analizados buscan señalar una serie de diagnósticos y desvelan las discusiones sobre las posibles soluciones a las problemáticas incluidas en las agendas que guían la política exterior. Al margen de las discrepancias ideológicas implícitas en las líneas editoriales de los periódicos seleccionados, el análisis prueba la existencia de una idea motriz constante en cada una de las reuniones iberoamericanas celebradas en España: la instrumentalización de un foro de diálogo político multilateral para calibrar los códigos geopolíticos de la política exterior española. En este sentido, los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en la socialización del razonamiento geopolítico práctico instituido por los responsables políticos participantes.

La celebración de estas reuniones ha experimentado oscilaciones relativas al grado de participación de sus miembros, pero su periodicidad expresa las permanentes relaciones establecidas a ambas orillas del Atlántico. El desarrollo de las sucesivas Cumbres Iberoamericanas desde 1991 permite afianzar unas potenciales herramientas de cooperación destinadas a mantener unos lazos históricos y reforzar una región con capacidad de operar activamente en el esquema trazado por la economía-mundo, aunque sin necesidad de erosionar las discrepancias sociopolíticas y culturales.

La articulación de las Cumbres Iberoamericanas nace en una coyuntura histórica marcada por el desenlace de la Guerra Fría y el surgimiento de un nuevo ordenamiento mundial. En este contexto, el tablero de las relaciones internacionales es testigo de la emergencia de una nueva escala geográfica intermedia

entre los actores estatales y el panorama global, que calificamos generalmente con la etiqueta de regionalismo. La celebración de estas reuniones sucesivas permite estrechar lazos políticos y económicos legitimados por el hilo histórico compartido entre los países participantes.

Por último, como revela el análisis de los medios de comunicación seleccionados mediante un desarrollo teórico-práctico, la configuración de este bloque regional iberoamericano constituye una baza alternativa en la búsqueda de respuestas específicas a problemas comunes. Las Cumbres manifiestan sus atribuciones geopolíticas en las encrucijadas provocadas por las crisis económicas experimentadas por el conjunto de estos países, primero en las latitudes latinoamericanas y después en el espacio europeo. La existencia de este foro de diálogo ofrece a los países ibéricos una opción político-económica complementaria a su implicación dentro del proyecto integrador de la Unión Europea, mientras que América Latina añade nuevos socios de cooperación ajenos al vecino estadounidense. No obstante, como perspectiva, se considera extender el impacto de las cumbres al mundo atlántico.

Referencias bibliográficas

- ABC (2019). Disponible en web: https://www.abc.es/sociedad/abci-abces-sites-lider-absoluto-audiencia-espana-201908250137_noticia.html Consultado el 31 de enero de 2021.
- Agnew, J. (1994): "The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory", *Review of International Political Economy*, 1 (1): 53-80. <https://doi.org/10.1080/09692299408434268>
- Arenal, C. del (2011): *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI
- Aristegui, de G. (2005): "Escenarios iberoamericanos". *ABC*, 14 de octubre.
- Ayllón, L. (1992): "Iberoamérica, el continente más favorecido por la ayuda económica exterior española", *ABC*, 23 de julio.
- (2012a): "España busca en la Cumbre apoyo de Iberoamérica frente a la crisis", *ABC*, 16 de noviembre.
- (2012b): "El Rey afirma que, ante la crisis, España vuelve su mirada hacia Iberoamérica", *ABC*, 17 de noviembre
- Barbé, E. (2006): "Disenso y adversidad: la política exterior y de seguridad de España en 2005", *Anuario Internacional CIDOB*. 289-301.
- Benford, R. D. y Snow, D. A. (2000): "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment", *Annual Review of Sociology*, 26: 611-639
- Dalby, S. (1990): *Creating the Second Cold War*. London: Pinter.
- Debrix, F. (2003): "Tabloid realism and the revival of American security culture", *Geopolitics*, 8 (3): 151-190. <https://doi.org/10.1080/14650040412331307752>
- (2007): "Tabloid imperialism: American geopolitical anxieties and the war on terror", *Geography Compass*, 1 (4): 932-945. <https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2007.00042.x>
- Dijkink, D. (1996): *National identity and geopolitical visions: Maps of pride and pain*. London: Routledge
- Dittmer, J. (2005): "Captain America's Empire: Reflections on identity, popular culture, and post-9/11 geopolitics", *Annals of the Association of American Geographers*, 95 (3): 626-643. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.2005.00478.x>
- Dittmer, J. y Dodds, K. (2008): "Popular geopolitics past and future: Fandom, identities and audiences", *Geopolitics*, 13: 437-457. <https://doi.org/10.1080/14650040802203687>
- Dodds, K. (2006): "Popular Geopolitics and Audience Dispositions: James Bond and the Internet Movie Database", *Transactions of the Institute of the British Geographers*, 31: 116-130. <https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2006.00199.x>
- Egurbide, P. (2005): "La Cumbre de Salamanca trata de consolidar la proyección internacional de Iberoamérica". *EL PAÍS*, 14 de octubre.
- El País (1992): "La cumbre de Madrid condena el golpismo y el proteccionismo", 25 de julio
- (2012a): "Así llega Latinoamérica a la Cumbre", 5 de diciembre.
- (2012b): "La Alianza del Pacífico gana su espacio propio en Iberoamérica", 17 de noviembre.
- Escamilla, Z. y Neggers, X. (1992): "El Plan Brady: una perspectiva alentadora". *ABC*, 23 de junio.

- Falah, G. W., Flint, C. y Mamadouh, V. (2006): "Just War and Extraterritoriality: The Popular Geopolitics of the United States' War on Iraq as Reflected in Newspapers of the Arab World", *Annals of the Association of American Geographers*, 1: 142-164. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.2006.00503.x>
- Gamson, W. A. y Modigliani, A. (1989): "Media discourse and public opinion on nuclear power: A constructionist approach", *American Journal of Sociology*, 95: 1-37. <https://doi.org/10.1086/229213>
- Gillespie, R. (1993): "La política exterior española en 1992 ¿Latinoamérica en el corazón, pero Europa en la mente?", *Anuario Internacional CIDOB*, 15-31.
- Gualdoni, F. y Sandoval, P. X. (2012): "España busca un salvavidas en América Latina", *El País*, 15 de noviembre.
- Ibarz, J. (1992): "Aislamiento de Castro entre los dirigentes presentes en la reunión", *La Vanguardia*, 24 de julio.
- (2005): "Las empresas piden mayor seguridad jurídica para invertir en Iberoamérica", *La Vanguardia*, 14 de octubre.
- y Míguez, A. (1992): "González sitúa la democracia como la regla en Iberoamérica", *La Vanguardia*, 25 de julio.
- Iyengar, S. y Kinder, D. R. (1987): *News that matters: Television and American opinion*. Chicago: University of Chicago Press.
- La Vanguardia (2012): *Cumbre Iberoamericana en Cádiz*, 17 de noviembre.
- (2020): Disponible en web: <https://www.lavanguardia.com/vida/20200820/482915808255/la-vanguardia-comscore-audiencias-julio-prensa-digital.html> Consultado el 31 de enero de 2021.
- Maliniak, T. y Cembrero, I. (1992): "No queremos presos ni exiliados políticos», dice González ante la Cumbre Iberoamericana", *El País*, 24 de julio.
- McCombs, M., Shaw, D. L. y Weaver, D. (1997): *Communication and democracy: Exploring the intellectual frontiers in agenda-setting theory*. New Jersey: Erlbaum.
- McQuail, D. (1994): *Mass communication theory: An Introduction*. Thousands Oaks: SAGE.
- Míguez, A. (1992): "González rechaza que haya presos políticos o exiliados entre nosotros", *La Vanguardia*, 24 de julio.
- Olmo, J. (1992): "Entrevista con Carlos Menem, presidente de Argentina. Las dictaduras son una manzana podrida", *ABC*, 23 de julio.
- Orgambides, F. (1992a): "Castro llegó de madrugada a Madrid con un exagerado operativo de seguridad a su lado", *El País*, 23 de julio.
- (1992b): "«Hay gusanos por todas partes». Castro un marginado de lujo, evitó la calle, donde le esperaba el enemigo", *El País*, 24 de julio.
- (1992c): "La seguridad de Castro recorta su visita porque ve 'riesgos' en Sevilla y Galicia", *El País*, 25 de julio.
- Ó'Tuathail, G. (1996): *Critical Geopolitics. The politics of writing global space*. London: Routledge.
- y Dalby, S. (1998): "Introduction: Rethinking Geopolitics. Towards a critical geopolitic", en Ó'Tuathail, G. y Dalby, S. eds.: *Rethinking Geopolitics*. 1-15. London: Routledge
- Paasi, A. (2009): "Bounded spaces in a borderless world»: border studies, power and the anatomy of territory", *Journal of Power*, 2 (2): 213-234. <https://doi.org/10.1080/17540290903064275>
- Pinkerton, A. y Dodds, K. (2009): "Radio Geopolitics: Broadcasting, Listening and the Struggle for Acoustic Spaces", *Progress in Human Geography*, 33 (1): 163-184. <https://doi.org/10.1177/0309132508090978>
- Riego, C. del (2012): "España mira a Iberoamérica para poder superar la crisis", *La Vanguardia*, 16 de noviembre, p. 24.
- Sánchez, A. I. (2012a): "Rajoy ensalza el espíritu de Cádiz y apela a la unidad en la diversidad", *ABC*, 17 de noviembre.
- Sandoval, P. X., Gualdoni, F. y González, M. (2012): "El Rey inaugura la Cumbre Iberoamericana en Cádiz", *El País*, 16 de noviembre.
- Scheufele, D. A. (1999): "Framing as a theory of media effects", *Journal of Communication*, 49: 103-122
- Shapiro, M. J. (2008): *Cinematic Geopolitics*. Abingdon: Routledge.
- Sharp, J. (2000): *Condensing the Cold War: Reader's Digest and American identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Sparke, M. (2005): *In the Space of Theory. Postfoundational Geographies of the Nation-State*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Tannen, D. (1993): *Framing in Discourse*. New York: Oxford University Press.
- XV Cumbre Iberoamericana (2005): Declaración de Salamanca, España, 14 y 15 de octubre.

Breve CV de los autores

Asunción Gálvez Caja es Doctora en Ciencias de la Información por la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente, Directora Académica del Máster Universitario en Comunicación y Marketing Político y profesora de Marketing Social y Político de la Universidad Internacional de La Rioja (UNIR) y de Marketing Relacional en la UCM. Líneas de investigación: comunicación política, campañas políticas, creatividad en comunicación política.

Mariano García de las Heras González es historiador y politólogo. Actualmente cursa el programa de doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Secretario de Redacción en Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder. Sus intereses académicos son los estudios dedicados a las fronteras, los discursos geopolíticos y la violencia política en el mundo contemporáneo.

Televisión Española, testigo y actor de las relaciones del Gobierno Suárez con América Latina (1979-1981)

Televisión Española, witness and player in the relations of the Suárez Government with Latin America (1979-1981)

Jacobo Herrero Izquierdo

 <https://orcid.org/0000-0001-5672-3505>

Universidad de Valladolid, España.

jacoboherrizq@gmail.com

Recibido: 21-02-2021
Aceptado: 10-03-2021



Resumen

La normalización de las relaciones exteriores constituyó una cuestión capital desde el punto de vista del éxito de la transición democrática. Finalizado el proceso constituyente, el Gobierno de Adolfo Suárez buscaría el incremento de la presencia de España en América Latina como uno de los objetivos claves de la política exterior y como "tercera vía" alternativa a los complejos proyectos de europeización y americanización que barajaba la Unión de Centro Democrático (UCD). Este artículo analiza el papel desempeñado por Televisión Española dentro de ese intento de aproximación a las regiones latinoamericanas. La metodología empleada se basa en el estudio de los contenidos televisivos a través de las hemerotecas de El País, ABC y Diario 16. Los resultados demuestran que el medio audiovisual fomentó y legitimó el acercamiento hacia Latinoamérica gracias a una amplia cobertura de las nuevas relaciones diplomáticas entre España y los países de la región, así como a través de la retransmisión de los hitos más importantes que acontecieron en la región y que fueron objeto de interpretaciones diversas a consecuencia de la proximidad entre el Gobierno centrista y la pequeña pantalla.

Palabras clave: Transición, política exterior, Adolfo Suárez, Latinoamérica, Televisión Española.

Abstract

The normalisation of external relations was a major issue from the point of view of the democratic transition's success in Spain. Once the constitutional process was completed, Adolfo Suárez's government sought to increase Spain's presence in Latin America as one of the key foreign policy objectives and as a "third way" alternative to the complex Europeanisation and Americanisation projects contemplated by the Democratic Centre Union (UCD). This article analyzes the role played by Spanish Television (TVE) in this attempt to approach the Latin American countries. The methodology used is based on the study of TV broadcast contents as discussed and reviewed by the newspaper collections of El País, ABC and Diario 16. The results show that television promoted and legitimised the rapprochement towards Latin America thanks to a wide coverage of the new diplomatic relations between Spain and the Latin American countries, as well as through the broadcasting of the most important events that took place in the region and that were subject to diverse interpretations resulting from the proximity between the centrist government and the small screen.

Keywords: Transition, foreign policy, Adolfo Suárez, Latin America, Spanish Television.

Sumario

1. Introducción | 2. Metodología | 3. Abrir los horizontes. Las relaciones entre España y América Latina a través de la pequeña pantalla | 3.1 La televisión como puente. Primeros intentos de aproximación | 3.2 Problemas y contradicciones de la política centrista en América Latina. Su reflejo en el televisor | 3.3 Entre el interés informativo y el show televisivo: Latinoamérica en la programación de Televisión Española | 4. Conclusiones | Referencias bibliográficas

Cómo citar este artículo

Herrero Izquierdo, J. (2021): "Televisión Española, testigo y actor de las relaciones del Gobierno Suárez con América Latina (1979-1981)", *methaodos. revista de ciencias sociales*, 9 (1): 93-107. <http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.433>

1. Introducción

La aprobación de la Constitución Española (CE) en diciembre de 1978, primera piedra para el asentamiento de un sistema democrático de libertades plenas trajo consigo la necesidad de dotar de un nuevo rumbo a la política exterior. Desde el comienzo de la Transición, en 1975, la tarea de los sucesivos gobiernos centristas y socialistas sería corregir las insuficiencias en materia diplomática y de relaciones con el exterior que se habían dado en la etapa anterior, a pesar de los intentos aperturistas del llamado “segundo franquismo” (1959-1975) (Delgado Gómez-Escalonilla *et.al.*, 2016). La cuestión internacional tuvo pues un protagonismo inusitado durante este periodo y se orquestaría en base a los proyectos de “americanización” y “europeización”, iniciados ya durante el régimen autárquico, y de aproximación al escenario latinoamericano, al que la propia Carta Magna hacía referencia de forma más o menos explícita:

El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes (art. 56 CE, 1978).

La vinculación histórica con América Latina, señalada en este punto del texto constitucional, volvería a ocupar espacio en el discurso del todavía candidato a la presidencia, Adolfo Suárez González, durante la sesión de investidura celebrada en el Congreso de los Diputados en marzo de 1979. “La inserción de España en Europa” –diría el político centrista llegada la parte de su programa en la que se dibujaban las líneas generales de la política exterior– “es plenamente compatible con nuestra identidad iberoamericana, que habrá de adquirir nuevas dimensiones” (Congreso de los Diputados, 1979). Con el inicio del tercer mandato de Suárez, las promesas de acercamiento al ámbito hispano y latino se tradujeron en la integración española en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde España era el único país miembro de la organización fuera del continente americano, en la participación como observador en las reuniones del Pacto Andino (agosto de 1979) y en el establecimiento del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) (octubre de 1979).

Aunque, en términos generales, los objetivos principales de la política exterior española fueron homogéneos en los Gobiernos de los dos primeros presidentes de la Transición, Adolfo Suárez y su sucesor, Leopoldo Calvo-Sotelo, la figura del primero merece especial reconocimiento en el desarrollo de los lazos entre España y América Latina (Bastidas, 2020). Sus preferencias hacia esta parcela de la diplomacia se reflejan en los numerosos viajes realizados a la región desde el inicio de la legislatura hasta su dimisión en enero de 1981 y en la consagración de la denominada “tercera vía”¹ para el desarrollo de las relaciones con dichos países (Barbé, 1990: 112). Fue el empeño personal de Adolfo Suárez lo que hizo que la política hacia Latinoamérica dejase de tener un mero sentido instrumental de acuerdo con las diferentes coyunturas internacionales con las que se topó la España de Franco y pasase a potenciar el hermanamiento entre dos territorios que compartían evidentes realidades e interdependencias de muy distinto alcance y naturaleza (Del Arenal, 2011).

A este respecto, numerosos autores dan fe de la importancia que cobra América Latina en el proceso de Transición hacia la democracia y la intensificación de los nexos político-diplomáticos a partir de este momento. Para el Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense y reconocido experto en política exterior, Celestino del Arenal: “El desarrollo que han conocido esas relaciones a partir de 1976 ha sido espectacular, cambiando radicalmente la imagen y el papel de España en América Latina, y con ello en el escenario europeo y global” (2011: 7). Lorenzo Delgado y Eduardo González Calleja igualmente recuerdan: “Hispanoamérica está presente en todos los discursos y proyectos de nación elaborados sobre la reflexión acerca del pasado presente y el futuro de España, su identidad y su proyección exterior” (1991: 268). Según Pardo Sanz:

¹ La denominada “tercera vía” Suárez, puesta en marcha en los primeros años de consolidación democrática, intentaba demostrar que España asumía un nuevo papel en el sistema internacional. Se pretendió capitalizar en Latinoamérica el prestigio que se había adquirido con el cambio político español (Martínez Paricio, 2004: 172).

Con el fin de la dictadura de Franco, las relaciones iberoamericanas experimentaron nuevos cambios como consecuencia de varios procesos. El más significativo fue la democratización interna española. Los avances de la transición a la democracia permitieron exhibir una nueva imagen de España en un momento particularmente difícil desde el punto de vista político en América Latina. Con ello surgieron nuevos instrumentos de acción: el apoyo a los procesos de democratización que se fueron abriendo en la región, con el ejemplo español como carta de presentación, la defensa de los derechos humanos como bandera, más el inédito protagonismo de los monarcas y de los presidentes de gobierno democráticos españoles en los viajes oficiales (2016: 157).

Resulta evidente que el capítulo de la política exterior dedicado a América Latina ha sido y es objeto de atención creciente por parte de los especialistas en los últimos años. No obstante, este campo de investigación fecundo sigue permitiendo nuevos enfoques. Desde el punto de vista de la comunicación o lo que se ha denominado como “diplomacia pública”, que hace referencia al papel de los medios informativos como instrumento clave de la política exterior (Nieto y Peña, 2008), los trabajos –en el caso concreto latinoamericano y su peso en la España de la Transición– son menos frecuentes. Por conjugar el interés sobre la influencia capital de los medios en este periodo con uno de los acontecimientos más determinantes para la proyección de la democracia española en el extranjero destaca la investigación de José Carlos Tenorio Maciá bajo el título “Tratamiento de la prensa sobre el viaje del rey don Juan Carlos a Estados Unidos el 2 de junio de 1976” (2019). Y sobre la función del monarca como embajador del nuevo sistema político español sobresale “La prensa española y el viaje del rey a la Argentina de Videla en 1978” (2006), realizada de manera conjunta por Carlos Barrera y Ricardo Zugasti.

La Tesis Doctoral de Juan Manuel Fernández-Cuesta, *Información y Política exterior en la transición española (1973-1986)* también constituye una referencia al explicar con gran nivel de detalle la influencia que los medios de comunicación ejercieron sobre los responsables de la política exterior en esta etapa. El propio Fernández-Cuesta (2015: 115) dedica un apartado específico a Radiotelevisión Española, la cual define como la “principal fuente de socialización de la transición” y como “escaparate del cambio” capaz de presentar y hacer partícipe a la audiencia televisiva de la transformación que afrontaba el país. En este ámbito vuelve a cobrar especial relevancia el nombre de Adolfo Suárez, exdirector de RTVE entre 1969 y 1973, que a su llegada a la presidencia del Gobierno convertiría el medio en un instrumento importantísimo de comunicación política y de enorme valía para poner en contacto a la ciudadanía con el proceso democrático (Martín Jiménez, 2013).

Partiendo de esta afirmación, el presente trabajo se basa en las argumentaciones anteriores y se centra en la trascendencia de Televisión Española en la cronología de la Transición, así como en la denominada “tercera vía” Suárez para formular los siguientes interrogantes: ¿En qué medida la aproximación de España hacia América Latina tuvo su réplica en la *pequeña pantalla*? ¿Existió una estrategia informativa concreta por parte de TVE? ¿Fue en consonancia con la política gubernamental y con la desempeñada por el presidente del Gobierno en esta zona? El objetivo es analizar si los contenidos audiovisuales de la única televisión que se veía en España durante el último mandato de Adolfo Suárez (1979-1981) reflejaron esa intensificación de las relaciones con América Latina y trasladaron a la población el particular propósito de las mismas, sus diferentes aspectos y matices.

Atendiendo a los objetivos específicos, este trabajo pretende, primero, conocer si la indefinición de España en el panorama exterior durante el contexto de la Guerra Fría –lo que vino a llamarse el “consenso tácito”, que consistió en soslayar las cuestiones polémicas y susceptibles de dividir a las principales fuerzas políticas y a la sociedad (Del Arenal, 2008)– tuvo su reflejo en la programación televisiva, así como en los espacios dedicados a América Latina. En segundo lugar, se busca conocer el protagonismo de dicha región en el medio de comunicación más importante del momento, lo cual estaría ligado al planteamiento de la fijación de la agenda, también conocido como *agenda setting*, que subraya el papel clave de los medios de comunicación a la hora de orientar a los ciudadanos a establecer una agenda temática (McCombs y Shaw, 1972; Saperas, 1987). En otras palabras: a debatir sobre unos temas y silenciar otros (Davara Torrego, 2004). Es la teoría de la formación de la opinión pública, que a su vez se nutre de otras como la de esfera y el espacio público (Habermas *et al.*, 1974), estrechamente ligada con la dinámica del poder, o las basadas en el rol sumamente importante de los medios de comunicación en el funcionamiento de la democracia:

Los medios de comunicación son el lugar en el cual la comunidad política se hace presente y visible a través de la *mise en scène* de sus representantes y de los debates políticos y sociales que tocan la sociedad. De hecho, el espacio de la televisión se ha convertido en uno de los espacios privilegiados de la mediación política. Y ello porque los lugares tradicionales de constitución de los espacios públicos y de los espacios de socialización política se han venido transformando poco a poco –desintegrándose en muchos casos– y dejando un vacío que los medios de comunicación han llenado progresivamente. Punto importante este si se piensa que el ideal de la democracia se apoya en una concepción fuerte del espacio público como lugar de participación del pueblo al poder (González Broquen, 2007: 30-31).

Por su parte, la hipótesis de partida sobre la que se asienta esta investigación es la siguiente: Televisión Española sirvió de apoyo a la política de aproximación a Latinoamérica desarrollada en esta etapa de la Transición, fomentó los vínculos entre ambos territorios y contribuyó a “vender” el éxito de la democracia española en el extranjero.

Metodológicamente, este estudio se nutre de los fondos hemerográficos de los periódicos *ABC*, *El País* y *Diario 16*, en cuyas páginas quedaron registradas, al margen de la programación diaria TVE, las interpretaciones que muchos críticos y articulistas de la época hicieron sobre ciertas emisiones. Además, se ha consultado el propio Archivo *online* de Radiotelevisión Española, que permite la visualización de programas completos, videos y audios en su día retransmitidos por la cadena estatal.

En cuanto al estado de la cuestión, ya se han señalado previamente algunos de los autores más significativos en lo que respecta al estudio de las relaciones entre España y América Latina. A las obras de Celestino del Arrenal (2011), Lorenzo Delgado Gómez- Escalonilla (1995), Adela Alija (2016) o Carlos Sola (2016) se han añadido, para la realización de este artículo, otras sobre la política exterior de España en su sentido más amplio (Armero, 1989; Powell, 1993; Martínez Lillo, 1996; Gillespie *et al.*, 1995), y las aportaciones relacionadas con el rol de la televisión en este periodo (Palacio, 2012; Martín Jiménez, 2013; Bustamante, 2013; Montero, 2018).

2. Metodología

Como se ha indicado en los párrafos introductorios, este trabajo toma como fuentes principales las hemerotecas de tres diarios referentes de la prensa escrita durante la Transición de acuerdo a su tirada e influencia: *El País*, *ABC* y *Diario 16* (Barrera, 1995). Elegir la prensa como objeto de estudio se apoya en la consideración de esta como protagonista del acontecer político. Los diarios son, en palabras de José Luis Dader: “Condensadores de la atención pública” (1992: 235), referencias fiables de lo que sucede y “portavoces e intérpretes de la realidad social” (García y Redero, 1991: 91). A su vez, en las páginas de los periódicos dedicadas a la televisión se encuentra la relación de los contenidos emitidos diariamente, comentarios y críticas de los diferentes programas y, en definitiva, un material de gran utilidad para el análisis del medio. La revisión de dicha documentación ha permitido recomponer la parrilla de TVE y la obtención de información relativa a la fecha y hora de emisión de un determinado espacio y la temática del mismo. Mediante el análisis de los textos periodísticos ha sido posible conocer el impacto de los contenidos audiovisuales seleccionados, que, a efectos de esta investigación, fueron los dedicados a América Latina en cualquiera de sus formatos, es decir, tanto programas monográficos sobre un país, como pequeñas piezas o reportajes dentro de un espacio mayor.

Otras fuentes consultadas han sido la revista oficial editada por Radiotelevisión Española, *Tele-Radio*, publicada entre 1960 y 1983, cuyas páginas sobre la programación se encuentran digitalizadas, y el Archivo online de RTVE, en constante actualización, y donde se recogen diversas emisiones realizadas por el medio público desde su nacimiento en 1956. La consulta de este último ha permitido rescatar contenidos de espacios como *Tribuna Internacional* (1979-1980) o *Primera Página* (1979-1981), que dedicaban notoria atención al contexto internacional, como se verá próximamente.

Por otro lado, la decisión de centrar la investigación en los años en los que se enmarca la última legislatura de Adolfo Suárez (1979-1981) se basa en los siguientes criterios. En primer lugar, por el punto de inflexión que marca la entrada en vigor de la Constitución de 1978 y la convocatoria inmediata de elecciones generales. A partir de entonces, y tras la victoria de la Unión de Centro Democrático (UCD), la monarquía parlamentaria inicia una nueva etapa en la que los distintos ámbitos de organización política, económica y

social iban a sufrir transformaciones, también las relaciones internacionales (Bastidas, 2020: 4). En segundo lugar, por la fuerza propulsora de la política exterior del propio Suárez hacia Latinoamérica y el planteamiento de esa “tercera vía” que pretendía capitalizar en la región el prestigio que se había adquirido con el cambio político español (Martínez Paricio, 2004: 172). La llegada de Calvo Sotelo a la presidencia y, previamente, el cambio en el titular de la Cartera de Exteriores, ocupada desde julio del 1976 hasta septiembre de 1980 por Marcelino Oreja, estableció una línea divisoria, no muy marcada en lo principal, pero sí en el orden de prioridades:

Tras la dimisión de Adolfo Suárez y el intento de Golpe de Estado en 1981, el gobierno de Calvo Sotelo puso fin a las veleidades tercermundistas e inició una decidida aproximación a la Alianza Atlántica y a Estados Unidos, en un proyecto político de occidentalización plena de la política exterior (...) Hubo de ponerse fin al efímero intento por parte de Suárez de liderar una política independiente en la región (Rosety Fernández, 2013: 8).

Por último, los grandes biógrafos y colaboradores estrechos del primer presidente de la Transición (Hernández, 2009; Morán, 2009; Fuentes, 2011; Ónega, 2013) no han dudado en señalar la proximidad entre el medio televisivo y el político, además de la habilidad y las dotes persuasivas de Suárez ante las cámaras. A su pasado como director general de RTVE, lo cual le permitió conocer los entresijos del Organismo, se añade su desempeño como “líder electrónico” en un contexto de asentamiento de lo que Sartori (2002) ha venido a llamar la “videopolítica” o la “democracia visiva” (Colombo, 1977). La “telegenia” suarista (Fuentes, 2011: 163) y el papel clave de la televisión con él al frente del Ejecutivo bien merecen que se traten por separado.

3. Abrir los horizontes. Las relaciones entre España y América Latina a través de la *pequeña pantalla*.

3.1 La televisión como puente. Primeros intentos de aproximación

El 26 de junio de 1977, apenas unos días más tarde de la celebración de las primeras elecciones democráticas en España tras la dictadura, se ponía en marcha en programa de televisión *300 millones*. El espacio, emitido vía satélite en los países de Latinoamérica, el Caribe y Guinea Ecuatorial, miembros todos de la Organización de Telecomunicaciones Iberoamericanas (OTI), debía su título a los cerca de 300 millones de hispanohablantes que se calculaban por entonces. Programa de variedades ideado por Rafael Ansón, Director General de Radiotelevisión Española entre 1976 y 1977, tenía como objetivo difundir mensajes comunes entre las naciones de Latinoamérica (Sinova, 1983: 160). Estuvo en antena hasta 1983 y atravesó una agitada existencia, tanto por su elevado coste de producción y algunas anomalías en su gestión económica destapadas poco antes de su desaparición, como por determinados episodios ocurridos en el panorama político internacional a los que se volverá más adelante.

“La embajada audiovisual de España”, como lo definiría el periodista Pedro Villalar en un artículo en el que anunciaba la desaparición de este programa, recibió críticas a lo largo de toda su historia por su carácter superficial, su tinte exclusivamente folclórico y su alejamiento de cualquier cuestión sociopolítica. No obstante, cabe reconocer su intento por fomentar las relaciones de amistad entre la audiencia latinoamericana y española, como se hizo visible en las abundantísimas referencias y alusiones de los presentadores a esa “unidad supranacional” (Pérez Tornero, 1984: 137). No en vano, el propio Villalar señalaba en aquella pieza:

Sería una torpeza el no prolongar este contacto ya iniciado con las televisiones de habla hispana que venían transmitiendo un programa que establecía un nexo con España. No ha de ser tan difícil, pienso yo, el idear un nuevo 300 millones con cierta altura cultural, que sirva de vehículo del conocimiento mutuo, de nexo entre culturas y acentos, de portavoz múltiple y polifacético de todos los países de esta gran comunidad hispanohablante (Villalar, 1983).

También de la mano de Rafael Ansón, y con la colaboración de la actriz argentina Susana Mara, surgió el proyecto *Escrito en América*, que pretendía la adaptación televisiva de una serie de cuentos y novelas de destacados escritores hispanoamericanos. Con el respaldo del entonces ministro de Cultura, Pio Cabanillas,

Escrito en América iniciaría sus preparativos en 1977 pero no sería hasta junio de 1979 cuando se estrenaría, ya sin Ansón al frente de RTVE y tras un proceso de cambios y turbulencias en el medio público que fueron los principales culpables de este retraso. Los nuevos directivos de TVE decidirían reducir los 26 programas iniciales a once episodios, siendo esto utilizado por el diario *El País* para atacar a TVE y al Gobierno de Adolfo Suárez por fracasar en el cultivo de relaciones con Hispanoamérica (Peña Ardid, 2010: 337-338). La propia Susana Mara concedería una entrevista al rotativo de Juan Luis Cebrián en la que contaría las razones del “peregrinaje televisivo” de una idea que además se topó con la censura (Pérez Ornia, 1979). Según esta entrevista, el capítulo sobre Pablo Neruda había sido eliminado por decisión de Gustavo Pérez Puig, precisamente, director de *300 millones* e íntimo amigo de Adolfo Suárez (Morán, 2009).

A excepción de *300 millones* y de *Escrito en América*² no habría, en este periodo, otro programa de similar naturaleza y orientado a la creación de vínculos entre España y América Latina. El intento de aproximación española a dichos países y su reflejo en la *pequeña pantalla* vendría por otros cauces, y posiblemente no tan manifiestos, como podían ser los programas informativos o la cobertura de ciertos hechos, pero en ningún caso desdeñables dada la frecuencia con la que se produjeron. Un buen antecedente, y que además sería una constante durante los primeros años de la Transición, fueron los viajes oficiales del presidente del Gobierno y los reyes a los que acompañó siempre un despliegue informativo extraordinario. El primer viaje internacional de don Juan Carlos y doña Sofía como reyes de España, por ejemplo, realizado a la República Dominicana y Estados Unidos entre el 31 de mayo y el 6 de junio de 1976, contó con el esfuerzo de TVE, que desplazó a 22 personas e hizo posible la transmisión de los principales actos del monarca tanto en Santo Domingo como en Washington (Fernández-Cuesta, 2015: 125).

En los años siguientes, y hasta la aprobación de la Constitución, la agenda real fijaría visitas a otros países de América Latina como Colombia (octubre 1976), Venezuela (octubre 1976 y septiembre de 1977), Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Panamá (septiembre de 1977), México, Perú, y Argentina (noviembre 1978). Algunos de ellos, como el caso de México, fueron viajes con un alto contenido simbólico al contar con el encuentro de los reyes con la viuda de Manuel Azaña, expresidente de la II República, (Zugasti y Barrera, 2006: 9). A su vez, estuvieron enfocados hacia un doble objetivo. Primero, la promoción, de las iniciativas reformistas a través de la televisión y de un Juan Carlos I convertido en “piloto” y embajador del cambio (Powell, 1991). Segundo, trasladar a la opinión pública el propósito del Estado español de entablar relaciones internacionales con todas las naciones. La parada en México fue el símbolo gráfico de la reconciliación con el país hispano y con la propia historia española después de décadas de relaciones fracturadas por el conflicto civil (Zugasti, 2002). El editorial de *Diario 16* publicado el 23 de noviembre aludía a la información televisiva y a la “emocionante ceremonia” retransmitida por un televisor que había permitido “abrir los horizontes” (*Diario 16*, 1978).

De la misma manera, las también mediáticas visitas del presidente Adolfo Suárez a los países de América Latina buscarían promover la nueva imagen democrática y obtener una legitimación tanto en términos internacionales como internos (Del Arenal, 2011: 164). La predilección de Suárez por el entorno latinoamericano, que Calvo-Sotelo atribuiría a la poca preparación del presidente en los temas de política exterior y la menor complejidad que suponían las relaciones con estos países (Calvo-Sotelo, 1990: 55), se observa en los sucesivos viajes realizados por el jefe del Ejecutivo desde su llegada a la presidencia y en determinadas acciones que le llevaron a enfrentarse con los miembros de su propio Gobierno, como la decisión de asistir en calidad de observador a la Cumbre de Países No Alineados en La Habana (Cuba) en septiembre de 1979 y a la que el ministro de Exteriores, Marcelino Oreja, se negó a acudir por “coherencia personal” (Powell, 1996: 254-255). Sobre este asunto también se volverá más adelante por el tratamiento que recibió de Televisión Española.

Pero, al margen de los desplazamientos oficiales, debidamente cubiertos por los *Telediarios*, máxima expresión del oficialismo de la cadena estatal y que derivó en no pocas protestas por parte del resto de los partidos políticos (Quintana, 2007), conviene atender a otro tipo de contenidos o programas como los

² Habría que mencionar el programa de entrevistas *A fondo* (1976 – 1981), que contó con una larga lista de invitados procedentes del campo de las letras iberoamericano. Jorge Amado Borges, Julio Cortázar, Manuel Mújica, Ernesto Sábato, Guillermo Cabrera Infante, Alejo Carpentier, Octavio Paz, Mario Vargas Llosa o Juan Carlos Onetti, entre otros, son algunos de los nombres que pasaron por la “pequeña pantalla” española. Presentado por Joaquín Soler Serrano, algunas de sus emisiones abundaron en las cuestiones políticas y en las relaciones entre España e Hispanoamérica. En la entrevista de junio de 1977, por ejemplo, el poeta mexicano Octavio Paz subrayó la importancia del “experimento español” y la influencia que podía tener en América Latina (ARTVE, 1977).

informativos no diarios en los que la actualidad internacional y más específicamente el panorama latinoamericano gozó de un notable protagonismo. Programas históricos, aun hoy vigentes, como *Informe Semanal*, o puestos en marcha durante esta etapa y que contaron con una vida más corta – *Sin fronteras* (1980-1981), *Tribuna Internacional* (1979-1980), *Primera Página* (1979-1981) – dan buena prueba de ello.

3.2. Problemas y contradicciones de la política centrista en América Latina. Su reflejo en el televisor.

La normalización plena de las relaciones exteriores españolas, crucial para el éxito de la Transición, siguió vigente en la I legislatura constitucional, que arranca con la investidura de Adolfo Suárez el 30 de marzo de 1979. Sin embargo, aquel proyecto se toparía pronto con algunas dificultades como consecuencia de la indefinición española en temas decisivos y que tendrían su eco en la televisión pública. Una de ellas, que afectó directamente al ámbito latinoamericano, vendría dada por la acción personalista de Suárez y su apoyo, durante la campaña para las elecciones presidenciales de Venezuela en diciembre de 1978, al candidato Luis Piñerúa Ordaz frente a su rival, Luis Herrera Campins, ganador de estos comicios. La apuesta particular de Suárez tendría a la postre un resultado contraproducente, resintiéndose no solo las relaciones políticas con Venezuela, sino también las importantes operaciones financieras que estaban en curso con este país. (Del Arenal, 2011: 176). Todavía en febrero de 1980, a propósito de supuesto un encontronazo entre Campins y Suárez por la negativa del primero a entrevistarse con el presidente español, *El País* aseguraba que subsistían las “profundas discrepancias” en las relaciones entre ambos países (Valverde, 1980).

Unos meses antes, en noviembre de 1979, otro periódico, el decano *ABC*, hablaba de una entrevista al propio Campins realizada por Joaquín Soler Serrano para el programa de Televisión Española, *Perfiles*, que permanecía almacenada y sin emitirse por “cuestiones burocráticas”. “*Perfiles* –señalaba aquella información– dependía y depende de los Servicios Informativos. Y ha sido un programa comodín del que todavía quedan muchos por emitir (...). El programa *Perfiles* ha quedado congelado, ya que todavía quedan cerca de cuarenta por emitirse y, entre ellos, algunos de gran interés, como son las entrevistas de Isaac Navón, presidente de Israel o de Luis Herrera Campins, actual presidente de Venezuela” (Galindo, 1979).

Aunque la dimisión del Director de Televisión Española, Miguel Martín, en julio de 1979, había dejado descabezada a TVE, sumando una nueva dificultad a la de por sí caótica estructura organizativa de Radiotelevisión Española (Sinova, 1983), lo cual podría apoyar la tesis de unos supuestos impedimentos burocráticos, la retención de las entrevistas a estas dos personalidades aducía otro tipo de motivos. A las mencionadas tirantezas con Venezuela habría que añadir la ausencia de vínculos diplomáticos con Israel por los intereses proárabes de la política suarista y el enfoque del problema palestino (Armero, 1989). La entrevista de *Perfiles* al presidente israelí sería finalmente emitida sin previo aviso en sustitución del programa de sobremesa *Café de Redacción* el 11 de noviembre de 1979, algo que, para el crítico de *ABC*, Enrique del Corral, constituyó una estrategia muy medida por parte de los responsables de Prado del Rey³. La de Herrera Campins, en cambio, no llegaría a emitirse para *Perfiles* sino para otro espacio de mayor envergadura de acuerdo con su horario de emisión (Primera cadena, 21:30 horas). Se trataba de *Sin fronteras*, conducido por el mismo Joaquín Soler Serrano, y en el que el presidente de Venezuela tuvo la oportunidad de zanjar el supuesto encontronazo con Adolfo Suárez. A este se refirió como “mi gran amigo”, según recoge la crónica de *ABC* (*ABC*, 1980).

Lejos de ser un capítulo aislado, las sospechas acerca de las supuestas dificultades (burocráticas o de otra índole) con las que se toparon ciertas emisiones de Televisión Española por ir en contra de las líneas generales de la política exterior se darían en otras ocasiones. El episodio surgido a raíz del anuncio de la asistencia española como nación observadora a la Cumbre de los Países No Alineados en La Habana es un ejemplo significativo y reflejo además de las vacilaciones del Gobierno centrista en este terreno. La presencia de España en esta reunión, justificada por celebrarse en un país hispano y por el interés de seguir de cerca cuestiones como la del Sáhara Occidental (Del Arenal, 2011: 172), motivó fuertes críticas en los sectores más atlantistas de UCD (Herrero de Miñón, 1993). Tampoco fue bien recibida entre los círculos estadounidenses e israelíes por la evaluación que pretendía hacerse del conflicto de Oriente Próximo y la actitud hostil de

³ El articulista del diario *ABC* señaló en esta ocasión: “La decisión, pues, de elegir este y no otro personaje de la serie no debió ser gratuita ni espontánea, sino meditada y responsable (...). Este programa misterioso de Joaquín Soler Serrano (...) nunca se sabe cuándo va, ni cuándo va por qué va (...). A lo mejor se eligió a este personaje como pudo haber salido del arca en que está guardada la serie el presidente de Venezuela, Herrera Campins” (Del Corral, 1979).

estos países hacia Palestina. La decisión de acudir a La Habana se hizo pública el lunes 13 de agosto de 1979 mediante unas declaraciones públicas del ministro de Exteriores, Marcelino Oreja (*El País*, 1979). Solo dos días más tarde, *Tribuna de la Historia* emitía un programa que se encontraba retenido por censura sobre un tema muy controvertido: la creación del Estado de Israel (*Diario 16*, 1979c). El gesto, visto por cierta prensa como un guiño a este territorio, no evitó que Televisión Española siguiese de cerca la Cumbre de los Países No Alineados, a la que dedicó varias informaciones: *Informe Semanal* (Primera Cadena, 01/09/1979), *Tribuna Internacional* (Segunda Cadena, 07/09/1979), *Primera Página* (Primera Cadena, 11/09/1979).

Del mismo modo, sobre las injerencias de la política exterior en la programación de TVE, destaca lo ocurrido en enero de 1980 con el asalto a la embajada española en Guatemala. La jornada del martes 31, un grupo de nativos ocuparon la sede diplomática para protestar por las deficientes condiciones de vida del campesinado y los abusos que cometía el Ejército durante el gobierno del general Fernando Romeo Lucas García. Pese a la insistencia del embajador español, Máximo Cajal, por resolver el conflicto de forma pacífica, la policía guatemalteca acabó irrumpiendo en la embajada e incendió el recinto. Los diplomáticos Jaime Ruiz del Arbol y Felipe Sáenz, ambos españoles, perdieron la vida y, como consecuencia, España decidió romper las relaciones con el país hasta 1984 (Alija, 2016). A partir de entonces, el programa *300 millones* dejaría de emitirse en Guatemala, aunque a nivel informativo sí existirían algunas referencias puntuales al territorio centroamericano centradas todas en el altercado. *Informe Semanal*, en su emisión del 9 de febrero, aprovecharía las imágenes del equipo desplazado a la región dirigido por Pedro Erquicia para dedicar un reportaje sobre el incidente (Cajal, 2000). A aquella pieza acompañó otra sobre El Salvador, envuelto en un conflicto bélico interno y donde había ocurrido algo similar en la embajada de España, pero sin víctimas (*El País*, 1980).

Al contrario que Guatemala, protagonista por última vez en la programación de esta temporada en marzo de 1980 a propósito de un debate en *Tribuna Internacional* bajo el título "La crisis de la diplomacia" (ABC, 1980a), la cuestión de El Salvador y su guerra civil recibiría mayor atención por parte del medio televisivo. En mayo de 1979, este asunto ya había sido objeto de atención en la información del corresponsal de TVE en América Central, Federico Volpini (*Diario 16*, 1979), y, posteriormente, el 13 de noviembre de 1979 para un programa monográfico (*El País*, 1979c). Volvería a serlo en febrero y marzo de 1980 en ambas ocasiones en forma de reportajes para *Informe Semanal* (*Diario 16*, 1980). Por último, en septiembre de 1980, para un nuevo coloquio (ABC, 1980c).

En el caso concreto de El Salvador, el tratamiento informativo de TVE iría en consonancia con la preocupación española por los enfrentamientos bélicos en América Latina y el interés de proyectar el modelo democrático y la defensa de los derechos humanos en países sometidos a dictaduras o regímenes autoritarios (Del Arenal, 2011). Se trataba de una buena carta para intentar el acercamiento a Europa y al mundo occidental, pero no siempre siguió una línea de actuación coherente. Mientras que en unos países se llevó a cabo un alineamiento completo con la política de Estados Unidos, como en el conflicto salvadoreño, en otros se jugó la "ceremonia de la confusión", tal como explica Celestino del Arenal (2011: 176). El capítulo de Nicaragua es representativo por el reflejo que tuvo en TVE. Si en la fase previa al triunfo de la revolución sandinista el Ejecutivo se opuso a la Proposición No de Ley del Grupo Comunista para el reconocimiento del Gobierno provisional antisomocista (Congreso de los Diputados, 1979a), una vez triunfa el movimiento sandinista, el Gobierno de UCD prestaría ayuda económica para el afianzamiento del nuevo régimen (Piñol, 1988)⁴. La revolución nicaragüense y el "adiós" a Somoza sería el tema de un reportaje para *Informe Semanal* emitido el 21 de julio de 1979 (*Diario 16*, 1979a) y el 25 de agosto para una pieza que versaría sobre los sistemas autárquicos del Sha de Persia (Irán), Idi Amin (Uganda), Francisco Macías (Guinea), Jean-Bédél Bokassa (República Centroafricana) y el propio Anastasio Somoza. Con un título más significativo, "Abajo las dictaduras", la realidad de Nicaragua aparecía en este *Informe*, cuando en los meses antes había estado desaparecida (*El País*, 1979b).

⁴ La ayuda del Gobierno se tradujo, entre otras cosas, en asistencia técnica al sistema sandinista de televisión en Nicaragua. A la altura de enero de 1980, el diputado del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), Pedro Bofill, enviaría una pregunta al Ejecutivo pidiendo explicaciones por la supuesta prohibición que el director en funciones de Televisión Española y vicepresidente de la Organización de Televisión Iberoamericana (OTI), Luis Ezcurra, había impuesto al realizador Juan Mediavilla para que se desplazara al país latinoamericano y colaborara en esta ayuda. Entre las razones que consideraba Bofill se encontraba la militancia socialista de Juan Mediavilla y las diferencias que mantenía el señor Ezcurra respecto al sistema político nicaragüense (BOGC, 1980). Es una prueba añadida a la lucha existente en torno al medio televisivo. Las decisiones que afectaban directa o indirectamente a TVE fueron casi siempre entendidas en clave política.

3.3. Entre el interés informativo y el *show* televisivo: Latinoamérica en la programación de Televisión Española

La en ocasiones errática política centrista en el exterior no resta importancia al esfuerzo del Gobierno Suárez por desarrollar una nueva política en Latinoamérica, donde imperó el principio de indiscriminación y la voluntad de mantener relaciones con todos los países. Es cierto, no obstante, que la defensa de la democracia como realidad consolidada constituiría un elemento influyente en el grado de compromiso de estas relaciones. Existiría una "clara diferenciación en el trato según se tratase de regímenes democráticos o autoritarios, así como según se violasen o no los derechos humanos" (Del Arenal, 2011: 123). Fue algo que afectó a la intensidad y magnitud de los vínculos diplomáticos, pero en ningún caso resultó un obstáculo para el reconocimiento o no de un país. En Televisión Española, prudente a la hora de abordar informativamente un tema que pudiese suscitar algún tipo de polémica, como se ha visto en los apartados anteriores, tampoco cabría esa discriminación y casi la totalidad de las naciones de América Latina tendrían su protagonismo en la programación de la cadena.

Entre los años en los que se desarrolla la última legislatura de Adolfo Suárez, TVE dedicaría piezas a informativas a Brasil (*Primera página*, 20/03/1979), Perú (*Primera Página*, 17/04/1979; *Tribuna Internacional*, 13/06/1980; *Primera Página*, 19/08/1980; *Sin fronteras*, 03/09/1980), Panamá (*Primera Página*, 24/04/1979; *Tribuna Internacional*, 28/09/1979; *Sin Fronteras*, 11/07/1980), Bolivia (*Primera Página* 10/07/1979; *Informe Semanal*, 10/11/1979; *Tribuna internacional*, 18/07/1980), Colombia (*Informe Semanal*, 23/06/1979), Cuba (*Tribuna internacional*, 18/04/1980; *Primera Página*, 06/05/1980), Puerto Rico (*Primera Página*, 10/07/1979), Ecuador (*Primera Página*, 06/05/1980), México (*Pantalla abierta*, 10/10/1980; *Sin fronteras*, 12/12/1980), Uruguay (*Primera Página*, 23/12/1980), y a los antes mencionados El Salvador, Nicaragua, Guatemala o Venezuela. También se emitieron programas a priori más controvertidos sobre el Chile⁵ de Augusto Pinochet, concretamente un *Primera Página* (23/09/1980) dedicado al plebiscito nacional del 11 de septiembre de 1980 por el cual se aprobó la Constitución Política chilena (*El País*, 1980a), y otros centrados en la Argentina de Jorge Rafael Videla, aunque despegados de la actualidad política. El *Primera Página* del 8 de julio de 1980 sirvió para conmemorar el IV centenario de la fundación de la ciudad de Buenos Aires (*ABC*, 1980b), y el tema del coloquio del *Tribuna de la Historia* emitido el 15 de noviembre del mismo año versó sobre la figura de Eva Duarte Perón, un programa que contó con la asistencia del sindicalista Raimundo Óngaro, a quien la articulista de *Diario 16*, Carmen Rico Godoy, acusaría de protagonizar un "chorreo verborreico" ensalzando a la dirigente peronista y bajo la complicidad de Televisión Española. "A ver si se enteran en Prado del Rey que no estar de acuerdo con la dictadura militar argentina no significa hacer buena la siniestra dictadura Evapernosista", señalaba aquella columna (Rico-Godoy, 1980).

No ha de olvidarse tampoco el debate celebrado en abril de 1980 para uno de los espacios más prestigiosos de la Segunda Cadena, *La clave*, dirigido por José Luis Balbín. El día 12 de este mes, la franja nocturna de la UHF estuvo ocupada por la tertulia dedicada a "Iberoamérica", a la que asistieron Ernesto Cardenal (escritor nicaragüense), Manuel Prado y Colón de Carvajal (director del Instituto Iberoamericano de Cooperación); José María Alfaro (escritor y periodista); Manuel Escorza (escritor) y José Thiago Sintra (especialista en relaciones internacionales). A esta mesa redonda precedió la emisión de la película *Simón Bolívar* (1969), de Alessandro Blasetti, cuya sinopsis sobre la liberación de América Latina y la lucha contra el imperialismo español ya lanza un mensaje tremendamente simbólico (*Diario 16*, 1980a).

La relación de programas citados demuestra que TVE ofreció amplia y variada información acerca de la realidad de Latinoamérica con independencia de los temas, lo cual no sirvió para esquivar una crítica que se dio por varios motivos. A este respecto conviene señalar el cambio de última hora que afectó a la emisión

⁵ Las relaciones entre España y Chile no dejaron de ser un asunto delicado. Un buen ejemplo es la visita a España del ministro de Asuntos Exteriores chileno, Hernán Cubillos, en septiembre de 1979, que levantó cierta polémica por dos motivos. En primer lugar, el precedente marcado por el supuesto envío de armas de España a la dictadura militar de Pinochet, lo cual chocaba con la política de defensa de los Derechos Humanos que promovía el Gobierno de UCD, según señaló en Partido Socialista en su pregunta escrita enviada al Congreso de los Diputados en agosto de 1979 (BOCG, 1979). Segundo, el tratamiento informativo de Televisión Española sobre la visita del mencionado ministro. Para la revista especializada *Interviú*, TVE se cuidó mucho de ocultar este acontecimiento hasta el punto de lograr que solo saliese "una sola y rápida aparición en pantalla". La visita de Hernán Cubillos, apuntaba aquel texto, había sido "casi de incógnito" (*Interviú*, 1979).

de *Primera Página* prevista para el 8 de agosto de 1979 y que iba a tratar sobre Ghana, Chipre y un reportaje titulado "Vida y futuro del planeta Tierra". Este último sería sustituido por una extensa crónica de la visita de Adolfo Suárez a Brasil, Ecuador y República Dominicana (*Diario 16*, 1979d). La gira latinoamericana del presidente, que para *El País* estuvo "lastrada por la improvisación", siendo un nuevo ejemplo de la "ambigüedad" de la acción exterior del Gobierno (*El País*, 1979a), fue, para el exministro de Asuntos Exteriores, José María de Areilza, puro "show televisivo", como subrayaría meses después en un comentario para la tercera página de *ABC* en la que también cargó contra las "sonrisas y abrazos" de Suárez en los aeropuertos y que no respondían "al duro mundo de las realidades". "Menos achuchones internacionales y más realismos", concluía el entonces político de Coalición Democrática (De Areilza, 1980).

Las palabras del conde de Motrico recordarían a otras pronunciadas tiempo antes por el periodista y ensayista Manuel Vázquez Montalbán. En su artículo para *Interviú*, este denunciaría la "desinformación" de TVE y la nula cobertura sobre las manifestaciones de los antifascistas latinoamericanos residentes en España contra los regímenes totalitarios de Argentina y Uruguay:

Para Televisión Española los desaparecidos argentinos bien desaparecidos están y el hecho de que uno de cada tres uruguayos haya experimentado en su carne o en la de sus familiares las excelencias de la represión fascista no es noticia para Televisión Española. Televisión Española es tan exigente con las noticias del mundo que las filtra según raseros de importancia que escapan a la capacidad de comprensión de los simples mortales. (...) El caso de la habitual falta de solidaridad de TVE con los antifascistas latinoamericanos residentes en España se contradice con la voluntad de las cámaras televisivas de demostrar que los políticos del Gobierno conectan con la política más progresiva de América Latina. En los próximos días veremos cómo Suárez chupa cámara mientras se besuquea con los líderes de la revolución nicaragüense. El ala progre del electorado de UCD que la hay, social y políticamente hablando, verá en esa proyección internacional del presidente la evidencia de que no se ha equivocado de partido. Es posible que no se hayan equivocado de partido, pero tanto ellas como nosotros, es decir, casi todos, nos hemos equivocado de televisión (Vázquez Montalbán, 1979).

Tampoco se librarían de la polémica las entrevistas realizadas para el ya citado programa mensual dirigido y presentado por Joaquín Soler Serrano, *Sin fronteras*, por el que pasaron hasta cinco grandes líderes latinoamericanos en sus escasos 11 episodios (enero 1980-febrero 1981). Tras Herrera Campins, el primero en hacerlo, lo harían Omar Torrijos (11/07/1980), jefe del Estado de la República de Panamá, Fernando Belaunde Terry (03/09/1980), presidente de Perú, a cuya toma de posesión había asistido meses antes el propio Adolfo Suárez, José López Portillo (07/11/1980), presidente de la República de México, y Julio Cesar Turbay (04/02/1981), presidente de Colombia. Para el periodista José Ramón Pérez Ornia, el espacio constituía todo un "derroche de imaginación" por parte de los Servicios Informativos de TVE. Servicios que, en lo nacional, solo mantenían abiertas "las fronteras de la Moncloa-Prado del Rey", pero que no dudaban en poner todos los medios técnicos necesarios para que se desarrollasen estas entrevistas, la mayoría en directo y vía satélite (Pérez Ornia, 1980).

El mismo articulista ya había reconocido en un texto anterior su extrañeza por la sobreabundancia de contenidos internacionales en los espacios informativos de TVE. Refiriéndose a *Primera Página*, Ornia señalaba la total prevalencia de los reportajes de carácter internacional, lo cual relacionaba con la llegada de Pablo Irazazábal a los Servicios Informativos. Desde que esta figura era el jefe de toda la información del primer programa –decía Ornia– imperaba la información internacional en programas como *Primera Página*, "a pesar de existir una Tribuna especializada en el tema y un Informe Semanal que redundaba en lo mismo" (Pérez Ornia, 1979a). Sobre Pablo Irazazábal, Gregorio Morán (2009: 406- 446) cuenta en *Adolfo Suárez, ambición y destino*, cómo su incorporación a Televisión Española estuvo auspiciada por el entonces Director General de RTVE, Adolfo Suárez. Y sobre Carmelo Martínez, director de este *Primera Página*, el mismo autor le define como uno de los "partenaires más habituales de Suárez" en sus frecuentes partidas de póquer.

Si bien lo sospechoso de estos vínculos no deja de ser un nuevo caso de las estrechas relaciones entre poder y televisión pública, es cierto que *Primera Página* dedicó una atención extraordinaria al panorama internacional, para ser más precisos, al contexto latinoamericano. Solo en 1979, de los 42 programas que se emiten a lo largo del curso, siete miraron hacia este lugar. Es decir, más de un 15 % del total. Lo mismo ocurrió con *Sin fronteras* y el elevado número de entrevistados de origen latinoamericano, aunque *El País* lo atribuyó a un gusto particular de su director:

La querencia de Soler Serrano por los políticos y otros personajes de Latinoamérica no está suficientemente aprovechada por los directivos de Televisión Española. Soler Serrano estaría mucho más en su papel como presentador de 300 millones, hasta que desaparezca también este programa, con Amestoy, José Domingo Castaño, Gustavo Pérez Puig, Guadalupe y otros, hermanando el idioma y el folklore con los guisos y con números de zarzuela (Pérez Ornia, 1981).

A la hora de buscar una razón a esta notable atención de la televisión respecto a América Latina habría que considerar varios factores. Por un lado, el indudable atractivo informativo que suscitaban los cambios políticos en la región iniciados a finales de los años 70 y que iban a conjugar procesos electorales, levantamientos y revoluciones de muy diversa índole. Por otro, el alto grado de consenso a nivel político en cuanto a la necesaria dimensión latinoamericana de la acción exterior española que justificaría la amplia cobertura televisiva de los acontecimientos que afectaban a estos países y donde España pretendía tener un papel activo. Es lo que se vino a llamarse la fase del “consenso tácito”, consistente, en palabras de Marcelino Oreja (2011: 271), en el intento de “encontrar una coincidencia de pareceres entre la oposición y el Gobierno en temas básicos”. La práctica del consenso, que encuentra su primera grieta en junio de 1980, al plantearse abiertamente por el Gobierno de Adolfo Suárez la incorporación de España a la Alianza Atlántica (Del Arenal, 2008: 14), invitó a aparcarse y eludir cuestiones como la de la OTAN, que, cuando pasaron por televisión, generaron mucha más polémica (Fernández-Cuesta, 2015).

Aun así, se ha podido comprobar cómo el tratamiento televisivo de ciertos hechos relacionados con América Latina se vio empañado por las imprecisiones de la política internacional del partido centrista y por algunas maniobras del presidente del Gobierno que se acercaron más a la simple propaganda o al “*show televisivo*”, citando otra vez a José María de Areilza. Otras voces, en cambio, vieron en las visitas a estas zonas un intento por normalizar el relanzamiento de los contactos con tales naciones, con el medio audiovisual como testigo: “Cada vez que un político español y/o representante de la democracia española visita a América Latina es acogido en olor de multitudes. Televisión Española y enviados especiales confirman, en cada caso, la anchura de esos recibimientos y, lo que es más importante, el carácter de espontaneidad que ellos tienen” (*Diario 16*, 1979b).

En este sentido, se coincide con los argumentos de Fernández-Cuesta (2015: 357), quien afirma que los medios de comunicación y los responsables de la política exterior española en la etapa de la Transición se influyeron mutuamente. Saber el grado de esa influencia resulta mucho más complejo al intervenir múltiples factores no siempre conocidos (Habermas *et al.*, 1974). Prudentemente se han ilustrado algunos ejemplos que podrían responder a un verdadero interés por potenciar las conexiones España-América Latina y del afán de la televisión por reflejarlo.

4. Conclusiones

Las consideraciones que esgrime Rafael Ansón (2014:18), director general de Radiotelevisión Española entre 1976 y 1977, en el libro *El año mágico de Adolfo Suárez*, son reveladoras de la trascendencia que tuvo Televisión Española en el proyecto de Transición hacia la democracia en España. Cuando Ansón insiste en el “hecho incontestable de que la Transición, desde un punto de vista mediático, se hizo básicamente desde los estudios de Prado del Rey”, no cabe sino preguntarse hasta qué punto la “pequeña pantalla” fue el espejo del cambio y estuvo al servicio de un proyecto de tal magnitud. A su vez, hablar del tránsito de la dictadura hacia la democracia requiere atender a uno de sus capítulos más importantes: el desarrollado en el plano exterior. La democratización de España, especialmente a nivel político, exigía la puesta en marcha de unas nuevas relaciones internacionales que llevaron una triple dirección: europeización, equiparación con el resto del mundo occidental y acercamiento al entorno latinoamericano.

Este último punto, que encontró a uno de sus principales promotores en la figura del presidente Suárez, contó con la televisión pública como testigo privilegiado y como apoyo a esa vía de aproximación hacia América Latina, la cual gozaba de un amplio respaldo político, aunque con matices, y cuya realización resultaba aparentemente más sencilla que el resto de planteamientos. La televisión fue, en los primeros momentos del cambio, pero también en los años posteriores a la aprobación de la Constitución, una “ventana al mundo” que incorporó e implicó a la ciudadanía en este proyecto de renovación de la idea de comunidad iberoamericana. La amplia retransmisión de los viajes de los reyes de España y del jefe del

Ejecutivo a dichas regiones representan un buen ejemplo, al igual que algunos programas de TVE específicamente creados para este fin y que se quedaron a medio camino: *300 millones* y *Escrito en América*.

El desarrollo de esta nueva identidad, como compromiso asumido por el Gobierno Suárez en la I Legislatura constitucional, coincidiría con una atención sobresaliente por parte de la televisión hacia el territorio. Especialmente significativos serían algunos programas como *Primera Página* o *Informe Semanal*, de tipo informativo, o el espacio de entrevistas dirigido por Joaquín Soler Serrano, *Sin fronteras*, que se convirtió en una tribuna privilegiada para que los líderes de las principales democracias de Latinoamérica trasladasen a la opinión pública la realidad de sus naciones y su proximidad con el nuevo régimen español. Los pasos que se habían dado antes en el marco de los contactos oficiales, véase el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con México y el viaje de Suárez a este país (abril de 1977), la asistencia de este último a la toma de posesión de los presidentes de Venezuela (marzo de 1979) y Perú (julio 1980), o la visita del presidente de Colombia, Julio César Turbay, a España (junio de 1979) alcanzaron una nueva dimensión al llevarse al escenario televisivo. Todas estas figuras pasaron por Televisión Española en horario de máxima audiencia y en un espacio completamente diferente a los que componían el resto de la parrilla de la cadena estatal.

Las numerosas aristas de la acción exterior española, sin embargo, la confrontación de algunos intereses y la indefinición del Gobierno de la UCD por el miedo a romper el consenso tácito en lo que afectaba a las relaciones internacionales también tuvieron su réplica en el tratamiento audiovisual-informativo de ciertos hechos. La supuesta retención de la entrevista a Herrera Campins por sus diferencias con Suárez, luego resueltas en pantalla, la cobertura televisiva de los conflictos en Nicaragua, que se esquivaron de algún modo hasta el triunfo de la revolución sandinista, o el enfoque de determinados programas, reflejaron las contradicciones del partido centrista y la dificultad de conjugar las convicciones occidentalistas y el alineamiento con Estados Unidos con la denominada "tercera vía" orientada particularmente hacia América Latina.

Pese a lo polémico de aquellos episodios, el empeño de Adolfo Suárez por aumentar la presencia en Latinoamérica vino acompañado de un interés recurrente del medio público hacia este ámbito que procuró legitimar la democracia española y su modelo de Transición, presentado como un referente en los países del entorno. Ante los obstáculos que todavía planteaba la integración europea y las evidentes diferencias entre el Gobierno y oposición en torno la entrada en la OTAN, normalizar, mediante la televisión, la presencia de España en el exterior, en este caso en Latinoamérica, fue de gran importancia para "vender" el éxito de la consolidación del nuevo régimen político.

Por otro lado, la abundancia de piezas y reportajes sobre el panorama latinoamericano encuentra fácil justificación desde el punto de vista del interés periodístico. La complejísima coyuntura en la que se encontraban estas naciones, los procesos revolucionarios y golpes de Estado, la crisis de los regímenes autoritarios y los avances (tímidos) hacia la democratización que ocurren y se suceden a lo largo de la década de los 80, no pasaron desapercibidos para una TVE que en numerosas ocasiones cedió las horas más importantes de su programación y sus espacios mejor valorados por la audiencia (*Informe Semanal*, *La clave*) para aproximarse a los hitos protagonizados por estos pueblos.

La duda sobre si detrás de ese atractivo informativo se escondían motivaciones de otro tipo o existía una estrategia de programación encabezada por los grandes responsables del medio formó parte de los abundantes comentarios críticos hacia TVE que prevalecían en la prensa y que señalaban a la cadena estatal como un instrumento al servicio del partido en el poder. Decisiones como sustituir a última hora un reportaje sobre la "Vida y futuro del planeta Tierra" para el gran espacio informativo de los martes (*Primera Página*) por otro sobre la gira latinoamericana de Adolfo Suárez en agosto de 1979 no ayudaron a disipar esta percepción negativa acerca de la televisión pública.

Aun así, el hecho de que Televisión Española siguiese siendo, en muchos aspectos, la "asignatura pendiente de la democracia", como han señalado autores como Enrique Bustamante (2013), no quita valor a su contribución como altavoz de esas nuevas relaciones entre España y Latinoamérica, que pretendían ser más prósperas y firmes que las de etapas anteriores. En un momento en el que la *pequeña pantalla* constituía el principal punto de acceso a la información para la sociedad española, la forma en la que se configuró la agenda mediática (*Agenda Setting*) desde lo audiovisual fue sin duda de gran relevancia. América Latina, en lo que a esto respecta, ocupó un lugar privilegiado.

Referencias bibliográficas

- ABC (1980, 15 de marzo): "Herrera Campins niega su encontronazo con Suárez", ABC: 72.
- (1980a, 21 de marzo): "La crisis de la diplomacia en Tribuna Internacional", ABC: 94.
- (1980b, 8 de julio): "Cuarto centenario de la fundación de Buenos Aires", ABC: 104.
- (1980c, 19 de septiembre): "'El Salvador, hacia una guerra civil', en 'Tribuna Internacional'", ABC: 21.
- Ansón, R. (2014): *El año mágico de Adolfo Suárez. Un rey un presidente ante las cámaras. Julio de 1979-junio de 1977*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Archivo de Radiotelevisión Española (ARTVE) (1977, 26 de junio): *A fondo - Octavio Paz. Televisión Española*. Disponible en web: <https://www.rtve.es/alacarta/videos/a-fondo/octavio-paz-fondo-1977/1349841/>
- Alija, A. (2016): "América Latina, de Hispanoamérica a Iberoamérica", en Fernández-Cuesta, J. C.: *La Política Exterior y la Dimensión Internacional de la Transición española*. 270-425. Navarra: Aranzadi.
- Armero, J. M. (1989): *Política exterior de España en democracia*. Madrid: Espasa Calpe.
- Bastidas Tinizaray, C. (2020): "Relaciones de España con Iberoamérica entre 1979 y 1982", *Memoria y Civilización. Anuario de historia*, (23): 399-418. <https://doi.org/10.15581/001.23.010>
- Barbé, E. (1990): "La transición española: Cambio y continuidad en la política exterior y de seguridad", *Revista de sociología*, (33): 103-120. <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v33n0.1552>
- Barrera, C. (1995): *Sin mordaza. Veinte años de prensa en democracia*. Madrid: Temas de Hoy.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG) (1979): *Serie E, núm. 50-I, 21 de agosto*: 113-114.
- (1980): *Serie F, núm. 472-I, 28 de enero*: 1045-1046.
- Bustamante, E. (2013): *Historia de la Radio y la Televisión en España. Una asignatura pendiente de la democracia*. Barcelona: Gedisa.
- Cajal, M. (2000): *¿Saber quién puso fuego ahí: masacre en la Embajada de España*. Madrid: Siddharth Metha Ediciones.
- Calvo-Sotelo, L. (1990): *Memoria de la transición*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Congreso de los Diputados (1979, 30 de marzo): *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Núm. 3. España. Congreso de los Diputados*. Disponible en web: <https://cutt.ly/FzvLy0l>
- (1979a, 21 de junio): *Reconocimiento del Gobierno Provisional como legítimo representante de la Nación Nicaragüense. España. Congreso de los Diputados*. Disponible en web: <https://cutt.ly/rjtYuEO>
- Constitución Española (CE) (1978): *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre, núm. 311: 29313 a 29424.
- Colombo, F. (1997): *Televisión: la realidad como espectáculo*. Barcelona: Gustavo Gil.
- Dader, J. L. (1992): *El periodista en el espacio público*. Barcelona: Bosch.
- Davara Torrego, J. (2004): *España en portada: análisis de las primeras páginas de los diarios nacionales y su influencia en la sociedad*. Madrid: Fragua.
- De Areilza, J.M. (1980, 15 de junio): "La advertencia de Giscard", ABC: 3.
- Del Arenal, C. (2008): "Consenso y disenso en la política exterior de España", *Boletín Elcano* (104): 1-34.
- (2011): *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, S. A.
- Del Corral, E. (1979, 13 de noviembre): "Falta de seriedad por lo menos", ABC: 118.
- Delgado Gómez-Escalonilla, L. y González Calleja, E. (1991): "Identidad nacional y proyección transatlántica: América Latina en clave española", *Nuova Rivista Storica*, 75 (2): 267-302. Disponible en web: <http://hdl.handle.net/10261/160289>
- (1995): "La política exterior de España con Iberoamérica, 1898-1975", *Revista de estudios políticos*, 97: 285-304.
- Delgado Gómez-Escalonilla, L., González Calleja, E., Martín de la Guardia, R. y Pardo Sanz, R. Coord. (2016): *La apertura internacional de España. Entre el franquismo y la democracia, 1953-1986*. Madrid: Sílex ediciones.
- Diario 16* (1978, 23 de noviembre): "Hacer historia", *Diario 16*: 4.
- (1979, 29 de mayo): "Del dicho al hecho", *Diario 16*: 23.
- (1979a, 21 de julio): "Del dicho al hecho", *Diario 16*: 23.
- (1979b, 6 de agosto): "Un viaje normal", *Diario 16*: 4.
- (1979c, 15 de agosto): "Del dicho al hecho", *Diario 16*: 23.
- (1979d, 16 de agosto): "Del dicho al hecho", *Diario 16*: 23.
- (1980, 29 de marzo): "San Salvador, la Europa verde y Luis Buñuel en Informe Semanal", *Diario 16*: 31.

- (1980a, 12 de abril): "Breves", *Diario 16*: 31.
- El País* (1979, 14 de agosto): "España asistirá como 'invitado' a la 'cumbre' de los no alineados", *El País*. Portada.
- (1979a, 14 de agosto): "Ambigüedades de un viaje presidencial", *El País*: 6.
- (1979b, 25 de agosto): "Informativos", *El País*: 20.
- (1979c, 13 de noviembre): "Primera Página", *El País*: 35.
- (1980, 9 de febrero): "Informe Semanal", *El País*: 23.
- (1980a, 23 de septiembre): "Primera Página", *El País*: 37.
- Fernández-Cuesta Fernández, J. M. (2015): *Información y Política exterior en la transición española, (1973-1986)*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. (Tesis doctoral).
- Fuentes Aragonés, J. F. (2011): *Adolfo Suárez. La historia que no se contó*. Barcelona: Planeta.
- García González, G. y Redero San Román, M. (1992): "Prensa y opinión pública en la transición política española". *Anales de la Universidad de Alicante. Historia contemporánea*, (9): 85-120. <https://doi.org/10.14198/AnContemp.1991-1992.8-9.07>
- Galindo, C. (1979, 4 de noviembre): "Joaquín Soler Serrano". *ABC*: 57.
- Gillespie, R., Rodrigo, F. y Story, J. (1995): *Democratic Spain: reshaping external relations in a changing world*. Londres: Psychology Press
- González Broquen, X. (2007): "El poder simbólico de los medios de comunicación", *Revista Dikaiosyne*, 19: 29-39. Disponible en web: <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/19134>
- Habermas, J., Lennox, S. y Lennox, F. (1974): "The public sphere: An encyclopedia article (1964)", *New German Critique*, 3: 49-55. <https://doi.org/10.2307/487737>
- Hernández, A. (2009): *Suárez y el Rey*. Madrid: Espasa.
- Herrero de Miñón, M. (1993): *Memorias de estío*. Madrid: Temas de Hoy.
- Interviú (1979, 20 de septiembre): "Pase... ¿un cañoncito?", *Interviú*: 103.
- McCombs, M. y Shaw, D. L. (1972): "The Agenda-setting function of the mass media", *Public Opinion Quarterly*, 36 (2): 176-187. <https://doi.org/10.1086/267990>
- Martín Jiménez, V. (2013): *Televisión Española y la Transición democrática: la comunicación política del cambio (1976-1979)*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Martínez Lillo, P. (1996): "Consenso y política exterior en la transición española", en Tusell Gómez, J. y Soto Carmona, A. eds.: *Historia de la transición 1975-1986*. 159-182. Madrid: Alianza.
- Martínez Paricio, J. I. (2004): "Redefinición y adaptaciones de la política de seguridad y defensa en España", en Cardona, D., Labatut, B., Lavaux, S. y Sánchez, R. eds.: *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*. 171-192. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Montero Díaz, J. dir. (2018): *Una televisión con dos cadenas. La programación en España (1956-1990)*. Madrid: Cátedra.
- Morán, G. (2009): *Adolfo Suárez. Ambición y destino*. Madrid: Debate.
- Nieto, A. y Peña, M. (2008): "La diplomacia pública: los medios informativos como instrumento de política exterior", *Estudios Políticos*, 13: 149-163. <http://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2008.0.18763>
- Ónega, F. (2013): *Puedo prometer y prometo. Mis años con Adolfo Suárez*. Barcelona. Plaza & Janés.
- Oreja Aguirre, M. (2011): *Memoria y esperanza: relatos de una vida*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Palacio, M. (2012): *La televisión durante la Transición española*. Madrid: Cátedra.
- Pardo Sanz, R. (2016): "De puentes y comunidades: balance historiográfico sobre las relaciones con América Latina", en Delgado Gómez-Escalonilla, L., Martín de la Guardia, R. y Pardo Sanz, R. coord.: *La apertura internacional de España. Entre el franquismo y la democracia, 1953-1986*. 127-199. Madrid: Sílex.
- Peña Ardid, C. (2010): "Escrito en América", en Ansón Anadón, A. ed.: *Televisión y literatura en la España de la transición (1973-1982)*. 335-343. Zaragoza: Institución "Fernando el Católico".
- Pérez Ormía, J. R. (1979, 9 de febrero): "'Escrito en América': dos años y medio de peregrinaje televisivo", *El País*: 29.
- (1979a, 10 de octubre): "Los miércoles 'Vivir cada día' y 'Popgrama'", *El País*: 35.
- (1980, 3 de septiembre): "Sin fronteras", *El País*: 25.
- (1981, 4 de febrero): "Soler Serrano en Sin fronteras", *El País*: 29.
- Pérez Tornero, J. M. (1984): "Mito y repetición. La ideología subrepticia de 300 Millones", *Análisi: Quaderns de comunicació i cultura*, 9: 131-142. Disponible en web: <http://saber.ucab.edu.ve/handle/123456789/29019>

- Piñol, J. (1988): "La política española hacia Centroamérica, 1976-1987: consideraciones globales", *Afers Internacionals*, 12: 21-40.
- Powell, Ch. (1991): *El piloto del cambio: el rey, la monarquía y la transición a la democracia*. Barcelona: Planeta.
- (1993): "La dimensión exterior de la transición española", *Afers Internacionals*, 26: 37-64.
- (1996): "Un hombre-puente en la política exterior: el caso de Marcelino Oreja", *Historia Contemporánea*, 15: 241-256.
- Quintana Paz, N. (2007): *Televisión y prensa durante la UCD. Premios y castigos mediático-gubernamentales*. Madrid: Fragua.
- Rico-Godoy, C. (1980, 18 de noviembre): "La Perona", *Diario 16*: 3.
- Rosety Fernández de Castro, A. (2013): "La política iberoamericana de España, origen y evolución", *Revista Hispanoamericana. Publicación digital de la Real Academia Hispanoamericana de Ciencias Artes y Letras*, 3. Disponible en web: http://revista.raha.es/13_art6.html
- Saperas, E. (1987): *Los efectos cognitivos de la comunicación de masas*. Barcelona: Ariel.
- Sartori, G. (2002): *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Barcelona: Taurus.
- Sinova, J. (1983): *La gran mentira. El tinglado de la televisión al descubierto*. Barcelona: Planeta.
- Sola Ayape, C. (2016): "De Cárdenas a Echeverría: los 12 puntos de la política exterior de México hacia la España de Franco (1936-1975)", *Foro internacional*, 56 (2): 321-377. Disponible en web: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185013X2016000200321&lng=es&tlng=es.
- Tenorio Maciá, J. C. (2019): "Tratamiento de la prensa sobre el viaje del rey don Juan Carlos a Estados Unidos el 2 de junio de 1976", *El Argonauta español*, 16. <https://doi.org/10.4000/argonauta.3351>
- Zugasti Azagra, R. (2002): "La prensa española ante el viaje del rey Juan Carlos I a México en noviembre de 1978", en Navajas Zubeldia, C. coord.: *Actas del IV Simposio de Historia Actual*: 767-780. Logroño: Instituto de Estudios Riojanos.
- y Barrera del Barrio, C. (2006): "La prensa española y el viaje del Rey a la Argentina de Videla en 1978", *Historia y comunicación social*, 11 (5): 5-19. Disponible en web: <https://revistas.ucm.es/index.php/HICS/article/view/HICS0606110005A>
- Vázquez Montalbán, M. (1979, 27 de septiembre): "Las cruzadas particulares de TVE", *Interviú*: 83.
- Valverde. A. (1980, 27 de febrero): "Incidente diplomático en el encuentro Suárez-Herrera Campins en Tenerife", *El País*: 18.
- Villalar, P. (1983, 23 de marzo): "El fin de 300 millones", *Diario 16*: 46.

Breve CV del autor

Jacobo Herrero Izquierdo es graduado en Periodismo con Máster en Investigación de la Comunicación como Agente Histórico Social por la Universidad de Valladolid (UVa). Actualmente desarrolla su labor como investigador predoctoral en la Facultad de Filosofía y Letras de la misma Universidad. Sus líneas de trabajo se centran en el estudio de los medios de comunicación en momentos claves de la historia y del papel de Televisión Española (TVE) durante el proceso de Transición democrática. Pertenece al Grupo de Investigación HISMEDIA (Historia y Medios de Comunicación).

La estrategia de construcción de paz de la AECID en el marco del conflicto armado en Colombia

AECID's peacebuilding strategy in the context of the armed conflict in Colombia

Paula Jimena Nández Ortiz

 <https://orcid.org/0000-0001-6196-7539>

Universidad Complutense de Madrid, España.
pnanez@ucm.es

Recibido: 04-02-2021
Aceptado: 27-03-2021



Resumen

Este artículo pretende analizar las principales características de la estrategia de construcción de paz desarrollada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el marco del conflicto armado en Colombia, centrándose de manera particular, en la segunda década del presente siglo. La metodología implementada se centra en la revisión de los diferentes documentos, estrategias y planes directores de la cooperación española (CE), que fue complementada con la realización de entrevistas en profundidad y semi-estructuradas a dos personas expertas en el sistema de cooperación, que han desempeñado cargos de responsabilidad tanto en la AECID como en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Entre los principales resultados de investigación se puede señalar que la AECID ha implementado a través de sus programas en Colombia una estrategia de construcción de paz que aborda las tres dimensiones de la violencia: violencia estructural, violencia, directa y violencia cultural, en línea con la conceptualización de Johan Galtung; con especial atención, en los procesos de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) y la construcción de la paz (*peacebuilding*), quedando en un segundo plano el momento de las negociaciones (*peacemaking*).

Palabras clave: Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), conflicto, desarrollo, paz, violencia.

Abstract

This article aims to analyze the main characteristics of the peacebuilding strategy developed by the Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID) in the context of the armed conflict in Colombia, focusing in particular on the second decade of this century. The methodology implemented to achieve this objective focuses on the review of the different documents, strategies and master plans of the Spanish Cooperation (EC), which was complemented with in-depth and semi-structured interviews with two experts in the country's cooperation system, who have held positions of responsibility in both AECID and the Ministry of Foreign Affairs, European Union and Cooperation. Among the main research results, it can be pointed out that AECID has implemented through its programs in Colombia a peacebuilding strategy that addresses the three dimensions of violence: structural violence, direct violence and cultural violence, in line with Johan Galtung's conceptualization; with special attention to peacekeeping and peacebuilding processes, leaving in the background the moment of negotiations (peacemaking).

Key words: development, Official Development Assistance (ODA), peace, violence, war.

Sumario

1. Introducción | 2. Una visión integral de los conflictos | Las 3R: reconstrucción, reconciliación y resolución | 3. El papel de la cooperación en los procesos de construcción de paz | 4. Desigualdad y conflicto: las paradojas de la cooperación en un país de renta media alta | 5. La estrategia de la AECID en el marco del conflicto armado en Colombia | 6. La AECID y un acuerdo de paz fallido | 7. Reflexiones finales | Referencias bibliográficas

Cómo citar este artículo

Nández, J. (2021): "La estrategia de construcción de paz de la AECID en el marco del conflicto armado en Colombia", *methaodos. revista de ciencias sociales*, 9 (1): 108-123. <http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.444>

1. Introducción

El presente artículo tiene como finalidad abordar las principales características de la estrategia de construcción de paz de la AECID implementada en la última década en el marco del conflicto social y armado que vive Colombia. La delimitación temporal del análisis se relaciona con los cambios experimentados en la política de cooperación en España en los últimos dos decenios.

A mediados de la primera década del dos mil, una visión más ambiciosa de la cooperación se vio plasmada en una serie de reformas del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) como fueron la creación de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo (DGPOLDE) y, por supuesto, la formulación del II Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008) (Marín, 2014). En este periodo es de destacar el importante incremento de la AOD, como impulso para acercarse a la meta del 0,7% de la Renta Nacional Bruta (RNB). Una de las personas expertas entrevistadas señala este momento de la cooperación como el “periodo de oro” en términos presupuestarios (0,49%). Así mismo, destaca el giro conceptual de la cooperación, superando de alguna manera el momento de cubrir carencias y empezar a diseñar estrategias comunes (E1, comunicación personal, 16 de diciembre de 2020).

Precisamente, es en este periodo que se construye la Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo (MAEC, 2007) que va a marcar los principales derroteros de la AECID en esta materia. Lo interesante de este documento es que hace una revisión exhaustiva de los marcos normativos globales, europeos y nacionales en materia de paz y derechos humanos, así como un marco teórico y metodológico, que pone este ámbito como un elemento transversal de toda la política de cooperación, entendiendo que en un contexto de conflicto armado se requiere intervenciones integrales para desactivar el enfrentamiento bélico y las diversas conflictividades asociadas, llamando la atención sobre las diferentes expresiones espaciales.

El “periodo de oro” de la cooperación internacional para el desarrollo llega a su fin con la crisis financiera del 2008 y la decisión del gobierno del Partido Popular de hacer una política de retracción en esta materia. De esta manera, se produce prácticamente un desmantelamiento de política, como se señala en los apartados posteriores. No obstante, al interior de la AECID se consigue mantener algunos proyectos y programas en América Latina y en África gracias en parte a la gestión de los fondos europeos y a la acción de otros actores de cooperación española, en particular, Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

En el caso de Colombia, la AECID ha continuado con la política de cooperación debido a que es considerado un país de “atención especial” debido a la existencia del conflicto social y armado y de unas condiciones de desigualdad social que lo sitúan entre los primeros del continente.

Por otra parte, la presencia de España en Colombia se relaciona con una estrecha relación de colaboración que se remonta a los años setenta y al interés que despierta el país para las empresas españolas. Tal interés se corresponde con la posición geoestratégica de Colombia en el continente, la riqueza en términos de biodiversidad y recursos naturales, y las facilidades que han dado los diferentes gobiernos para la inversión extranjera. En este orden de ideas, la política de cooperación española ha estado ligada a la política exterior. En cuanto a las prioridades geográficas, el continente americano ha sido central en la acción internacional española enfocada de manera particular en los países de Centroamérica y Latinoamérica.

En este contexto, llama poderosamente la atención que el gobierno español del Partido Popular no haya liderado la iniciativa europea de acompañamiento a los diálogos de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP. Entendemos las razones de política interna, pero consideramos una falta visión política el bajo perfil del gobierno español, en un momento clave con un país con el que se tiene una larga relación de política exterior (E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020).

En este orden de ideas, señalar que en la investigación realizada a través de la revisión exhaustiva de los documentos de la política de CE complementada con un enfoque cualitativo a través de la realización de entrevistas en profundidad y semi-estructuradas a personas expertas en este ámbito, nos lleva a aventurarnos a plantear una hipótesis de trabajo sobre la potencialidad de la estrategia de construcción de paz de la CE en Colombia en la fases de construcción de paz (*peacebuilding*) y en el mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), en concordancia con las ventajas comparativas que ha desarrollado la AECID en este país latinoamericano. No obstante, señalar que el posicionamiento de España en esta materia dependerá a futuro de una reforma de la cooperación y del liderazgo político que asuma el país en la Unión Europea.

Para terminar este apartado, indicar que el análisis se realiza a partir de la conceptualización de Johan Galtung sobre las dimensiones de la violencia en los conflictos armados y su relación con la construcción de

paz en términos de la reconstrucción, reconciliación y resolución, como parte de una estrategia integral para la resolución de tales conflictos.

2. Una visión integral de los conflictos. Las 3R: reconstrucción, reconciliación y resolución

Johan Galtung en su libro *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución* (1998) señala de manera acertada que el fin de la violencia en el caso de conflictos armados no se reduce a la terminación del enfrentamiento bélico entre las partes involucradas. Una visión reduccionista del conflicto suele obviar el componente político, así como las causas estructurales, los intereses y los marcos de sentido que subyacen a una confrontación armada. Estas posiciones suelen representar los intereses de los actores hegemónicos que luchan por el mantenimiento de ciertos privilegios (Nájuez O., 2020).

El autor llama la atención sobre las consecuencias no deseadas que pueden tener estos enfoques simplistas, dando lugar a nuevos ciclos de violencia. En este orden de ideas, señala que una inadecuada terminación de la guerra genera un desperdicio de energía, que en otros escenarios se podría utilizar de manera constructiva, o creativa como lo indica Galtung.

Ejemplo de ello, es el caso de los países de Centroamérica. En el contexto posterior a los procesos de negociación se produjo una agudización de la violencia. Como parece estar ocurriendo en Colombia después de la firma del *Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto y La Construcción De Una Paz Estable y Duradera*, ratificado por el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) y la principal guerrilla de Colombia FARC-EP. La incapacidad para desactivar el conflicto armado se suele traducir en agotamiento y en la percepción de impotencia de los actores que han estado apoyando los procesos de negociación y la construcción de un escenario de posconflicto (E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020). Para este artículo en particular, nos referimos a la comunidad internacional.

La propuesta de Galtung de conceptualización de la violencia y de sus causas es muy sugerente para el análisis de los procesos de reconstrucción, reconciliación y resolución, en la que incluiríamos las garantías de no repetición de los hechos violentos. El autor realiza una disertación de las causas y de las consecuencias del conflicto a partir de un triángulo conformado por lo que denomina las violencias visibles e invisibles. Johan Galtung explica esta correlación en "términos de estructura y cultura: *la violencia cultural y estructural causan violencia directa*, utilizando como instrumentos actores violentos que se rebelan en contra las estructuras y empleando la cultura para legitimar su uso de la violencia" (1998: 15).

En el caso del conflicto armado colombiano, este se deriva de una relación de dominación en la que las élites políticas y económicas justifican sus privilegios en la subordinación y/o en la presión sobre los sectores sociales populares. Así, consiguen mantener intacto el *statu quo* que les permita seguir disfrutando de sus prerrogativas. De esta manera, "las relaciones de dominación se sustentan en un mayor acceso a diferentes tipos de recursos sociales, políticos, económicos e incluso culturales. Esta posición permite que los intereses y motivaciones de las clases dominantes sean prioritarias en las decisiones y políticas gubernamentales" (Nájuez O., 2020: 611). Esta propuesta de análisis del conflicto en Colombia sigue la estela de la reflexión de Galtung, tal y como se muestra en la siguiente figura 1.

Figura 1. Triángulo de la violencia - Johan Galtung



Fuente: Adaptado de Galtung (1998: 15).

Por lo tanto, el autor entiende la violencia estructural como expresión de una estructura social que genera situaciones de desigualdad e injusticia al interior de las sociedades o entre las mismas. Estas injusticias y desigualdades estarían enquistadas en el sistema por lo que dificultan los cambios sociales. La violencia cultural permite la legitimación de la violencia directa y/o estructural, y se asienta en las diferentes expresiones del campo cultural: ideología, religión, lenguajes de valoración, arte, entre otros. Por su parte, la violencia directa se manifiesta en las diferentes formas de conducta hacia el "otro" que se considera enemigo, objetivo político y/o militar. En este tipo de violencia se incluyen los repertorios de violencia que despliegan los actores que participan en la confrontación (Galtung, 1995, 1998).

En el marco de esta retroalimentación entre las tres violencias, el autor señala la importancia de la implementación de las *3R: reconstrucción, reconciliación y resolución* si se quiere llegar a desactivar el conflicto. Los tres momentos o fases serán vitales para el éxito de un proceso de negociación y de la construcción de un verdadero escenario de posconflicto y no solo de posacuerdo. Por lo tanto, los actores sobre los que recae la responsabilidad de la paz deben trabajar de manera mancomunada en las tres fases referidas, siempre buscando la mayor protección y garantía de derechos para las víctimas del conflicto, que deben ser partícipes en el horizonte de sentido de las 3R.

3. El papel de la cooperación en los procesos de construcción de paz

La cooperación internacional para el desarrollo puede jugar un papel relevante en la transformación de los conflictos y en la construcción de la paz, así como se recoge en el Cuadro 1. En particular, en el periodo posterior a la firma de los acuerdos, debido a que se considera como un momento de mayor fragilidad e inestabilidad, la violencia no desaparece de forma repentina por un arreglo formal entre las partes, generalmente negociado entre las élites de los actores enfrentados.

En este sentido, se corre el riesgo que afloren disputas internas de los actores, así como manifestaciones violentas de sectores que quieren mantener el *statu quo*. Las posibilidades de fracaso de los procesos de negociación son mucho más altas cuando se tratan de conflictos de larga duración, hay multiplicidad de actores y los niveles de degradación de la guerra son altos (Fisas, 2002). En un estudio hecho por Doyle y Sambanis (2006) se señala que entre una quinta parte y un porcentaje inferior a la mitad de los conflictos se reactiva en un periodo de cinco años después de la firma de un acuerdo de paz.

Los esfuerzos de la comunidad internacional en la construcción del posconflicto se pueden centrar en el fortalecimiento institucional, en la consolidación de la seguridad, el sistema judicial y en la revitalización económica y social del país (Ball y Halevy, 1996). Un ámbito relevante es el soporte a los procesos de verdad, justicia y reparación de las víctimas, en el marco de sistemas de justicia transicional. Así mismo, la cooperación internacional puede contribuir a los procesos señalados anteriormente, pero la responsabilidad de las transformaciones y el cumplimiento de los acuerdos pactados recae sobre los gobiernos, que deben poner todos los recursos del Estado en la consecución de la paz, así como en los movimientos armados ilegales desmovilizados.

Los países "donantes" pueden destinar sus recursos en las distintas fases de resolución del conflicto: negociaciones (*peacemaking*), construcción de paz (*peacebuilding*) o en el mantenimiento de la paz (*peakeeping*). La temporalidad de la acción también incidirá en las características de los programas y/o proyectos a implementar, así como sus fines. Estas acciones también suelen tener un enfoque territorial de la ayuda centrándose en aquellas regiones que han tenido una mayor incidencia de la guerra, en donde concentran poblaciones con altos niveles de vulnerabilidad social, generalmente ubicadas en localizaciones geo-estratégicas para las dinámicas del conflicto armado.

En la fase inmediatamente posterior al cese de actividades hostiles, las intervenciones suelen ser limitadas en el tiempo y se realizan en el ámbito de la acción humanitaria. Mientras que en la fase reconstrucción social y económica se despliegan acciones a largo plazo, que implican procesos mucho más complejos (Rettberg, 2012). Por lo general, estas intervenciones se dan en función de la experiencia del actor cooperante, de la ventaja comparativa en términos de conocimiento del territorio, del grado de interlocución con las autoridades, de los lazos de confianza y de su experiencia técnica.

Cuadro 1. Las cuatro etapas de la Cooperación al Desarrollo en la Construcción de Paz

ETAPA	OBJETIVOS	EJEMPLOS
I. Acumulación de recursos	Crear un inventario de recursos y conocimientos que potencialmente pueden ser dirigidos hacia actividades de CP	Identificar recursos Movilizar recursos Evaluar recursos
II. Identificación de actividades	Alinear los intereses del constructor de paz con los intereses locales, basándose en la naturaleza de los recursos disponibles, las posibilidades de éxito y la urgencia de la situación local	Emplear un fondo de construcción de paz para responder a peticiones locales. Sumarse a actividades locales o internacionales. Identificar principales actores locales. Responder a sistemas de alerta temprana
III. Implementación	Conectar los recursos de Fase I a los actores y actividades de Fase II y activar la estrategia de CP predeterminada	Asignar los recursos. Establecer misiones en el terreno. Activar proyectos
IV. Evaluación	Determinar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados. Aprender de experiencias pasadas para la identificación e implementación de futuros proyectos	Analizar la eficacia de los proyectos. Evaluar el logro de objetivos. Evaluar cualitativamente la situación local en relación con el nivel de la seguridad humana y de estabilidad estructura

Fuente: Adaptado de Secretaría de Cooperación Internacional (2007: 53).

Al respecto, Cheng-Hopkins (2012) señala que los aprendizajes indican que los actores internacionales suelen ser más efectivos en las intervenciones a largo plazo cuando se comprometen con iniciativas de paz en las tres escalas: local, regional y nacional. Por consiguiente, uno de los grandes desafíos para la comunidad internacional es contribuir al fortalecimiento de capacidades de liderazgo de los actores nacionales y locales en sus propios procesos de construcción de paz. La autora señala que este apoyo debe incluir las capacidades humanas e institucionales, la generación de lazos de confianza, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como las capacidades para la tramitación positiva de los conflictos a través del diálogo, la negociación y el respeto a los derechos humanos (p. xxiv).

En el año 2007, la CE se desarrolló una estrategia para la construcción de la paz, que parece incorporar muchos de los elementos señalados anteriormente. De tal manera, se entiende que debe ser una cuestión transversal a todos los ámbitos de la CE. Por lo tanto, se plantea como una labor a largo plazo, no solo circunscrita a aquellos momentos más críticos de la confrontación violenta. “De hecho, la construcción de la paz adquiere su verdadero valor cuando aplica todas sus potencialidades a evitar el estallido violento de los conflictos, articulando estrategias e instrumentos que permitan su resolución pacífica” (Secretaría de Cooperación Internacional, 2007: 17).

Este horizonte de sentido se recoge en el Cuadro 1 y que recoge las etapas de la cooperación para el desarrollo previstas por España en escenarios de conflicto armado. Como se puede observar, la planificación de las acciones parte de la ventaja comparativa de la CE, en términos de su experiencia y conocimiento del terreno, con el objetivo de maximizar el impacto y mejorar la planificación. Así mismo, se privilegia un enfoque territorial a partir de la alineación de la cooperación con los actores presentes en la escala local y la priorización de las intervenciones a partir del grado de vulnerabilidad de los contextos. Esta mirada de la CE se puede observar de manera más detallada en los siguientes apartados del presente artículo, en donde se realiza un análisis de las actuaciones a partir de los planes directores de cooperación y de las líneas estratégicas contenidas en los mismos.

4. Desigualdad y conflicto: las paradojas de la cooperación en un país de renta media alta

La cooperación técnica en Colombia data de finales de los años cincuenta del siglo pasado, periodo en el que se conformó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. A partir de este momento, se crearon espacios de diálogo bilateral a través de las Comisiones Mixtas de Seguimiento y Cooperación. La Primera Comisión de trabajo Bilateral con España se ratificó en 1979 (Castrillón, 2015). En el 2015, se firmó el Convenio Marco de Cooperación entre España y Colombia, que establece un marco jurídico y de entendimiento para el diseño, programación y evaluación de las intervenciones de cooperación acordadas entre las partes (AECID, 2015).

De tal manera, las relaciones entre los dos países son de larga data, aunque se intensifica con la institucionalización de la cooperación en Colombia a finales de los años noventa, buscando el incremento de recursos de AOD, la maximización de sus beneficios y la implementación de los planes directores de la AECID a principios del dos mil.

Para el análisis, es relevante señalar que Colombia en la primera década del dos mil experimentó un crecimiento económico sostenido, que repercutió en la evolución positiva del PIB per cápita del país. En el periodo comprendido entre el 2002-2009, este indicador se multiplicó por 2,2 veces, pasando de 2.377 USD a 5.214 USD. Estas circunstancias, se tradujeron en el avance del país en la escala de graduación del desarrollo, elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM) (CEPEI, 2010: 14).

De tal manera, Colombia transitó de la categoría de países de renta media baja (PRMB) a países de renta media alta (PRMA). Según el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), esta graduación reduciría las posibilidades de recibir AOD al aplicarse un criterio de diferenciación en el acceso a las donaciones, concentrando la ayuda en los países de renta menos avanzada (PMA). No obstante, este criterio de elegibilidad no se ha aplicado de manera estricta siendo uno de los países de la región que más AOD ha percibido en los últimos años.

Por otra parte, al ingresar al grupo de los PRMA, Colombia se comprometía a cumplir los principios de la Declaración de París como país “receptor” de fondos y a redoblar sus esfuerzos en materia de cooperación Sur-Sur y Triangular. El afán de situar al país en las grandes ligas llevó al gobierno de Juan Manuel Santos a solicitar la entrada en la OCDE, cuestión que fue ratificada en el año 2015. A este respecto, la Cancillería de la República señala que la entrada en la OCDE no implica que Colombia pase a ser parte del CAD y, por tanto, posicionarse como “donante emergente”. En este sentido, el país asume un doble papel en el sistema, por una parte, fortalecer su participación en la cooperación Sur-Sur y, por otro lado, “receptor” de fondos de AOD. Esta dualidad se corresponde con el contexto social y económico del país, caracterizado por unas intensas desigualdades. Si bien Colombia ha mejorado el Índice de Desarrollo Humano (IDH) (en el dos mil se situaba en el 0,662, mientras que el 2018 era de 0,761) existen otros indicadores que indican profundas inequidades. Una de las mayores tasas de desempleo del mundo, que se agrava en el empleo femenino informal, el quinto índice de desigualdad a nivel mundial (Coeficiente Gini de 0.52), el 27 % de la población se encuentra en situación de pobreza, el 39,8 % está en situación de vulnerabilidad (medición de pobreza y pobreza extrema en términos de ingresos), entre otros indicadores (PNUD, 2019; DANE, 2018).

Los elementos señalados en los párrafos anteriores, son demostrativos de que el crecimiento económico sostenido no genera por sí solo mejores condiciones sociales para la población. Por otra parte, estos elementos deben ser vistos en el marco de la consolidación de un modelo de desarrollo extractivo exportador, basado en actividades de tipo rentístico que no generan valor agregado ni absorben la demanda del mercado de trabajo, la deficiente implementación del acuerdo de paz y la crisis agudizada en todos los órdenes por la pandemia¹. De tal manera, si el gobierno pretende responder a los desafíos que implica pertenecer a la OCDE, debería acometer reformas de gran calado para transformar un conjunto de situaciones que se consideran injustas y que vertebran múltiples conflictos territoriales en el ámbito político, social, económico, ambiental y cultural, que se configuran en lo que consideramos un nuevo ciclo de violencia. Por consiguiente, Colombia se enfrenta a grandes desafíos para cumplir con las agendas de desarrollo a nivel global, en particular, la Agenda 2030.

En este contexto, los recursos provenientes de la AOD se estiman como necesarios para el sostenimiento de algunos procesos de construcción de paz en los territorios, ante la cuestionada falta de voluntad política del actual gobierno para la implementación del Acuerdo de Paz. Así mismo, la presencia de la comunidad internacional brinda ciertas garantías a las víctimas del conflicto, al abogar por el respeto de los DD. HH y del DIH por parte de los actores legales e ilegales que participan en la guerra.

¹ Según el informe de la CEPAL para el tercer trimestre del 2020, la economía colombiana decreció un 9,0% anual, la tasa de desempleo nacional aumentó 5,4% y se situó en un 15,7%, que se acentúa en las 13 principales ciudades (18,2%). La tasa de desempleo de las mujeres fue del 20,8%, 8,7% por encima de la de los hombres. Además, se profundizaron los problemas estructurales de informalidad laboral (2020: 3-4). Por otra parte, el país se encuentra inmerso en un nuevo ciclo de violencia, debido al incumplimiento y a los retrasos en la implementación del Acuerdo de Paz de la Habana, al surgimiento de nuevos grupos armados ilegales y la persistencia de las estructuras neoparamilitares. Desde la firma del Acuerdo, el 2020 ha sido el año más violento, se documentan 66 masacres, 244 reincorporados de las FARC-EP y 166 personas defensoras de derechos humanos asesinadas (ONU, 2020).

5. La estrategia de la AECID en el marco del conflicto armado en Colombia

Como se ha señalado a lo largo del texto, Colombia ha sido considerada como un país de atención especial en materia de AOD en razón al conflicto social y armado vigente desde hace más de cuarenta años. Así se evidencia en los diferentes Planes Directores de la Cooperación Española y en los Marcos de Asociación País. Este compromiso ha sido manifiesto en el contexto de las relaciones de la UE con Colombia en materia de cooperación para el desarrollo, tal y como evidencia el siguiente Cuadro 2.

Cuadro 2. Países socios para la cooperación española al desarrollo 2005-2021

II PD 2005-2008	Países prioritarios	Países con atención especial	Países preferentes
Latinoamérica	Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana	Argentina, Colombia Cuba	Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay, Venezuela
III PD 2009-2012	Asociación amplia	Asociación focalizada	Asociación renta media
Latinoamérica	Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana	Colombia	Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, Uruguay, Venezuela,
IV PD 2013-2016	Países de asociación	Socios de "nueva generación"	
Latinoamérica	Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	Argentina, Brasil, Chile, México and Uruguay	
V PD 2018-2021	Países de asociación de renta media	Países de cooperación avanzada	
Latinoamérica	Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana	Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay	

Fuente: Elaboración propia a partir de los Planes Directores para los años referidos (MAEC, 2005; 2009; 2013; 2018).

Es de relevancia señalar que en el marco de la *Diplomacia para la Paz* y de las negociaciones con las FARC-EP, durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), se establecieron las bases de una estrategia de seguridad vinculada al desarrollo, que se consolidó durante los dos gobiernos del Presidente Álvaro Uribe. Los dineros de la cooperación trataron de ser canalizados para dar sustento al componente social de tal estrategia². De esta manera, se obtuvo el apoyo de Estados Unidos para la lucha contra las drogas y la sustitución de los cultivos de uso ilícito, con un componente más militar de contrainsurgencia y de control territorial.

Por su parte, la Unión Europea apoyó programas dirigidos a las comunidades campesinas, como parte de una estrategia de *peacebuilding*, tomando distancia de las iniciativas de corte más bélico. Esta postura también fue respaldada por la CE, entendiendo que la paz solo se podría lograr a través de la construcción de alternativas económicas y de la generación de capacidades para las comunidades en zonas de conflicto. Se estimó en ese momento que la militarización de los territorios solo conduciría a una mayor vulneración de sus derechos y a nuevas espirales de violencia contra los sectores sociales populares. Esta apreciación fue

² El gobierno de Álvaro Uribe Vélez centralizó el manejo de los recursos de la cooperación internacional para el desarrollo a través de la Agencia Presidencial de Cooperación. Este nuevo organismo paso a depender directamente del Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica (Castrillón, 2015). Por lo cual, se puede inferir que el gobierno tenía una intencionalidad de controlar de manera más cercana el destino y aplicación de los fondos de cooperación.

producto de una fuerte labor de incidencia política de las organizaciones de la sociedad civil ante la comunidad internacional.

La posición del gobierno de Álvaro Uribe de negación del conflicto social y armado, la prelación de la salida militar y la grave situación de derechos humanos generó tensiones con la cooperación española y en general con las demás agencias europeas (E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020). No obstante, la AOD en el periodo de 2002-2010 aumentó considerablemente con respecto a los primeros años del presente siglo.

A este respecto, es importante señalar que en el Plan Director (PD) 2005-2008, se establece la posición de la CE respecto al conflicto armado interno, en la que se marca distancia con la narrativa hegemónica del gobierno de Uribe. Se reconocen las diferentes causas estructurales que lo subyacen, poniendo de relieve el componente político del mismo. Se entiende que la pobreza y la inequidad son causas y consecuencias del conflicto, y se aborda el papel del narcotráfico en sus dinámicas, sin reducir la guerra a este último.

Por otra parte, en el Plan de Actuación Especial (PAE) 2006-2008 se realiza un análisis territorial de los impactos diferenciados del conflicto, asociado a una presencia institucional débil (corrupción y clientelismo) y a la fragilidad del sistema judicial. El análisis de CE enfatiza en la grave crisis humanitaria que vive el país manifiesta en uno de los índices de desplazamiento forzado interno más altos a nivel mundial.

La complejidad del diagnóstico lleva a una planificación estratégica de la CE enfocada hacia la “prevención de conflictos y a la construcción de la paz a través de iniciativas que atiendan los efectos de la violencia directa y promuevan el desarrollo humano sostenible, la equidad de género, el fortalecimiento institucional y la participación ciudadana” (AECI, MAEC, 2006: 15). En este sentido, se plantea la voluntad de posicionarse como un actor “activo constructor de paz”, apoyándose en la ventaja comparativa de la pericia en terreno y la experiencia de centros de pensamiento de paz y resolución de conflictos. Elementos que favorecerían a la especialización de la CE. En la siguiente Figura 2 se establece la correlación entre este diagnóstico y la estrategia de la CE.

Figura 2. Correlación diagnóstico y estrategia de la cooperación española para Colombia



Fuente: Adaptado del PAE 2006-2008 (AECI, MAEC, 2006).

El horizonte de sentido de la estrategia se encuentra marcado por un enfoque particular de construcción de paz, entendiendo que los conflictos no se reducen a un enfrentamiento armado entre actores con diferentes intereses, sino que se responden a realidades mucho más complejas. De tal manera, se retoman los planteamientos de Galtung sobre la necesidad de actuar sobre las diferentes dimensiones de la violencia (directa, estructural y cultural) para desactivar las causas y manifestaciones del conflicto (Galtung, 1998). En consonancia con este enfoque, y de acuerdo con el Cuadro 3, se plantean los siguientes objetivos y líneas estratégicas (Cuadro 3).

Cuadro 3. Objetivo general, líneas estratégicas y dimensiones de la violencia PAE 2006-2008

Objetivo general: Prevención de conflictos y construcción de la paz	
Líneas estratégicas	Dimensiones de la violencia
Mejora de los factores estructurales del conflicto (democracia, Estado de derecho, educación, igualdad de género, infraestructura, biodiversidad y ecosistemas vulnerables, etc.)	Violencia estructural
Atención a los efectos de la violencia directa (ayuda humanitaria, estabilización psicológica, social, económica, educativa y cultural víctimas del conflicto armado, acción integral contra las minas, atención violencias de género)	Violencia directa
Construcción de paz (pueblos indígenas, medios de comunicación alternativos y cooperación cultural)	Violencia cultural

Fuente: Elaboración propia a partir del PAE 2006-2008 (AECI, MAEC, 2006).

En el PAE se adoptó un enfoque territorial para las acciones de la CE, entendiendo que, aunque el conflicto social y armado afecta al conjunto del territorio nacional, existen regiones que por sus características (localización, socioeconómicas, culturales, medioambientales y de integración al Estado-nación) y dinámicas de la violencia tienen un mayor grado de afectación y vulnerabilidad. Para su identificación se utilizaron los siguientes indicadores: IDH, desplazamiento forzado interno y la ventaja comparativa de la experiencia de la CE en determinadas regiones. De tal manera, los departamentos priorizados fueron: Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Chocó, Cauca, Nariño, Valle del Cauca y la Sierra Nevada de Santa Marta. Por otra parte, en el periodo de 2006-2009, la AOD española en Colombia se situó en 287 millones de euros. En este monto se incluye la cooperación bilateral de AECID en la que se encuentra "la financiación a ONGD y financiación multi-bilateral (27%); el Fondo de Concesión de Microcréditos (12%); la financiación multilateral a través del SECI (10,5%); el Fondo del Agua (15.5%) y la Cooperación Descentralizada (29%)" (AECID, 2011: 17).

En el siguiente periodo presidencial, que se corresponde con los gobiernos de Juan Manuel Santos, se produce un cambio en la retórica dominante a partir del reconocimiento del conflicto social y armado que llevará a la firma del Acuerdo de Paz de la Habana. Este giro en el enfoque gubernamental implicó un cambio en la política exterior, en la política de cooperación y en las relaciones con los países socios en donde se priorizaron las acciones de construcción de paz en el marco del Acuerdo y de otras reglamentaciones en favor de las víctimas como la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras (Ley 448 de 2010). El gobierno amplió la agenda internacional que se concentraba en terrorismo y narcotráfico, a otros temas como medio ambiente, desarrollo social y tecnología. En esta línea, se lograron alianzas con otros países, en el marco del recorte de la AOD y la clasificación de Colombia como PRMA.

En cuanto a la cooperación bilateral, se destaca la contribución de Estados Unidos y de la Unión Europea, que se posicionan como los principales donantes de AOD. En el caso de la CE, en este periodo Colombia "pasó de ser el tercer donante en importancia en 2011, a ocupar el lugar 12 para el año 2014" (Nivia-Ruiz y Ramos, 2015: 101). El posicionamiento tanto de EE. UU como de la UE se puede analizar desde el interés político de pacificar el país para entre otras cuestiones dar estabilidad a la región y asegurar la inversión extranjera. En particular, en un país geoestratégicamente clave en la consolidación de la actual fase de acumulación de capital, vía tratados de libre comercio o de proyectos como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

En el caso español, la disminución de la AOD bilateral se debe comprender en el marco de la crisis financiera y a una política de retracción del gobierno en el ámbito de la cooperación. En este sentido, es de señalar el escaso liderazgo político y el bajo perfil que mantuvo el gobierno español durante el proceso de paz de Colombia. Este posicionamiento se relaciona con la política interna frente a ETA y el alineamiento del sector más conservador del Partido Popular con las posturas del Presidente Álvaro Uribe Vélez (E1, comunicación personal, 16 de diciembre de 2020; E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020; Sanahuja, 2016).

Ahora bien, en este nuevo momento político, las líneas estratégicas de la CE con Colombia se recogen en el Marco de Asociación País 2011-2014, que reemplaza al PAE del periodo anterior. No obstante, se trabaja desde el mismo diagnóstico de las causas y consecuencias de la conflictividad en el país, y se mantiene como horizonte de sentido de la CE la construcción de paz. De tal manera, el objetivo general del MAP es:

Contribuir al fortalecimiento del Estado Social de Derecho para la prevención de conflictos y la construcción de la paz a través de iniciativas que promuevan el desarrollo humano sostenible, la igualdad de género, el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana y la atención a los efectos de la violencia (AECID, 2011: 3).

Una diferencia de matiz entre el objetivo general marcado por el PAE y el del MAP 2011-2014, se refiere a que la prevención de conflictos y la construcción de la paz se realizará en primer lugar a través del fortalecimiento del Estado de Derecho como condición *sine qua non* para lograr tales objetivos. Este matiz se puede interpretar como un mayor apoyo a la institucionalidad vigente.

En cuanto a la concentración regional, se mantienen los departamentos priorizados en el PAE, pero se establece una estrategia de salida gradual en el departamento del Atlántico, manteniendo solo las acciones que ya estaban programadas. En el documento únicamente se remite a un criterio de concentración geográfica, sin profundizar en otros elementos que razonen esta decisión.

El principio de complementariedad se aplica en función de un enfoque territorial, en donde los diferentes actores de la CE que tienen presencia en las zonas priorizadas trabajen de manera coordinada con la AECID, con el objetivo de mejorar la eficacia de las acciones de cooperación. La intervención debe tener en cuenta las características particulares (sociales, económicas, étnicas y culturales) de cada territorio.

Tanto en el MAP 2011-2014 como en el MAP 2015-2019, se realiza una caracterización de la ventaja comparativa de la CE en relación con otros países "donantes". Nos parecía importante recoger esta identificación debido a que aborda elementos que se encuentran presentes en todos los planes directores y que justifican la presencia de la AOD española en Colombia, más allá del conflicto y de las condiciones estructurales del país; y, que a nuestro parecer debe ser aún más potenciada en los espacios europeos de cooperación para el desarrollo (E1, comunicación personal, 16 de diciembre de 2020; E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020).

Estas ventajas comparativas se agrupan en político-estratégicas (larga presencia y trayectoria de trabajo, elevada capacidad de diálogo e interlocución, buen conocimiento de las dinámicas locales del país, relaciones de confianza y una inserción estratégica en el contexto local, etc.); técnicas (elevada capacidad técnica, experiencia de cooperantes, expertos, funcionarios y asistencias técnicas españolas, composición de equipos de trabajo mixtos); y, culturales (capacidad de relacionamiento y de interlocución entre actores españoles y colombianos en la generación de redes de trabajo, intercambio de conocimientos y generación de confianza). Así mismo, se destaca la transversalización de enfoques (género, derechos humanos y medio ambiente).

Por otra parte, se establecen tres sectores transversales derivados de la estrategia marcada en el ámbito de la construcción de paz: género en desarrollo, la promoción de los DDHH, la sostenibilidad ambiental referida a los sectores crecimiento económico para el descenso de la pobreza y agua y saneamiento básico. La focalización en estas áreas implicó la salida gradual de otros sectores en los que se venía trabajando. Los sectores en los que se produjo un recorte fueron: gobernabilidad, desarrollo rural y lucha contra el hambre, educación, salud, sostenibilidad ambiental, cambio climático y hábitat, ciencia, tecnología e innovación, cultura y desarrollo, migración y desarrollo. De esta manera, se produce una modificación en el enfoque integral de construcción de paz, planteada desde la lógica de actuación en las diferentes dimensiones de la violencia, la cual se acota a determinados ámbitos.

Para terminar este apartado, además de los cuatro sectores prioritarios, la AECID también financió acciones en el ámbito de la acción humanitaria. En el 2015 las actuaciones financiadas por AECID ascendieron a 141.184.343 euros (AECID, 2015:15). En la siguiente tabla se pueden apreciar las líneas de cada componente, el papel de la AECID y las dimensiones de la violencia sobre las que se actúa (ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Sectores, componentes, líneas de acción, papel de la AECID y dimensiones de la violencia

Sector	Componentes	Papel de la AECID	Dimensiones de la violencia
Construcción de paz	Gobernabilidad para la paz Derechos Humanos y Justicia Culturas de Paz Transversalización de enfoques: DD, HH y construcción de paz	Co-financiador de los programas y proyectos de fortalecimiento institucional y de la sociedad civil. Apoyo a elaboración de políticas públicas con un enfoque participativo <i>Programas destacados:</i> Fondo de Justicia Transicional. Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP)- OEA	Violencia estructural Violencia directa Violencia cultural
Género en desarrollo	Erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres Participación política y social para la incidencia y el ejercicio de derechos de las mujeres Políticas públicas y mecanismos de igualdad de género Transversalidad del enfoque de género	Fortalecimiento institucional y apoyo para la creación e implementación de políticas nacionales y territoriales de igualdad de género. Promoción de acciones legislativas y judiciales (leyes a favor de los derechos de las mujeres, acceso de las mujeres al sistema de justicia en los casos de violencia de género) <i>Programas destacados:</i> Programa Promoción de Políticas Públicas de Igualdad de Género.	Violencia directa
Crecimiento económico para la reducción de la pobreza	Desarrollo económico para la reducción de la inequidad con enfoque territorial Empleo digno y derechos laborales Empresa y DD, HH	Co-financiador de programas y proyectos del sector. Apoyar la elaboración de políticas públicas. Incentivar la coordinación de actividades con otras instituciones españolas relevantes <i>Programas destacados:</i> Programa ERICA (España y sus Regiones Intercambian Conocimiento con Antioquia). Fondo de Concesión de Microfinanzas	Violencia estructural
Agua y saneamiento básico	Gestión Integral de Recursos Hídricos Garantizar acceso al agua y saneamiento Gobernanza del Recurso Hídrico y Derecho al agua	Incentivar la coordinación de actividades con otras instituciones españolas relevantes. Fomentar la transferencia e intercambios de la experiencia española en la gestión de recursos hídricos <i>Programas destacados:</i> Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS)	Violencia estructural

Fuente: Elaboración propia a partir del Marco de Asociación País 2011-2014 (AECID, 2011).

6. La AECID y un acuerdo de paz fallido

El periodo de implementación del Acuerdo de Paz (2016) coincide precisamente con un cambio de gobierno en Colombia. En el 2018, es elegido Iván Duque como Presidente de la República, quien representa los intereses del principal partido opositor al proceso de negociación. La agenda del gobierno parece no corresponderse con lo pactado en los puntos de reforma rural integral, sustitución de cultivos y atención de víctimas. En cuanto al presupuesto para la implementación:

De los 37 billones previstos para este cuatrienio más de una tercera parte son inciertos; pero sobre todo, los recursos que dicen estar destinados para dicho Acuerdo, lo son para programas sociales generales del Estado; y a las principales instituciones creadas por aquel le están reduciendo los recursos, como al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición a la Agencia de Renovación del Territorio, y no ha especificado los recursos para los Planes de Desarrollo Territorial ni para el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo. (PCDHDD, CCEEU, Alianza, 2019: 81).

En este orden de ideas, el apoyo de la comunidad internacional a la implementación del acuerdo y al conjunto de instituciones derivadas del mismo se hace imprescindible, aunque insuficiente, para el logro de las transformaciones que necesita el país. Por otra parte, en una de las entrevistas a expertos realizada en el marco de este artículo, se reconoce la compleja relación en temas de cooperación con la Cancillería de la República (E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020). Esta percepción es coincidente con los esfuerzos del gobierno de Colombia por cambiar las prioridades de la cooperación, “incluso en temas que no han sido parte de su agenda como cambio climático” (PCDHDD, CCEEU, Alianza, 2019: 81).

Por otra parte, el horizonte de trabajo de la CE, en cabeza de la AECID, se enmarca en el apoyo manifiesto de la UE al Acuerdo de Paz. En el ámbito financiero, se destaca el Fondo Fiduciario para la Paz (2014-2020), que cuenta con el respaldo de 19 países miembros, entre los que se destaca España como promotor de la iniciativa y uno de los mayores donantes. Este Fondo se dotó con un presupuesto de 100 millones de euros, que fue ampliado en 2018 con 70 millones de euros adicionales. No obstante, en este momento es incierta su continuidad debido a la reforma del Marco Financiero Plurianual (MFP) de la UE para el periodo 2021-2027, que traerá importantes cambios en los instrumentos de cooperación, entre ellos los fondos fiduciarios (E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020). En cuanto al apoyo político al proceso de paz, la UE nombró un delegado especial para el seguimiento de las negociaciones, al igual que otros países europeos. No obstante, el gobierno de España no ha tomado este tipo de medidas diplomáticas.

En el ámbito de la cooperación multilateral, la AECID también hace parte del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Posconflicto constituido en el 2016. El Fondo tiene como finalidad "promover la construcción de paz y el desarrollo sostenible mediante la movilización, coordinación de financiación, y la cofinanciación de intervenciones estratégicas que arrojan resultados concretos en materia de estabilización, reincorporación, víctimas, justicia transicional, y comunicación". El presupuesto del Fondo es de 148,7 millones USD, de los cuales España aporta 1,9 millones (Fondo de Naciones Unidas para el sostenimiento de la paz, 2019). El aporte se centra especialmente en la Jurisdicción Especial para la Paz, la generación de capacidades de la sociedad civil y la Reforma Rural Integral (E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020).

La acción de la AECID para Colombia se recoge en el MAP 2014-2019. En esta planificación plurianual se da continuidad al diagnóstico del conflicto armado señalado en las estrategias que lo anteceden. Empero, en el diagnóstico de país se hace referencia a las asimetrías campo-ciudad, los problemas asociados a la restitución de tierras, la acción de las Bandas Criminales (BACRIM), las violaciones a los derechos humanos y territoriales de la población negra e indígena y a los desafíos que implica la territorialización de la paz.

En cuanto a la priorización geográfica se mantienen los departamentos del PAE, menos Atlántico. Se incluyen acciones en la Guajira y se trabaja los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en Nariño y Chocó (E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020). En estos dos departamentos se prioriza el trabajo con víctimas del conflicto armado, comunidades indígenas, comunidades negras y población campesina. Tanto en Chocó como en Nariño los proyectos de la AECID se articulan con las autoridades locales, en particular, en Nariño se implementa un proyecto del Fondo Fiduciario Europeo (AECID, 2018). La implementación de proyectos se dificulta por las condiciones de seguridad, por la fragilidad de las instituciones locales y departamentales, los altos niveles de corrupción y las dificultades de la coordinación interinstitucional (E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020).

De manera particular, nos parece importante resaltar el trabajo que ha realizado la AECID con la población indígena y negra. En los diagnósticos de la institución se reconoce la situación de vulnerabilidad de las comunidades que se encuentran asentadas en territorios de disputa entre diferentes actores armados legales e ilegales en función de su posición geoestratégica para el modelo de desarrollo y para las dinámicas del conflicto armado. En este sentido, la AECID ha mantenido el Programa Indígena desde los años ochenta, reconociendo la importancia del cumplimiento del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Así mismo, desde el año 2007 se implementa el Programa Afrodescendiente enfocado en el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones.

Por otra parte, el horizonte de sentido de la estrategia de actuación de la CE y, por tanto, de la AECID en Colombia mantiene el mismo derrotero: "contribuir al fortalecimiento del Estado Social de Derecho para la construcción de una paz estable y duradera y la prevención de conflictos en Colombia" (AECID, 2015:3). Además, se plantea continuar con la priorización sectorial iniciada en el anterior MAP y se estructura la estrategia a partir de unas orientaciones señaladas en el Plan Director. Nos parece relevante señalar que en el MAP referido, se incluye una planificación mucho más detallada, con indicadores, resultados y correlación con los ODS. También contiene una línea de ayuda humanitaria dirigida a las víctimas de conflicto armado que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad. En esta materia, las actuaciones de la AECID apoyan, como se puede observar en el Cuadro 5, el trabajo de la Cruz Roja Internacional, la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios - OCHA y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (AECID, 2018: 43).

Cuadro 5. Orientaciones, líneas estratégicas, el papel de la AECID y las dimensiones de la violencia

Orientación Estratégica IV Plan Director	Línea de acción propuesta Colombia	Papel de la AECID	Dimensiones de la violencia
OE1. Consolidar los procesos democráticos y el estado de derecho	Apoyar la promoción y fortalecimiento de los mecanismos de participación y promoción de una cultura de paz y DDHH Fortalecer los programas de acceso a la justicia, con miras a mejorar los mecanismos de resolución y transformación de conflictos sociales con enfoque diferencial nacional y local Apoyar al desarrollo de iniciativas orientadas a la prevención y gestión de conflictividades sociales Apoyo en la implementación de la política pública para la asistencia, atención y reparación integral de las víctimas individuales y colectivas del conflicto armado	Fortalecer la estructura y sistemas de gestión del sector público, trabajar por el Estado de Derecho y la garantía de los DD. HH (acceso a la justicia, mecanismos resolución de conflictos, protección de defensores DD. HH, JEP, memoria histórica, cultura de paz, derechos de las víctimas). <i>Programa destacado:</i> Apoyo al mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las NU para los DD. HH	Violencia estructural Violencia directa Violencia cultural
OE3. Promover oportunidades económicas para los más pobres	Desarrollar capacidades productivas y comerciales de las comunidades rurales, en términos de organización, comercialización y mejoramiento de la competitividad, especialmente de aquellos que tienen sistemas productivos de agricultura familiar. Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo. Reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades Cerrar la brecha en el acceso y la calidad de la educación, para mejorar la formación de capital humano, incrementar la movilidad social y fomentar la construcción de ciudadanía	Reducir los índices de pobreza, brindando oportunidades a las personas en condición de vulnerabilidad a través de intervenciones integrales para la inclusión social y productiva. <i>Programa destacado:</i> Programa de Desarrollo con Identidad Regional entre España y Nariño" (DIRENA). Programa Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola" (FIDA) 2012-2017	Violencia estructural
OE4. Fomentar sistemas de cohesión social	Realizar acciones encaminadas a fortalecer la sostenibilidad del recurso hídrico y contribuir con el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de las poblaciones identificadas Apoyar la implementación de la Política Nacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico - PNGIRH- y otras políticas nacionales que estén alineadas con las metas y objetivos de esta política	Garantizar los derechos humanos al agua y al saneamiento, focalizándose en zonas rurales y en las que han sido receptoras de población desplazada por causa del conflicto armado interno. <i>Programa destacado:</i> Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento -FCAS-	Violencia estructural
OE5. Promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género	Fortalecer las capacidades de las entidades de los distintos niveles de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para la consolidación de la participación política de las mujeres, el diseño y desarrollo de estrategias de cambio cultural y de articulación de acciones para la eliminación de la violencia basada en género y el establecimiento de mecanismos de seguimiento participativo de las políticas y acciones de equidad de género	Trabajar en la incidencia y la elaboración de políticas públicas que contribuyan al fomento de la equidad y la erradicación de la violencia contra las mujeres. Brindar acompañamiento a las instituciones en la implantación y mejora de estas políticas. <i>Programa destacado:</i> Promoviendo gobernanza local participativa para una paz estable y duradera	Violencia estructural

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria AECID 2015-2016-2017 (AECID, 2018)

Para finalizar este apartado, nos gustaría destacar en los últimos tres años la AOD destinada a Colombia y canalizada por la AECID se ha mantenido en la mayoría de los instrumentos de cooperación, con un ligero aumento en algunos de los mismos. No obstante, muchas de estas ayudas son canalizadas a través de la gestión delegada, y en el actual proceso de modificación del Marco de Financiación Europeo una parte importante de los recursos se van a destinar a la cooperación en materia de migración y vecindad. En este sentido, la AECID puede perder una parte importante de recursos financieros que puede afectar los programas de construcción de paz (ver Tabla 1).

Tabla 1. Financiación AECID a Colombia. Periodo 2015-2017 (cifras en €)

	2015	2016	2017	Total general
Cooperación Técnica	128.200	54.970	97.7902	290.960
Asistencia Técnica	117.300	137.430	147.820	402.555
Innovación	525.266		1.005.170	1.530.436
Formación Especializada	464.775	546.168	602.632	1.613.575
ONGD Proyectos	892.2016	812.091	949.482	2.653.779
Cooperación Reembolsable	1.126.348	1.683.192	1.504.330	4.313.870
FONPRODE	1.126.348	1.683.192	1.504.330	4.313.870
Bilateral	2.365.000	1.415.000	2.861.350	6.641.350
ONGD Convenios	2.552.500	2.592.500	2.592.500	7.897.500
Multilateral	2.905.000	2.880.000	3.242.053	9.027.053
Cooperación No Reembolsable	9.950.247	8.448.159	11.658.797	30.057.203
Total general	11.076.595	10.131.3511	13.163.127	34.371.072

Fuente: Memoria de la AECID 2015-2016-2017 (AECID, 2018:11).

7. Reflexiones finales

A través de la revisión de los diferentes planes de cooperación y de las estrategias implementadas por la AECID, se puede inferir que el horizonte de trabajo parte de un reconocimiento del conflicto social y armado, a partir de la interrelación de diferentes tipos de violencias, en la línea planteada por Johan Galtung. En este sentido, la CE parece alejarse de las narrativas hegemónicas que reducen el conflicto al enfrentamiento bélico entre el Estado y el movimiento insurgente. En particular, es de destacar el diagnóstico del conflicto que contiene el PAE 2006-2008 y la Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo (2007). A nuestro parecer, en estos dos documentos se marcan los derroteros a seguir en las siguientes programaciones de la AECID.

En este orden de ideas, la AECID aborda a través de diferentes programas y proyectos los procesos de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) y la construcción de la paz (*peacebuilding*), quedando en un segundo plano el momento de las negociaciones (*peacemaking*). Consideramos que esta diferencia en la presencia entre los dos primeros momentos y el tercero se corresponde con el bajo perfil mantenido por el gobierno del Partido Popular durante el proceso de negociación entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP. Tales circunstancias ponen de manifiesto la dependencia de la política de cooperación internacional para el desarrollo, la política exterior y los lineamientos de la política interna. Por consiguiente, se evidencia la necesidad de una reforma de la Ley 23/1998 de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) y de la AECID, como es señalado por los expertos entrevistados para este artículo.

Nos parece relevante señalar que, a pesar de las modificaciones de la política de cooperación en el marco de la crisis financiera del 2008, España ha tratado de mantener los fondos de ayuda al desarrollo para Colombia, teniendo en cuenta que es considerado un país de renta media alta. Sin embargo, una parte del presupuesto se corresponde a la gestión de fondos europeos en el marco de la cooperación delegada. De esta manera, cabe preguntarse sobre las circunstancias a futuro de la ayuda en el nuevo Marco de Financiación Plurianual 2021-2027 de la Unión Europea.

Finalmente, nos gustaría destacar otros desafíos de la acción de la AECID en Colombia en relación con la coordinación y complementariedad de acciones y estrategias con otros actores de la CE, en particular, nos referimos a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales (EELL), las ONGD, sindicatos, mundo empresarial y universidades, entre otros, en aras de mejorar la división del trabajo, la eficacia de la ayuda y el enfoque territorial en un contexto tan complejo como el de Colombia.

Referencias bibliográficas

- AECI, MAEC (2006): *Plan de Actuación Especial PAE 2006-2008. Cooperación Española. Colombia*. Madrid.
- AECID (2011): *Cooperación Española en Colombia. Marco de Asociación País 2011 - 2014*. Madrid.
- (2015): *Marco de Asociación País Colombia - España 2015-2019*. Madrid.
- (2018): *Memoria AECID Colombia 2015-2016-2017*. Bogotá.
- Ball, N. y Halevy, T. (1996): *Making Peace Work. The role of the International Development Community*. Washington, DC: Overseas Development Council.
- Castrillón, J. H. (2015): *Cooperación para el desarrollo España-Colombia un enfoque en Economía Política*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. (Tesis doctoral).
- CEPAL (2020): *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020 (datos para Colombia)*. [20-12-2019]. Disponible en web: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46501-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2020>
- CEPEI (2010): *Evaluación conjunta de la Declaración de París, Fase, 2. Colombia*. Bogotá. [15-12-2019]. Disponible en web: <http://www.oecd.org/colombia/47544228.pdf>
- Cheng-Hopkins, J. (2012): "Prólogo", en Rettberg A.: *Construcción de la paz en Colombia*: xxiii-xvii. Bogotá: Universidad de los Andes.
- DANE (2018): *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Bogotá: DANE. [10-01-2021]. Disponible en web: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2018/Presentacion-ECV-departamental-2018.pdf
- Doyle, M. y Sambanis, N. (2006): *Making war and building peace: United Nations peace operations*. Princeton: University Press.
- Fisas, V. (2002): "Los retos de la paz ante los conflictos del nuevo siglo", en VV.AA: *Las incertidumbres de un mundo en mutación Vol. II*: 77-92. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Fondo de Naciones Unidas para el sostenimiento de la paz. [15-01 de 2021]. Disponible en web: <https://www.fondonuol.org/>
- Galtung, J. (1995): "Violencia, paz e investigación sobre la paz", en Galtung J: *Investigaciones teóricas. Sociedad y cultura contemporáneas*: 311-354. Madrid: Ediciones Tecno.
- (1998): *Tras la violencia, 3r: reconstrucción, reconciliación, resolución*. Bilbao: Bakeaz y Gernika Gogoratuz.
- Marín, J. M. (2014): "Veinticinco años de evaluación en la política española de cooperación internacional para el desarrollo", *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, 3: 19-52. <https://doi.org/10.5944/reppp.3.2014.13359>
- MAEC (2005): *II Plan Director de la Cooperación Española: 2005-2008*. Madrid.
- (2007): *Estrategia de construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo*. Madrid.
- (2009): *III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012*. Madrid.
- (2013): *IV Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*. Madrid.
- (2018): *V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021*. Madrid.
- Nivia-Ruiz, F. y Ramos, I. (2015): "Balance de la Cooperación Internacional al desarrollo que ofrece y recibe Colombia: metas y logros en el cuatrienio 2010-2014", *Revista Internacional de cooperación y desarrollo*: 2 (1): 93-124. <https://doi.org/10.21500/23825014.2234>
- Nández O., P. J. (2020): *Las percepciones populares de los conflictos socioterritoriales en Colombia: Putumayo y Montes de María. La paz que nunca ha sido*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. (Tesis doctoral).
- ONU (15 de diciembre de 2020): Con más de 60 masacres en Colombia en 2020, Bachelet pide al Gobierno que proteja a la población de la violencia. *Noticias ONU*. [15-01-2021]. Disponible en web: <https://news.un.org/es/story/2020/12/1485602>
- PCDHDD Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo; CCEEU Coordinación Colombia Europa Estados Unidos; Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (2019): *El aprendiz del embrujo. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque*. Bogotá: Ediciones Antropos.
- PNUD (2019): *Informe de Desarrollo Humano 2019*. Nueva York.
- Rettberg, A. (2012): "Construcción de paz en Colombia: contexto y balance", en Rettberg, A. comp.: *Construcción de la paz en Colombia*: 91-100. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Sanahuja, J. A. (2016): "España, América Latina y Cuba tras el periodo Rajoy: Balance y perspectivas de la política exterior", en Serbin, A. coord.: *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las*

relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe. Edición especial: 237-269. Madrid: Cries.
Secretaría de Cooperación Internacional (2007): *Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo*. Madrid.

Entrevistas

E1, comunicación personal, 16 de diciembre de 2020.

E2, comunicación personal, 19 de enero de 2020.

Breve CV de la autora

Paula Jimena Nández Ortiz es Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Estudios Latinoamericanos: Latinoamérica y latinoamericanos en un mundo globalizado. Profesora asociada de la Facultad de Ciencia Políticas y Sociología. Líneas de investigación: Movimientos populares, conflicto, desarrollo, paz, territorio.

Oscilaciones en las relaciones Brasil-España: entre el pragmatismo económico y el desconocimiento mutuo

Oscillations in Brazil-Spain relations: Between economic pragmatism and mutual ignorance

Sergio Caballero

 <https://orcid.org/0000-0002-5244-1647>

Universidad de Deusto, España.

sergio.caballero@deusto.es

Recibido: 02-02-2021
Aceptado: 15-04-2021



Resumen

En este trabajo se abordan las relaciones político-diplomáticas entre España y Brasil desde un enfoque histórico de política exterior, entendiendo la política exterior como una política pública diseñada en base a las negociaciones entre actores diversos y tendente a satisfacer el bienestar de los ciudadanos. A través de un recorrido histórico por las relaciones entre estos dos países y en aras a analizar el estado de los lazos entre Brasilia y Madrid, en este artículo se desglosa en primer lugar la naturaleza de esas relaciones en las últimas décadas. Después, se incorporan las respectivas perspectivas de política exterior desde ambas cancillerías (el Palacio de Santa Cruz e Itamaraty), enmarcándolas en sus propios procesos regionales y a la luz de los estreñimientos contextuales y estructurales que modulan o delimitan las posibilidades de actuación en el ámbito internacional. Seguidamente se diseccionan las relaciones bilaterales en el escenario actual y finalmente se extraen una suerte de conclusiones o claves que sirvan de brújula para interpretar adecuadamente estas relaciones, sustentadas en una fuerte divergencia entre los agentes que diseñan las respectivas políticas exteriores.

Palabras clave: relaciones España-Brasil, política exterior, Itamaraty-Palacio de Santa Cruz, pragmatismo, intereses-valores.

Abstract

In this paper political relations between Spain and Brazil are tackled from a foreign policy historical approach, understanding foreign policy as a public policy shaped by negotiations among different actors, and seeking to satisfy citizens' wellbeing. In order to analyze the current ties between Brasilia and Madrid and thanks to a historical tour of these relations, firstly we dive into the nature and main features throughout the last decades. Afterwards, the corresponding foreign policy perspectives from both chanceries (Palacio de Santa Cruz and Itamaraty) are added, framing them within their own regional processes. This enables us to highlight the contextual and structural constraints that shape the room of manoeuvre to act at the international level. Furthermore, the current bilateral scenario is dissected and, finally, some conclusions are drawn in order to shed light to accurately interpret this bilateral relationship, based on a strong divergence between the agents designing both foreign policies respectively.

Key words: Spain-Brazil relations, foreign policy, Itamaraty-Palacio de Santa Cruz, pragmatism, interests-values.

Sumario

1. Introducción | 2. Buceando en las relaciones entre Brasil y España | 3. Condicionantes de política exterior en España | 4. Condicionantes de política exterior en Brasil | 5. Relaciones bilaterales en base al escenario actual | 6. Conclusiones | Referencias bibliográficas

Cómo citar este artículo

Caballero, S. (2021): "Oscilaciones en las relaciones Brasil-España: entre el pragmatismo económico y el desconocimiento mutuo", *methaodos. revista de ciencias sociales*, 9 (1): 124-134. <http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.436>

1. Introducción

Brasil ha sido considerado históricamente el “país del futuro” (Zweig, 1941) y, por un lapso de tiempo, fue también idealizado como el prometedor país del presente bajo la administración de Lula da Silva (2003-2010), cuando los indicadores económicos y sociales crecían y cuando el prestigio y respeto internacional lo hacían aún más. A pesar del paulatino declive brasileño desde el gobierno de Dilma Rousseff (Caballero, 2019a) hasta el aislamiento internacional de Jair Bolsonaro en virtud de su alineamiento incondicional con el gobierno de Donald Trump (Caballero y Crescentino, 2020), Brasil sigue atesorando importante potencialidades y condiciones estructurales (población, recursos, tamaño de mercado, etc.) que lo hacen un socio más que atractivo en el escenario internacional.

Por otra parte, desde una visión de política exterior española, América Latina ha sido siempre la región prioritaria por antonomasia, así como el espacio político donde más margen de maniobra ha tenido la diplomacia española para intentar incorporar un “valor añadido” o un sello propio a la agenda global. En este sentido, a partir de la adhesión al proyecto europeo en 1986 y una vez interiorizada la política europea, ya no como política exterior sino como una suerte de política doméstica *de facto*, y aparte del innegable interés estratégico por la vecindad sur (Mediterráneo y Magreb) como área de especial interés –lamentablemente sobre todo en términos securitarios y migratorios por su proximidad geográfica–, el principal foco de política internacional del Palacio de Santa Cruz, sede del Ministerio de Asuntos Exteriores, ha sido América Latina. Región esta que se ha abordado de manera políticamente interesada y ambivalente¹ y se ha tendido a simplificar y homogeneizar a pesar de su amplia diversidad, y aún más en el caso de Brasil, al ser en sí mismo una *rara avis* en la región (diferente *iter* histórico colonial, diferente proceso de independencia, diferente régimen político en sus orígenes, etc.), que lo hace aún más desconocido y suele motivar que sus análisis se reduzcan a elaboraciones de trazo grueso y poco amigo de matices.

En este trabajo se abordan las relaciones político-diplomáticas entre España y Brasil desde un enfoque histórico de política exterior. En este sentido, entendemos aquí la política exterior como una política pública tendente a satisfacer el bienestar de los ciudadanos fomentando un mayor desarrollo, para lo cual se guía por dos variables (Beneyto, 2011: 22-23): (i) el interés nacional, definido en términos más pragmáticos, en el que cabe la oportunidad económica y el análisis del contexto geopolítico en base a elementos estructurales y coyunturales del sistema internacional; y (ii) los valores culturales, que apuntan más a elementos identitarios en el sentido de cómo se autopercebe una sociedad o un país en el mundo (democrático, multilateral, pacífico, intervencionista, etc.), reificando así sus políticas y acciones en el ámbito internacional y, en su caso, respondiendo a los giros ideológicos de sus gobernantes que puedan redefinir el papel de un país en su región o en el mundo. En ese sentido partimos de una visión de política exterior focalizada en los diversos actores que negocian, diseñan y conforman dicha política pública (Milani y Pinheiro, 2013), y no en una visión finalista que atienda solo a los objetivos últimos de la política exterior.

A través de un recorrido histórico por las relaciones entre estos dos países y en aras a analizar el estado de los lazos entre Brasilia y Madrid, en este artículo se desglosa en primer lugar los antecedentes de la naturaleza de esas relaciones en las últimas décadas, para con posterioridad abordar las etapas más recientes inicialmente desde la visión española y posteriormente desde la brasileña. Para ello, se incorporan las respectivas perspectivas de política exterior desde ambas cancillerías (Itamaraty y el Palacio de Santa Cruz), enmarcándolas en sus propios procesos regionales y a la luz de los constreñimientos contextuales y estructurales que modulan o delimitan las posibilidades de actuación en el ámbito internacional. Seguidamente se disecciona el escenario actual de relaciones bilaterales y finalmente se intentan extraer una suerte de conclusiones o claves que sirvan de brújula para interpretar adecuadamente estas relaciones.

¹ En este sentido es interesante subrayar la recurrente confusión (a veces deliberada) entre el término Latinoamérica, que englobaría toda la región desde el Río Grande hasta la Patagonia incluyendo el Caribe, y el término Iberoamérica, como concepto geográfico-político acuñado desde los actores políticos españoles (e incluso incorporado por la academia española) para subrayar los lazos e intereses de España (y Portugal) con sus antiguas colonias americanas.

2. Buceando en las relaciones entre Brasil y España

Las relaciones entre Brasil y España a lo largo de casi todo el siglo XX estuvieron mayoritariamente signadas por una cierta indiferencia recíproca. Como apunta Ayllón (2014: 26) la prioridad mutua fue evitar roces o tensiones, lo cual se vio favorecido por el hecho de la escasa interrelación, así como la ausencia de intereses compartidos. Dicho lo cual, ese mutuo perfil bajo no quita que, de un lado, hubiera ciertos lazos culturales de índole cooperativo, aunque, por otro lado, se produjeran puntuales desencuentros políticos como el rechazo brasileño a la entrada de la España franquista en las Naciones Unidas en 1946.

Los respectivos procesos de democratización en ambos países permitirán la normalización de sus relaciones internacionales, así como la ventana de oportunidad para acercarse e interesarse mutuamente. El primer hito en este proceso será la visita oficial del presidente Adolfo Suárez (Arenal, 2011: 178) en agosto de 1979, la primera de la historia de un presidente del Gobierno español a Brasil, y donde se sientan las bases para las nuevas democracias que se consolidarán en ambos países en los años venideros.

A partir de entonces, y como apunta Sanahuja: "Las relaciones bilaterales entre España y Brasil se han desarrollado de manera muy rápida e intensa a partir de tres factores: los procesos de transición y el desarrollo, en ambos casos, de una política exterior democrática; los respectivos procesos de integración regional, en la Unión Europea y en América del Sur; y el crecimiento económico y las oportunidades de comercio e inversión que ello ha generado" (2012: 247).

Así, en base a la definición de política exterior que nos sirve aquí de referencia, en este punto se constata el tránsito desde la mutua irrelevancia donde la relación se basa más en una suerte de sentimentalismo apoyado en una base de valores culturales parcialmente compartidos, hacia una creciente preponderancia de los intereses nacionales que se traducirá en un marcado pragmatismo economicista. De hecho, primero de la mano de las privatizaciones y concesiones del gobierno de Collor de Melo (Ayllón, 2014: 32) y de manera aún más aguda, con la apertura económica de Fernando Henrique Cardoso (Sanahuja, 2012: 248), se facilitaron las condiciones para un importante desembarco de las inversiones económicas de las grandes compañías españolas, que empezaban su primera ola de internacionalización bajo los gobiernos de Felipe González. En solo unos años, "Brasil se convirtió en el primer destino de las inversiones españolas en América Latina, por delante de Argentina y México, y España se situó en el segundo lugar como origen de inversión extranjera directa (IED) en Brasil en la UE-15 y el tercero en el ranking mundial, por detrás de Estados Unidos y los Países Bajos" (Sanahuja, 2012: 248). A pesar de ciertas críticas por una suerte de "neocolonialismo español" de la mano de estas empresas de energía, finanzas, telecomunicaciones, etc., se cimentó una sólida sintonía política entre los gobiernos de José María Aznar y Fernando Henrique Cardoso, donde los objetivos de la política exterior de ambos se sustentaban en el ya mencionado pragmatismo y en la satisfacción de los intereses nacionales definidos en términos de crecimiento económico. De hecho, como señala Ayllón, "la fuerte interconexión económica y el pragmatismo en la relación llevó a supeditar las posiciones políticas divergentes en el campo internacional durante el gobierno Aznar (política exterior española en Venezuela, Cuba y Argentina, guerra de Irak, reforma de Naciones Unidas, proteccionismo europeo, etc.) al avance en los asuntos vinculados a la inversión española y al crecimiento del comercio bilateral" (2014: 27).

Con posterioridad y ya bajo los gobiernos de Aznar y Lula da Silva, y a pesar de las iniciales reticencias mutuas, se produjo otro de los hitos en la relación entre ambos países al intensificarse y plasmarse jurídica y políticamente en la Asociación Estratégica de 2003 (Declaración de Santa Cruz, 2003), que significativamente fue de hecho la primera que España firmó con un país latinoamericano (Sanahuja, 2012: 246). El anuncio tuvo lugar "con motivo de la visita de Lula a España, representando un salto cualitativo en las relaciones bilaterales consistente en la creación de una alianza estratégica que sería implementada con la elaboración de planes bianuales de acciones, con el objetivo de estimular el comercio bilateral, las inversiones y las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR" (Ayllón, 2014: 36). A partir del año siguiente, la victoria electoral de José Luis Rodríguez Zapatero y el buen entendimiento con su par brasileño permitió ampliar y reconfirmar el mutuo interés, más allá de que el Brasil de Lula ya aspirara a jugar en las "grandes ligas de la política mundial" (Caballero, 2011) y fuera reacio tanto a aceptar la injerencia de España en la región latinoamericana como a permitirle tener un peso específico de las Cumbres Iberoamericanas², en lo

² Esta tensión entre la aspiración brasileña "latinoamericana" y la aspiración española "iberoamericana" enmarca de manera muy nítida la idoneidad de matizar entre los dos términos que son frecuentemente utilizados de manera intercambiable por razones políticas.

que consideraba su área de influencia, máxime tras la constitución de Brasilia de 2007 que daba cobertura jurídica al surgimiento del proyecto brasileño de la Unasur (Caballero, 2019b). En la línea del entendimiento mutuo, cabe resaltar la Declaración de Brasilia sobre Consolidación de la Asociación Estratégica de 2005, que aspiraba a abrir la agenda meramente económico-empresarial, a una agenda más social, que incorporara la cooperación, el desarrollo y la lucha contra la pobreza, en consonancia con las propias políticas sociales impulsadas por ambos presidentes. Así mismo, en virtud de esta Declaración se establecía el compromiso de crear una Comisión Ministerial de Diálogo Político España-Brasil con reuniones bianuales y presididas por los ministros de exteriores de ambos países.

Tras esos años de creciente convergencia y análisis compartidos, las condiciones estructurales y coyunturales fomentarán la proliferación de divergencias entre ambos países. De manera notable, la crisis financiera internacional de 2008 y sus severos efectos en España a partir de 2010 motivaron un reforzamiento y ensimismamiento con las políticas de austeridad económica, que se recrudecerían desde la presidencia de Mariano Rajoy con iniciativas como “Marca España”, en virtud de la cual la política exterior española se supeditaba a la proyección económica en una visión muy reduccionista: atracción de inversión extranjera y fomento de las exportaciones. Por el otro lado, a pesar de que en los primeros compases de la crisis financiera internacional Brasil lograra mitigar los efectos negativos gracias a sus exportaciones al área Asia-Pacífico en general y a China en particular, la posterior ralentización de la economía china que demandaba cada vez menos materias primas, unido a la inercia y bajo perfil internacional de la administración de Dilma Rousseff motivaron a su vez una política exterior brasileña exigua, pragmática y reduccionista (Caballero, 2019a). Así, en resumen, “durante los respectivos gobiernos de Dilma Rousseff y de Mariano Rajoy (2011) las relaciones bilaterales se guían por el objetivo de buscar caminos conjuntos de cooperación económica que permitan a España superar su crisis y a Brasil maximizar su papel de potencia emergente” (Ayllón 2014: 27).

Tras el lapso del gobierno de Michel Temer, que ascendió al poder a raíz del *impeachment* a la presidenta, la llegada al Planalto del presidente Jair Bolsonaro redefinirá gran parte de la política exterior brasileña (Caballero y Crescentino, 2020). En lo que concierne a las relaciones con España, estas pasarán a un segundo plano toda vez que la prioridad manifiesta apuntará a fortalecer la sintonía con la administración de Donald Trump, así como a redefinir el rol de Brasil en la región (por ejemplo, con su abrupta salida de la Unasur). Casi en paralelo, y como veremos con más detalle más adelante, la llegada a la Moncloa de Pedro Sánchez en junio de 2018 también recalibrará la brújula de la política exterior española, aspirando a retomar el multilateralismo que ya fuera seña de identidad del gobierno Zapatero.

Sintetizando, “en un breve espacio de tiempo de apenas doce años, el que transcurrió entre el inicio del primer gobierno de Cardoso (1995) y el final del primer mandato de Lula (2006), las relaciones entre España y Brasil pasaron de una situación de irrelevancia mutua y ausencia de intereses a otra muy distinta de fuerte y acelerada intensificación que se materializó, en 2003, en la constitución formal de una asociación estratégica con mecanismos de diálogo político, concertación multilateral y cooperación reforzada en diversos ámbitos (inversiones, comercio, ciencia y tecnología, cultura, etc.)” (Ayllón, 2014: 26). Aunque la sintonía política permitiera en un primer momento ahondar en acuerdos más políticos, posteriormente elementos estructurales (crisis económica) y agenciales (cambios presidenciales) motivaron una nueva disminución de la intensidad de las relaciones con lo que se volvía, nuevamente, al limitado interés pragmático-económico sin capacidad para incluir otros ámbitos más ambiciosos en la agenda bilateral.

3. Condicionantes de política exterior en España

Aunque el objetivo de este trabajo no sea el análisis de la política exterior de España *per se*, sí se antoja necesario hacer una breve contextualización de la misma para entender tanto el lugar de Brasil como los rasgos y condicionantes que enmarcan dicha política pública. Siguiendo a Celestino del Arenal (2008), podemos clasificar –de manera muy telegráfica– diversas fases de la política exterior española en los primeros años de transición a la democracia: (i) una suerte de “consenso tácito” (1976-1980), en el que se fijan Europa e Iberoamérica como prioridades; (ii) una fase “constituyente en materia de política exterior” (1980-1986), en la que se fijan las relaciones con Estados Unidos vía OTAN y se culmina la adhesión al proyecto europeo; (iii) una fase de “concreción” (1986-1988), en la cual se consolidan las grandes líneas de política exterior esbozadas y se dan las condiciones de posibilidad para desplegar una política exterior democrática y europea.

Desde lo que se denomina como “política exterior normalizada”, esto es, a partir de 1988, asistimos a poco más de un lustro donde no solo prima el consenso general entre los distintos actores que definen y participan en la elaboración y ejecución de la política exterior, sino que de hecho asistimos a lo que podríamos considerar como la etapa dorada de la diplomacia española coincidiendo con los últimos años de los gobiernos de Felipe González. Esta fase exitosa se materializa tanto en la ambición en la agenda internacional y el multilateralismo (baste mencionar como ejemplos el intento de mediación en el conflicto árabe-israelí, albergando la Conferencia de paz de Madrid en 1991, así como la firma del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente concluido en Madrid en octubre de 1991), como en la capacidad para “europeizar” las específicas visiones españolas hacia sus dos regiones de máximo interés: Latinoamérica y la vecindad sur del Mediterráneo. En relación con la primera, el establecimiento de las Cumbres Iberoamericanas desde 1991, no solo permitirán un mayor acercamiento con la región, sino que generarán legitimidad para que Madrid sea un interlocutor privilegiado –y se erija en “puente”– entre Europa y Latinoamérica, al menos a lo largo de los años 90’s, que culminará con la Asociación Estratégica Birregional euro-latinoamericana en 1999 (Ayuso y Caballero, 2018; Sanahuja, 2013). Y en relación con la segunda región referida, el lanzamiento del Proceso de Barcelona en 1995 regionalizará y legitimará la mirada española hacia la cuenca mediterránea, al menos hasta la implementación de la *European Neighbourhood Policy* en 2004 y la posterior iniciativa francesa de la Unión por el Mediterráneo impulsada por el presidente Sarkozy en 2007.

Concretamente, en lo que concierne a las relaciones entre España y Latinoamérica, como ya se ha dicho, Brasil no va a ser considerado como el actor principal en un inicio. De hecho, no será casual que el impulso a las cumbres iberoamericanas se haga conjuntamente con el otro gigante latinoamericano: México –a raíz de las negociaciones personales con su presidente Carlos Salinas de Gortari–, que acogerá la primera cita en Guadalajara (1991), aunque muy pronto será interiorizado por los tres actores (Cortés Lastra, 2013:141), como denotan las sedes elegidas para albergar las dos cumbres siguientes (Madrid, 1992 y Salvador de Bahía, 1993). Como es bien sabido, con el paso del tiempo, las cumbres no solo han ido perdiendo interés por parte de muchos actores latinoamericanos que las percibían como un instrumento de penetración española en la región³, sino que así mismo se sometieron a una profunda reflexión para reevaluar la necesidad de “latinoamericanización o desespañolización de las cumbres” (Valle Gálvez, 2013:31). Un buen ejercicio en estos continuos procesos de reevaluación fue el informe encargado, precisamente, al expresidente brasileño Fernando Henrique Cardoso en la Cumbre de Bávaro (República Dominicana, 2002) que “supuso una importante reflexión política sobre los valores que nos distinguen como comunidad, propugnó la profundización del diálogo político, la priorización de algunas líneas de cooperación y el establecimiento de una Secretaría permanente Iberoamericana” (Casas, 2013:131). Más allá de la idoneidad de esta “diplomacia de cumbres” como ejercicio de democracia deliberativa y, a pesar de sus limitaciones por la fatiga informalmente calificada de “cumbritis”, nos es de utilidad en el marco de esta investigación para entender no solo el foco de España en la región, sino en qué medida Brasil entra en esta ecuación. Y en este sentido hay un episodio sintomático que puede arrojar luz: la celebración de la XXII Cumbre Iberoamericana en Cádiz (2012) conmemorando el bicentenario de la Constitución de Cádiz. El esfuerzo organizativo de un evento con tamaño carga simbólica motivó la movilización de todos los resortes diplomáticos para garantizar una nutrida representación de jefes de estado latinoamericanos, máxime cuando la debilidad de España y Portugal por los rigores de la crisis económica hacían menos atractivo este foro.

En el caso de Brasil, aparte de la excesiva proliferación y solapamiento de cumbres (regionales como Unasur, Mercosur, Celac...; interregionales como la UE-Celac, que tendría lugar en enero de 2013; y globales como el G20, BRICS...), los incentivos eran escasos para un país que consideraba que estaba ya convocado a los foros de gobernanza global donde se dirimían los principales asuntos mundiales. De hecho, la ausencia

³ Es sintomático el hecho de valorar el éxito de las Cumbres por la asistencia de líderes y no por los resultados realmente obtenidos, ya no solo por parte de algunos académicos, sino desde el propio Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Sirva como ejemplo la nota del ministerio en relación con la última cumbre en Guatemala en 2018: “Esta fue una de las cumbres con mejor asistencia en la última década, contando con la presencia de 18 líderes entre jefes de Estado y de Gobierno, y con apenas tres Estados ausentes”. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Iberoamerica/Paginas/LasCumbresIberoamericanas.aspx> (último acceso 27 enero 2021).

confirmada de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, además de crecientes tensiones por una hipotética presencia del “suspendido” presidente paraguayo, Federico Franco, hizo aún más imperiosa la necesidad de garantizar la asistencia de la presidenta Dilma Rousseff, quien finalmente confirmó dicho extremo ante la invitación directa del rey de España en su visita oficial a Brasil. En definitiva, más allá de que en una primera visión simplista pueda valorarse como un éxito y prueba del interés mutuo; al contrario, una reflexión con más perspectiva crítica permite concluir que hay que interpretar que las dudas y falta de incentivo por parte brasileña, a pesar de su presencia *de facto* en la cumbre por cortesía diplomática, denotan tanto las debilidades intrínsecas a las propias cumbres iberoamericanas como la falta de engranaje político entre Madrid y Brasilia en unos años que, como ya se ha dicho, estaban principalmente sustentadas por una estrecha visión reduccionista, economicista y pragmática de política exterior.

4. Condicionantes de política exterior en Brasil

La política exterior brasileña, al igual que las del resto de países de la región latinoamericana (Briceño y Simonoff, 2017; Actis y Malacalza, 2021), ha estado históricamente marcada por la búsqueda de autonomía (Jaguaribe, 1979) y, aún hoy, se erige en la brújula para dirimir el posicionamiento brasileño en el mundo (Caballero y Crescentino, 2020). Esa idea de autonomía, aunque definida de maneras muy diversas según el período, pareciera manar de las expectativas brasileñas de liberarse de influencias externas, derivadas del período colonial y de una visión preponderantemente estructuralista del mundo donde poder ganar mayor margen de actuación para desplegar sus propias políticas y, por ende, satisfacer de mejor manera tanto sus legítimos intereses nacionales, así como amoldarse y reacomodar sus valores culturales.

Empero, el relato dominante sobre la profesionalidad diplomática y continuidad de las grandes líneas de política exterior de Itamaraty, diseñadas desde el Barón do Rio Branco (1845-1912) y con independencia del inquilino que ostente la presidencia, es cuando menos cuestionable y susceptible de ser matizada. Como analizan Caballero y Crescentino (2020), se pueden distinguir nítidamente dos explicaciones de la política exterior de Itamaraty al interior de Brasil: en virtud de las Escuelas de Brasilia y São Paulo (Vigevani y Cepaluni, 2009), una formulación más estructural e histórica que subraya la idea de continuidad y que fomenta el susodicho relato de consolidación del estado-nación brasileño; y por otro lado, en base a la Escuela de Río de Janeiro (Lima y Pinheiro, 2018), una formulación más vinculada a la ciencia política, entendiendo la política exterior como una política pública más y, por tanto, supeditada a la pluralidad de actores que actúan en la conformación de su agenda. Esta segunda explicación, como indirectamente se apuntaba más arriba de la mano de Milani y Pinheiro (2013), está más en consonancia con los cambios y diversas fases por las que han transitado las relaciones entre España y Brasil a lo largo de las últimas décadas, donde el rol del presidente –y, subsidiariamente, de los respectivos ministros de exteriores– han tenido gran relevancia a la hora de enfatizar las prioridades.

Al mismo tiempo, en el seno de Itamaraty han convivido distintas “familias políticas” (Saraiva, 2020: 9-10), donde se puede distinguir claramente entre los autonomistas y los institucionalistas pragmáticos. Por ejemplo, estos últimos tuvieron especial peso en los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, lo cual coadyuvó al mencionado boom del mutuo interés hispano-brasileño en esos años y la fuerte sintonía ideológica con el gobierno de José María Aznar que, como ya se apuntó, se tradujo en grandes flujos de inversión y la internacionalización de gran parte del tejido empresarial español gracias a las condiciones favorables desplegadas por esos institucionalistas pragmáticos.

Por otra parte, en relación con los autonomistas, y aunque este concepto ha mutado e incorporado distintos adjetivos calificativos a lo largo del tiempo, sí es destacable cómo se matiza desde la llegada del Partido de los Trabajadores al poder. El presidente Lula, con su ministro de relaciones exteriores, Celso Amorim y su política exterior “activa y altiva” (Amorim, 2013), junto con el asesor presidencial para asuntos exteriores, Marco Aurelio García, y el secretario general, Samuel Pinheiro Guimarães, introdujeron un matiz regionalista –sudamericano– y de proyección global al rol de Brasil en el escenario internacional. No obstante, estos análisis de las distintas corrientes en el seno de Itamaraty, además de refutar la simplificación de la continuidad y la pretendida coherencia monolítica de la política exterior brasileña, nos permiten identificar hacia dónde se dirigen los focos desde Brasilia y qué ámbitos o países están bajo el radar.

En este sentido, una diferenciación más exhaustiva nos permitiría analizar mejor el peso de la relación con España desde una óptica brasileña. Así, siguiendo a Crescentino y Caballero (en imprenta) se puede

distinguir entre “americanistas, que subrayan la necesaria sintonía con Washington como la mejor brújula para obtener créditos en política exterior; autonomistas, que defienden una inserción activa de Brasil en las instituciones globales, diversificando sus relaciones con otros actores del Sur para contrapesar el poder de las potencias occidentales y ampliar el margen de acción en el escenario internacional; e institucionalistas pragmáticos, que apoyan la inserción brasileña de la mano de los regímenes internacionales de cariz liberal, al considerar que pueden favorecer el desarrollo económico”. En base a esto, el peso del enfoque americanista en la administración Bolsonaro explica la “nueva irrelevancia” de España para Brasilia, que en este caso no es recíproca como veremos en el siguiente epígrafe. En definitiva, más allá del evidente peso económico de la relación bilateral (Alonso Santos, 2018; ELCANO, 2014), las relaciones políticas con la Unión Europea en su conjunto se tensionan severamente tanto por las críticas a la política ambientalista de Bolsonaro (o, de hecho, por la falta de ella), como por escaladas dialécticas que no favorecen las condiciones de posibilidad para establecer foros y diálogos constructivos.

5. Relaciones bilaterales en base al escenario actual

Finalmente, la fase más reciente signada por los gobiernos de Jair Bolsonaro y Pedro Sánchez, subraya en gran parte la dimensión de agencia. Ambos países afrontan simultáneamente muchos de los desafíos comunes planteados estructuralmente en el contexto internacional: desde la crisis de la globalización, con su consiguiente creciente desafección sociopolítica y la extenuación de los recursos ambientales (Sanahuja, 2018), hasta la crisis sanitaria y la aceleración de tendencias preexistentes, pero agudizadas, por la pandemia de la Covid-19 (Haass, 2020; Rodrik, 2020). Sin embargo, la capacidad de acción y las cosmovisiones de los tomadores de decisiones difieren ostensiblemente. La política exterior, entendida como política pública sujeta a las formulaciones e intereses por parte de la pluralidad de actores que la diseñan, tiene un marcado cariz presidencialista en el contexto latinoamericano y aún más si cabe en la política exterior en Brasil (Danese, 2017; Burges y Chagas-Bastos, 2017). Del mismo modo, aunque con características diferentes también se aprecia ese rasgo presidencialista en el diseño, elaboración y ejecución de la política exterior de España (Carnero y Martín, 2011). Esto se evidencia de la mano de la presentación en el Congreso de los Diputados –mientras se escriben estas líneas en los primeros meses de 2021– de la nueva Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 (EAE), que incorpora la personal forma de entender a España y al mundo del gobierno de Pedro Sánchez. Y en ambos países, como desglosamos a continuación, los márgenes de agencia en el tablero de juego estructural, lejos de converger, subrayan las divergencias.

En el caso español, además de la apuesta por el “multilateralismo reformado y reforzado”, se reafirma la priorización de la política europea –máxime desde diciembre de 2019 con el anterior canciller, Josep Borrell, fungiendo en la actualidad como Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, así como Vicepresidente de la Comisión Europea–. En el susodicho documento preliminar de la EAE, además de un diagnóstico holístico e integral en base a cuatro fracturas (socioeconómica, ecológica y ambiental, tecnológica, y política y de gobernanza), se plantean dos posibles respuestas (centrífugas y de desunión, o centrípetas y de inclusión). En este sentido, los mecanismos que se detallan en esas líneas generales apuntan a una capacidad de agencia que enfatiza esta idea de inclusión y diversidad (por ejemplo, “una política exterior feminista y de promoción de la diversidad”, o también el colocar “la seguridad humana en el centro de la agenda”), en contraposición a posicionamientos como el del actual gobierno brasileño, que a los ojos de la EAE se tipificaría entre las llamadas “respuestas centrífugas” y de naturaleza populista, confrontativa y negacionista.

Desde el lado brasileño cabe decir que su política exterior conforma su base americanista desde el propio Planalto de la mano del presidente Bolsonaro, su hijo Eduardo Bolsonaro, su asesor en política internacional Martins y su ministro de relaciones exteriores Araújo, aunque también tiene sus contrapesos de institucionalismo pragmático en el seno del propio gobierno de la mano del vicepresidente Mourão, o la ministra de agricultura Cristina (Crescentino y Caballero, en imprenta), además de los necesarios y complicados equilibrios entre los tres *lobbies* que sustentan al presidente Bolsonaro, esto es, la triple B: los grandes empresarios agrarios, que apuestan por el aperturismo a la exportación –buey–; las iglesias reaccionarias, que promueven el neoconservadurismo –biblia–; y las fuerzas de seguridad, que piden ley y orden a cualquier precio –bala–.

En línea con lo aquí dicho, un buen termómetro para ver el cambio de fase y las divergencias actuales podría venir del seguimiento de las ya mencionadas Comisiones Ministeriales de Diálogo Político Brasil-España, que se establecieron formalmente a raíz de la Declaración de Brasilia de 2005, pero no se implementaron hasta 2012 (al igual que la creación de la Fundación Consejo España-Brasil). Un breve repaso por las mismas nos permite desentrañar cómo, por ejemplo, la de 2014 en Madrid, con la visita del canciller de Dilma Rousseff, Luiz Alberto Figueiredo Machado, más allá de las declaraciones retóricas, estuvo centrada específicamente en las relaciones económicas y comerciales⁴. Del mismo modo, la visita del presidente Mariano Rajoy a Brasil en abril de 2017 permitió reforzar la agenda económica. Aunque se volviera a hacer énfasis en retomar el diálogo político –tras la no celebración de la susodicha comisión ministerial en 2016–, el evento central de la visita, esto es, la celebración del I Foro España-Brasil organizado en São Paulo por la Fundación Consejo España-Brasil⁵, fue de cariz empresarial, ahondando en la política exterior economicista, reduccionista y pragmática que ya se ha apuntado.

Sin embargo, en el breve espacio de convivencia entre el gobierno Sánchez y el gobierno Temer se retomaron las Comisiones Ministeriales en octubre de 2018 en Madrid, presididas por los entonces respectivos ministros de exteriores, Aloysio Nunes y Josep Borrell. En esta ocasión, la agenda sí trascendió las meras relaciones comerciales para subrayar desde la creciente movilidad académica y cooperación educativa, hasta la promoción del multilateralismo y el respaldo al acuerdo UE-Mercosur, pasando por el impulso a las Cumbres Iberoamericanas⁶. No obstante, la llegada al poder de Bolsonaro y su redefinición de política exterior de la mano de su canciller Araújo, sumado a las dificultades generadas por la pandemia del Covid-19, volvieron a romper la periodicidad de este foro que debería haberse reunido nuevamente en 2020. De hecho, tal y como manifestó la secretaria de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, Cristina Gallach, en la reunión del patronato de la Fundación Consejo España-Brasil en diciembre de 2020, las relaciones bilaterales entre ambos países son “importantes, pero difíciles”; en resumen, permiten un “moderado optimismo”, además de que es probable que se retomen estas Comisiones Ministeriales a lo largo del primer semestre del 2021. A la espera de ver si estos hechos se materializan, cabe enfatizar que las divergencias actuales descansan principalmente sobre los actores que marcan las respectivas agendas de política exterior entre los dos países.

6. Conclusiones

A través del análisis del proceso histórico de relaciones político-diplomáticas entre España y Brasil a lo largo de las últimas décadas, este artículo ha abordado los rasgos distintivos de las políticas exteriores de ambos países con la intención, no solo de hacer una necesaria revisión y actualización del proceso de interacción bilateral y los intereses compartidos por ambos, sino también de reflexionar sobre cómo se construyen y formulan las prioridades de política exterior desde el Palacio de Santa Cruz y desde Itamaraty.

En este abordaje longitudinal se han evidenciado las diferentes fases de esta relación: desde una inicial “irrelevancia mutua” sustentada por un inicial sentimentalismo basado en valores culturales hasta un fuerte pragmatismo para satisfacer los intereses nacionales definidos en términos económicos (inversiones,

⁴ Más información en: <https://www.icndiario.com/2014/03/acuerdan-apertura-de-la-comision-ministerial-de-dialogo-politico-espana-brasil/> (último acceso 26 enero 2021).

⁵ Para un mayor detalle de la información de la visita, consultar:

<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/240417DeclaracionEspa%C3%B1aBrasil.pdf> o

https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/declaracion-conjunta-con-ocasion-de-la-visita-del-presidente-del-gobierno-del-reino-de-espana-a-brasil-24-e-25-de-abril-de-2017 (último acceso 26 enero 2021). Así mismo, como se recoge en la web de la Fundación Consejo España-Brasil (<http://www.espanha-brasil.org/>), además del

premio a Fernando Henrique Cardoso para subrayar la primera fase de sintonía económica entre FHC y Aznar, “durante la reunión, ambos presidentes [Temer y Rajoy] subrayaron la importancia de las relaciones económicas bilaterales entre España y Brasil, socios estratégicos desde el año 2003, y acordaron trabajar para promover las inversiones de empresas españolas en Brasil y viceversa. El Gobierno brasileño, además, invitó a las empresas españolas a participar en los concursos de concesión de infraestructuras de transporte y energía”.

⁶ Más información en:

http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2018_NOTAS_P/20181011_NOTA117.aspx (último acceso 26 enero 2021).

internacionalización empresarial, sintonía respecto al institucionalismo liberal). Este mismo escenario de convergencia económico-comercial se ha producido en dos momentos distintos y con matices diferenciadores: en una fase incipiente y emergente de la mano de la sintonía entre Fernando Henrique Cardoso y José María Aznar, así como en una fase de inercia de política exterior y reacción a la crisis financiera internacional en los gobiernos de Mariano Rajoy y Dilma Rousseff.

Por otra parte, en el ínterin entre los dos susodichos períodos se abrió una fase exploratoria que aspiraba a una ampliación de la agenda de temas compartidos, que emergió en el 2003 con la firma de la Asociación Estratégica y que intentó tomar vuelo con la sintonía política y sus comunes sensibilidades hacia el desarrollo por parte de Lula da Silva y José Luis Rodríguez Zapatero. Sin embargo, en estas circunstancias la debilidad de la política exterior española post-intervención en Irak y la necesaria reconstrucción del multilateralismo por parte del nuevo gobierno socialista choca con la tendencia ascendente “activa y altiva” y la ambición brasileña de centrarse en la región sudamericana como trampolín para intentar proyectarse como *global player* (Malamud, 2011). En esa fase serán, por tanto, los constreñimientos más de cariz estructural, los que evidencien que ambos países, a pesar de los esfuerzos por converger, no se encuentran en la misma página.

Podemos, por tanto, concluir reafirmando que más allá de las obvias, y mutuamente satisfactorias, relaciones económico-comerciales entre Brasilia y Madrid, empero el desconocimiento mutuo sigue siendo un freno para una mayor convergencia de las agendas de política exterior. Pero que, incluso aún más relevante para explicar fases de “desencuentro” como la actual son los factores agenciales en la medida en que tanto Itamaraty como el Palacio de Santa Cruz se ven fuertemente impregnados por las marcadamente divergentes cosmovisiones de cada uno de los dos gobiernos. Mientras el Planalto y la Moncloa vean y expliquen el mundo y el rol de sus respectivos países desde ópticas tan irreconciliables, solo quedará espacio para una diplomacia empresarial (Huub, 2013) e iniciativas de cooperación cultural y técnica, fomentados en ambos casos por empresas y sociedad civil, pero difícilmente canalizables al más alto nivel gubernamental.

Referencias bibliográficas

- Actis, E. y Malacalza, B. (2021): “Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida”, *Nueva Sociedad*, 291. Disponible en web: <https://nuso.org/articulo/las-politicas-exteriores-de-america-latina-en-tiempos-de-autonomia-liquida/>
- Alonso Santos, J.L. (2018): “Relaciones comerciales entre España y Brasil. Las exportaciones de España en el siglo XXI”, *Revista de Estudios Brasileños*, 5 (9):11-28. <https://doi.org/10.14201/reb2018591128>
- Amorim, C. (2013): *Breves narrativas diplomáticas*. San Pablo: Benvirá.
- Arenal, C. (2008) “Consenso y disenso en la política exterior de España”, *Documento de Trabajo Real Instituto Elcano*, 25. Madrid.
- (2011): *Política Exterior de España y Relaciones con América Latina: Iberoamericanidad, Europeización y Atlantismo en la Política Exterior Española*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Ayllón, B. (2014): “De la asociación estratégica a la crisis: las relaciones hispano-brasileñas en un contexto de cambios estructurales”, *Revista de Estudios Brasileños*, 1 (1): 25-44. <https://doi.org/10.14201/reb2014112544>
- Ayuso, A. y Caballero, S. (2018): *El interregionalismo de la Unión Europea (UE) con América Latina*. Bogotá: Ed. Universidad Cooperativa de Colombia. <https://doi.org/10.16925/9789587601039>
- Beneyto, J.M. (2011): “La política exterior española en el nuevo escenario mundial”, en Beneyto, J. M. y Pereira, J. C. dirs.: *Política exterior española: un balance de futuro*: 19-60. Madrid. Ed. CEU.
- Briceño Ruiz, J. y Simonoff, A. (2017): “La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales”, *Estudios Internacionales*, 49 (186): 39-89. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2017.45218>
- Burges, S. W. y Chagas-Bastos, F.H. (2017): “The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy” *Policy Studies*, vol.38, no.3, pp.277-290. <http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2017.1290228>
- Caballero, S. (2011): “Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54 (2): 158-172. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292011000200008>

- Caballero, S. (2019a): "Política exterior brasileña tras Lula: inercia y caída", en *Política brasileña en español. De la crisis al impeachment*. Editorial de la Universidad Nacional de Entre Ríos (EDUNER).
- (2019b): "UNASUR and the state-centric perspective of security in South America", *CUPEA Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 129: 7-19. <https://doi.org/10.35305/cc.vi129.13>
- Caballero, S. y Crescentino, D. (2020): "From the quest for autonomy to the dual break: structural and agential changes in Brazil's foreign policy during the 21st century", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 63 (1): 20. <https://doi.org/10.1590/0034-7329202000111>
- Carnero Fernández, A. y Martín Frías, J. (2011): "¿Hacia una presidencialización de la Política Exterior? Algunas reflexiones sobre nuestra historia reciente (1973-2004)", en Beneyto, J. M. y Pereira, J. C. dirs.: *Política exterior española: un balance de futuro*. 631-650. Madrid: Ed. CEU.
- Cortés Lastra, R. (2013): "El futuro de las Cumbres Iberoamericanas", en Valle Gálvez, J. A., González García, I. y Acosta Sánchez, M. A. coords.: *La cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina*. 141-146. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Crescentino, D. y Caballero, S. (en imprenta): "Arquitectura de la política exterior brasileña: autonomistas, institucionalistas pragmáticos y americanistas en Itamaraty", *Araucaria*.
- Danese, S. (2017): *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Brasília: FUNAG.
- ELCANO (2014): *Informe Elcano Relaciones España-Brasil. Nº 16*. Madrid: Instituto El Cano.
- Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*, Gobierno de España, borrador del 23 de enero de 2021. Disponible en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/EIMinisterioInforma/Documents/Proyecto%20Estrategia%20Accio%CC%81n%20Exterior%202021-2024.pdf>
- García Casas, F. (2013): "Sobre el futuro de las cumbres iberoamericanas", en Valle Gálvez, J. A., González García, I. y Acosta Sánchez, M. A. coords.: *La cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina*. 129-140. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Haass, R. (2020): "The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It", *Foreign Affairs*, July/August.
- Huub, R (2013): "Diplomacy means business", *Windesheimreeks Kennis En Onderzoek*, 46.
- Jaguaribe, H. (1979): "Autonomía periférica y autonomía céntrica", *Estudios Internacionales*, 12 (46): 91-130. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2011.16458>
- Lima, M.R.S. y Pinheiro, L. (2018): "Between Autonomy and Dependency: the Place of Agency in Brazilian Foreign Policy", *Brazilian Political Science Review*, 12 (3): 1-22. <https://doi.org/10.1590/1981-3821201800030003>
- Malamud, A. (2011) "A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy", *Latin American Politics and Society*, 53 (3): 1-24. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00123.x>
- Milani, C. y Pinheiro, L. (2013): "Política exterior brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública", *Contexto internacional*, 35 (1): 11-41. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>
- Rodrik, D. (2000): "Will COVID 19 Remake the World?", *Project Syndicate*.
- Sanahuja, J. A. (2012): "Un Brasil suramericano y una España europeizada: relaciones en el marco iberoamericano", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97-98: 245-261.
- (2013): "Hacia un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe", *Informe Fundación EU-LAC*. Hamburg.
- (2018): "Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe", en *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales*. Publisher: Icaria / CRIES.
- Saraiva, M. G. (2020): "The democratic regime and the changes in Brazilian foreign policy towards South America", *Bras. Political Sci. Rev.*, 14 (3). <https://doi.org/10.1590/1981-3821202000030001>
- Valle Gálvez, J.A., González García, I. y Acosta Sánchez, M.A. coords. (2013): *La cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.
- Vigevani, T. y Cepaluni, G. (2009): *Brazilian Foreign Policy in Changing Times. The Quest for Autonomy from Sarney to Lula*. Lanham: Lexington Books.
- Zweig, S. (1941): *Brazil: Land of the Future*. Nuevo York: The Viking Press.

Breve CV del autor

Sergio Caballero es Doctor en Relaciones Internacionales y Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la UAM. Desde 2016 es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Deusto (Bilbao), donde ha sido Vicedecano de Investigación y RRII. Actualmente es Director de la Cátedra Unesco (UD) e Investigador Principal del equipo de Relaciones Internacionales y Seguridad Multidimensional.

Significados sobre la ciudadanía múltiple: el caso de los argentinos que retornan desde España con pasaporte europeo *The meanings of multiple citizenship: The case of Argentinians who return from Spain with an European Passport*

Patricia Jimena Rivero

 <http://orcid.org/0000-0002-6048-8349>

Instituto de Humanidades (IDH-CONICET), Argentina.
patriciaj.rivero@gmail.com

Candelaria Martínez

 <https://orcid.org/0000-0002-1504-7800>

Universidad Nacional de Villa María, Argentina.
cande_16mart@hotmail.com

Recibido: 02-02-2021
Aceptado: 29-03-2021



Resumen

Si bien la crisis argentina de 2001 produjo el mayor éxodo de argentinos hacia España, la llegada de la posterior crisis de 2008 originó una serie de desplazamientos en sentido inverso: los argentinos cesaron de emigrar hacia el país europeo para emprender el regreso a su país de origen. En este proceso de retorno los migrantes movilizaban ciertos recursos, siendo uno de los más significativos el pasaporte europeo. El objetivo de este artículo es identificar los significados que los retornados le otorgan a la ciudadanía múltiple o doble nacionalidad. Para ello, a través de 32 entrevistas semi-estructuradas, se analizan los relatos de aquellos retornados que poseen ciudadanía europea a través de sus ancestros (nacionalidad adscripta) y de los que la han adquirido después de su estancia migratoria en España (nacionalidad adquirida). Los resultados muestran que los significados identificados difieren según el perfil, sea este adscripto o adquirido, pero poseen puntos en común. Uno de los más significativos es que la ciudadanía múltiple implica un proceso de acumulación de capital para suplir deficiencias de la ciudadanía de origen al tiempo que puede facilitar la movilidad geográfica y social, y con ella transformarse en otras formas de capital (humano, financiero, social).

Palabras clave: ciudadanía múltiple, doble nacionalidad, migración de retorno, pasaportes, transnacionalismo.

Abstract

Although the Argentine crisis of 2001 led about the largest exodus of Argentinians to Spain, the later advent of the crisis of 2008 originates a series of displacements in an opposite direction: Argentinians stop emigrating to the European country to begin the return to their country of origin. In this return process, migrants mobilized certain resources, being the European passport, one of the most significant. The objective of this paper is to identify the meanings that returnees assign to either multiple citizenship or dual citizenship. To this end, 32 semi-structured interviews were conducted in order to analyze the narration of those who possess European citizenship through their ancestors (ascript citizenship) and those who have acquired it after their migratory stay in Spain (acquired citizenship). Results show that the identified meanings differ according to the profile, whether it is ascribed or acquired, yet they share common ground. One of the most relevant findings is that multiple citizenship involves a capital accumulation process that compensates the deficiencies of the origin nationality. At the same time, it can facilitate geographical and social mobility and, as a result, to transform itself into another way of capital (human, financial or social).

Key words: multiple citizenship, dual citizenship, return migration, passports, transnationalism.

Sumario

1. Introducción | 2. Marco Teórico | 2.1 Hacia una definición de la ciudadanía múltiple y la doble nacionalidad | 2.2 Aportes de la perspectiva transnacional para el análisis de la ciudadanía múltiple en personas migrantes | 3. Contextualización del caso: formas de poseer la nacionalidad española, por adscripción y por adquisición | 3.1 Nacionalidad española (o de otro país europeo) por adscripción | 3.2 Nacionalidad española por adquisición | 4. Metodología | 5. Resultados: análisis de las entrevistas | 5.1 Emigrar y retornar con pasaporte europeo: significados en torno a la condición de adscripción europea | 5.2 Emigrar con pasaporte argentino y retornar con pasaporte europeo: significados en torno a la adquisición de una nueva ciudadanía | 6. Conclusiones | Referencias bibliográficas

Cómo citar este artículo

Rivero, P.J. y Martínez, C. (2021): "Significados sobre la ciudadanía múltiple: el caso de los argentinos que retornan desde España con pasaporte europeo", *methaodos. revista de ciencias sociales*, 9 (1): 135-151. <http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.443>

1. Introducción¹

Los procesos migratorios que enlazan las sociedades argentina y española detentan de larga data. En un primer momento, la migración española –en el caso de Argentina como país de destino– comienza a cobrar importancia desde 1870 y se extiende hasta más allá de la década de 1930. Luego, a lo largo de los años, el flujo de personas se ha modificado en sentido inverso y España se ha ido constituyendo como un país de recepción para las y los argentinos. La época de mayores desplazamientos Sur-Norte ha sido sin duda aquella que corresponde al “boom migratorio: los huidos del corralito” (Actis y Esteban, 2008).

De ahí que, al revertirse los papeles que jugaron estos países históricamente, se generó un fuerte incentivo para que las personas descendientes de emigrantes europeos intenten recuperar un pasaporte de la Unión Europea a través de sus ancestros, como una “estrategia de salida” en tiempos de crisis económica.² A partir del año 2000, Esteban (2015, 2017) aprecia un aumento significativo de las nacionalizaciones, lo que contribuiría a un paulatino descenso de las personas en situación irregular (del 73% en 2001 al 36% en 2004).

Sin embargo, con la llegada de la crisis financiera global de 2008 y su penetrante impacto en la pérdida de dinamismo de la economía española, se originaron una serie de desplazamientos en sentido inverso: las y los argentinos cesaron de emigrar hacia el país europeo para emprender el regreso a su país de origen. Pese a este suceso, para muchas personas migrantes la posesión de una ciudadanía europea es un objetivo clave a asegurar antes del retorno, para capitalizar la experiencia migratoria en un activo que podrá ser transmitido intergeneracionalmente y permitirá el ejercicio de futuras movilidades (Mateos, 2015).

El debate de la ciudadanía múltiple o doble nacionalidad es un tema interesante de debatir en el marco de la migración argentina hacia España en tanto posee ciertas especificidades que lo hacen un caso sui generis en relación con otras experiencias latinoamericanas: su larga trayectoria de migración transgeneracional. De esta forma, las y los argentinos poseen ventajas muy por encima de todo el conjunto de migrantes. Así mismo, se debe considerar que aparte de la posibilidad de obtención de la ciudadanía a través de los ancestros, una gran parte de personas de nacionalidad argentina retornadas con posterioridad al 2008 regresaron con nacionalidad española (bajo la modalidad “adquirida”).

En este trabajo distinguimos dos vías para poseer una nacionalidad europea además de la argentina: la “ciudadanía por adscripción” y la “ciudadanía por adquisición”. La ciudadanía por adscripción refiere al acceso o recuperación de la ciudadanía de los ancestros sin necesidad, muchas veces, de renunciar a la nacionalidad de origen. Por el contrario, la ciudadanía por adquisición refiere a la acción por la cual una persona obtiene la nacionalidad del país de residencia, habiendo tenido previamente bien la nacionalidad de otro país o bien la condición de apátrida (sin reconocimiento de nacionalidad por parte de ningún Estado).

Son varios los trabajos que exploran la relación entre migración y ciudadanía múltiple. A nivel internacional se encuentra el trabajo de Faits y Kivisto (2007) que explora la transición de las formas de ciudadanía unitarias a las múltiples en todo el mundo o el de Blatter (2011: 769) que aborda la relación entre la doble ciudadanía y las teorías de la democracia donde se revela que la doble ciudadanía estimula el perfeccionamiento, la ampliación y la reconceptualización de estas teorías para un mundo en proceso de transnacionalización. Para el caso Argentina-España, Mateos (2015) analiza las trayectorias hacia la ciudadanía múltiple de los llamados “euro-latinoamericanos”, Vono de Vilhena (2010) presenta la situación de preferencia por el Estado y sociedad española hacia los inmigrantes de origen latinoamericano para asentarse y obtener la ciudadanía. También se encuentran el de Izquierdo y Chao (2015) que analiza el acceso a la nacionalidad por parte de descendientes de españoles y la llamada Ley de Memoria Histórica, como los que realizan un recorrido histórico sobre el impacto de los cambios de la ley de inmigración y ciudadanía española en la llegada, asentamiento y respectivos privilegios de inmigrantes de origen argentino (Vives González, 2011).

¹ El artículo se desprende del proyecto “Nuevos debates metodológicos en torno al campo multidisciplinar de estudios migratorios en Argentina”, dirigido por Angélica Alvites Baiadera y codirigido por Andrés Manuel Pereira. Ente financiador: Universidad Nacional de Villa María (UNVM), Res. Rectoral 415 (periodo de ejecución: 2020-2022). La primera autora agradece al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) por financiar su beca postdoctoral, así como a Carlos Alberto Gonzáles Zepeda (UAM), a Angélica Alvites Baiadera (UNVM) y a los dos dictaminadores anónimos por haber retroalimentado la versión preliminar de este texto.

² En el caso de Argentina, en los años que siguieron al estallido de la crisis de 2001, se recibieron más de 400.000 solicitudes de pasaportes españoles a través de los consulados en ese país (Relea, 2003)

Cook Martín (2015) incorpora a Italia abordando cómo la competencia entre estos tres países –Argentina, España e Italia– por un mismo grupo de migrantes ha resultado en políticas que permiten la ciudadanía múltiple. En tal sentido, González y Jedlicki (2012) estudiaron el impacto de la recuperación de la nacionalidad y la emigración hacia Europa sobre las memorias familiares de la clase media argentina y Serra Busaniche (2018) el modo en que estos emigrantes de nacionalidad argentina (con o sin doble ciudadanía por descendencia) construyen pertenencia y las fronteras que enmarcan sus experiencias entre Argentina como contexto de partida y España e Italia como contexto de arribo.

Aunque estos aportes son relevantes, faltan trabajos que pongan el acento en los significados que le otorgan las personas retornadas a la ciudadanía múltiple. Así como trabajos que examinen en particular la ciudadanía múltiple por adquisición, una modalidad de obtención de ciudadanía que pareciera tener un impacto importante para las sociedades de origen y destino de los argentinos con posterioridad a la crisis de 2008. Según el Anuario de Estadística de Extranjería, entre el año 2004 y 2018 fueron concedidas un total de 59.278 ciudadanía españolas a personas de nacionalidad argentina.

En este sentido, los trabajos de Rivero (2019) y Martínez (2020) presentan los significados en torno a la doble ciudadanía de personas de nacionalidad argentina retornadas desde España en el periodo 2008-2018. El presente artículo precisamente muestra los resultados de ambas investigaciones interrogándose acerca de las siguientes cuestiones: ¿qué diferencias son posibles identificar entre las personas retornadas que poseen “nacionalidad adscripta” y las que poseen “nacionalidad adquirida”? ¿Qué significados construye cada uno de estos perfiles en torno a la ciudadanía múltiple o la posesión del pasaporte europeo? ¿Cuáles son los atributos que posee la ciudadanía europea desde la perspectiva de las personas retornadas? ¿Qué implicancias, en términos de ciudadanía, tienen los pasaportes europeos en las vidas de las personas retornadas?

Se parte del supuesto que la experiencia en torno a los distintos estatus legales que atravesó la persona migrante de algún modo condiciona las representaciones y los significados sobre la tenencia del pasaporte europeo. Así, los significados de las y los consultados variarán en función del momento en el que aparece el pasaporte en la vida de la persona, es decir, si la persona tuvo el pasaporte a lo largo de toda su vida (de forma adscripta) o si ha accedido a él después de varios años de residencia en España (de forma adquirida), como también las implicancias que tiene la adquisición del mismo en la reconfiguración de las trayectorias vitales de los consultados.

Este trabajo permite avanzar en el conocimiento disponible acerca del rol que cumple la ciudadanía múltiple o doble nacionalidad en la vida de personas que en algún momento fueron migrantes y posteriormente retornaron a su país de origen. En concordancia con la perspectiva transnacional, este estudio de caso permite mejorar las escasas discusiones disponibles acerca del sentido que tiene la posesión del pasaporte europeo en los proyectos de vida de las personas y de sus familias, y pone en discusión la manera en que las y los retornados planifican sus vidas sin cerrar definitivamente la idea de establecerse en el país de origen, en tanto la doble nacionalidad brinda un potencial para practicar diversas formas de movilidad. En este sentido, cabe señalar la importancia de considerar el retorno como un evento dentro de la trayectoria migratoria de las personas y no como su final (Parella *et al.*, 2017). Además, conocer estos significados también contribuye a generar herramientas para comprender los modos en que se entretejen lazos con aquella sociedad en la que vivieron, así como las consecuencias sociales, políticas y culturales que tienen dichos vínculos en ambos Estados. Por último, permite distinguir las formas en que las y los migrantes se sitúan en el campo social transnacional: “siendo” o “perteneciendo” a este (Levitt y Glick Shiller, 2004).

El artículo se divide en seis partes. Aparte de esta introducción, en una segunda sección, presentamos las categorías teóricas que guían este trabajo. En el tercer apartado nos dedicamos a contextualizar el caso desarrollando los modos de obtención de ciudadanía tanto adscripta como adquirida. En la cuarta sección, damos cuenta de los aspectos metodológicos para posteriormente dar lugar a la presentación de los resultados. El artículo finaliza con una sexta parte donde se presentan las reflexiones finales y las futuras líneas de investigación.

2. Marco teórico

2.1. Hacia una definición de la ciudadanía múltiple y la doble nacionalidad

Para aproximarnos a la definición de “ciudadanía múltiple” se requiere en primer lugar distinguir los términos “ciudadanía” y “nacionalidad” ya que, siguiendo a Baubock (2006), estos no son considerados sinónimos. Por un lado, el concepto de ciudadanía alude a la membresía individual, con sus respectivos derechos, deberes y participación política que une a los individuos a un Estado soberano. Este concepto es más amplio que el de nacionalidad ya que puede referirse a diferentes tipos de comunidades políticas dentro y fuera de los Estados independientes. Por el otro, el término nacionalidad suele estar asociado a un ámbito más bien legal y comprende el vínculo entre un individuo con la ley estatal y el sometimiento al poder del Estado (Faist, 2015). Así, la relación entre los Estados y sus ciudadanos es un vínculo legal que implica ciertos deberes y debe ser respetado por otros Estados (Baubock, 2006). En efecto, la nacionalidad se refiere a los aspectos internacionales y externos de la relación entre un individuo y un Estado soberano, mientras que la ciudadanía se refiere a los aspectos internos de esta relación que están regulados por el derecho interno. En este artículo, compartimos las distinciones asociadas a la terminología, sin embargo, al igual que lo hace la literatura anglosajona, utilizamos ambos términos de manera intercambiable (Baubock, 2006). Lo mismo sucede con el término “pasaporte”, si bien entendemos que este es un instrumento que puede definir estatus de ciudadanía y/o nacionalidad, en ocasiones aquí es utilizado como equivalentes a “ciudadanía” o “nacionalidad”.

Desde otra perspectiva, la nacionalidad puede ser entendida como un mecanismo de sucesión por el cual se transfiere la propiedad de una generación a la otra (Shachar, 2009). Así, además de la nacionalidad de origen, existen diferentes formas de adquirir la nacionalidad de un Estado-nación, las cuales se constituyen por criterios relacionados con el país de nacimiento y permiten la tenencia de la doble nacionalidad, esto es, la llamada “ciudadanía múltiple”. Los Estados permiten o restringen el acceso a la ciudadanía múltiple a través de tres vías generales: el derecho de la sangre o la ascendencia (*ius sanguinis*) que incluye el principio de transmisión intergeneracional, el derecho de suelo por nacimientos (*ius soli*) y la naturalización por residencia, la cual –dependiendo cada caso– depende del tiempo de estancia en el país, y/o los conocimientos lingüísticos, y/o la demostración de recursos materiales (Faist, 2015).

Al referirnos a la nacionalidad como una propiedad que se transfiere de generación en generación es imprescindible la noción de movilización de recursos de Cassarino (2004), que hace la distinción de dos tipos de recursos: tangibles e intangibles. Los recursos tangibles refieren a aquellos relacionados al capital económico y financiero, y los recursos intangibles al capital humano, capital social, las habilidades y conocimientos que los migrantes reúnen antes y después de regresar al país de origen. Para el autor, los migrantes –tanto en el pre-retorno como en el proceso de reinserción– analizan los recursos disponibles de acuerdo con las circunstancias específicas de los contextos de origen y destino. Así, el volumen y la estructura de los diferentes capitales que cada agente posee determina su posición en el campo social en general (Bourdieu, 2013). El autor se aleja de la denominación puramente económica del concepto y lo extiende a cualquier tipo de bien susceptible de acumulación.

2.2. Aportes de la perspectiva transnacional para el análisis de la ciudadanía múltiple en personas migrantes

Dado que las personas migrantes han ido adquiriendo la capacidad de organizar sus vidas en espacios que trascienden las fronteras geopolíticas, la migración de retorno así como la adscripción y la adquisición de una nueva nacionalidad plantea importantes desafíos conceptuales al estudio de la movilidad, ya que cuestiona los análisis clásicos desde planteamientos duales como origen/destino, irse/regresar, expatriarse/repatriarse (Cavalcanti y Parella, 2013). Así, el marco capaz de captar esta complejidad es la perspectiva transnacional, en tanto no considera que el acto de “volver” sea una migración de regreso definitiva sino, por el contrario, lo plantea como un elemento propio de la experiencia migratoria en todo su proceso (Cavalcanti y Parella, 2013; Parella y Petroff, 2018; Rivera, 2011).

Una de las potencialidades analíticas en los estudios de la migración transnacional es la noción de “simultaneidad”. Levitt y Glick Shiller (2004) sostienen que las y los migrantes, dependiendo del contexto, van cambiando las formas de vincularse con el país de origen y el de destino. De este modo, las personas

migrantes balancean entre un lugar y otro, al tiempo que la incorporación en el país anfitrión y los vínculos con el terruño se van influyendo entre sí. De ahí que estos vínculos transnacionales y estas “formas de ser” o “formas de pertenecer” a los campos sociales transnacionales refuercen la participación las personas migrantes a varios Estados-Nación. Para Levitt y Glick Shiller (2004) y Levitt (2018) las formas de ser refieren a las relaciones y prácticas sociales en las que participan los individuos, más que a las identidades asociadas con sus actividades. Esto es, los sujetos pueden estar incorporados a un campo social, pero no reconocerse con un membrete o con una política cultural asociados con ese campo. En contraste, las formas de pertenecer refieren las prácticas que actualizan una identidad, que demuestran un contacto consciente con un grupo específico. Estas acciones no son simbólicas, sino prácticas concretas y visibles que señalan la pertenencia (p. 68). Dentro de los campos sociales transnacionales, sostienen las autoras, los individuos combinan las formas de ser con las formas de pertenecer, de maneras diferentes en diversos contextos.

La literatura se ha centrado básicamente en los vínculos transnacionales mientras la persona migrante se encuentra en el país de destino; sin embargo, poco se sabe sobre la fluctuación entre ambos (o más) lugares, que aborden los significados y las prácticas de las y los migrante en el post-retorno, como es el caso de este trabajo. De ahí que sea relevante conocer los modos en que se da (o se mantiene) este proceso en torno a la simultaneidad en diferentes campos sociales donde las personas migrantes, aun habiendo retornado, siguen vinculadas.

Con todo, la perspectiva transnacional pareciera ofrecer un marco adecuado para comprender los significados en torno a la ciudadanía múltiple o doble nacionalidad. Por una parte, plantea una fuerte crítica al nacionalismo metodológico, ya que la creciente interconexión entre los Estados-nación comporta que lo social no pueda ser identificado únicamente con las antiguas fronteras (Levitt y De la Dehesa, 2003; Wimmer y Glick Schiller, 2002: 302). De ahí que la noción de simultaneidad sea útil para comprender los modos en que las personas migrantes generan vínculos transnacionales entre dos o más sociedades. Por otra parte, permite enmarcar los significados y representaciones que las personas retornadas otorgan a la ciudadanía múltiple o doble nacionalidad, a partir de las relaciones y prácticas sociales que estos generan con otros países aparte de la Argentina, distinguiendo las formas de ser y pertenecer a determinados campos sociales transnacionales.

3. Contextualización del caso: formas de poseer la nacionalidad española, por adscripción y por adquisición

3.1. Nacionalidad española (o de otro país europeo) por adscripción

Como se planteó anteriormente, las migraciones desde España hacia Argentina que se dieron a finales del siglo XIX y primera mitad del siglo XX tuvieron una fuerte incidencia en la posterior configuración de los flujos emigratorios de argentinas y argentinos, dada la proximidad generacional de los ancestros para acceder a ventajas como la ciudadanía (Jiménez Zunino, 2011). Como plantea esta autora, los procesos migratorios de personas de nacionalidad española a la Argentina pueden haber tenido, incluso, un mayor peso que las relaciones coloniales entre España y Latinoamérica. De ahí que la migración de algunas personas de nacionalidad argentina en España sea auto-percibida como “legítima” y concebida por el migrante como un retorno en sí mismo (Jiménez Zunino, 2011; Sarrible, 2000; Vives Gonzalez, 2011) o en palabras de Malgesini (2005) como un “derecho de herencia” a residir en suelo español. Es Durand (2004) quien define estos procesos como retornos transgeneracionales, no como el retorno del migrante sino de su descendencia (hijo/a, nieto/a, bisnieto/a).

En el retorno transgeneracional las personas migrantes abandonan su país en busca de mejores condiciones de vida y aunque en ocasiones mantiene el deseo de volver, ya ha transcurrido demasiado tiempo acomodándose en el país de destino, no así hijos/as o nietos/as, quienes ante un panorama adverso tienen la posibilidad de salir adelante trasladándose al país de sus padres o abuelos. Aunque es un lugar algo desconocido, no es del todo ajeno y lejano puesto que han mantenido contacto con él a través de la familia, creando lazos afectivos fuertes (Durand, 2004). Desde factores de atracción de índole económica hasta la promulgación de leyes que otorgan facilidades para que hijos/as y nietos/as de migrantes puedan adquirir la nacionalidad, propician el retorno generacional al país de origen de los padres, madres y abuelos/as. El migrante transgeneracional, plantea Durand (2004: 114) retorna al país de sus padres, madres o abuelos/as porque tiene la ventaja comparativa de tener capital social para insertarse y capital humano

para obtener la nacionalidad. En esta misma línea, se debe destacar que la etnicidad construida en torno a los argentinos –que los identifica como “descendientes de europeos”– les otorga un importante capital simbólico (Jiménez Zunino, 2011; Vives González, 2011).

3.2. Nacionalidad española por adquisición

La legislación española regula varias vías a través de las cuales adquirir la nacionalidad española. No obstante, atendiendo a lo establecido en el reglamento europeo 862/2007, la Estadística de Adquisiciones de Nacionalidad Española de Residentes únicamente tiene en consideración los procesos que implican cambio de nacionalidad y que se refieren a personas que residen habitualmente en España y que son los siguientes: adquisiciones por residencia, adquisiciones por carta de naturaleza y adquisiciones por opción.³ Las adquisiciones más frecuentes realizadas por las y los migrantes latinoamericanos y concretamente por argentinas y argentinos son las adquisiciones por residencia (Esteban, 2015). Para el principio de residencia legal e ininterrumpida en el territorio español (*Ius domicili*), las y los argentinos que carezcan de ascendencia española de primer o segundo grado pueden acceder a la nacionalidad una vez superados los dos años de residencia legal en España,⁴ mientras que después de 5 años pueden acceder a la nacionalidad las personas refugiadas y de 10 años las personas de otras nacionalidades (Vives González, 2011).

En este sentido, el acceso a la ciudadanía con dos años de residencia –frente a los cinco exigidos para personas refugiadas y diez para el resto de extranjeros– ponen de manifiesto las condiciones favorables a las que pueden acceder las y los latinoamericanos en general, y las y los argentinos en particular. Esta situación de preferencia de ciertos grupos frente a otros para la obtención de la ciudadanía se manifiesta como un “favoritismo étnico” (Cook Martín, 2015; Joppke, 2005 en Jiménez Zunino, 2011; Vives González, 2011) que hace referencia al tratamiento diferencial que otorga España a sus excolonias. Así, el aumento de la inmigración de personas de origen latinoamericano en España a comienzos de siglo responde en gran parte a una voluntad política de favorecer su ingreso en detrimento de población africana –en especial marroquíes–, y es interpretado en términos de “los preferidos” o “sustitución étnica” (Cerrutti y Maguid, 2015).

Dicha situación de preferencia de perfiles se ve reflejada, por ejemplo, en la aprobación de la mencionada Ley de Memoria Histórica que fue promulgada a finales de 2007 como una política de inmigración volcada hacia la integración y la ciudadanía pero se fundaba estableciendo prioridad a sus ex colonias, y entre ellos, a ciertos grupos de latinoamericanos, como los argentinos, por afinidad cultural o las personas originariamente españolas que perdieron o tuvieron que renunciar a la nacionalidad como consecuencia del exilio (Izquierdo y Chao, 2015). Son estas las condiciones de preferencia que actúan como un punto de partida para que aquellas personas migrantes de origen argentino que no cuentan con el beneficio de una nacionalidad europea por genealogía familiar puedan acceder a la nacionalidad española como un capital que permite tangibilizar la experiencia migratoria.

4. Metodología

Los datos que se utilizan en este artículo son fruto del trabajo de campo de dos investigaciones que analizaron los procesos de retorno y reinserción de argentinas y argentinos que regresaron de España luego de la crisis global de 2008 (Martínez, 2018; Rivero, 2019). En ambos trabajos se entrevistaron a 43 personas, sin embargo, en correspondencia con el objetivo de este artículo se retoman para el análisis solo a aquellas que retornaron con la doble nacionalidad (obtenida por adscripción o por adquisición), lo que suma un total de 32 casos.⁵ La estrategia metodológica de ambas investigaciones fue de tipo cualitativa, bajo la modalidad de entrevistas semi-estructuradas a personas migrantes retornadas, una vez ya establecidas en Argentina.

³ Para una información completa sobre la adquisición de la nacionalidad española se puede consultar el siguiente enlace: <http://www.exteriores.gob.es/Embajadas/BUENOSAIRES/es/InformacionParaExtranjeros/Paginas/Nacionalidad.aspx>

⁴ Los individuos con nacionalidad iberoamericana, guinea ecuatorial o portuguesa desde su nacimiento y los judíos sefardíes también se consideran bajo esta disposición.

⁵ Dada la cantidad de casos, nombraremos a nuestros entrevistados bajo la nomenclatura E1, E2, E3, etc. La letra E refiere a “entrevistado/a” y el número subsiguiente a un valor para identificar los casos durante el proceso de análisis.

Para la selección de los casos nos basamos en un criterio intencional a través de la estrategia “bola de nieve” que incorpora criterios de accesibilidad, por un lado, como un modo de garantizar viabilidad para la investigación y heterogeneidad de trayectorias migratorias, por el otro. En relación con esto último, se tuvo en cuenta la variedad de género, ocupación, estado civil y rango etario. De ahí que el muestreo tuvo el requisito de prescindir de aquellos individuos que tuvieran una relación muy cercana entre sí, para evitar que las experiencias de retorno fueran similares y quedarse en una sola sección o red que muestre una imagen parcial del grupo de estudio. Por otro lado, se tuvo en cuenta que el período de establecimiento en destino haya sido superior a un año (que haya implicado intencionalidad de establecimiento y no visita temporal), y que el retorno haya sido voluntario.

Para analizar los significados que los individuos otorgan al pasaporte europeo nos basamos en una perspectiva schutzeana. Estos significados son de carácter subjetivo, es decir, están contruidos a través de las interpretaciones que cada individuo realiza en su conciencia. Siguiendo a Schütz (1932) los significados se forman en la conciencia de cada actor social a través de las vivencias que ha tenido durante su vida cotidiana, de manera tal que la constitución de los significados solo cobra sentido en las relaciones sociales que los actores establecen (Leal Riquelme, 2003). Así, las valoraciones que realizan las y los migrantes sobre la adquisición de la doble ciudadanía o pasaporte europeo poseen una connotación social y trascendente en donde los significados en torno a él devienen o pueden ser observados en el contexto de sus propias experiencias de la vida cotidiana.

5. Resultados: análisis de las entrevistas

El primer grupo, que corresponde a las personas que obtuvieron el pasaporte por medio de sus ancestros, está compuesto por 19 casos de los cuales 12 de ellos son varones y 7 mujeres. El rango de edad al momento de la entrevista va desde los 32 a los 66 años y el tiempo de estancia en España entre 3 y 13 años. 8 de ellos obtuvieron la nacionalidad italiana, 9 la española y 1 de ellos la griega. El segundo grupo, que corresponde a quienes adquirieron el pasaporte por años de residencia o conyugalidad, está compuesto por 13 casos de los cuales 6 de ellas son mujeres y 7 varones. El rango de edad al momento de la entrevista va desde los 31 a los 50 años y el tiempo de estancia en España entre los 5 y 13 años. En cuanto a la modalidad de adquisición de la nacionalidad, la mayoría de los casos la han obtenido por cumplir con los años de residencia que impone el gobierno español para realizar el trámite. De todos los casos, 13 obtuvieron la nacionalidad española y uno de ellos la italiana (ver Cuadro 1).

5.1. Emigrar y retornar con pasaporte europeo: significados en torno a la condición de adscripción europea

Este grupo corresponde a los llamados “migrantes transgeneracionales”, esto es, tienen pasaporte europeo debido a sus ancestros que son principalmente italianos y españoles. De los 32 casos de la muestra, 19 emigraron y retornaron bajo esta condición. Dos nacieron en España y el resto son hijos/as, nietos/as y bisnietos/as de personas de nacionalidad italiana y española. Un caso de la muestra tiene ascendencia griega.

a) El privilegio de ser y pertenecer a dos Estados: el de nacimiento y el de los ancestros

El hecho de pertenecer a dos naciones pareciera contribuir a fuertes lazos afectivos con el país de origen de padres o madres, abuelos/as y bisabuelos/as, lo que plantea el interrogante acerca de la pertenencia exclusiva al país de nacimiento. En los casos que analizamos, se observa que la experiencia migratoria sumada al hecho de poseer los documentos europeos contribuye a una cierta desnacionalización, esto es, se le resta protagonismo y exclusividad al lugar de nacimiento. Este proceso de “desnacionalización” en el que se evidencia una adscripción manifiesta a otro Estado-nación, aparte del de nacimiento, tiene consecuencias directas en procesos de acumulación de capital social. Se podría decir que la vinculación con más de un Estado tiene una estrecha relación con lo que plantean Pries (1999) y Levitt y Glick Shiller (2004) sobre la extensibilidad espacial que hacen uso los migrantes, o sea, los campos sociales transnacionales.

Cuadro 1. Perfil sociodemográfico de las y los entrevistados

Caso	Edad	Género	Ciudad de residencia	Ocupación y/o profesión	Año de emigración	Año retorno	Modalidad de obtención de ciudadanía	Tipo de pasaporte al emigrar
E1	43	F	Córdoba	Profesora de español	2003	2012	Adscripción	Pasaporte italiano
E2	66	F	Villa Allende	Jubilada	2002	2010	Adscripción	Pasaporte italiano
E3	43	M	Córdoba	Herrero	1998	2011	Adscripción	Pasaporte griego
E4	37	F	Córdoba	Odontóloga	2007	2011	Adscripción	Pasaporte italiano
E5	44	M	Córdoba	Investigador Conicet	2005	2010	Adscripción	Pasaporte español
E6	36	M	Córdoba	Sommelier	2004	2009	Adscripción	Pasaporte italiano
E7	48	M	Jesús María	Odontólogo	2000	2012	Adquisición	Pasaporte argentino ("falso turista")
E8	43	M	Córdoba	Médico cardiólogo	2004	2012	Adquisición	Pasaporte argentino ("falso turista")
E9	41	F	Córdoba	Docente	2001	2013	Adquisición	Pasaporte argentino (visa de estudios)
E10	34	F	CABA	Empleada en obra social	2003	2010	Adscripción	Pasaporte español
E11	34	M	Córdoba	Investigador Conicet	2007	2014	Adscripción	Pasaporte español
E12	32	M	Gran Buenos Aires	Empleado sector privado	2003	2011	Adscripción	Pasaporte español
E13	45	F	Rosario	Empresaria Pyme	1996	2008	Adscripción	Pasaporte italiano
E14	37	M	Córdoba	Productor audiovisual y docente	2007	2011	Adscripción	Pasaporte español
E15	44	M	Córdoba	Empleado público	2003	2011	Adscripción	Pasaporte español
E16	31	M	CABA	Becario Conicet	2004	2014	Adscripción	Pasaporte español
E17	32	M	Córdoba	Docente universitario	2009	2014	Adscripción	Pasaporte italiano
E18	43	F	CABA	Ama de Casa	2002	2010	Adscripción	Pasaporte italiano
E19	54	M	Córdoba	Empleado sector privado	1982	2009	Adscripción	Pasaporte español
E20	41	F	Mendoza	Docente universitaria	2004	2011	Adscripción	Pasaporte español
E21	36	M	Córdoba	Empresario Pyme	2002	2009	Adquisición	Pasaporte argentino ("falso turista")
E22	41	F	Córdoba	Docente terciaria temporal	2000	2011	Adquisición	Pasaporte argentino ("falso turista")
E23	38	F	Córdoba	Investigadora Conicet	2001	2012	Adquisición	Pasaporte argentino ("falso turista")
E24	42	M	Río Cuarto	Docente universitario	2001	2013	Adquisición	Pasaporte argentino (visa de estudios)
E25	37	M	CABA	Empleado en obra social	2002	2010	Adquisición	Pasaporte argentino ("falso turista")
E26	50	F	Río Cuarto	Empleada de comercio	2002	2012	Adquisición	Pasaporte argentino (visa de estudios)
E27	46	F	CABA	Investigadora Conicet	1994	2009	Adquisición	Pasaporte argentino (visa de estudios)
E28	34	F	CABA	Becaria Posdoc RAICES	1986	2014	Adquisición	Pasaporte argentino ("falso turista")
E29	31	M	Marcos Juárez	Instructor de yoga y masajista	2007	2014	Adquisición	Pasaporte argentino ("falso turista")
E30	39	M	CABA	Empleado público	2004	2007	Adscripción	Pasaporte italiano
E31	50	M	Córdoba	Empresario PYME	2002	2010	Adscripción	Pasaporte español
E32	34	M	Córdoba	Programador	2008	2013	Adquisición	Pasaporte italiano

Fuente: Elaboración propia.

En el relato de E12, hijo de una mujer española, se observa esta reticencia:

Soy una persona que está totalmente en contra de las naciones, de las banderas. Para mi nacionalismo, patriotismo, todo eso para mí es innecesario. Crear países, lo ficticio, crea conflictos, discriminación sobre todo (...) en el plano legal ayuda un montón [el pasaporte español], pero no le doy demasiada importancia (...). Me da la oportunidad de que, si algún día quiero volver, vuelvo. Pero como te decía, soy una persona que está totalmente en contra de eso [los nacionalismos]. (E12, 32 años. Último retorno en 2011).

Para otras personas retornadas, la nacionalidad por adscripción implica una forma de reconstrucción genealógica de la memoria familiar (Serra Busaniche, 2018; González y Jedlicky, 2012) o como un medio para conocer y establecer vínculos con la madre patria (Cook Martín, 2015). De ahí que se observe la intencionalidad de continuar la genealogía con los hijos e hijas. Como es el caso de E13, quien posee nacionalidad italiana gracias a su madre, y al retornar a la Argentina gestionó el pasaporte para su hija.

De este modo, toda la familia tiene “garantizado” el vínculo con Europa para, por un lado, preservar la memoria familiar y, por otro, poder contrarrestar posibles situaciones adversas en el país de origen.

Para mi mamá fue un problema porque al darme la ciudadanía italiana me fui. Pero yo la tengo, no es un papel más. Y te digo más, ya le hice la ciudadanía a mi hija. Lo primero que hice [al llegar] fue hacerle la ciudadanía. Uno nunca sabe lo que puede llegar a pasar y siempre es bueno tener los papeles a mano. Y más que nada para conseguir trabajo y todo, es bueno tenerla. A mí me encanta tener la doble ciudadanía. (E13, 46 años. Último retorno en 2008).

Si bien algunas de las personas entrevistadas que tienen el pasaporte por adscripción en algún sentido instrumentalizan y ven cierta utilidad en el documento, en realidad lo hacen en menor medida que quienes tienen pasaporte por adquisición. Son conscientes de las ventajas y los beneficios que implica tenerlo, pero no lo perciben como un “logro”, o una “meta”, como si les sucede a los del otro grupo como se verá en el próximo apartado (5.2). De este modo, el pasaporte europeo es percibido por las y los migrantes como un “privilegio” que viene dado por sangre, situándose en espacios de privilegio. E14 lo plantea de manera clara en su relato:

El pasaporte y el DNI simplemente fue de ayuda, pero no siento nada, ni tampoco siento esa cosa de superioridad ni nada (...) Bueno, así es el pasaporte, un pequeño privilegio que te viene de arriba y al que le puedes sacar rédito, no me hago demasiado rollo. (E14, 37 años. Retornó en 2011).

Mucho sentido tiene [tener la nacionalidad]. El sentido está dado por un sentimiento que tengo de libertad: de si me quiero ir bajo cualquier circunstancia, hay una guerra, por decirte, o un fuerte deseo de viajar (...). El tema de tener pasaporte y no tener que pensar cuáles son las políticas de ingreso de un país a otro, la verdad que me facilita un montón; y sentir que tengo la posibilidad –no sé si lo voy a hacer o no– de volver a instalarme [en España] (...). La verdad tiene mucho sentido, me siento privilegiada desde ahí. Siento que ese privilegio lo tienen mis hijos también. El poder moverte libremente y sin tener que estar pasando todos estos trámites. (...) Al tener el pasaporte con la doble nacionalidad, tengo esa libertad (...) soy consciente de eso, y de ese privilegio (E20, 41 años. Retornó en 2011).

En concordancia con otras investigaciones que han indagado sobre los significados que se otorga a la ciudadanía múltiple, para algunas personas el pasaporte es “simplemente un papel” que no implica lazos afectivos o una identidad en particular a otro Estado diferente al de origen (Cook Martín, 2015). E1, por ejemplo, obtuvo la nacionalidad italiana por adscripción familiar, no se siente identificada con la nacionalidad del país de sus ancestros, es decir, se percibe y se siente como argentina. Sin embargo, para fines pragmáticos y en determinadas situaciones, utilizaba el pasaporte europeo en tanto le otorgaba facilidades mientras se encontraba en España:

Yo fui a España con la idea de que soy argentina y tenía ciudadanía italiana. Pero la primera vez que fui a hacer un trámite yo me metí en una cola y el hombre me mira con el pasaporte italiano y me dijo: eres europea. Me escuchó hablar [se ríe] y dice: ¿eres argentina! Y le digo: sí. Entonces yo estaba con el pasaporte italiano y me dice “pero a partir de ahora eres italiana”. Y de ahí eres europea. Dice: “tus trámites, a partir de ahora, son como italiana, olvídate que eres argentina”. Y así fue, todos mis trámites, en España yo los tenía que hacer como italiana, no como argentina. (E1, 43 años, retornó en 2012).

Por otro lado, cuando las personas retornadas plantean los beneficios que implica poseer este pasaporte, se utiliza el argumento de la comparación, en tanto la mayoría fue testigo de cómo la irregularidad dificulta la vida de las personas migrantes. Los relatos de E16, E5 y E15 muestran las implicancias de vivir bajo situación de irregularidad:

Mi viejo es italiano, entonces antes de irnos todos para allá en el 2004 nos sacamos todos el pasaporte italiano. Entonces toda la familia se fue con papeles. El valor que le doy a ese documento es poco, o sea me doy cuenta de la diferencia entre tener papeles y no tenerlos porque cuando estuve allá estuve con un montón de gente que no tenía "papeles" y sé que es un quilombo,⁶ te limita un montón (...). Yo entiendo que hay cosas a las que no me expongo por tener "los papeles" entonces en ese sentido sí lo valoro y me doy cuenta de las implicancias que tiene. (E16, 31 años. Retornó en 2014).

(...) Eso sí es un aspecto muy negativo [de Europa] porque no todo es lindo allá, digamos, hay cosas feas. Hay mucha discriminación. Yo la pasaba bien, pero tenía amigos ecuatorianos, y muchas veces a mí me dejaban pasar en un determinado lugar y a ellos no. Entonces yo agarraba y decía: "no, entonces no, si no vienen ellos conmigo yo no entro". Y me iba. Si discriminan a mis amigos me discriminan a mí (...) (E5, 44 años, retornó en 2010).

(...) Me parece que es un documento más también porque yo me veo acá [en Argentina] y todos mis intereses personales y profesionales están acá entonces es como que no lo pienso. Pero si realmente la cuestión se complica tanto y también si por la edad uno no puede plantear distintos proyectos, tener la doble ciudadanía doy gracias, porque no es lo mismo. No es lo mismo tener pasaporte argentino a tener el pasaporte del país a dónde vas. Tratar de conseguir un trabajo, que no se tenga la residencia, empezar de cero realmente es un momento duro (...), pero bueno, ante esa realidad, tener la ciudadanía la verdad es que está bueno (E15, 44 años. Retornó en 2011).

b) La oportunidad de tener "puertas abiertas" (geográficas y simbólicas): entrar y salir de Europa cuando quieras

Otras personas entrevistadas poseedoras del pasaporte europeo por adscripción reconocen su estatus legal como un privilegio, resultados que también coinciden con los hallazgos de Cook Martín (2015). Así, el pasaporte en tanto capital social permite a las y los migrantes "abrir puertas" (geográficas) pudiendo circular libremente por toda la Unión Europea. Pero también les abre puertas simbólicas, ya que al poseer este estatus y ser "culturalmente más cercano", como plantea E17, las oportunidades de movilidad social ascendente se incrementan de manera considerable. También con el futuro de los/as hijos/as, como plantea E18.

Los pasaportes y la nacionalidad italiana no me parece que sea un documento más, me parece importante porque te abre puertas y posibilidades y te facilita muchas cosas sobre todo a nivel europeo. Es como una posibilidad más, que sin eso es más difícil entrar o meterse en Europa si uno no tiene eso. A nivel simbólico es importante para mí, con la familia de mi padre no he tenido relación y con la de mi madre que es de donde me viene toda esa rama italiana es con la que más relación tengo y con la que más me siento identificado. Una familia bastante italiana en su estructura, su forma de ser, sus costumbres. Culturalmente me siento más cercano. Es una puerta y una posibilidad extra abierta. (E17, 32 años. Retornó en 2014).

Siempre es una buena oportunidad cuando tenés un pasaporte (...) si tenés que viajar en algún momento por equis motivo tenés la documentación que te lo permite, ¿no? La verdad que en mi vida cotidiana no me afecta en nada, no me ayuda ni me resta. Creo que es una oportunidad, una puerta abierta. Y también para el futuro de mi hija, que quiera estudiar, que quiera viajar, una beca de estudios siempre es una posibilidad más. (E18, 43 años. Retornó en 2010).

Acerca de las implicancias que tiene el pasaporte europeo en la vida de los hijos e hijas de las personas retornadas, se observan coincidencias en cuanto a garantizar un futuro seguro a sus descendientes. Así, el pasaporte aparte de ser un posible habilitador de movimientos, forma parte de una estrategia, como si fuera un "as bajo la manga". Los relatos de E19 y E20 grafican de manera contundente esta intención.

⁶ Expresión coloquial argentina utilizada para hacer referencia a una situación engorrosa o que implica cierto desorden.

Mis hijos se están haciendo los pasaportes, porque la ciudadanía la tienen. Precisamente yo ahora renuevo mi pasaporte en agosto, el europeo. Mi hija lo hace en septiembre, va a tener su pasaporte a los treinta años, y mi hijo más chico cumple dieciocho años (...), le hago el trámite para que saque su pasaporte italiano; que a la larga seguramente alguna ventaja [va a tener], a lo mejor en cuanto vivir, viajar, estudiar, hacer otras actividades en Europa, le va a ser mucho más sencillo que a cualquier otro que no la tiene. (E19, 54 años. Último retorno en 2009).

Como se verá en el apartado 5.2, esta valoración en torno a las implicancias que tiene el pasaporte para los hijos e hijas no es exclusivo de las trayectorias transgeneracionales. Las personas que tienen nacionalidad por adquisición también valoran positivamente este recurso, incluso con mayor intensidad que las primeras.

c) Argentinos, pero nacidos en España: ¿españoles o argentinos?

¿Qué significados le dan al pasaporte las y los argentinos nacidos en España? Los casos E10 y E11 vinieron desde muy pequeños hacia Argentina, uno y cuatro años respectivamente. Sus madres y padres argentinos marcharon hacia España en la época de la dictadura (1976), por lo que ambos nacieron allí en 1980. Luego del regreso a la democracia decidieron retornar, y pasado un tiempo ambos se naturalizaron “por opción” argentinos. Dadas sus experiencias de vida, la conexión cultural que los vincula a España es muy significativa. Cabe recordar que en sentido estricto del término España es el país de origen de estas personas entrevistadas.

Para la entrevistada E10 el pasaporte español ocupa un rol simbólico importante, es un elemento que le permitió reconstruir la genealogía de la memoria familiar (González y Jedlicki, 2012) ya que, a pesar de que existan pocas o nulas relaciones sociales con personas de su país de origen, tiene ciertas experiencias y comportamientos que reafirman su identidad “española”. Así, el “Yo voy a volver [retornar] a España” que la entrevistada menciona en las entrevistas es un síntoma de que su historia de vida no puede concebirse si no es en base a esos dos lugares: España y Argentina.

En cuanto al valor de mi pasaporte, no es un documento más. Es una historia que yo siempre quise volver a reconstruir de mi familia (...). De muy niña a mi familia le decía: “yo voy a volver a España”. Eso no sé cómo se explica (...). Para mí no es un simple pasaporte. Tampoco esto me representa a mí orgullo, felicidad o algo, es simplemente parte de mi historia. Como lo es ahora mi pasaporte argentino. Yo decidí sacarme la nacionalidad argentina ahora que pude, de grande. Y si bien no nací acá [en Argentina], “siento que me formé acá, mi familia es de acá y también es una historia que no puedo borrar. Entonces a ambos [países] los quiero, y me doy cuenta que uno va haciendo estos lazos por sus experiencias [migratorias] más que por los papeles que representan tu nacionalidad. La experiencia es muy fuerte y hacés lazos de amor en esos lugares. (...) Y eso a mí me cala muy hondo. Entonces ese pasaporte es una parte de mi identidad, fuerte, muy grande. (E10, 34 años. Último retorno en 2010).

El caso E11 es diferente. Mientras para E10 el exilio político de su padre y madre representa reconstruir la propia biografía y la de su familia, para E11 el proceso de significados en torno a las dos nacionalidades implica el reconocimiento de pertenencia a ambos lugares. Tanto para E10 como para E11 el pasaporte simboliza una manera de pertenecer a un campo social transnacional, haciendo alusión en su relato a una especie de enlace con una forma de pertenecer —por medio de la memoria, la nostalgia o la imaginación— lo que les permite entrar a ese campo cuando lo deseen (Levitt y Glick Schiller, 2004).

(...) Evidentemente [el pasaporte] me facilitó las cosas, me ayudó muchísimo, y entonces eso es innegable: la ventaja entre comillas que me supuso haber nacido allá [en España] (...). Cada vez que veo mi DNI que dice “argentino por opción”, es como decir... es fuerte, porque yo podría no serlo tranquilamente. Y sin embargo estás como optando por esa nacionalidad. Más allá de que haya vivido toda mi vida acá [en Argentina], y que sea una cosa un poco casi por defecto, no sé, quiero a los dos lugares. Me siento bien acá, me he sentido bien allá, me sentiría bien vivir de vuelta allá (E11, 34 años. Retornó en 2015).

Una de las problematizaciones que debe hacerse para comprender casos como los de E10 y E11 es aquella relacionada en torno a las categorías “país de origen” o “país de destino”. Casos como estos ponen de manifiesto la dificultad de los marcos de interpretación que obligan hablar de retorno en términos lineales, con categorías como país de origen (como lugar de nacimiento) y país de destino (como lugar de la inmigración). Así, cabe preguntarse: ¿qué es emigración y qué es retorno en estos casos?

A continuación, se presentan algunas experiencias y discursos en torno a cómo se han dado los procesos de adquisición de la nacionalidad española en aquellas personas migrantes que marcharon con pasaporte argentino.

5.2. Emigrar con pasaporte argentino y retornar con pasaporte europeo: significados en torno a la adquisición de una nueva ciudadanía

Este grupo, aunque en su mayoría emigró con pasaporte argentino, a su regreso retornó con pasaportes españoles. De los 32 casos de la muestra, 13 entraron a España con pasaporte argentino. 10 lo hicieron bajo la categoría de “falso turista”, mientras que 3 con permiso de estancia por estudios. A saber, todos “mejoraron” su situación legal a lo largo de su estancia en destino. Como veremos en las líneas que siguen, la mayoría de las y los que emigraron bajo esta situación jurídica valora positivamente el hecho de haber obtenido la nacionalidad española considerándolo un logro o meta conseguida.

En efecto, mientras que en el grupo anterior de trayectorias migratorias transgeneracionales el pasaporte es percibido como un privilegio, una oportunidad o como una forma de reconstruir la genealogía de la memoria familiar, en este grupo las y los migrantes perciben la obtención del pasaporte con palabras como tranquilidad, libertad, facilidad y logro. No solo porque esta posesión podría posibilitar una nueva migración –llegado el caso en Argentina hubiera una desestabilización económica, política o social– sino como una forma de ampliar las redes y el capital social para ellos/as y para sus hijos/as. En los siguientes relatos se puede observar las valoraciones positivas respecto a la obtención del pasaporte:

Tener el pasaporte español me significa la libertad de ir de otra forma, con una tranquilidad de ir a conseguir un trabajo si me hace falta, estando legalmente y moverme prácticamente por toda la región europea. Lo veo como un logro, fue algo tan añorado mientras estuve allá, es una meta cumplida tener el pasaporte europeo, es como tener esa posibilidad siempre abierta. Un logro básicamente. (E21, 36 años. Retornó en 2009).

Fue un gran logro tener esos pasaportes porque nos da esa facilidad, esa tranquilidad (...) siempre decimos si alguna de las chicas [sus hijas] decidiera cuando empiecen la universidad irse a estudiar a Italia, España o dónde sea, ellas podrían hacerlo, podrían estar allá. Sin ningún problema. Sin pasar por todo lo que nosotros tuvimos que pasar para poder hacerlo. (E22, 41 años. Retornó en 2011).

Es muy fácil de responder para mí. Nosotros, los tres, tenemos ciudadanía española y eso es una gran tranquilidad. (...) a mí me da mucha tranquilidad tener el pasaporte y si él decide irse [su hijo] yo puedo ir todas las veces que quiera. (E23, 38 años. Retornó en 2012).

Las y los entrevistados plantean que el hecho de haber conseguido el pasaporte contribuyó a darle un sentido a la experiencia migratoria. Esto significa que, más allá de que algunos no hayan podido movilizar ciertos recursos, sean estos tangibles o intangibles, de algún modo se considera a la obtención del pasaporte como la adquisición de un activo (Cassarino, 2004). Para E9, la adquisición del pasaporte es un recurso en tanto capital simbólico y social, por un lado, y capital humano, por el otro, que posibilitaría el acceso a un futuro mejor.

Imagínate, para mí el pasaporte... lo miro y le hago así [hace mímica de lustrar]... onda, lo limpio, lo fu fu fu [como que sopla]. Porque para mí fue [énfasis] EL PAPEL DE MI VIDA. Aparte después las nenas nacieron acá [en Argentina] e insistimos en que sean españolas. Insistimos por el tema de que costó tanto llegar a tener el papel que te permita tener una vida mejor. Es así, es clave (E9, 41 años, retornó en 2013).

Por otro lado, aunque el deseo de “volver” a la Argentina puede estar mediado por un deseo propio y personal, también se percibe que la decisión de retorno podría implicar una decisión equivocada. De ahí que poseer la nacionalidad española permitiría dar “marcha atrás” al plan de retorno si las cosas no salen como se habían previsto inicialmente. El pasaporte español, de este modo, es como un “as en la manga” que permite planificar nuevas movilidades sin cerrar la idea de establecimiento definitivo en el país de origen. Así, poseer la ciudadanía española brinda un potencial para practicar diversas formas de movilidad, ya sea hacia España o hacia otros países de la Unión Europea. El caso de E22 es ejemplificador:

¿Qué valor le doy al pasaporte europeo? Sin dudas fue algo re importante tenerlos. Poder tenerlos para poder decidir venir. Porque creo que en aquel momento nos daba eso, la posibilidad de que si acá las cosas no iban o si nos arrepentíamos, poder volver y poder estar en España, en la comunidad europea. (E22, 41 años. Retornó en 2011).

Como plantea la entrevistada, la posibilidad de volver a marchar ante un futuro incierto es una de las valoraciones más frecuentes que hacen las personas entrevistadas. De ahí que percepciones como “tranquilidad” o “facilidad” definan esa sensación de seguridad, que podría, por un lado, hacerlos circular más dinámicamente y sin restricciones. Y, por otro, les facilitaría una posible inserción en el mercado laboral en la sociedad de destino.

En el 2006 consigo la nacionalidad y ya me sentía como que era uno más, tenía los mismos derechos, las mismas obligaciones. Ahora soy uno más, dije. Puedo hacer todo lo que quiera, hasta votar puedo si quiero (...). Le doy gran valor a tener la doble ciudadanía. Porque uno no sabe lo que le puede pasar (...) no sabe uno las vueltas de la vida y te da tranquilidad saber que sos comunitario europeo y podes entrar en cualquiera de los países de la comunidad, sin mayor dificultad, que sé que tienen otros inmigrantes de otras zonas del mundo (E25, 37 años. Último retorno en 2010).

(...) Le doy valor desde el mismísimo día que la tuve, me sirvió mucho más allá, en mi estadía allá, al ser uno más en derechos y obligaciones pero de todas maneras tenerlo acá me da la tranquilidad, que aunque no lo tenga pensado, que si algún día tengo que ir, tengo esos papeles. Porque sin esos papeles de 2002 a 2004 todo fue un poquito más difícil. A partir de que tuve esos papeles todo fue más fácil en España. (E25, 37 años. Último retorno en 2010).

Poseer la nacionalidad española también representa cierta seguridad, en tanto la garantía de ser ciudadano/a español/a evitaría posibles deportaciones. En el siguiente extracto E9 plantea el miedo que genera la irregularidad y el lugar simbólico que supone la posesión del pasaporte.

Nos casamos y ahí me dieron el pasaporte. Y los otros días, casualmente cuando él se iba, voy a la casa de mi suegra y agarro todos los pasaportes porque es simbólico, ¿no? Veo todo, los cinco pasaportes y digo: ‘ay! menos mal que tengo estos pasaportes’. Me quedó esa sensación, porque viajar sin el pasaporte [español] es un cagazo⁷ que te da miedo, porque si me deportan a mí me da un cagazo la posibilidad de ir en cana⁸ (...) (E9, 41 años, retornó en 2013).

Uno de los significados que construyen las personas migrantes que lograron obtener el pasaporte europeo es que asocian el poder circular geográficamente y sin restricciones a palabras como “libertad” y “comodidad”. A este efecto, la noción de “regímenes de movilidad global” (Glick Shiller y Salazar, 2013)⁹

⁷ Expresión coloquial argentina que refiere experimentar un estado de ansiedad o temor.

⁸ Expresión coloquial argentina utilizada para referirse a la policía.

⁹ La habilidad de migrar –y bajo qué condiciones– está ampliamente condicionada por la inserción específica de los sujetos en los “regímenes de movilidad global”, cuyos marcos legales garantizan y limitan distintas formas de movilidad a personas y artefactos. Una de las caras de estos marcos legales de movilidad son los sistemas de legislación de pasaportes que, por ejemplo, definen las diferencias entre ciudadanos miembros de la Unión Europea y ciudadanos extracomunitarios, o diferencias entre viajeros peligrosos y no peligrosos para la seguridad nacional. Los regímenes de

ayuda a comprender que la movilidad es un recurso al que no todas las personas pueden acceder. De ahí que ello sea valorado positivamente por las personas consultadas.

En esta dirección, el trabajo de Rivero (2018), que indaga sobre cómo operan estos regímenes de movilidad global en las trayectorias migratorias y de movilidad de argentinos y argentinas, plantea que aquellos que emigraban a España con pasaporte argentino tendían a trayectorias de movilidad más estáticas o de tipo “unidireccional” a la hora de emigrar y retornar; mientras que aquellos que contaban con pasaporte europeo (*ius sanguinis*) tendían a migrar de forma más circular. Para estos últimos no existen restricciones y acceden a mayores niveles de movilidad y libre circulación.

6. Conclusiones

El artículo tuvo por objetivo identificar los significados que tienen las y los argentinos retornados desde España en torno a la ciudadanía múltiple. Para ello, se analizaron los relatos de aquellas personas que poseen ciudadanía europea a través de sus ancestros (nacionalidad adscripta) y de aquellas que la han adquirido después de su estancia migratoria en España (nacionalidad adquirida). También pusimos el eje en los atributos que posee la ciudadanía europea, así como las implicancias en términos de ciudadanía que brinda este tipo de pasaporte en la vida de las personas retornadas.

El análisis de las entrevistas nos permite concluir que aquellas personas que tienen ancestros europeos pudieron acceder a la ciudadanía múltiple en forma de “capital étnico heredado” (Mateos, 2015). El pasaporte europeo, de este modo, es percibido como un privilegio, una oportunidad o como una forma de reconstruir la genealogía de la memoria familiar. Por su parte, aquellas personas que “capitalizaron” un tiempo de residencia legal en España obtuvieron la naturalización logrando así ampliar su capital social. La obtención del pasaporte, para este grupo, es percibido con palabras como tranquilidad, libertad, facilidad y logro.

Lo que comparten ambos perfiles es que la ciudadanía múltiple –en tanto capital social– les permite construir nuevas formas de capital familiar, al tiempo que facilita la posibilidad de nuevas movi- lidades geográficas y con ellas transformarse en otras formas de capital (humano, financiero, social). La ciudadanía múltiple puede verse así como un proceso de acumulación de capital para suplir deficiencias de la ciudadanía “de origen” (Mateos, 2015: 12). Llegado el caso en Argentina hubiera una desestabilización económica, política o social, los pasaportes europeos permitirían ampliar las redes y el capital social de nuestros consultados y de sus hijos e hijas. En efecto, ante una situación de incertidumbre, el pasaporte europeo otorga a las y los retornados mayor facilidad para volver a migrar, al tiempo que simbólicamente representa en sus vidas un capital único e intransferible. Aunque algunas personas puede que hayan regresado a la Argentina con las “manos vacías” (recursos tangibles e intangibles), el pasaporte europeo implica la adquisición de un activo (Cassarino, 2004), concebido como un recurso importante, un privilegio y una meta conseguida.

Así mismo, ambos perfiles poseen el “capital simbólico” fruto del pasado colonial, lo que parece contribuir a la existencia de mayores lazos culturales, lingüísticos y sociales entre ambos países. Por último, aun teniendo la intención de un “cierre de ciclo” del proceso migratorio, las y los retornados con ciudadanía múltiple perciben orgullosamente ser parte de una “cultura migratoria” que esperan transmitir a su descendencia. En este sentido, parecieran concebir la movilidad como un recurso estratégico y como parte ineludible de una cultura generacional que elige la movilidad geográfica como una forma de movilidad social (Jiménez Zunino, 2011).

Los intercambios poblacionales de larga data entre España y Argentina, y principalmente los que vienen ocurriendo de manera intensa desde hace más de dos décadas, requieren de marcos teóricos metodológicos capaces de cuestionar las categorías analíticas dominantes de los estudios migratorios, como “país de origen”, “país de destino”, “migración temporal”, “migración permanente” e incluso la propia de “retorno”, puesto que se convierten en obsoletas en tanto el mundo en el que las personas migrantes desarrollan sus vidas se caracteriza por la circulación y el compromiso simultáneo con dos o más sociedades (Glick Shiller *et al.*, 1995; Levitt y Glick Shiller, 2004). La perspectiva transnacional en relación con la ciudadanía múltiple pone

movilidad global determinan la forma en que han de moverse por el mundo las personas y las cosas. Así, a la vez que normalizan los movimientos de algunas personas, criminalizan y bloquean (entrapping) los de otras (Glick Shiller y Salazar, 2013: 189).

de manifiesto que las personas retornadas y sus familias no se encuentran ligadas a un único territorio nacional, pues desarrollan (y proyectan) sus vidas en espacios sociales que trascienden los límites de los Estados-nación. Estos perfiles de migrantes poseen diversidad de perspectivas y marcos de referencia, lo que contribuye a que los sentidos de pertenencia se multipliquen y se pongan en marcha procesos que con probabilidad desembocan en nuevas formas híbridas de identidad, para cuya elaboración se toman elementos de aquí y de allá (Velasco, 2009).

Este último aspecto marca una posible futura línea de indagación que podría advertir acerca de las consecuencias sociales que tiene la nacionalidad múltiple para las personas migrantes y los Estados. Más concretamente, ¿de qué modo impacta política, económica y socialmente la ciudadanía múltiple en la vida de las y los migrantes y los Estados de los que son parte? En este sentido, según Mateos (2015: 86) la intercambiabilidad de las nacionalidades de 32 países ha generado nuevas prácticas de ciudadanía plurinacional, movilidad circular y vinculación no permanente con varios Estados sin necesariamente implicar migración, lo que requeriría mayores esfuerzos investigativos para dar cuenta de su impacto.

Referencias bibliográficas

- Actis, W. y Esteban, F. (2008): "Argentinos en España: inmigrantes, a pesar de todo", *Migraciones*. 23: 79-115. Disponible en web: <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/1449>
- Baubock, R. (2006): *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*. Amsterdam: Amsterdam University Press. <https://doi.org/10.1017/9789048504176.004>
- Bourdieu, P. (2013 [1989]). *La nobleza del Estado. Educación de élite y espíritu de cuerpo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Blatter, J. (2011) "Dual Citizenship and Theories of Democracy", *Citizenship Studies*, 15 (6-7): 769-798. <https://doi.org/10.1080/13621025.2011.600090>
- Cassarino, J. P. (2004): "Theorizing return migration: a revisited conceptual approach to return migrants", *International Journal on Multicultural Societies*, 6-2: 253-279.
- Cavalcanti, L. y Parella, S. (2013): "El retorno desde una perspectiva transnacional", *REMHU*, 21 (41): 9-20. <https://doi.org/10.1590/S1980-85852013000200002>
- Cerrutti, M. y Maguid, A. (2015): "El retorno reciente de argentinos desde el exterior: ¿Un tema para la agenda migratoria?", en: *XII Jornadas Argentinas de Estudios de Población*. Salta, 16-18 de septiembre.
- Cook Martín, D. (2015). "El pasaporte del abuelo: orígenes, significado y problemáticas de la ciudadanía múltiple", en Mateos, P. ed.: *Ciudadanía Múltiple y Migración: Perspectivas Latinoamericanas*: 145- 169. México DF: CIDE/CIESAS.
- Durand, J. (2004): "Ensayo teórico sobre la migración de retorno. El principio del rendimiento decreciente", *Cuadernos Geográficos*, 35 (2): 103-116.
- Esteban, F. O. (2015): *El sueño de los perdedores: cuatro décadas de migraciones de argentinos a España (1970-2010)*. Buenos Aires: Teseo. <https://doi.org/10.14201/alh.14663>
- (2017). "La movilidad laboral transnacional de los inmigrantes argentinos en España", *Población & Sociedad*, 24: 66-99.
- Faist, T. (2015): "Migración y teorías de la ciudadanía", en Mateos, P. ed.: *Ciudadanía Múltiple y Migración: Perspectivas Latinoamericanas*: 25- 56. México DF: CIDE/CIESAS.
- y Kivisto, P. eds. (2007): *Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship*. Houndmills: Palgrave Macmillan
- Glick Shiller, N., Basch, L. y Blanc-Szanton, C. (1995): "From immigrant to transmigrant: theorizing transnational migration", *Anthropological quarterly*, 68 (1): 48-63. <https://doi.org/10.2307/3317464>
- Glick Schiller, N. y Salazar, N. (2013): "Regimes of Mobility Across the Globe", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 39 (2): 183-200. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2013.723253>
- González B. P. y Jedlicki, F. (2012): "Tramitar y transmitir un pasaporte comunitario Reconstrucciones de la memoria genealógica familiar", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 72, enero-junio: 33-50.
- Izquierdo, A. y Chao, L. (2015): "Ciudadanos españoles producto de la Ley de Memoria Histórica: motivos y moviidades", en Mateos, P. ed.: *Ciudadanía Múltiple y Migración: Perspectivas Latinoamericanas*: 113-144. México DF: CIDE/CIESAS.

- Jiménez Zunino, C. (2011): *Desclasamiento y reconversiones en las trayectorias de los migrantes argentinos de clases medias*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. (Tesis doctoral).
- Leal Riquelme, R. (2006): "La sociología interpretativa de Alfred Schütz: reflexiones en torno a un planteamiento epistemológico cualitativo", *Alpha (Osorno)*, 23: 201-213. <https://doi.org/10.4067/S0718-22012006000200012>
- Levitt, P. (2018): "Una mirada transnacional", *Autoctonía Revista de Ciencias Sociales e Historia*, II (1): 1-25. <https://doi.org/10.23854/autoc.v2i1.76>
- Levitt, P. y De La Dehesa, R. (2003): "Transnational Migration and the Redefinition of the State: Variations and Explanations", *Ethnic and Racial Studies*, 26 (4): 587-611. <https://doi.org/10.1080/0141987032000087325>
- y Glick Schiller, N. (2004): "Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad", *Migración y Desarrollo*, 3: 60- 91. <https://doi.org/10.35533/myd.0203.pl.ngs>
- Malgesini, G. (2005). "Reflexiones sobre la migración argentina en España en 2002", en VV. AA.: *Migraciones, claves del intercambio entre Argentina y España*. Argentina: Siglo XXI
- Martínez, C. (2020): *De España a Argentina. Experiencias de reinserción social y laboral de migrantes argentinos retornados (2008- 2018)*. Argentina: Universidad Nacional de Villa María. (Trabajo final de grado).
- Mateos, P. (2015): *Ciudadanía Múltiple y Migración: Perspectivas Latinoamericanas*. México DF: CIDE/CIESAS.
- Parella, S. y Petroff, A. (2018): "Return Intentions of Bolivian Migrants During the Spanish Economic Crisis: the Interplay of Macro-Meso and Micro Factors", *Journal of International Migration and Integration*, 20 (1): 291-305. <https://doi.org/10.1007/s12134-018-0607-8>
- Parella, S. et al. (2017): "La migración de retorno: hacia una mirada integral del fenómeno", en Arabi, H. y Vázquez Atochero, A. eds.: *Jornadas Marruecos y España ante los retos migratorios de la Nueva Era*. Badajoz y Raleigh: Anthropika y Lulu Press.
- Pries, L. (1999): *Migration and Transnational Social Spaces*. Sidney: Ashgate.
- Relea, F. (2003, 19 enero): "Argentina: más de 400 mil solicitudes", *El País*. Disponible en web: http://elpais.com/diario/2003/01/19/domingo/1042951959_850215.html
- Rivera, L. (2011): "¿Quiénes son los retornados? Apuntes sobre el migrante retornado en el México contemporáneo", en Feldman-Bianco, B., Rivera Sánchez, L., Stefoni, C. y Villa Martínez, M. I. comps.: *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías*: 309-339. Quito: FLACSO-Ecuador, CLACSO y Universidad Alberto Hurtado.
- Rivero, P. (2018): "El retorno en el régimen de movilidad global: un análisis a partir de las trayectorias de movilidad de los argentinos que retornan de España", *Cuadernos Latinoamericanos*, 30 (54): 6-21.
- (2019): *Migración de retorno desde una perspectiva transnacional. Un análisis multinivel sobre los procesos de decisión de los argentinos que retornan 130 desde España*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. (Tesis doctoral).
- Shachar, A. (2009): *The Birthright lottery: citizenship and global inequality*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sarrile, G. (2000): "El regreso a Europa: argentinos en España", *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 59.
- Schütz, A. (1932): *Introducción a la sociología comprensiva*. Barcelona: Paidós.
- Serra Busaniche, M. (2018): "El retorno a la tierra del origen: Pertenencia en argentinos con doble ciudadanía residentes en Milán", *Migraciones Internacionales*, 9 (4). <https://doi.org/10.17428/rmi.v9i35.513>
- Velasco, J. C. (2009): "Transnacionalismo migratorio y ciudadanía en mutación", *Claves de razón práctica*, 197: 32-41.
- Vives Gonzalez, L. (2011): "Insiders or outsiders? Argentinean immigrants in Spain", *Citizenship Studies*, 15 (2): 227-245. <https://doi.org/10.1080/13621025.2011.549717>
- Vono de Vilhena, D. (2010): "El asentamiento residencial de los latinoamericanos en las principales ciudades españolas (2001-2009)", *Notas de población*, 91: 129-159.
- Wimmer, A. y Glick Schiller, N. (2002). "Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences", *Global networks*, 2: 301- 334. <https://doi.org/10.1111/1471-0374.00043>

Breve CV de las autoras

Patricia Jimena Rivero es socióloga por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB); Máster en Estudios Migratorios por la Universidad Pompeu Fabra (UPF) y Doctora en Estudios Sociales de América Latina con Mención en Sociología (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina). Actualmente es Becaria Postdoctoral en el Instituto de Humanidades (IDH), dependiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).

Candelaria Martínez es socióloga por la Universidad Nacional de Villa María (UNVM); Actualmente integrante del Proyecto de Investigación "Nuevos debates metodológicos en torno al campo multidisciplinar de estudios migratorios en Argentina" (UNVM), y el Programa de Investigación Población, Desigualdad y Políticas Públicas del Centro de Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (CEA-FCS-UNC).

Interculturalidad crítica y decolonialidad epistémica. Propuestas desde el pensamiento latinoamericano para un diálogo simétrico

Critical Interculturality and Epistemic Decoloniality. Proposals from Latin American Thought for a Symmetrical Dialogue

Isabel Wences

 <https://orcid.org/0000-0001-5290-2733>

Universidad Carlos III de Madrid, España.

iwences@polsoc.uc3m.es

Recibido: 24-02-2021

Aceptado: 29-03-2021



Resumen

En el presente trabajo se defiende que todo diálogo intercultural debe ser simétrico. Para que esto sea posible es necesaria una decolonialidad epistémica, una ruptura con el eurocentrismo y un reconocimiento del enorme y diverso mosaico cultural que existe en el Sur global. A través de las propuestas de Fornet-Betancourt, Walsh y Tubino se indaga en modelos de interculturalidad crítica y se reconocen, a la vez, aportaciones del pensamiento emancipador latinoamericano. Se concluye que el diálogo para ser simétrico, por un lado, debe tomar en cuenta la huella que ejercen las condiciones múltiples de dominio y dependencia; por el otro, debe abrirse a la diversidad cultural y epistémica de sus interlocutores. Finalmente, se sostiene que el pensamiento intercultural crítico y decolonial latinoamericano también tiene que hacer su propia autocrítica.

Palabras clave: Catherine Walsh, colonialidad, pensamiento crítico, Fidel Tubino, Raúl Fornet-Betancourt.

Abstract

In the present work it is upheld as a normative assessment that every intercultural dialogue must be symmetrical. For this purpose to be sustained, an epistemic decolonization, a break with Eurocentrism and a recognition of the huge and diverse cultural kaleidoscope existing in the Global South, are all necessary. By means of the proposals formulated by Fornet-Betancourt, Walsh and Tubino a simultaneous enquiry is made into cross-cultural critical models and Latin-American emancipator thought. The proposed conclusion is that for any dialogue to be symmetrical, this one has to fulfil the following three conditions. On the one hand, it has to take into account the influence that numerous conditions of domination and dependence exercise over it. On the other hand, it has to be open-minded to the cultural and epistemic diversity of others participating in the dialogue. And, finally, decolonial and critical Latin-American thinking has to make its own self-criticism.

Key words: Catherine Walsh, coloniality, critical thought, Fidel Tubino, Raúl Fornet-Betancourt.

Sumario

1. El Sur también existe. A manera de introducción | 2. Crítica al eurocentrismo y decolonialidad epistémica | 3. La interculturalidad crítica en el pensamiento latinoamericano: Fornet-Betancourt, Catherine Walsh y Fidel Tubino | 4. Apostar por condiciones simétricas de diálogo. A manera de conclusión | Referencias bibliográficas

Cómo citar este artículo

Wences, I. (2021): "Interculturalidad crítica y decolonialidad epistémica. Propuestas desde el pensamiento latinoamericano para un diálogo simétrico", *methaodos. revista de ciencias sociales*, 9 (1): 152-165. <http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.448>

¿Qué es nuestra historia,
qué es nuestra cultura, sino la historia,
sino la cultura de Caliban?

Roberto Fernández Retamar

1. El Sur también existe. A manera de introducción¹

América Latina nos ha regalado una de las mejores tradiciones de pensamiento crítico. Desde aproximadamente mediados del siglo pasado se han hecho relevantes contribuciones en los países que la conforman. Como sostiene el conocido intelectual argentino Atilio Borón: "Latinoamérica es, de lejos, una de las regiones de mayor creatividad intelectual, cultural, estética, filosófica y musical del mundo", y "en el terreno de las Ciencias Sociales y las Humanidades" el pensamiento crítico es uno de los aportes de mayor envergadura realizado en el Sur Global (2017: 12). En la otra orilla del Atlántico, Xabier Insausti, en una entrevista incorporada a su libro *Filosofía o morir. La actualidad de la Teoría Crítica*, afirma: "Creo que América Latina está haciendo uno de los aportes más interesantes a la filosofía actual (...) Hoy Europa mira con esperanza a América Latina (...)" (2017: 111). El filósofo vasco subraya que, en Europa, especialmente desde Grecia y España, pero también desde Alemania o Francia, "los intelectuales 'críticos' tienen su mirada puesta en lo que está pasando en los países latinoamericanos". Sin el aporte del pensamiento que se está generando en la región "la discusión sería mucho más pobre" y debiéramos, además, prestar atención al hecho de que muchos autores relevantes "están ayudando a modificar el esquema eurocentrista con el que Europa ha funcionado".

Dirigir esta mirada al pensamiento latinoamericano, tanto actual como de antaño, supone incorporar a su acervo la propuesta de "aprender que existe el Sur", "aprender a ir hacia el Sur" y "aprender a partir del Sur y con el Sur" que constantemente invoca Boaventura de Sousa Santos. En su llamamiento, el profesor portugués señala que en el Norte global se gestó desde hace siglos un marco teórico que se ha considerado universal y que se ha aplicado a todas las sociedades, adquiriendo tintes dominantes. Sin embargo, no solo "hoy el mundo es demasiado visible en su diversidad como para que en estas teorías quepa esa diversidad" (Santos, 2009: 27), sino que, además, resulta sorprendente que muchas de estas teorías ni siquiera han sido conscientes de haber hecho ostensible su gran ceguera ante el inmenso pensamiento creativo que se despliega en América Latina desde hace décadas y que, con acento emancipador, ha ido tejiendo, desde múltiples perspectivas, teoría y praxis.

Incluso, en muchas ocasiones, se ha hecho alarde de una actitud arrogante que pone de manifiesto no solo su desprecio, como ya lo manifestara Eduardo Galeano cuando señaló "nos han impuesto el desprecio como costumbre y ahora nos venden el desprecio como destino" (2015: 28), sino su visible ignorancia sobre, por un lado, otras construcciones teóricas, otras epistemologías, otros saberes y "sentipensares" y el desarrollo de un sólido pensamiento crítico, por citar solo algunos aportes; y, por el otro, sobre las innovaciones prácticas en muchos campos, como son la implementación de condiciones para el ejercicio del pluralismo jurídico; la creatividad en el diseño de políticas participativas cuya experiencia ha sido exportada al mundo entero; o el reconocimiento constitucional de los derechos de la Naturaleza, por mencionar solo tres ejemplos.

La relación, necesaria y deseable, entre España y América Latina en el marco del quehacer intelectual requiere reconocimiento y diálogo simétrico. Esto implica, entre otras cosas, una restitución ética² que implique un justo trabajo historiográfico; una apuesta por una interculturalidad crítica en la que otras formas

¹ El presente artículo se elabora en el marco del "Programa Interuniversitario en Cultura de la Legalidad" (ON_TRUST-CM) (referencia H2019/HUM-5699), financiado por la Comunidad de Madrid y del proyecto: "Teorías de la justicia y derecho global de los derechos humanos" (referencia PID2019-107172RB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España.

² Sobre este tipo de restitución, cabe recordar que, recientemente, Francia se comprometió a impulsar una nueva relación ética con sus antiguas colonias africanas (Rapport au président de la République, de Felwine Sarr et Bénédicte Savoy, avec le concours de l'Inspectrice générale des affaires culturelles du Ministère de la Culture de la République Française, "Sur la restitution du patrimoine culturel africain. Vers une nouvelle éthique relationnelle" (novembre 2018) (<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/194000291.pdf>).

de pensar, saber y conocer no sean ocultadas, trivializadas o denigradas, sino reconocidas. Esto es relevante en tanto que no permitir otras formas de entender el mundo es discriminatorio; y un reconocimiento de las contribuciones latinoamericanas al pensamiento crítico. Para ello, como ya señalara hace tiempo Tzvetan Todorov manifestando su preocupación por la alteridad, es imprescindible “levantar las banderas del chovinismo, traspasar el etnocentrismo”, aparcando “la metafísica esencialista anclada en la historiografía del continente” (Todorov, 1983: 54) y ampliar la mirada más allá de los enfoques teóricos de tendencia universalista diseñados, en su gran mayoría, en el Norte global.

Dos propuestas en esta dirección, de carácter teórico, se ensayan en las páginas siguientes. La primera consiste en dismantlar las miradas eurocéntricas o nordatlánticas y avanzar hacia la decolonialidad epistémica. La segunda indaga en tres propuestas de interculturalidad crítica desarrolladas, en las últimas décadas, por diversos pensadores de América Latina. A manera de conclusión se refuerza la importancia de evitar las asimetrías y los monólogos, por un lado; y hacer patente la importancia de tener en cuenta que el diálogo debe establecerse entre una pluralidad de culturas y no entre las culturas dominantes de ambas orillas del Atlántico.

Ahora bien, conviene aclarar desde el principio dos cuestiones. Por un lado, que estas asimetrías y estos monólogos no tienen necesariamente una identificación y una proyección geográfica (España o países de América Latina); lo que impide el diálogo simétrico y el reconocimiento es la epistemología eurocéntrica y colonial y esta puede estar presente en el pensamiento de cualquier sitio. Por tanto, hay que tener claro que no es lo mismo el pensamiento eurocéntrico, al que van dirigidos los reparos, que el pensamiento eurocentrado, en especial el proveniente de las teorías críticas, con el que se espera poder dialogar en condiciones simétricas. Apostar por el diálogo intercultural no solo tiene la mirada puesta en el debate intelectual entre pensadores de España y de América Latina, sino también en otros posibles ejes, internos y entrecruzados. La segunda aclaración es que si bien lo que ha predominado a lo largo de la historia es un monólogo del Norte con el Norte, no debemos esencializar el Sur donde también ha habido y hay no solo muchos monólogos culturales, sino también intensos debates dentro del propio pensamiento crítico. Por tanto, la interculturalidad crítica “busca evidenciar las relaciones de poder no solo interculturales, sino también intraculturales” (Tubino y Flores Moreno, 2020: 8).

2. Crítica al eurocentrismo y decolonialidad epistémica

Un diálogo simétrico requiere, entre otras condiciones, de la erradicación de las siguientes dos cuestiones: la perspectiva eurocéntrica y, de su mano, la colonialidad epistémica. A estas dos cuestiones dedican su atención las siguientes líneas.

De acuerdo con Eduardo Grüner, el eurocentrismo se caracteriza por cinco rasgos centrales. El primero es su concepción filosófica de la historia de acuerdo con la cual existen una serie de atributos propiamente europeos que son considerados esencialmente buenos y culturalmente superiores a los de cualquier otra sociedad. El segundo es el carácter parroquial de su “universalismo” que camina junto con una idea lineal y teleológica de la evolución. De acuerdo con este rasgo, el eurocentrismo se presenta como un universalismo en tanto que propone al resto del mundo imitar el modelo occidental como única solución a los desafíos de nuestro tiempo (Amin, 1989). El tercero, también basado en el prejuicio evolucionista, es la creencia en que su cultura es la civilizada, en tanto que las otras se encuentran en fases “bárbaras”, “salvajes”, “primitivas” o “tradicionales” y “premodernas”. Todas estas, de acuerdo con esta perspectiva, llegarán, o deberán llegar, o deberían encauzar su acción a alcanzar esos atributos culturalmente superiores propios de la civilización europea. El cuarto rasgo es la construcción de una imagen ficcional de las culturas no europeas mediante el establecimiento de oposiciones binarias como el eje occidental/oriental, donde este último representa lo exótico, lo extravagante, lo inverosímil en relación con lo europeo. En el trasfondo de esta conformación se encuentra, señala Grüner, la designación de un poder y de un saber destinados a legitimar ideológicamente la posición dominante de Europa. Finalmente, el quinto rasgo, es el intento por imponer una concepción unilateral de “progreso” con base en el cual se justifica la colonización, así como la colonialidad que hoy en día se refleja en nociones como la de desarrollo. Todos estos rasgos están encaminados a considerar a Europa y, con ella, el Norte global, como la dirección a la cual se debería aspirar; en consecuencia, estamos ante un enfoque regional e incluso, como dice Wallerstein, “parroquial” con configuración de universalidad (Grüner, 2015: 14-15).

Un diálogo simétrico requiere, en consecuencia, “escapar del espejismo eurocéntrico” (Falero, 2015: 51) y evitar los “localismos globalizados” que a través del discurso hegemónico hacen considerar como universal y con influencia mundial algo que se ha creado localmente y que responde a circunstancias concretas (Santos, 2010b). Es decir, se debe evitar la imposición de un modelo concreto y su traducción, como dijera Sergio Bagú, a idioma vernáculo, como si este fuera la única solución a los desafíos que hoy en día América Latina debe afrontar.

Cuando el peruano Aníbal Quijano (2000) estructuró un nuevo marco de interpretación de la modernidad forjado a la luz de la experiencia histórica y cultural latinoamericana puso el acento en la categoría de colonialidad como el núcleo epistémico que desvelaba más certeramente la estructuración íntima del poder típicamente moderno (Polo, 2020: 51). Mucho se ha escrito últimamente sobre la colonización y la colonialidad, llegando incluso a la sobredosis y, con ella, a la ambigüedad tanto semántica como gramatical. Para evitar extraviarnos en la polisemia, señalaremos de entrada distintos sentidos que, sin excluirse entre sí, puede tener el vocablo “colonizar”, ejercicio que nos permitirá comprender mejor la decolonialidad. Para llevar a cabo esta clarificación, me inspiro en el trabajo de Dan Wood (2017) quien sistematiza tres aproximaciones. Por un lado, “colonizar” denota expropiación. Aquí, la colonización consiste en desplazar las relaciones de propiedad; el colonizador expropia algo (mucho o todo) al colonizado. Si trasladamos esta connotación a la colonización epistémica, la variación semántica de “colonización” se refiere a que “quienes fueron o son ahora colonizados poseen cierto conocimiento o conjunto de información que se apropió el colonizador”. Por otro lado, el término “colonizar” ha sido utilizado por el filósofo francés Michel Foucault para aludir a un “tipo específico de poder disciplinario que comienza lentamente a suplantar (especialmente en los siglos XVII y XVIII) el dominio del poder soberano en Europa y en distintas colonias europeas (Wood, 2017: 316).

Finalmente, el vocablo “colonizar” entraña condiciones de poder, y ese poder implica escenarios de fuerza o dominación. Colonizar, por tanto, significa dominar mediante el uso de la fuerza. Si trasladamos esta connotación a la colonización epistémica, nos situamos ante una “colonización del conocimiento que equivale en gran medida a la imposición forzosa de un sistema de conocimiento sobre otro, la destrucción de varios sistemas de conocimiento o la reducción forzosa” (Wood, 2017: 316). Estos procesos han sido calificados por Boaventura de Sousa Santos como “epistemicidio” y considera que, junto con el imperialismo cultural, la colonialidad epistémica es parte de la “trayectoria histórica de la modernidad occidental” (2010a: 82) y que se ha introducido, reproducido y difundido de manera sistemática en el conocimiento, a costa de arrinconar otros saberes. El “epistemicidio” ha implicado el silenciamiento y la destrucción sistemática de las condiciones de producción, circulación y ampliación de conocimientos por parte de los grupos colonizados; este “epistemicidio” se ha realizado masivamente “en los últimos cinco siglos, por el que una inmensa riqueza de experiencias cognitivas ha sido perdida” (Santos, 2010b: 57) y su forma más violenta ha consistido en “la conversión forzada y la supresión de los conocimientos no occidentales llevada a cabo por el colonialismo europeo y que continúa hoy”, a través de la colonialidad de otros centros de dominio, “bajo formas no siempre tan sutiles” (Santos, 2010b: 68). Ramón Grosfoguel denomina a este proceso como “fundamentalismo eurocéntrico” y señala que privilegia como superior el canon de un determinado pensamiento y descarta, por considerarlas inferiores, a todas las epistemologías que no responden a ese canon; este “racismo epistemológico” ha colonizado el mundo y hay un pensamiento hegemónico que lo reproduce por todas partes (Grosfoguel, 2009: 27)³.

En síntesis, la opresión y la exclusión también se expresan en relación con las condiciones epistémicas que establecen lo que debe considerarse como pensamiento y conocimiento. Y, lo que a efectos de este texto conviene subrayar es que el fin del colonialismo político “no significó el fin del colonialismo en las mentalidades y subjetividades, en la cultura y en la epistemología que por el contrario continuó reproduciéndose” (Santos, 2010a: 6) tanto de manera endógena, mediante el colonialismo interno (González Casanova, 2006), así como a través de nuevos y complejos diseños de opresión que dan cuenta de que muchas estructuras de dominación entre el centro y la periferia siguen intactas.

³ Grosfoguel hace la siguiente aclaración que conviene recuperar. Cuando alude a pensamiento occidentalizado no se está refiriendo al lugar de origen geográfico o del color de la piel, sino “a la epistemología y al pensamiento que los articula”, esto quiere decir que “se puede estar habitando en Europa sin ser eurocéntrico y se puede tener origen en África, Asia o América Latina y ser un fundamentalista eurocéntrico. No hay correspondencia esencialista entre lugar de origen y epistemología” (Grosfoguel, 2009: 27).

La colonialidad epistémica forma parte de un entramado de múltiples relaciones de dominación de carácter racial, identitario, laboral, lingüístico, sexual, espacial o económico, entre otras, que se expresan en múltiples redes, numerosos niveles y diversas lógicas de manera que “no existe una estructura jerárquica única de poder, sino una heterarquía” (Castro Gómez y Grosfoguel, 2007: 16) que hoy en día todavía sigue inserta en estructuras y gramáticas que subyacen a multitud de estratificaciones, exclusiones y antagonismos (Rivera Cusicanqui, 2010: 37). Los “hábitos coloniales” se encuentran incrustados en la “epidermis de los sujetos e interiorizados en cada una de las prácticas de la vida cotidiana” (Leon, 2013: 45). Por tanto, la colonialidad no es “un tema de debate escolástico, sino un asunto terriblemente práctico” (Boron, 2017: 4).

Al igual que sucede con el término colonizar, la expresión “decolonizar el conocimiento”, alberga también ambigüedades, en tanto que estamos ante un proceso o tipo de conocimiento que se enfoca contra el “conocimiento colonizador”. En relación con la “decolonización”, coincidimos con la perspectiva de Dan Wood, aunque preferimos el vocablo “decolonización” en lugar de la palabra “descolonización”⁴, con base en el cual se está haciendo referencia a “los procesos que socavan estructuras, agentes, cosas, mecanismos, sistemas y funciones colonialistas posibles y reales” así como a la reducción de “la cantidad y calidad de las maneras en que dichas realidades están o han sido colonizadas” (Wood, 2017: 318).

En suma, lo que se pretende subrayar aquí es que un diálogo simétrico supone desmontar dos cuestiones. Por un lado, decolonizar la ignorancia colonialista, el no-conocimiento, cuya ceguera reproduce esquemas de dominación. Por otro lado, decolonizar la “cartografía geopolítica de las epistemes que, desde una posición hegemónica, define lo que pasa o no por conocimiento legítimo” (Castro-Gómez y Guardiola, 2001: 112). Estos procesos pueden llevarse a cabo de distintas maneras, por ejemplo, mediante la crítica; la toma de conciencia; la movilización social; las prácticas de resistencia o reivindicación de derechos; la restitución del imaginario cultural invadido y destruido transformando así el agravio en conciencia política y búsqueda de reconocimiento en el sentido que Axel Honneth esboza con su gramática moral (1997); y también a través de la denuncia del “pecado de la desmesura” que el filósofo colombiano Santiago Castro-Gómez ha revelado mediante la metáfora de la “*hybris* del punto cero” (2005). La forma que he elegido y que justifico en este texto es a través de un diálogo simétrico con base en la interculturalidad crítica.

3. La interculturalidad crítica en el pensamiento latinoamericano: Fomet-Betancourt, Catherine Walsh y Fidel Tubino

Anteriormente, subrayé que un diálogo simétrico entre las dos orillas del Atlántico –o parajes de estas orillas– requiere de un desprendimiento eurocéntrico y de una decolonización epistémica. Paso ahora al interludio propositivo centrando la atención en los fundamentos para una interculturalidad crítica desarrollados por pensadores latinoamericanos. Los autores que voy a recuperar forman parte del vasto pensamiento crítico que se ha desplegado en América Latina en las últimas décadas y que ha evitado quedar atrapado en el pensamiento hegemónico eurocéntrico (Grüner, 2011) y, si bien sus presupuestos no son teóricamente homogéneos, sí se encuentran todos ellos motivados por la “necesidad de ser reconocidos como iguales en un mundo de asimetrías” (Jalif de Bertranou, 2001: 14).

A fin de contextualizar, brevemente, el escenario intelectual en el que surgirá la propuesta de una interculturalidad crítica (o las propuestas, en plural) voy a esbozar brevemente algunos antecedentes intelectuales cuyas contribuciones teóricas son de relevante significación (Borón, 2017: 12). No dirijo la mirada a ellas como si de una labor de anticuario se tratara ni tampoco propongo asumirlas acríticamente, se trata de poner su pensamiento en valor; de comprender su herencia intelectual; de encontrar herramientas que nos permitan desafiar las visiones epistémicas y discursivas que están asentadas y ciegamente asumidas por las visiones monoculturales; de rescatar las interrogantes que se plantearon, de encontrar fuentes de

⁴ Dentro de la literatura relacionada con la colonialidad se encuentran referencias tanto a la descolonialidad y a lo descolonial, como a la decolonialidad y lo decolonial. Catherine Walsh explica que ella ha optado por suprimir la “s”, no para promover un anglicismo, sino porque con ello pretende marcar una distinción con el significado en castellano del “des” y lo que puede ser entendido como “un simple desarmar, deshacer o revertir de lo colonial”. Es decir, creer que es posible que en el paso de un momento colonial a uno no colonial los patrones y huellas dejarían de existir. Con este juego lingüístico, Walsh intenta poner en evidencia que “no existe un estado nulo de la colonialidad, sino posturas, posicionamientos, horizontes y proyectos de resistir, transgredir, intervenir, in-surgir, crear e incidir. Lo decolonial denota, entonces, un camino de lucha continuo en el cual se puede identificar, visibilizar y alentar “lugares” de exterioridad y construcciones alter-(n)ativas” (Walsh, 2013: 23-24).

inspiración para interpretar y evaluar el presente; y de encontrar orientaciones que coadyuven a la construcción de nuevas creaciones teóricas y a la orientación de nuestra praxis intercultural.

Carlos Beorlegui, en su trabajo *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano*, señala que a partir de mediados del siglo XX surgieron muchas voces comprometidas con la superación de la dependencia y la dominación y con la liberación de los pueblos latinoamericanos. Estas voces se van a ir gestando de distintas, pero convergentes maneras, en la realidad social y cultural y sembrarán las raíces de un pensamiento crítico liberador que está en los cimientos de la filosofía intercultural. Toda esta labor es clasificada por Beorlegui en distintas matrices: la económica con la teoría de la dependencia; la pedagógica, con la pedagogía del oprimido; la religiosa, con la teología de la liberación; la artística y literaria, con el muralismo mexicano y el boom de la novela latinoamericana; y la filosófica con los trabajos precursores de Leopoldo Zea y Salazar Bondy (Beorlegui, 2010: 677).

En el Colegio de México (obra de intelectuales republicanos españoles exiliados) bajo la dirección de José Gaos, sobreviviente de la guerra civil española y quijote del valor de la filosofía latinoamericana, estudió Leopoldo Zea quien más tarde se ocuparía de recuperar el legado intelectual latinoamericano, de problematizar los diversos esquemas coloniales y de formular un pensamiento de la liberación (Gómez Martínez, 2011: 840). Otro discípulo de Gaos, Luis Villoro, también dedicó su atención a la dimensión crítica del pensamiento y a la filosofía de los pueblos indígenas. La filosofía latinoamericana heredera de Zea asistirá a un giro que va a repercutir en la historiografía de las ideas y que, influida por cambios sociales y políticos, va a verse inmersa en un proceso de renovación teórico y metodológico importante e, incluso, va a asistir a una radicalización de las posiciones ideológicas (Ramaglia, 2011: 385). A ello contribuiría también el debate intelectual que Leopoldo Zea mantendría con el peruano Augusto Salazar Bondy quién lanzará la interrogante de ¿qué se puede hacer para que nuestra filosofía latinoamericana sea de liberación? A partir de ahí va a irse conformando un pensamiento crítico que incorporará a su acervo y a la discusión categorías como las de dependencia/liberación; opresor/oprimido; centro/periferia; civilización/barbarie; marginalidad, eurocentrismo, alienación; diferencia; alteridad; utopía, entre otras. Con estas herramientas teóricas el pensamiento filosófico latinoamericano intentará afianzar un conjunto de planteamientos y reformular enfoques desarrollados en el pensamiento historiográfico precedente. Es un momento en el que se subraya la dimensión política de la filosofía y empieza a orientarse hacia una praxis emancipadora ante las situaciones de dominación que aquejan a América Latina y que va a coincidir con la construcción de modelos y de una nueva hermenéutica que se alejarán de los tradicionales esquemas de desarrollismo ortodoxo.

El fortalecimiento de las construcciones políticas contrahegemónicas y el sentido emancipador como guía de una reflexión filosófica que busca transformar las condiciones de dominación llevaría a la constitución, por un lado, de una Teología de la Liberación en la que participarían los brasileños Leonardo Boff y Hugo Assmann y el peruano Gustavo Gutiérrez y a la Filosofía de la Emancipación o de la Liberación con la conocida aportación de Enrique Dussel y las menos conocidas de Ivone Gebara, Osvaldo Ardiles y Aníbal Fornari. La Teología y la Filosofía de la Liberación, que buscan articularse con las luchas sociales y políticas, son consideradas, "en las principales universidades del mundo desarrollado, como una de las aportaciones más importantes a los debates filosóficos de la segunda mitad del Siglo XX" (Boron, 2017: 12). Por otro lado, se desarrollarían planteamientos inspirados en posiciones filosóficas como la teoría crítica, la fenomenología, la filosofía analítica y el marxismo donde destacaría la pluma del ecuatoriano Bolívar Echeverría, así como las aportaciones de la Filosofía de la Praxis de la mano de Adolfo Sánchez Vázquez, entre otros. Destacaría también la atención prestada a la historia de las ideas filosóficas con nombres como el del argentino-mexicano Horacio Cerrutti-Guldberg quien reflexionaría en torno a la dimensión política y utópica y el del argentino Arturo Roig, quien se ocuparía de la función utópica, la cuestión del sujeto, la identidad y la integración y cuyos discípulos se encuentran hoy muy activos. Resultaría muy influyente también la revolución que supuso en el pensamiento relativo a la educación la obra del brasileño Paulo Freire centrada en la pedagogía crítica del oprimido.

A partir de entonces se abrirán caminos donde convergerá una historia crítica de las ideas, no carente de polémicas, que se reflejará en el fortalecimiento de las estructuras de un pensamiento filosófico latinoamericano, de directriz crítica y liberadora. Y a esta reflexión, efectuada con instrumental filosófico, se incorporarán aportes de la literatura y del arte mural (especialmente mexicano), así como de las ciencias sociales con figuras de renombre excepcional como, entre otros, Pablo González Casanova, Aníbal Quijano, Rodolfo Stavenhagen y Sergio Bagú. Toda esta confluencia interdisciplinar fortalecerá las estructuras de un pensamiento crítico (que tiene diversos adjetivos: periférico, del Sur global, no hegemónico, intercultural,

etc.). Evidentemente no estamos ante un pensamiento y un movimiento teórico homogéneo, pero estas reflexiones sí van a tener algo en común hasta hoy en día: el encuentro entre teoría y praxis de orientación emancipadora (Ramaglia, 2011).

Las aportaciones de los pensadores antes mencionados, junto con las prácticas de resistencia de los pueblos originarios en lucha por sus derechos, serán centrales para la configuración de las propuestas esbozadas desde la filosofía intercultural. Si bien en distintas dimensiones, el desarrollo teórico de esta filosofía se encuentra hoy en pleno desarrollo y con enfoques dirigidos también a una plasmación práctica, especialmente, en el campo educativo. Ahora bien, la influencia de este pensamiento no siempre ha sido reconocida.

El andamiaje de una filosofía intercultural, crítica del eurocentrismo y de sus pretensiones de universalidad y del dominio del Norte global, se ha ido edificando junto con el despliegue y reconocimiento de saberes cuyas imágenes del mundo han sido históricamente vedadas. Centraré la atención en tres miradas que dirigen su atención a la interculturalidad crítica, si bien tienen aproximaciones ligeramente divergentes: la del cubano Raúl Fomet-Betancourt, la de Catherine Walsh, ecuatoriana de origen estadounidense, y la del peruano Fidel Tubino Arias. Parto de la consideración de que un diálogo simétrico requiere del reconocimiento de todos los actores culturales, saberes y epistemologías que han sido incorporados en estas propuestas, especialmente las provenientes de pueblos originarios.

Para Fomet-Betancourt lo intercultural parte de la exigencia de “aprender a pensar de nuevo”, más allá de los esquemas de construcción teórica desarrollados desde miradas monoculturales (Fomet-Betancourt, 2003: 15). Esta perspectiva condiciona toda propuesta de definir la interculturalidad porque cuando se nos presentan conceptos a lo más que podemos aspirar para evitar la esencialidad es a describir sus principales usos, que muchas veces son imprecisos y contradictorios, en una época y en un área cultural concreta específica. Por tanto, si los conceptos adquieren sentido en el marco de las relaciones que se despliegan al interior de una cultura entonces toda definición de interculturalidad conduce a una mirada restringida, la propia de la cultura que la está definiendo y, en consecuencia, es monocultural. Es importante tener esto presente para que el diálogo entre culturas no se encuentre predeterminado monoculturalmente.

De acuerdo con Fomet-Betancourt el diálogo de las culturas es el “arco iris con cuya ayuda la filosofía intercultural quiere aprender a leer el mundo en sus diferentes colores” (2010: 15). Y, para este filósofo, la interculturalidad es entendida a partir de los siguientes rasgos que recupero, en gran medida, con la ayuda de la síntesis realizada por Diana de Vallescar (2011). El primero de los rasgos es la contextualidad que supone el momento constitutivo del pensar y denota escenarios y memorias culturales concretas que perfilan la reflexión filosófica desde universos históricos particulares. El acento está puesto en impulsar una filosofía que favorezca la cultura del diálogo y del intercambio.

La filosofía intercultural, segundo rasgo, asiste la vida cotidiana y custodia la diversidad de los contextos de vida de la gente, así como sus prácticas culturales con base en las cuales justifican sus esperanzas, anhelos, miedos y emociones en general. Estos dos rasgos son centrales en contextos donde está presente un mosaico de culturas, lo cual supone el reto de recuperar y reconocer la pluralidad cultural, especialmente de aquellas culturas que han sido ocultadas. Y, en consecuencia, el diálogo intercultural y simétrico debe tener como punto de partida el reconocimiento de la realidad intercultural latinoamericana. Esto supone reinterpretar “el hecho del descubrimiento/conquista de América, puesto que América no es el lugar de encuentro de dos mundos, sino un mosaico de muchos pueblos, y lugar de relación de esas culturas. Hay, pues, que re-descubrir la realidad americana en su originaria pluralidad” (Beorlegui, 2010: 825).

El tercer rasgo de la propuesta de Fomet-Betancourt es la de erigirse como un “proyecto de diálogo de filosofías en, con y desde sus respectivos mundos para operar un giro transformador en la filosofía” (Vallescar de, 2011: 981). Cuarto, es una propuesta que salvaguarda la pluralidad de mundos y prácticas culturales, que apuesta por la convivencia y el intercambio que, de acuerdo con sus palabras, ayuden a una manifestación polifónica de la filosofía. No se trata de una mera suma de voces, sino que la propuesta de una transformación intercultural de la filosofía únicamente podrá ser polifónica si apela al diálogo intercultural y se acompaña de exigencias que busquen impedir la caída en el monólogo. Esta convivencia e intercambio deben enmarcarse en una teoría de la disposición (Fomet-Betancourt, 2001), la cual entraña la interpelación y nos desafía a reflexionar sobre nuestras maneras de comprender la cotidianeidad, así como a identificar nuestras contrariedades y a ser autocríticos de nuestras ideas; esta disposición es la que hace posible crear un espacio compartido. Esta reflexión deben hacerla todos los que participen en el diálogo y, para ello, deben, por un lado, abrirse a otras tradiciones, como son, por ejemplo, las que no son transmitidas

por escrito, sino mediante otras formas de comunicar pensamiento, como son las orales y simbólicas; por otro lado, descartar totalmente la asimilación o reducción a las categorías del pensamiento occidental, especialmente cuando se dialoga con pueblos originarios; y, finalmente, hacer un esfuerzo por desaprender y reaprender, en el sentido de superar el pensamiento monocultural y reconocer la diversidad de voces, saberes y sentipensares. Con base en ello, la filosofía intercultural, en quinto lugar, fortalece la idea de un saber compartido que impulsa procesos de aprendizaje común. Estos aprendizajes están permanentemente abiertos, por tanto, la interculturalidad es una disposición siempre abierta a reaprender. Un sexto y último rasgo lo constituye el intento por impulsar un pensamiento alternativo al del “huracán de la globalización”, como le llamara Franz J. Hinkelammert, que de la mano del capitalismo neoliberal constituye un “proyecto civilizatorio hegemónico” que no solo propaga que la “filosofía es irrelevante” (Fornet-Betancourt, 2009: 173), sino que se sustenta en una maquinaria de destrucción y exclusión que pretende seguir ocultando otros saberes culturales. Por ello, Fornet-Betancourt plantea que el diálogo entre culturas tiene que ser también un diálogo sobre las condiciones económicas y políticas que condicionan fuertemente el ideal de un diálogo e intercambio en condiciones simétricas.

En sus últimos escritos, el filósofo cubano radicado en Alemania ha dedicado atención a revisar los aportes de los filósofos críticos latinoamericanos. Tomando distancia y desde su paradigma de la interculturalidad, desliza la idea de que no han sabido apreciar y trabajar con la amplia riqueza cultural presente en América Latina, sino que han proyectado reflexiones que tienden a la homogeneización y a privilegiar el pensamiento de un grupo cultural dominante. Bajo estas premisas y reconociendo su aportación en otros ámbitos, les invita al diálogo sobre tres cuestiones: primera, los presupuestos hermenéuticos y epistemológicos del diálogo intercultural en filosofía; segunda, la revisión crítica del pensamiento iberoamericano y del redescubrimiento de ‘América’ como lugar de mundos de vida y de pensamiento plurales que ‘fundaría’ una perspectiva intercultural; y tercera el tema de la interdisciplinariedad como característica elemental en el proyecto de constitución de una filosofía intercultural.

No puedo extenderme en esbozar las respuestas, solamente puntualizaré las elaboradas por dos pensadores, Horacio Cerutti Guldberg y Mario Mejía Huamán. El primero le reprocha, por un lado, que cuando alude a los autores americanos, a los que considera “menores”, lo hace para destacar sus carencias, lo cual, señala, estaría bien sí a su vez apreciara sus aportes. Lo revelador de la atención “mencionada, pero poco aprovechada” a la tradición filosófica latinoamericana y a su historia de las ideas es lo que le lleva a descalificarla por monocultural, apreciación que podría aplicarse a algunos casos, pero “inconsistente en su generalización” (2015: 40). En consecuencia, desde la mirada del filósofo mexicano, la propuesta intercultural del filósofo cubano “no termina de lograr el des [a] marre de la tradición occidentalocéntrica” (2015: 40) que él mismo parece sostener (Fornet Betancourt, 2001: 84). Por otro lado, Cerutti subraya que las voces de los pueblos originarios no son tomadas en cuenta con la profundidad que se debiera. Y es en esta línea que se expresan las críticas del filósofo peruano Mario Mejía Huamán, el segundo de los pensadores que es conveniente citar. En su libro *Hacia una filosofía andina* (2005) dedica un apartado a comentar de forma crítica las tesis interculturales de Fornet Betancourt. Haciendo una apretada síntesis, sus desavenencias se centran en la ineficacia del contraste de voces en clara alusión a la polifonía (206); la no asimilación de las ideas a productos intercambiables en el mercado (207); la falta de precisión sobre la ubicación de los centros del eurocentrismo (209); la poca voluntad para un cambio estructural por parte del opresor (211); la ingenuidad ante el racismo (213); la insuficiente precisión sobre la lengua en que va a establecerse el diálogo y, en consecuencia, serías dificultades para “escuchar y respetar, reconocer y aceptar plenamente el pensamiento indígena” (218).

No es lugar para reproducir en extenso ese debate, pero sí quería mencionarlo porque el diálogo simétrico al que he apelado al inicio de estas páginas no es necesariamente entre los presupuestos teóricos desarrollados por los pensadores de cada una de las dos orillas del Atlántico; no es una cuestión de ubicación territorial, ya he subrayado que se puede ser eurocéntrico y colonial en cualquier zona geográfica. Lo relevante es conocer y reconocer las aportaciones que desde el pensamiento crítico latinoamericano se está elaborando en materia de interculturalidad crítica.

En el marco del pensamiento crítico latinoamericano, Catherine Walsh, la única de los tres pensadores aquí analizados que pertenece a la red modernidad/colonialidad⁵, se ha ocupado también de la interculturalidad. La distinción que realiza Walsh sobre formas de entender la interculturalidad ofrece claridad al debate y por ello conviene comenzar por recogerla. De acuerdo con esta profesora de la Universidad Andina Simón Bolívar cuando se habla de interculturalidad se puede estar aludiendo a varias cuestiones y, además, el término se ha usado en exceso difuminando con ello sus contornos. Lo primero que conviene aclarar es que la interculturalidad no es sinónimo de multiculturalismo. Este último ha sido ampliamente entendido, especialmente en América Latina, como el reconocimiento de la diversidad cultural por parte de Estados, gobiernos, instituciones multilaterales, y por organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, y este reconocimiento de la diversidad se ha expresado a través de la adopción de políticas de inclusión que, a diferencia de la interculturalidad crítica, siguen manteniendo, en muchas ocasiones, el orden dominante y la lógica del neoliberalismo. En consecuencia, las políticas que se adoptan “repiten y reproducen las relaciones coloniales” (Walsh, 2018: 57-58).

La profesora Walsh señala que cuando se alude a la interculturalidad se puede estar haciendo referencia a tres posibles orientaciones: relacional, funcional y crítica. El enfoque relacional apunta al contacto e intercambio entre culturas, a las relaciones que se dan entre personas, hábitos, saberes, valores y tradiciones distintas que pueden llevarse a cabo en condiciones de igualdad, pero también de desigualdad. Bajo esta mirada, entonces, la interculturalidad siempre ha existido porque siempre ha habido relaciones entre distintos actores concernidos por la diversidad cultural. El problema con este enfoque es que, generalmente, oculta los contextos de poder, dominación y colonialidad que están presentes en la relación. Esto quiere decir que, desde esta mirada, la interculturalidad se limita al mero contacto que se da en la relación, sin tomar en consideración las condiciones estructurales –políticas, económicas, sociales y epistémicas– que colocan la diferencia cultural en términos de superioridad e inferioridad. Por tanto, esta aproximación no es la que puede posibilitar un diálogo simétrico.

La segunda perspectiva, la de carácter funcional, se fundamenta en el reconocimiento de la diversidad y de la diferencia cultural y tiene como objetivo la inclusión de este reconocimiento en las entrañas de la estructura social y política, incluso jurídica, ya existente. Esta perspectiva fomenta la comunicación y promueve la convivencia en la diferencia, pero la interculturalidad aquí es “funcional” al sistema; no trastoca las causas de la asimetría ni de la desigualdad social y cultural. Si no se cuestionan las estructuras, ni las prácticas, ni los ordenamientos, la perspectiva funcional pasa a ser compatible con lo que Ramon Panikkar describe como la lógica de la superioridad multicultural colonialista y de hospitalidad benigna y condescendiente (2015) y que lleva a promover disposiciones, políticas y jurídicas, que justifican la diferencia, pero a su vez también la exclusión.

El problema de esta perspectiva es que el reconocimiento y el respeto de la diversidad cultural en lugar de edificar sociedades más igualitarias, enmascaran, naturalizan y perpetúan las relaciones de exclusión y pueden conducir a nuevas y complejas estrategias de dominación dirigidas a capturar, cooptar, pacificar, desmovilizar y dividir movimientos a la vez que promueve el individualismo, la complacencia y la indiferencia (Walsh, 2018: 58).

La tercera perspectiva, adjetivada como interculturalidad crítica, es la defendida por Walsh y la que aquí conviene destacar. Desde este enfoque, el punto de partida no es únicamente el problema de la diversidad y el del reconocimiento de la diferencia, estos constituyen tan solo la punta del iceberg, sino que

⁵ La red o proyecto modernidad/colonialidad surge a finales del siglo XX en el marco de la discusión sobre las herencias coloniales en América Latina, un cambio de dirección en la comprensión de la modernidad, un diálogo con el análisis del sistema-mundo de Immanuel Wallerstein y un compromiso con prácticas políticas decoloniales. Algunos de sus precursores son Anibal Quijano, Edgardo Lander, Ramón Grosfoguel, Walter Dignolo, Nelson Maldonado-Torres, Arturo Escobar, Fernando Coronil, Enrique Dussel, María Lugones, Catherine Walsh y Santiago Castro-Gómez. Este último, sin dejar de adscribirse como pensador decolonial, se aleja del grupo como bien se constata en su último libro *El tonto y los canallas. Notas para un republicanismo transmoderno* (2019), con base en argumentos que aquí se comparten como el de mirar tanto el “lado oscuro” como el “lado luminoso” de la Modernidad. Una crítica a los trabajos de este grupo, sólida, pluralista, no simplificada y elaborada desde parámetros cercanos a la emancipación descolonizadora se encuentra en los distintos textos coordinados por (Makaran y Gaussens, 2020). Una crítica más rotunda, pero un tanto maniquea dado que mezcla contextos mediáticos con académicos, así como desarrollos intelectuales de distinta procedencia, se encuentra en Pierre-André Taguieff (2020) cuya trayectoria intelectual, donde caben notables trabajos sobre el racismo, nos lleva a pensar que con su crítica legítima de manera confusa inclinaciones ultraconservadoras que estigmatizan el pensamiento decolonial.

la mirada está puesta en las condiciones que genera la estructura colonial y la lógica heterárquica que la acompaña (Castro-Gómez y Grosfoguel, 2007), especialmente la centrada en la matriz racializada y en las estructuras asimétricas (no simplemente culturales), donde unos se encuentran en el peldaño superior y otros en los escalones inferiores.

Desde esta perspectiva, la interculturalidad crítica no es una condición existente o un hecho constatable, sino que debe ir construyéndose. Es un proceso dinámico y un movimiento en continua construcción, “una acción consciente, una actividad radical, una herramienta de afirmación y transformación basada en la praxis” que emerge desde la “particularidad de las historias locales y los lugares de enunciación políticos, éticos y epistémicos, marcados por la diferencia colonial y por la lucha decolonial” (Walsh, 2018: 59). Es un intercambio que va edificándose entre personas, conocimientos, saberes y prácticas culturalmente distintas; un espacio de convivencia e intercambio donde las relaciones, las desigualdades y los conflictos de poder no se mantienen ocultos, sino visibles en su asimetría y en su confrontación.

En suma, de acuerdo con Walsh, la interculturalidad crítica es tanto un proyecto epistémico, político y ético, como un instrumento y una herramienta para la práctica decolonial, donde la educación –siendo fiel a la pedagogía crítica de su maestro Pablo Freire– es fundamental. En consecuencia, requiere, por un lado, de la transformación de las estructuras, instituciones y dispositivos de poder que mantienen la desigualdad, la racialización, la discriminación y la inferiorización; y, por el otro, del reconocimiento de otras condiciones de estar, sentipensar, conocer y aprender. Por ello, deben estar implicadas todas las sociedades y no solamente algunas poblaciones.

Una tercera propuesta de filosofía intercultural es la desarrollada por Fidel Tubino quien considera que el diálogo entre culturas requiere de una revisión del proyecto de la Modernidad. Este proyecto “no reconoce alteridad”; dado que se ha autoerigido como cultura universal “el otro no es un «tu eres». No es un interlocutor válido” porque para poder serlo debería asimilarse, “desarraigarse de su *ethos*” (Tubino, 2013: 113). Sin embargo, a pesar de que el discurso de la Modernidad es auto-referencial, Tubino no está planteando desecharlo por entero, sino retomar algunos de sus ideales y radicalizarlos, pero no implantarlos arrasando con otras tradiciones culturales. La radicalización de los ideales ilustrados de la Modernidad implica para Tubino su pluralización y su reinterpretación desde los presupuestos de las culturas locales. Esta radicalización pasa, de una parte, por convertir las políticas de dignidad igualitaria en políticas de reconocimiento de las identidades; y, de la otra, por implementar política y jurídicamente las ciudadanías diferenciadas. Así mismo, radicalizar el proyecto de la Modernidad supone abandonar “la creencia en una racionalidad unitaria y universal” (2013: 117) y aceptar la pluralidad de racionalidades. Y, por otro lado, transformar “el hábitat en espacios interculturales de convivencia solidaria” (2013: 116), donde la solidaridad se construye con base en el reconocimiento de la alteridad de las identidades que conviven en un espacio compartido.

Coincido con Tubino la propuesta de traducir el proyecto de Modernidad en clave hermenéutica y en un horizonte de discursos abiertos (2013: 115). En otro sitio he afirmado (Wences, 2021) que no estoy en contra de considerar, junto con Enrique Dussel, que la Modernidad “supone simultáneamente el *capitalismo* (...) el *eurocentrismo* (como fenómeno cultural y filosófico) y el *colonialismo*” (Dussel, 2012:15), pero no creo que pueda reducirse a la mera encarnación de la dominación como parece sostener Walter Mignolo (2007). Más bien, considero que hay ideas que tienen validez independientemente de los procesos históricos concretos –aunque estén íntimamente ligados– y, por tanto, hay presupuestos emancipadores que no debieran desecharse sobre el argumento de su contexto de surgimiento. Comparto con el filósofo colombiano Santiago Castro-Gómez que con relación a la Modernidad es importante tener claro tanto su “lado oscuro” como su “lado luminoso” (2019: 9) y evitar la crítica “monológica y compartimentada” (Browitt, 2020: 113) y los reduccionismos que nos impedirían rescatar otros pensamientos críticos y vislumbrar componentes emancipadores.

Además de lo anterior, Tubino (2020) pone el acento en tres cuestiones que conviene mencionar. En primer lugar, y en esto coincide con Fonet-Betancourt y con Walsh, la interculturalidad crítica plantea un modelo de justicia ligado al problema de la pobreza y la exclusión social; de acuerdo con sus palabras “la injusticia cultural no es sino la otra cara de la injusticia económica” (Tubino, 2007: 5). Si la exclusión económica y la discriminación cultural son dos fenómenos que se encuentran interconectados/interrelacionados, entonces la política de reconocimiento debe estar necesariamente acompañada de propuestas redistributivas. La redistribución permite mejorar de manera paralela la justicia cultural. Si se lleva este razonamiento a sus últimas consecuencias se cuestiona el modelo económico vigente

cuya lógica basada en la acumulación del capital genera enormes niveles de pobreza, desigualdad y dominación. En consecuencia, la filosofía de la interculturalidad se aleja radicalmente del multiculturalismo que busca remediar el problema de la injusticia cultural como si se tratara de una cuestión aislada y aislable de las condiciones económicas globales, centrándose en promover políticas de reconocimiento de identidades culturales sin cuestionar el modelo económico vigente.

En segundo lugar, Tubino subraya la importancia de no descuidar el desfase que suele existir entre teoría y praxis de la interculturalidad; es decir, la distancia entre la interculturalidad en tanto propuesta ética y política y la interculturalidad en tanto enfoque aplicado. Si estos dos caminan en direcciones opuestas nos encontramos con la reivindicación de una interculturalidad crítica en teoría, pero que en la práctica termina por ser funcional a la reproducción de un modelo de exclusión y dominación. Finalmente, y relacionado con lo anterior, conviene también mantener un diálogo permanente sobre las estrategias que hacen viable –operativo– un enfoque intercultural sin renunciar a su naturaleza crítica que es la que le orienta en la búsqueda por deconstruir las relaciones de desigualdad, desprecio y dominación (Wences, 2020).

4. Apostar por condiciones simétricas de diálogo. A manera de conclusión

Para concluir quiero subrayar que si las relaciones entre España y América Latina quieren darse a través de un diálogo simétrico es necesario inscribirlo en un marco de interculturalidad crítica de orientación decolonial. Esto implica, entre otros, tomar en consideración las siguientes tres cuestiones.

En primer lugar, tal y como subrayan, desde distintas perspectivas, pero en la misma dirección, Raúl Fornet-Betancourt, Catherine Walsh y Fidel Tubino, el diálogo para ser simétrico requiere tener en cuenta tanto la huella que ejercen en las culturas las condiciones múltiples de dependencia y las maneras de interacción social impuestas por la globalización y que impactan directamente, entre otros, en la educación, en el mercado laboral, en el sistema sanitario, en las estrategias de extractivismo, en la migración, en la degradación ecológica, así como el desprecio, la estigmatización, la discriminación y el racismo que en muchos contextos son endémicos. Todas estas condiciones repercuten en los diversos actores involucrados en el diálogo intercultural. Esto supone, también, participar conjuntamente del desmantelamiento de las estructuras de dominación y desprenderse del mito eurocéntrico según el cual quienes producen la división internacional del trabajo y mantienen prácticas racistas, tanto con las poblaciones de la periferia al interior de sus centros como con las poblaciones explotadas más allá de sus fronteras, a fin de seguir manteniendo un estilo de vida privilegiado, no tienen por qué participar en este proceso decolonial.

En segundo lugar, en el marco del pensamiento político esto supone, por un lado, reconocer que el diálogo simétrico requiere de la diversidad epistémica del mundo y no es posible si se mantiene la ruta de una sola epistemología que desde su particularismo promueve falsos universales. El “intercambio de comunicación intercultural” y el “diálogo de saberes” debe desprenderse de la colonialidad y darse en un marco de “alteridad epistémica” (Garzón, 2013). Por otro lado, se deben evitar los monólogos en los que solo se discute lo que se piensa y hace en el Norte global, criticar el monoculturalismo impositivo y reflexionar sobre la ceguera y/o el desprecio al pensamiento intercultural crítico realizado en el Sur global. Este pensamiento se ha ocupado tanto de denunciar la asimetría de poder que existe en el mundo y el racismo epistemológico, como de ofrecer respuestas alternativas e iluminar contextos para un diálogo entre culturas. Tomarse en serio sus propuestas supone, a la vez, reconocer que en América Latina y en España hay un enorme y diverso mosaico cultural y que se debe, no solo respetar el derecho de las diversas voces culturales a participar en el diálogo, sino que deben reconocerse otras formas de comunicar, conocer y sentipensar. Pretender, en ambas orillas del Atlántico, que solo existen dos culturas en el diálogo es seguir manteniendo una mirada colonial, hacia dentro y hacia afuera de las fronteras.

En tercer lugar, el pensamiento intercultural crítico y decolonial latinoamericano tiene que hacer su propia autocrítica. Sintetizo en dos algunas de las cuestiones que deben formar parte de este ejercicio. Primero, tener presente que, si bien son innegables las aportaciones en el terreno económico, pedagógico, teológico, literario y artístico, filosófico y jurídico de carácter emancipador, lo que le coloca en la vanguardia del pensamiento, no puede negar que en su proceso de problematizar y deconstruir ha utilizado parte del instrumental teórico de la Modernidad a la que, a su vez, ha pretendido confrontar. Es cierto que la expansión de la Modernidad implantó relaciones sociales que edificaron nuevas formas de dominación, pero también conviene tener presente que edificó valores de libertad igualitaria. Segundo, y relacionado con lo anterior,

debe revisar sus “contra reacciones” inversas y sus posiciones ultra radicales que en algunos casos le están llevando a desechar toda forma de pensamiento, incluido el crítico, originado en el Norte global. Como bien señala Eduardo Grüner, no solo es necesario tener siempre presente que el pensamiento no surge del vacío, sino que se debe evitar “el peligro de una impensada complicidad con el prejuicio –él sí bien eurocéntrico– de que América Latina es ‘un mundo aparte’” o atrincherarse en el foso “del realismo mágico, o del barroco tropical”, no se trata de “ninguna tercera vía entre la sumisión al eurocentrismo y la ilusión de un puro ‘Latinoamérica-centrismo’, sino de patear ese tablero, de salirse de esa imagen especular invertida” (Grüner, 2011: 72-73).

Ahora bien, el mundo social es complejo y las relaciones entre culturas no están ni han estado nunca exentas de conflictos, en consecuencia, no es posible concebir una idílica armonía entre culturas. Lo que sí es posible es plantear un permanente proceso de negociaciones donde el diálogo se desarrolle en condiciones de interculturalidad simétrica que fomenten la ampliación de los horizontes éticos, políticos, científicos filosóficos y lingüísticos. Para que esto sea posible se debe renunciar al pensamiento único y mantener un permanente ejercicio de autorreflexión crítica sobre nuestras propias ideas, valores e imágenes del mundo que continuamente asumimos sin cuestionar.

Referencias bibliográficas

- Amin, S. (1989): *El eurocentrismo. Crítica de una ideología*. México: Siglo XXI.
- Beorlegui, C. (2010): *Historia del pensamiento filosófico latinoamericano. Una búsqueda incesante de la identidad*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Borón, A. (2017): “Breve nota sobre la colonialidad de los saberes hegemónicos, el eurocentrismo y la promesa de los saberes populares”, *Revista Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, 1: 1-13.
- Browitt, J. (2020): “La teoría decolonial: buscando identidad en el mercado académico”, en Makaran, G. y Gaussens, P. eds.: *Piel blanca, máscaras negras. Crítica de la razón decolonial*. 105-120. México: Bajo Tierra Ediciones y Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Castro-Gómez, S. (2005): *La hybris del punto cero*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- (2019): *El tonto y los canallas. Notas para un republicanismo transmoderno*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Castro-Gómez, S. y Guardiola Rivera, O. (2001): “El plan Colombia, o de cómo una historia local se convierte en diseño global”, *Nueva Sociedad*, 175: 111-120.
- Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (2007): “Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico”, en Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. eds.: *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. 9-24. Bogotá-Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Cerutti Guldberg, H. (2015): “Dificultades teórico metodológicas de la propuesta intercultural de Raúl Fornet Betancourt”, *Análisis*, 76: 23-46. <https://doi.org/10.15332/s0120-8454.2010.0076.01>
- Cusicanqui Rivera, S. (2010): *Violencias (re) encubiertas en Bolivia*. La Paz: Piedra Rota.
- Dussel, E. (2012): *Modernidad y ethos barroco en la filosofía de Bolívar Echeverría*. México: Universidad Autónoma Metropolitana y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Falero, A. (2015): “De amnesias conceptuales e intelectos capturados. Algunos aportes de la década del sesenta para pensar América Latina en el siglo XXI”, en Acosta, Y., Ansaldi, W., Giordano, V. y Soler, L. coords.: *América Latina piensa América Latina*. 39-58. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.
- Fornet-Betancourt, R. (2001): *Transformación intercultural de la filosofía*. Barcelona: Desclée de Brouwer.
- (2003): “Interculturalidad y filosofía en América Latina”, *Concordia Serie Monografías*, 36: 9-23.
- (2009): “En torno a la cuestión del concepto de cultura: Un intento de clarificación desde la perspectiva de la filosofía intercultural”, en Mora, D. dir.: *Hacia una interculturalidad crítica*. 9-20. La Paz: Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello (III-CAB).
- (2010): “Teoría y praxis de la filosofía intercultural”, *Recerca. Revista de pensament i anàlisi*, 10: 13-34. Disponible en web: <https://www.e-revistas.uji.es/index.php/recerca/article/view/1925/1616>
- Galeano, E. (2015 [1990]): “El desprecio como destino”, *El espectador*. Disponible en web: <https://www.elespectador.com/noticias/cultura/el-desprecio-como-destino/>

- Garzón, P. (2013): "Pueblos Indígenas y decolonialidad. Sobre la colonización epistemológica occidental", *Andamios. Revista de Investigación Social*, 22 (10): 305-331. Disponible en web: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632013000200016&lng=es&nrm=iso
- Gómez Martínez, J.L. (2011): "Leopoldo Zea (1912-2004)", en Dussel, E., Mendieta, E. y Bohórquez, C. eds.: *El pensamiento filosófico latinoamericano, del Caribe y «latino» (1300-2000)*: 839-841. México D.F.: Siglo XXI.
- González Casanova, P. (2006): "Colonialismo interno (Una Redefinición)", en Boron, A. et al. comps.: *La Teoría Marxista Hoy: Problemas y Perspectivas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.
- Grosfoguel, R. (2009): "Izquierdas e izquierdas otras: entre el proyecto de la izquierda eurocéntrica y el proyecto transmoderno de las nuevas izquierdas decoloniales", *Tabula Rasa*, 11: 9-29.
- Grüner, E. coord. (2011): *Nuestra América y el pensar crítico: fragmentos del pensamiento crítico de Latinoamérica y el Caribe*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.
- (2015): "La 'acumulación originaria', la crítica de la razón colonial y la esclavitud moderna", *Hic Rhodus. Crisis capitalista, polémica y controversias*, 8: 11-21.
- Honneth, A. (1997): *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Barcelona: Crítica.
- Insausti, X. (2017 [2016]): "Entrevista realizada por Luis Pulido Ritter", en *Filosofar o morir. La actualidad de la Teoría Crítica*. Madrid: Plaza y Valdés.
- Jalif de Bertranou, C. A. comp. (2001): *Semillas en el tiempo. El latinoamericanismo filosófico contemporáneo*. Mendoza (Argentina): Universidad Nacional de Cuyo.
- León Pesantez, C. (2013): *El color de la razón. Pensamiento crítico en las Américas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Universidad de Cuenca y Corporación Editora Nacional.
- Makaran, G. y Gaussens, P. eds. (2020): *Piel blanca, máscaras negras. Crítica de la razón decolonial*. México: Bajo Tierra Ediciones y Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mejía Huamán, M. (2005): *Hacia una filosofía andina. Doce ensayos sobre el componente andino de nuestro pensamiento*. Lima: edición propia. Disponible en web: https://www.academia.edu/7829173/Filosofia_Andina_Mario_Mejia_Huaman
- Mignolo, W. (2007): *La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial*. Barcelona: Gedisa.
- Panikkar, R. (2015): *Paz e interculturalidad. Una reflexión filosófica*. Barcelona: Herder.
- Polo Blanco, J. (2020): "Dehispanización, nordomanía y giro decolonial. Encrucijadas pretéritas y contemporáneas de Hispanoamérica", *Revista de Hispanismo Filosófico*, 25: 49-66.
- Quijano, A. (2000): "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina", en Lander, E. comp.: *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*: 201-246. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO.
- Ramaglia, D. (2011): "La cuestión de la filosofía latinoamericana", en Dussel, E., Mendieta, E. y Bohórquez, C. eds.: *El pensamiento filosófico latinoamericano, del Caribe y «latino» (1300-2000)*: 377-398. México D.F.: Siglo XXI.
- Santos, B. de S. (2009): "Las paradojas de nuestro tiempo y la plurinacionalidad", en Acosta, A. y Martínez, E. comps.: *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad*: 21-62. Quito: Abya-Yala.
- (2010a): *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Trilce-Extensión Universitaria.
- (2010b): *Para descolonizar Occidente. Más allá del pensamiento abismal*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO y Prometeo.
- Taguieff, P. A. (2020): *L'imposture décoloniale. Science imaginaire et pseudo-antiracisme*. París: L'Observatoire, Humensis.
- Todorov, T. (1983): *La conquête de l'Amérique: La question de l'autre*. París: Ed. du Seuil.
- Tubino, F. (2007): "El interculturalismo frente a los desafíos del pluralismo jurídico", en *Caminostubino para la inclusión en la educación superior*. Lima: Fondo editorial Fundación EQUITAS.
- (2013): "En nombre de la lengua perfecta", en Santos Herceg, J. comp.: *Liberación, interculturalidad e historia de las ideas. Estudio sobre el pensamiento filosófico en América Latina*: 109-124. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile.

- Tubino, F. y Flores Moreno Adhemir (2020): *La interculturalidad crítica como política del reconocimiento*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Vallescar de, D. (2011): "Raúl Fornet-Betancourt (1946)", en Dussel, E., Mendieta, E. y Bohórquez, C. eds.: *El pensamiento filosófico latinoamericano, del Caribe y «latino» (1300-2000)*: 980-982. México D.F.: Siglo XXI.
- Walsh, C. coord. (2013): *Pedagogías decoloniales: prácticas insurgentes de resistir, (re)existir y (re)vivir*. Tomo I, Quito: Abya-Yala.
- (2018): "Interculturality and Decoloniality", en Mignolo, W. D. y Walsh, C. E.: *On Decoloniality: Concepts, Analytics, and Praxis*. Durham London: Duke University Press.
- Wences, I. (2020): "El 'parásito tres D' invade las democracias liberales: dominación, desigualdad y desprecio. Bosquejos para una reivindicación del republicanismo crítico y transmoderno", *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 44 (3). Disponible en web: <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1105>
- (2021): "La Modernidad desde una teoría crítica periférica. Diagnósticos y disensiones", en Cavieres, E. y Pérez Herrero, P. eds.: *El Estado liberal a revisión. Discusiones sobre libertad, igualdad y solidaridad*. Valparaíso (Chile): Ediciones Universitarias de Valparaíso de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Wood, D. (2017): "Descolonizar el conocimiento: una mise en place epistemográfica", *Tabula Rasa*, 27: 301-337. <https://doi.org/10.25058/2010127/42.453>

Breve CV de la autora

Isabel Wences es doctora en Derechos Fundamentales (Universidad Carlos III de Madrid), licenciada y máster en Ciencia Política (Universidad Nacional Autónoma de México). Profesora Titular de Ciencia Política en la UC3M. Campo de investigación: Teoría Política e Historia de las Ideas Políticas; líneas de investigación, entre otras; republicanismo, reconocimiento y diversidad cultural, derechos humanos, pensamiento filosófico y político latinoamericano y cultura de la legalidad.

Notas de investigación | *Research notes*

Las relaciones entre la AECID y Santillana en Uruguay: reflexiones desde el *soft power* (2000-2018)

Relations between AECID and Santillana in Uruguay: Reflections from soft power (2000-2018)

Clara Arias Sánchez

 <https://orcid.org/0000-0002-3040-4474>

Universidad Complutense de Madrid, España.

ariassanchezclara@gmail.com

Recibido: 01-02-2021
Aceptado: 31-03-2021



Resumen

Santillana tiene un papel clave en la educación en Iberoamérica y está en relación con los mercados, los medios de comunicación, los agentes de cooperación y gobiernos de la región. Presente en veintiún países de Latinoamérica, la región constituye el principal mercado de la compañía. Existen elementos como lo es la cooperación española, a través de la diplomacia empresarial de la AECID (Agencia Española de Cooperación y Desarrollo), que ampara, facilita y refuerza la sinergia entre la compañía editorial y la región. Atendiendo a la figura de la mesa de Empresa y Desarrollo de la Cooperación, las medidas legislativas en Uruguay que regulan las exportaciones y entrada de capitales en este sector y en último lugar, a través de una relación de las licitaciones públicas en educación uruguayas destinadas a esta empresa, se quiere reconstruir las características del vértice formado por el Estado, el mercado y la sociedad a partir de la premisa de que la industria editorial uruguaya es un mercado desregulado que facilita la entrada de capitales como Santillana.

Palabras clave: AECID, educación, Uruguay, Santillana, alianzas público-privadas.

Abstract

Santillana plays a key role in education in Ibero-America and is in relationship with the markets, the media, cooperation agents and governments in the region. Present in twenty-one Latin American countries, the region constitutes the company's main market. There are elements such as Spanish cooperation, through AECID's business diplomacy, which protects, facilitates and reinforces the synergy between the publishing company and the region. Considering the figure of the Enterprise and Cooperation Development table, the legislative measures in Uruguay that regulate exports and capital inflows in this sector and lastly, through a list of public tenders in Uruguayan education aimed at this company wants to reconstruct the characteristics of the vertex formed by the State, the market and society based on the premise that the Uruguayan publishing industry is a deregulated market that facilitates the entry of capital such as Santillana.

Key words: AECID, education, Santillana, Uruguay, public-private partnerships.

Sumario

1. Introducción | 2. Metodología | 3. La mesa de Empresa y Desarrollo de la Cooperación: AECID y Santillana | 4. Medidas legislativas e impositivas a Santillana en Uruguay | 5. Licitaciones públicas de Uruguay y evolución de ventas a la editorial Santillana | 6. Conclusiones | Referencias bibliográficas

Cómo citar este artículo

Arias Sánchez, C. (2021): "Las relaciones entre la AECID y Santillana en Uruguay: reflexiones desde el *soft power* (2000-2018)", *methaodos. revista de ciencias sociales*, 9 (1): 167-176. <http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.441>

1. Introducción¹

Muchas empresas españolas han internacionalizado su actividad en la región latinoamericana. Mientras unas se han dedicado al sector primario o a las industrias pesadas, como es el caso de las extractivas, otras lo han hecho en el ámbito cultural, tal y como es el caso de Santillana y la edición de libros. El interrogante principal de esta breve nota de investigación es saber si existe y cómo se materializa la aplicación del *soft power* de por parte de esta empresa, o si por el contrario concurre una oportunidad de enriquecimiento cultural y de cooperación para la región. En siete palabras, "Hacer que quieras hacer lo que quiero", resumió Joseph Nye (2004) el poder blando. El *soft power* utiliza un tipo diferente de moneda, no de fuerza ni de dinero para generar cooperación, sino de atracción a unos principios compartidos en el que priman la justicia y el deber de contribuir al fortalecimiento los mismos. Es decir, el poder blando busca una cooptación, a través de la cultura y de los valores, de la capacidad de manipular la agenda de políticas públicas que no podrían ser alcanzados a través de una fuerza militar, de un poder duro (Nye, 2004). El poder blando, por tanto, tiene éxito en la medida en la que los intérpretes y los receptores de dicho poder estén dispuestos a someterse a sus consideraciones. Esa disposición del público, de un Estado o de un grupo de consumidores puede moldearse con la atracción o la generación del deseo e interés, a partir de crear las condiciones óptimas de recepción. Joseph Nye especifica que son las corporaciones transnacionales y los actores no gubernamentales las entidades que desempeñarán los papeles más importantes en cuanto a la aplicación del *soft power*.

Aparte de profundizar sobre la relación de la editorial Santillana y la Agencia de Cooperación Española (AECID), se toma en cuenta la política de educación y las leyes relativas a la entrada de capitales extranjeros en el caso uruguayo. Así, el objetivo es conocer el lugar que ocupa la empresa en el ámbito educativo y las leyes que amparan o limitan sus acciones. Por ello, para atender a la entrada de capitales extranjeros resulta necesario atender a los planes de cooperación y las mesas de diálogo que infieren en dicho proceso.

A modo de resumen, es en 1959 cuando se funda en Madrid Santillana S.A., centrada en la edición de libros escolares, con Jesús Polanco como socio mayoritario y otras cinco personas más. Santillana pertenece al conglomerado de medios de comunicación Prisa (Promotora de Informaciones S.A.). Entre las emisoras o periódicos pertenecientes a Prisa destacan Los 40 Principales, La Cadena Ser o el periódico El País, la cadena mexicana Televisa o Radio Caracol en Colombia, estando presente en veinte países en Latinoamérica y Estados Unidos, Portugal y Reino Unido. La importancia de Prisa y Santillana tanto en España como Latinoamérica es clave y tiene un papel dinamizador de la cultura y la información. De todos los proyectos empresariales de Prisa, Santillana (libros y formación) es el buque insignia de la compañía². El informe anual de la compañía de 2020 refleja cómo las ventas de Santillana en América Latina alcanzan los 482 millones de euros anuales frente a los 129 millones en ventas en España.

En este estudio están involucrados numerosos agentes: el mercado, la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo (AECID), la docencia o las políticas de Información y Educación, entre otros. Más allá del idioma, los elementos culturales y la historia compartida, existe una médula cultural común que facilita la sinergia entre la AECID, la política y el sistema de educación de los países latinoamericanos y Santillana.

El libro de texto escolar es material altamente sensible a la cultura identitaria; sin embargo, la producción de estos libros se debe a la rentabilidad, y las empresas transnacionales (ETN), administran y ejecutan un poder basado en su lucro y en su capacidad de controlar el mercado. Dos factores intrínsecos en este intercambio comercial son: las políticas relativas a educación en los países de destino de expansión, así como a los tratados comerciales.

¹ Esta investigación que tiene por título original "Las relaciones entre la AECID y Santillana en Uruguay: reflexiones desde el *soft power* (2000-2018)", dirigida por Heriberto Cairo (Politólogo latinoamericanista y Profesor titular de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM) y Ana Rivoir (Investigadora y docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República). Se realizó gracias a una beca de investigación de la Universidad Complutense (UCM) dentro del marco de becas de movilidad, el trabajo de campo se llevó a cabo en colaboración con la Universidad de la República de Uruguay (UDELAR) durante el segundo semestre del año 2019 en Montevideo.

² Los últimos informes anuales de Santillana demuestran que el conjunto de los países latinoamericanos aporta alrededor de un 70% del resultado de la división editorial de PRISA.

2. Metodología

El interés de esta investigación reposa en un particular objeto de análisis que se centra en la transnacionalidad de las empresas dedicadas a la educación, es decir, en la forma en que las corporaciones internacionales crean una red de intereses y prácticas políticas que afecta a la realidad educativa y comercial en la región. A tal efecto, buena parte de la información analizada proviene de diversas fuentes de datos económicos como es el caso del ICEX (Instituto Español de Comercio Exterior)³ en lo concerniente a la documentación relativa a la realidad de expansión y de capacidad exportadora de la empresa estudiada.

Para la obtención de los datos relativos a las licitaciones del Estado en Uruguay con Santillana, los datos se han tomado del RUPE⁴ (Registro Único de Proveedores del Estado) ubicado en el portal de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado y que es dependiente de la página web de Presidencia de Uruguay. La transparencia de estos datos ha sido muy valiosa para la configuración de las estadísticas que den cuenta del grado de implicación.

Algunos informes que han tenido especial importancia en la búsqueda de los datos han sido las memorias anuales de la AECID, así como otros documentos de la institución, guías o resúmenes. También los informes corporativos anuales de Santillana. De gran interés ha sido el informe externo de Prisa realizado por Deloitte. Por otro lado, para la obtención de información relativa a Uruguay, se tomaron los informes de dos organismos de educación uruguayos: la ANEP y CEIP⁵, además del informe del CERLALC (Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe) para la obtención de datos del mercado editorial.

Las bases de datos utilizadas en esta investigación, ya sea el Registro Único de Proveedores, como el catálogo de datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Social o el propio Latinobarómetro también han sido utilizadas para comprobar las tendencias en cuanto a la opinión pública, los datos reales de educación o las cantidades exactas de las licitaciones.

El periodismo de datos es una de las herramientas utilizadas para la observación y análisis del objeto de estudio que sirvieron para construir esta investigación. Con ánimo de presentar las cuestiones económicas que construyen la naturaleza del objeto de estudio (volumen de ventas, datos relativos al crecimiento empresarial, cantidades relativas a exportaciones, etc.) se utilizará esta técnica de análisis de datos, al igual que para la labor de representación⁶, observación y comparación de las informaciones que acompañan a la explicación presentada en estas páginas. Debido a la necesidad de cuantificar las ventas a través de las licitaciones públicas de Uruguay a la compañía española y poner en comparación con otras empresas, y otros años, ha resultado muy útil la plasmación de estos datos en gráficas tras un trabajo de desglose de datos públicos estatales. Para extraer y luego mostrar las categorías de los libros vendidos y el peso de la editorial Santillana con relación al mercado total ha sido de gran valor herramientas para la plasmación de datos periodísticos como Datawrapper. La utilización del periodismo de datos está presente en el apartado 5 sobre Licitaciones públicas de Uruguay y evolución de ventas a la editorial Santillana.

La herramienta de Excel para la elaboración y creación de bases de datos ha sido de especial relevancia. Se han realizado estas bases de datos con el objetivo de crear correlaciones entre los datos y la hipótesis que se estaba planteando. Por ejemplo, recopilando todos los datos de las licitaciones públicas del gobierno de Uruguay puedo conocer la evolución de las ventas de Santillana al Estado uruguayo, pero también puedo conocer su porcentaje del total y el resto de las empresas con las que compete, sus nombres y la competencia que representan.⁷

Por otro lado, para la documentación de la investigación original se llevó a cabo la realización de seis entrevistas a profesionales y cargos relacionados con las instituciones que aquí se analizan: Michael Bahr, gestor cultural del Centro Cultural de la AECID de Montevideo, por ser testigo de las actividades que se llevaron a cabo en colaboración con Santillana en el último lustro. Roberto Chiazzaro, representante Nacional y asesor de Relaciones Internacionales del Frente Amplio, además de conocedor de la hoja de ruta de las

³ Para la consulta de los datos sobre la información relativa a inversiones españolas en el país sudamericano se ha tenido en cuenta el documento Guía País 2020 Uruguay.

⁴ Registro Único de Proveedores del Estado. Uruguay Presidencia RUPE.

⁵ ANEP (Administración Nacional de Educación Pública) y CEIP (Consejo de Educación Inicial y Primaria) son dos instituciones básicas. La ANEP es el máximo órgano de educación en Uruguay no universitaria y la CEIP es parte de la ANEP.

⁶ La herramienta utilizada para la medición y representación de los datos es de libre acceso y se llama Datawrapper.

⁷ La información sobre estos datos más concretos están incluidos en la investigación original.

relaciones diplomáticas-comerciales de la Uruguay en los últimos quince años de gobierno del Frente Amplio en el país. Una entrevista de gran valor fue la de Miguel Ángel Encinas, coordinador general de Cooperación de la AECID en México, por describir y explicar con gran riqueza en los detalles el procedimiento y uso de las Mesas de diálogo ó Mesas de Empresa en las que se arreglan muchos de los planes educativos que terminan constituyendo políticas públicas. También de la AECID, Rafael Ruipérez Palmero, coordinador general en la AECID de Ecuador, fue de gran valor documental para corroborar algunos proyectos educativos que se estaban realizando, así como dar luz sobre la entrada de otras empresas como Telefónica a través de estas Alianzas Público-Privadas sobre las que el texto presente infiere. Juan Antonio Fernández Herrero, abogado y asesor de la Cámara del Libro aportó a esta investigación los detalles sobre el funcionamiento de la industria del libro en el país y el nivel de maniobra que tienen los poderes públicos en la regulación de estos materiales, así como el texto legislativo que lo regula en Uruguay. El gerente de Santillana, Fernando Rama fue de gran ayuda para brindar una retrospectiva de los pasos de la editorial en el país, abordando las dificultades y las fortalezas con las que fue encontrándose la empresa.

3. La mesa de Empresa y Desarrollo de la Cooperación: AECID y Santillana

Uno de los descubrimientos que la investigación recoge tiene que ver con una figura de diplomacia empresarial denominada como Mesa de Empresa y Desarrollo de la Cooperación, conocida internamente dentro de la AECID como “mesa de diálogo”. Esta surge como un apoyo y elemento para coordinar los contratos de Participación Público-Privados (PPP). Los PPP son mecanismos principales para el trabajo de la AECID en los países latinoamericanos y consisten en la voluntad conjunta de una agencia de desarrollo y una iniciativa privada empresarial para poner en marcha un proceso que ayuda a la implementación de una política pública, a través de una secretaría de educación o un ministerio, por ejemplo.

Por tanto, la Mesa de Empresa es un espacio de diálogo, de intercambio de experiencias que se reúne cada dos o tres meses aproximadamente en el que están los responsables sociales de las empresas, los directores o directoras de algunas de las fundaciones de las empresas y la AECID. En esas mesas de diálogo se analiza qué espacios de trabajo se pueden poner en marcha (Encinas, 2020). Por ejemplo, en 2015, la Fundación Santillana⁸ y la Cooperación Española firmaron un acuerdo con el fin de reforzar el liderazgo escolar y promover mejores escuelas en el ámbito educativo iberoamericano.

Estos instrumentos internacionales de comercio y de inversiones son una traba importante para las políticas públicas ya que operan recortando y aclimatando la soberanía del Estado ante los intereses privados de los capitales de las ETN (Carrau, 2017). Lo que Natalia Carrau señala es la implicación que tiene que las empresas transnacionales sean el “cliente” principal de esos proyectos de promoción y amparo de las inversiones. Para mantener el *statu quo* de estas empresas, la investigadora uruguaya señala el abanico de estrategias que han desarrollado para ampararse en la normativa legal, en algunos casos reinterpretando y adecuando la letra y el alcance de esos instrumentos de la PPP para defender sus intereses.

Un ejemplo de estas PPP sería el siguiente. El pasado octubre del año 2019, se realizó un evento organizado por la editorial escolar Santillana en el Centro Cultural de Montevideo para presentar el proyecto editorial Alebrijes. La presentación del libro contó con tres conferenciantes de la empresa, expertos en cuestiones didácticas y tres presentaciones de avances de investigación en el campo de la educación y el aprendizaje. El público asistente en su mayoría eran maestros y perfiles relacionados con educación. Santillana envió a los maestros de los que disponía el dato su correo electrónico una invitación para asistir al encuentro. El evento permitía un espacio agradable y propicio para los acuerdos, los negocios, los contactos. La gestión de las actividades de cooperación se hace a través y bajo la dirección del Jefe de la misión diplomática. Estos centros gestionan y administran los recursos económicos aportados por las instituciones españolas, al igual que prestan apoyos a otras organizaciones españolas que realicen actividades culturales en el terreno (Interarts, 2005).

⁸ Creada en 1979, funciona como un *think tank* de proyectos educativos y culturales. Con sede en Colombia, está presidida por el Dr. Belisario Betacourt, expresidente de la República de Colombia.

En esta línea, la acción conjunta de la editorial transnacional Santillana y la AECID también se lleva a cabo, por ejemplo, en Ecuador.⁹ Desde el año 2017, se organiza un proyecto en el que participa la Embajada de España en Ecuador y el Ministerio de Educación del país.¹⁰ La iniciativa, denominada “Yo cuento”, es un concurso de cuentos escritos por niños, los ganadores de los cuentos, según tres categorías ganan la edición y publicación del libro que realiza la editorial Santillana.

A raíz de la publicación de estos, se llevó a cabo otra colaboración de la AECID, esta vez con una empresa española diferente: Telefónica. Santillana vendió a Telefónica los derechos de los cuentos ganadores, que finalmente fueron exhibidos a través de una aplicación para móviles, *ChatBooks FT*, de cuentos para niños desarrollada por la Fundación Telefónica Movistar de Ecuador.

En Uruguay, a través del Centro Cultural de Montevideo, Santillana ha realizado siete talleres en el CCE presentaciones de libros de la editorial combinados con una actividad o un taller para niñas/os y/o familias. En las presentaciones de libros de Santillana, el CCE permite vender los ejemplares a la salida del evento y deja dos ejemplares gratuitos para la mediateca con el fin de que pertenezca a la colección y sean accesibles al público. Las presentaciones de libros infantiles desde 2017 y hasta 2019 realizadas en colaboración con la AECID a través del CCE fueron las siguientes: Taller “¿Quién lo hace?”; Taller “¿Qué te gustaría ser?”; Taller “Todos podemos ser superhéroes” de Karina Macadar; Taller «Escrituras (más o menos) futboleras” con Federico Ivanier; Charla y encuentro sobre «Mi mundial» película basada en el libro de Daniel Baldi; Taller “El sueño de los peces o cómo imaginar un mundo mejor” en el marco del Día nacional del libro y Taller ¡Les invitamos a vivir «Una aventura por el museo»!. En todos estos casos se realizó en el CCE de Montevideo, se realizó bajo el sello de Loqueleo y otra empresa de materiales de expresión plástica en Uruguay que es Infantozzi. Santillana deja los ejemplares con un descuento para que las familias los puedan adquirir el libro de manera cómoda.

La relación entre el CCE Montevideo y Santillana es buena y mutua.¹¹ Algunas de las actividades las propone Santillana al CCE, pero está la regla no escrita de que una mera presentación de libro no suele ser interesante para niños o niñas sin que vaya acompañada de una actividad que los/las involucre. El CCE también solicita el servicio de Santillana si, por ejemplo, para ciertas temáticas, pueda desarrollar la edición de un libro nuevo. (Bahr 2019)

Por otra parte, el mencionado CCE de Montevideo realizó junto a Santillana un taller de escritura creativa para adultos a cargo del escritor Ricardo Alcántara bajo el sello de Loqueleo¹². Participaron en la 17ª Feria del Libro Infantil y Juvenil con un taller para docentes. Fueron aliados en Librofest, una convención literaria de la comunidad lectora y en Filbita, Festival Internacional de literatura infantil y juvenil en Buenos Aires y Montevideo. También se han realizado presentaciones de libro dirigidas a público adulto en las que ha participado la Fundación Santillana, igualmente vinculadas al desarrollo de la educación uruguaya. Se realizaron en 2018 y 2019, respectivamente, dos presentaciones: un libro dirigido a docentes, profesionales de la educación y otro libro: ‘Acepto las condiciones: usos y abusos de las tecnologías digitales’ en colaboración con el Centro de Estudios Fundación Ceibal (Bahr, 2020).

Uno de los proyectos educativos de referencia en Uruguay es el Plan Ceibal. Esta iniciativa propone abordajes pedagógicos innovadores desde que surge en 2007: es un proyecto de inclusión a la vez que educativo y ha pasado por diferentes fases: primeramente entregó ordenadores y conectividad para los estudiantes de primaria en la escuela; en su segunda fase distribuyó plataformas y contenidos del sistema educativo a los estudiantes y docentes y ahora se encuentra en su tercera fase, que tiene que ver con la implementación de proyectos pedagógicos como el reaprendizaje profundo, la enseñanza de inglés en las aulas o la incidencia del pensamiento computacional. El plan beneficia a unos 20.000 niños y 900 escuelas.

⁹ La AECID en Ecuador dejó de financiar temas de educación desde el año 2007 porque el gobierno ecuatoriano decidió que el tema de educación era algo que asumiría el gobierno central y que además quería potenciar y desde ese año la educación salió mayormente de la cooperación española en el país (Ruipérez, 2020).

¹⁰ En Ecuador, el Centro Cultural España y la Embajada comparten las mismas oficinas.

¹¹ Michael Bahr en una entrevista telefónica

¹² El sello Loqueleo cuenta con un club de lectores. En 2018 participó en el III Encuentro Nacional de Clubes de Lectura, una instancia dirigida a personas que quieran participar en un club de lectura, mediadores o personal de bibliotecas públicas.

En el caso del Plan Ceibal, al principio, Santillana no estaba muy interesada en entrar, pero finalmente entró. Se ha conseguido que las obras lleguen a la gente, mientras el Estado pagaba el derecho de autor de los libros que se vendieron (Fernández Herrero, 2019). Ceibal adquirió los derechos del libro de Santillana y también participó en concursos para producir material específico: desde formato fichas educativas, vídeos y una plataforma interactiva de contenidos. En el mismo orden de cosas, el Estado uruguayo, a través del Plan Ceibal, han estrechado también sus relaciones con otra ETN española, Telefónica¹³.

Los libros de texto que Santillana entrega a Ceibal, se entregan digitalizados y se instalan en las tablets o se cuelgan en la Biblioteca País, desde la que acceden los niños y niñas. En octubre de 2019, la editorial Santillana en Uruguay, estaba trabajando en proyectos tecnológicos y nuevas ediciones electrónicas para agregarle voz a los materiales de la plataforma para ganar accesibilidad. Este nuevo proyecto tecnológico¹⁴ cuenta con materiales como fichas niveladas o de metacognición, para que el docente ajuste y utilice ese porfolio dependiendo de las necesidades de cada alumno, es decir, personalizando y dando cuenta de la diversidad de los alumnos.

Así, con base en lo anterior, se ha podido observar cómo se materializan estas Mesas de Diálogo y cómo es el mecanismo de Cooperación entre las agencias y las empresas privadas, además de las tendencias tecnológicas a las que la obsolescencia de la presencialidad está señalando.

4. Medidas legislativas e impositivas a Santillana en Uruguay

Además de las Alianzas Público-Privadas (PPP), existen otras medidas e instrumentos de protección de inversión y garantía de las mismas. En primer lugar, con respecto al régimen comercial y de inversión extranjera, Uruguay ha promulgado leyes con el objetivo de promover tanto la inversión nacional como la exterior, en concreto esto se materializa la Ley 16.906, de promoción y protección de inversiones.¹⁵ Según el ICEX, el marco regulatorio es favorable y esta norma promueve la libre transferencia de capitales y beneficios al exterior. Sin embargo, también señala que el elevado nivel de costes vía impuestos, la rigidez del mercado laboral y el alto nivel de burocracia de la administración pública uruguaya hace que Uruguay pierda mucho de su atractivo.

En Uruguay existe una Ley de Promoción y Protección de inversiones que establece beneficios fiscales para empresas que realicen actividades vinculadas a determinados sectores, como la industria electrónica o de *software*. En el caso que nos interesa y con la creciente tecnologización y asimilación de estos productos, como es el modelo de Ceibal, o el trabajo relativo a investigación de robótica en el que ya vimos participa la empresa española Telefónica, estas se verán beneficiadas.

En materia de cultura y educación, cabe hacerse la pregunta de si se puede denominar mercancía (Bustamante, 2007:10). Respecto al sistema educativo y su esfera constitutiva de la sociedad se espera que favorezca la igualdad y reduzca las desigualdades. Sin embargo, también se le pide que sea capaz de generar capital humano que tenga trayectorias de éxito en la sociedad del conocimiento.

La presencia de España en la inversión extranjera en Uruguay tiene una trascendencia reseñable, ya que es el país que más invierte después de Argentina, situándose como inversor por encima de Finlandia, Bélgica, Alemania, Argentina, Italia o Brasil según la actualización de febrero de 2020 del Banco Central de Uruguay. Es verdad que el vínculo de España con Uruguay es un vínculo muy profundo, y a través de la AECID ha trabajado y ha intensificado la presencia de las transnacionales en América Latina. (Chiazzaro, 2020). Según los datos del Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay, el país tiene suscritos con España los siguientes acuerdos: Convenio de Doble Imposición, Protección Recíproca de Inversiones y de Cooperación sectoriales (Oficina Económica y Comercial de España en Montevideo, 2020: 51-52).

¹³ La Fundación Telefónica en Uruguay ha mostrado gran interés en los programas escolares e investigación tecnológica iniciado principalmente por el proyecto nacional educativo Ceibal para trabajar robótica y programación en las escuelas.

¹⁴ Este proyecto lleva el nombre de Alebrijes y Alejandro Pereyra es el coordinador

¹⁵ En su artículo 3, la ley recoge que se tendrá que expedir una autorización expresa para la radicación de estas empresas y su inversión en el caso en que se dediquen a ciertas actividades como las telecomunicaciones, la radio o la prensa, sin embargo, no recoge la actividad de la educación.

En Uruguay, la Ley de Derechos de Autor afecta directamente sobre la industria de literatura infantil protegiendo, garantizando y reconociendo al autor el dominio sobre sus producciones artísticas, científicas y de pensamiento. Santillana cuenta con un catálogo exhaustivo, a través de su sello Loqueleo, con títulos que vienen desde el año 1996. La venta de Alfaguara ha supuesto un desprendimiento importante, ya que se había hecho un trabajo sobre todo en literatura infantil y no ficción desde la editorial (Rama, 2019) que sirvió para despegar en el vuelo de la producción de libros de texto en el año 1993.

La ley general de educación (Ley N° 18.437) es la principal ley de educación aprobada el 10 de diciembre de 2008. El artículo 14 se expresa lo siguiente a respecto la relación del Estado con las corporaciones. Este artículo se refiere a estados u organismos internacionales; sin embargo, no explícitamente a las corporaciones, que es lo que a este trabajo le interesa, corporaciones o empresas privadas (en concreto, Santillana). El artículo habla de concebir la educación como un bien público y añade que la cooperación internacional sea coadyuvante a los fines. De hecho, uno de los mayores organismos de gestión de la ayuda, la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) destina un 5% de su presupuesto a alianzas público-privadas. En cuanto a la presencia de los términos “empresa” o “corporación” no aparece en la norma. La Ley no recoge de forma directa la variable relativa a la compra e inversión en empresas privadas por parte del Estado a través de su ministerio de Educación, sino que lo deja en manos de la Comisión Directiva del INEEd¹⁶.

Otro detalle que interesa en cuanto al intercambio de datos e información en Uruguay es el caso de Artículo 14º, del Reglamento de Procedimiento Administrativo de INAU (Instituto del Niño y del Adolescente de Uruguay) se observa que, en cuanto al intercambio de información, se sugiere la posibilidad de que en la tentativa por implantar sistemas de libre flujo de información se pueda dar acceso electrónico a bases de datos a empresas privadas.

Además, existe una Ley del Libro (N° 15.913) que permite la venta de publicaciones de carácter artístico, docente, científico, así como material educativo libre de impuesto de impresión, de precios portuarios, de recargos, incluido el Impuesto Aduanero Único. En virtud de esta declaración, se aplican medidas de asistencia crediticia directa, franquicias fiscales y otras facilidades. Por último, quedaría mencionar la Ley de Interés Nacional, Promoción y Protección (N° 16.906), vigente desde 1998 y que declara de interés estatal la protección y promoción de las inversiones, tanto nacionales como extranjeras. Igualmente, se materializa en el trato igualitario entre extranjeros y locales, sirviéndose de un sistema de impuestos único en todo el territorio que no pone límites a los capitales extranjeros en las empresas ni exige autorización o registro previo en las importaciones.

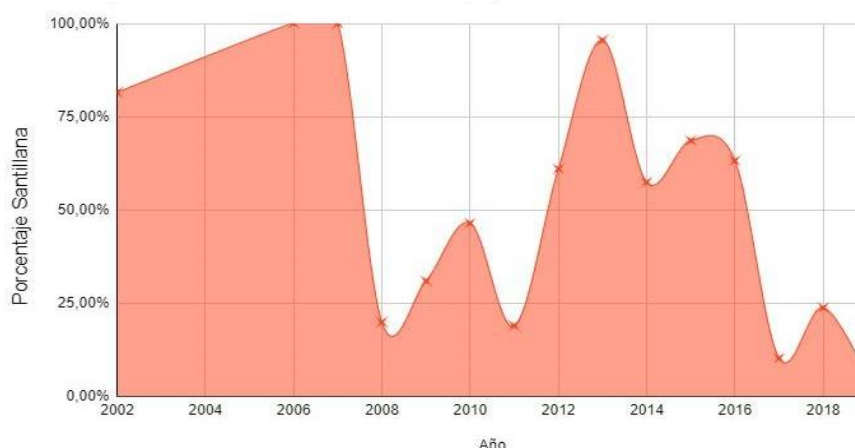
5. Licitaciones públicas de Uruguay y evolución de ventas a la editorial Santillana

El CEIP cuenta con 2300 escuelas públicas en el país. Es en el CEIP donde se concreta la prestación del servicio educativo y la administración de las escuelas, así como la compra de este material. Los datos de adjudicaciones a empresas de compras públicas estatales de libros quedan anotados en el RUPE (ver Gráfico 1). Hay que señalar que el principal cliente de la editorial en Uruguay son los colegios privados, ya que son aquellos centros donde pueden pedir al alumno este tipo de material más costoso, sin embargo, en momentos puntuales, como comprobamos en el siguiente gráfico, se ha realizado una importante alianza entre el ministerio de Educación en Uruguay y la compañía analizada.

Los momentos en los que el Estado compró el material exclusivamente a la editorial escolar Santillana fueron 2007 y 2013. Los nombres de las licitaciones que fueron únicamente de Santillana son 13 y hacen referencia a los siguientes conceptos: “Compra por excepción”; “Libros de Inglés”; “Libros de licitación 2011”; “Cocina para celiacos”; “2000 libros de cuentos infantiles”; “Libros para CES”; “Diferentes consulados de la República”; “Adquisición de libros de estudio entrea inmediata”; “Premios Libros Infantiles”; “Libros y Mapas”; “20 libros de literatura infantil y juvenil” y “Evelyn Aixala”. El total de este presupuesto es de 94.207.790,16 millones de pesos uruguayos o 186.154.593,36 millones de euros.

¹⁶ Instituto Nacional de Evaluación Educativa de Uruguay

Gráfico 1. Evolución de las licitaciones públicas de Uruguay a Santillana



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del RUPE.

En 2008 y hasta 2012 las compras que el Estado realiza a Santillana caen hasta el 25%-50%. Del total de presupuesto destinado en 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012 Santillana se lleva un 20%, un 31%, 46,5%, 19% y 61% respectivamente. En esos cinco años, se producen 9 anuncios de licitaciones y en cinco ocasiones la licitación es para el suministro de libros de lectura en bibliotecas. Según Irupé Buzzetti, consejera del CEIP en aquel momento, en 2008 se finalizó el Programa Escolar y se llamó a concurso para la elaboración de textos de 5º y 6º año de Ciencias Sociales y Ciencias Naturales, si bien finalmente solo se presentaron equipos de Ciencias Sociales. Fue en 2010, cuando el CODICEN solicitó que se revisase la edición de 6º, porque el consejero Daniel Corbo del Partido Nacional no estaba de acuerdo con algunos conceptos, sin embargo, las autoras de Ciencias Sociales que hicieron el proyecto editorial se negaron a llevar a cabo dicha revisión. El CEIP finalmente resolvió que en cada 6º año se comprarían 15 libros a la Editorial Santillana. En los años analizados las partidas destinadas a la compra de materiales por parte del estado, la cantidad total asciende a 257.769.535,74 M (UYU). Sin embargo, el presupuesto que se ha destinado a comprar productos a la editorial escolar Santillana es de 18.516.225 M (UYU), lo que representa el 7,1% del total. En los últimos años, la editorial se ha visto muy afectada en cuanto a la disminución del número de venta de libros y la caída de esta contratación nacional, ya que el Estado empezó a producir sus propios libros escolares en matemáticas y lengua.

6. Conclusiones

La distancia entre la diplomacia empresarial y la diplomacia clásica es ínfima. La actividad que la AECID realiza en América Latina en materia de cooperación se vale en muchos casos de las Alianzas Público Privadas para llevar a cabo los proyectos culturales. Uruguay observa con cierta aceptación a España como socio para los negocios y como país inversionista en términos generales, tanto la opinión pública como las leyes de promoción de la inversión que existen en el país. La mezcla de la realización de estas Alianzas Público Privadas, y por tanto, la instauración de servicios y productos españoles, con la afinidad sociocultural que comparten ambos países, otorga a la Marca España alas para imprimir en sus productos, el carácter de calidad garantizada, pensados por perfiles de gran talento. Así es como Santillana acierta y luce su atractivo con un equipo de edición, autoras, maestras y maestros de renombre¹⁷ en Uruguay, así como una red de maestros y maestras con los que mantiene un diálogo.

Lo que Santillana está llevando a la práctica es el *soft power* que definió Nye: "Hacer que quieras hacer lo que quiero". Es decir, el liderazgo de la empresa Santillana se puede corroborar atendiendo a su

¹⁷ En referencia a Lucila Artagaveytia, Cristina Barbero o Juan Pedro Mir.

presencia en las licitaciones públicas del Estado de Uruguay, en los Centros Culturales España donde se realizan actividades convenidas con la editorial y en el Plan Ceibal, entre muchos otros.

La AECID a través de sus Centros Culturales en Latinoamérica, extiende una red de contactos y proyectos con Santillana. Una de las funciones del CCE es la de exhibir trabajos comerciales españoles y vender el producto: como ediciones nuevas de libros de texto de la marca, pensado tanto para niños, para padres y madres o para docentes. Estos CCE cuentan con gestores culturales que realizan una programación cultural basada en captar la esencia del debate cultural y exhibir proyectos locales como extranjeros de gran calidad. Siempre están incluidos los eventos de promoción o lanzamiento de productos de empresas españolas que aterrizan a través de la oficina comercial de la embajada del país. En estos casos se puede afirmar que la cooperación funciona como un subterfugio para esta empresa en el mercado de la educación.

Este camino hacia la "obsolescencia de la presencialidad", que nos trae el teletrabajo y el modo *online*, parece que también se está abordando desde la cooperación española para la cultura y las empresas con las que trabaja, como Telefónica y Santillana. Atendiendo al cambio de paradigma tecnológico y la necesidad de nuevas formas de aprendizaje y de naturaleza de la cultura, los planes tecnológicos y de accesibilidad están resultando prioritarios en su desarrollo e investigación en Santillana. El minucioso trabajo editorial de Santillana y su capacidad de previsión a los hechos e implementación de tecnología la colocan como un actor competitivo en el mundo editorial de Uruguay.

Tanto el peso de la Inversión Extranjera Directa como de la Cooperación en Uruguay tienen un rasgo en común: la presencia española. La inversión extranjera española supera con creces a la de otros países europeos y las empresas españolas cuentan con experiencia y prestigio debido a su capacidad de interferir y fomentar campos como el de la lectura, la tecnología o las innovaciones pedagógicas. Uruguay cuenta con avances en tecnología muy importantes y tiene la mejor cobertura de Latinoamérica de Internet.

No existen indicios de blanqueo de capitales ni de evasión de impuestos de Santillana, aunque existe un caso¹⁸ de puertas giratorias con Latinoamérica dentro de Prisa. En términos de diplomacia económica, la AECID y Santillana suponen un tándem sólido en cuanto a la colaboración, el sentido y los mecanismos en los que se amparan para la consecución de los objetivos. Ejemplo de ello son las mesas de diálogo en las que participa también el sector público y se plantean los proyectos que pueden llegar a implementar políticas públicas a través de contratos entre entidades.

En materia de educación en Uruguay se está produciendo un avance de lo privado sobre lo público, quedando la educación expuesta al mejor postor. La legislación existente en Uruguay que ampara la inversión extranjera y la presencia en empresas transnacionales muestra el predominio que tiene lo económico sobre lo político. La capacidad de actuación política se ve por tanto en situación desfavorable respecto a las decisiones financieras de Inversión Extranjera para el Desarrollo.

Referencias bibliográficas

- AECID (2014): *Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID*. Madrid: Agencia Española de Cooperación y Desarrollo.
- (2018): "Los espacios de la red de centros culturales (CCE). Estudio arquitectónico de los edificios de Red de Centros Culturales de España en Iberoamérica y Guinea Ecuatorial". [18/09/2020]. Disponible en web: <https://es.scribd.com/document/378082672/CENTROS-CULTURALES-DE-ESPANA-EN-EL-MUNDO-pdf>. <https://doi.org/10.25267/periferica.2007.i8.07>
- (2019): "La red de Centros Culturales de la Cooperación en España". [28/07/2020]. Disponible en web: https://issuu.com/publicacionesaecid/docs/pdf_castellano_baja.
- (2020). "Comunicación 2020 de la Cooperación Española". [28/07/2020]. Disponible en web: http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/comunicacion_2020_final_maquetado.pdf.
- Bahr, M. (2020): *Gestor de acción cultural y visitas guiadas de la AECID en el Centro Cultural de Montevideo*. Ponferrada- Montevideo. (Entrevista telefónica).
- Bustamante, E. ed. (2007): "La cooperación Cultura-Comunicación en Iberoamérica". Madrid, AECID. Disponible en web:

¹⁸ El expresidente mexicano, Ernesto Zedillo, fue parte del consejo de administración de Prisa.

- http://www.fundacionalalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/xmlimport-Y1iENF.pdf
- Carrau, N. (2017): "Culpable hasta que se demuestre lo contrario. Amenazas y demandas de empresas transnacionales a las políticas públicas en Uruguay", *Redes*. [16/03/2020]. Disponible en web: <https://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2018/04/Transnacionales-Corregido.pdf>
- Chiazzaro, R. (2020): *Representante Nacional por Montevideo y Asesor en Relaciones Internacionales del Frente Amplio. Ponferrada-Montevideo*. (Entrevista Telefónica).
- Deloitte S.L. (2019): *Promotora de Informaciones, S.A., 2019. "Informe Sobre Las Cuentas Anuales". Informe de auditoría de cuentas anuales emitido por un auditor independiente*. Madrid. Disponible en web: <https://www.prisa.com/es/datos/cuentas-anuales>
- Encinas, M. A. (2020): *Coordinador General de Cooperación de la AECID*. Ponferrada-CDMX. (Entrevista telefónica).
- ICEX. Oficina Económica y Comercial de España en Montevideo (2020): Guía País. Disponible en web: <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/estudios-de-mercados-y-otros-documentos-de-comercio-exterior/guia-pais-uruguay-2020-doc21020851468.html>
- Fernández Herrero, J.A. (2019): *Abogado-asesor de la Cámara del Libro de Uruguay*. Montevideo. (Entrevista presencial).
- Fundación Interarts (2005): "Las relaciones culturales internacionales: el marco institucional en España", *Real Instituto Elcano*, 48: 1-48.
- Rama, F. (2019): *Gerente de Santillana Uruguay*. Montevideo. (Entrevista presencial).
- Ruipérez Palmero, R. (2020): *Coordinador general y responsable de programas de AECID Ecuador*. Ponferrada-Quito. (Entrevista telefónica).
- Nye Jr., J. S. (2004): *The Benefits of Soft Power*. [04/08/2020]. Disponible en web: <https://hbswk.hbs.edu/archive/the-benefits-of-soft-power>

Breve CV de la autora

Clara Arias Sánchez es periodista de la Universidad Complutense de Madrid y Máster de Estudios Contemporáneos de América Latina en la misma universidad. Investiga las relaciones socio-empresariales y de cooperación entre España y Latinoamérica en referencia a la educación, la información y la cultura. Actualmente trabaja como periodista en El Comercio y como consultora y en materia de Transparencia para empresas en el norte de España. Su tema de investigación es el tejido diplomático empresarial de las transnacionales españolas y su incidencia en Latinoamérica.

La cooperación española y la construcción de paz en Colombia (2012-2020): notas para la reflexión

Spanish cooperation and peacebuilding in Colombia (2012-2020): Notes for reflection

Jerónimo Ríos Sierra

 <https://orcid.org/0000-0003-3574-0116>

Universidad Complutense de Madrid, España.

jeronimo.rios@ucm.es

Recibido: 27-01-2021

Aceptado: 02-04-2021



Resumen

La siguiente nota de reflexión sirve como ejercicio exploratorio para entender cuál ha sido el alcance y significado de la cooperación española en la construcción de paz de Colombia, en donde tiene lugar el conflicto armado interno más longevo de América Latina. Analizando el período que transcurre entre 2012 y 2020, se revisan los diferentes planes directores de la cooperación española, así como los marcos de asociación país y las memorias de la AECID para poner en valor la aportación española de la cooperación en Colombia, primero, en términos generales, y específicamente, en lo que respecta a la construcción de paz. A modo de conclusiones, aunque la cooperación de España en Colombia ha sido muy importante, desde inicios de la década pasada comienza a reducirse muy significativamente en términos económicos, aunque mostrando una relativa continuidad en lo que al sentido de las intervenciones y las prioridades sociales y regionales se refiere. Así, a pesar de las dificultades y los cambios en las prioridades, se ha construido una agenda distintiva en lo que a construcción de paz y respaldo al Acuerdo con las FARC-EP se refiere, que merece la pena preservar.

Palabras clave: Colombia, conflicto armado, construcción de paz, cooperación para el desarrollo, España.

Abstract

The following reflection note serves as an exploratory exercise to understand the scope and meaning of Spanish cooperation in the construction of peace in Colombia, whose internal armed conflict is the longest in Latin America. Analyzing the period between 2012 and 2020, the different master plans of the Spanish cooperation are reviewed, as well as the country association frameworks and the AECID reports. All of the above, to value the Spanish contribution of cooperation in Colombia, first, in general terms, and specifically, in relation to the peacebuilding process. By way of conclusions, although Spain's cooperation in Colombia has been very important, since the beginning of the last decade it has begun to decline very significantly in economic terms but showing relative continuity in terms of interventions and social and social priorities. Thus, despite the difficulties and changes in priorities, a distinctive agenda has been built in terms of peacebuilding and support for the Agreement with the FARC-EP, which must be preserved.

Key words: Colombia, armed conflict, peacebuilding, development cooperation, Spain.

Sumario

1. Introducción | 2. La transformación de España como actor cooperante en América Latina | 3. España frente a las necesidades en cooperación de Colombia | 4. La cooperación española durante la negociación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP: el Marco de Asociación País 2011-2014 | 5. La cooperación española durante el desarrollo del Acuerdo de Paz con las FARC-EP: el Marco de Asociación País 2015-2019 | 6. Conclusiones | Referencias bibliográficas

Cómo citar este artículo

Ríos Sierra, J. (2021): "La cooperación española y la construcción de paz en Colombia (2012-2020): notas para la reflexión", *methaodos. revista de ciencias sociales*, 9 (1): 177-186. <http://dx.doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.431>

1. Introducción¹

Colombia ha sido en los últimos años un país que, ante la cooperación internacional para el desarrollo, presenta una posición contradictoria. Por un lado, se trata de una economía de renta media, razón por la cual, en términos de maximizar la eficacia de la ayuda, de acuerdo con los lineamientos de la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008), debe redefinirse como destino de la ayuda y erigirse como nuevo impulsor de esta. Sin embargo, de otro lado, adolece de uno de los conflictos armados más violentos y longevos de la historia de América Latina (Krujit *et al.*, 2019), y de una de las mayores brechas territoriales y sociales en lo que a inequidad respecta, más elevadas del mundo (Ríos, 2021).

Aun con todo, entre 2010 y 2018, bajo la presidencia de Juan Manuel Santos, tuvo lugar un ciclo expansivo de la economía al que se sumó un paulatino fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado que, a modo de corolario, se acompañó de la entrada en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de la firma del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias-Ejército del Pueblo (FARC-EP).

Llegar al punto recién mencionado ha exigido de profundos ajustes estructurales e institucionales, respecto de los cuáles, durante los momentos más acuciantes de la violencia armada, durante la década de los noventa y los 2000, la cooperación internacional desempeñó una labor notable. Especialmente, en lo que a cooperación militar se trató con respecto a Estados Unidos, toda vez que la agenda de la Unión Europea, y también la de España, transcurría por proyectos alejados de ese sesgo. Esto es, primando el desarrollo comunitario, la reconciliación local y el fortalecimiento institucional. Estas acciones, en la antípoda de la agenda estadounidense, durante la primera década del nuevo siglo gravitaron a los conocidos como Laboratorios de Paz (Castañeda, 2018), y que, con un presupuesto nada comparable a los miles de millones desplegados por Washington, arrojaron experiencias notables y numerosas lecciones aprendidas en entornos complejos como los Montes de María, Nariño o Cauca (Barreto, 2016). Empero, el reconocimiento nacional a los mismos, coincidentes bajo la beligerante presidencia de Álvaro Uribe (2002-2010), siempre quedó en un segundo plano, dada la obstinación gubernamental por derrotar sin paliativos a las guerrillas colombianas (Ríos y Zapata, 2019).

Así, la llegada a la presidencia de Juan Manuel Santos y el impulso de una agenda negociadora, primero con las FARC-EP, y después, aunque fallida, con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), abren la posibilidad a que la cooperación característica de la Unión Europea, y de España, guarde mayor coherencia con la agenda de desarrollo del gobierno nacional. Sobre todo, por la diversificación real de necesidades y de herramientas que ofrece la cooperación en Colombia, y por la prioridad compartida de “desecuritizar” esta a efectos de transformar la imagen de Colombia ante el mundo (Taborda y Riccardi, 2019). También lo anterior coincide con un momento de crisis financiera internacional que se traduce en recortes y reorientaciones estratégicas que, como se verá en estas páginas, afectaron especialmente a la cooperación española desplegada en Colombia.

2. La transformación de España como actor cooperante en América Latina

La transición democrática tras la dictadura de Franco fortalece el proceso de proyección internacional y de desarrollo de España, especialmente, tras décadas de ostracismo y rezago en la arquitectura del sistema internacional. España, sobre todo durante la década de los ochenta, experimenta un crecimiento económico que redefine su posición tanto en Europa como en el mundo. A principios de dicha década se consolida como país de renta media y deja de ser receptor de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Igualmente, como miembro de la Comunidad Europea a partir de 1986, se convierte en destino de multitud de recursos del proyecto comunitario que se canalizan a través de los Fondos de Cohesión, coadyuvando su dinámica de crecimiento y desarrollo permanentes.

Sobre la base de las circunstancias descritas, en 1985 se crea en España la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional, Iberoamérica y el Caribe, dejando entrever que, en esta nueva etapa de internacionalización creciente, América Latina es una de sus prioridades. Un hecho que se acompaña, un año

¹ Este trabajo es resultado del proyecto de investigación con referencia 2018-T2/SOC-10508.

después, con la creación de la Agencia Española de Cooperación Internacional² (AECI), la cual se entiende como el instrumento que debe canalizar la cooperación española a partir de una serie de intereses estratégicos y una hoja de ruta que, con el paso de los años, se irá formalizando en programas y planes (Menchero, 2019). En todo caso, un punto de maduración de todo lo anterior llegará a inicios de los noventa, cuando primero, en 1991, España entra en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), y después, en 1992, en el marco del V Centenario de la llegada de Cristóbal Colón al hemisferio occidental, se fortalece como nunca la relación iberoamericana (Menchero y Ríos, 2020). Un hecho distintivo que, igualmente, acompañará a los planes directores y los enfoques estratégicos de la cooperación española desde entonces y hasta la actualidad.

Durante la década de los noventa y hasta mediados de los 2000 se produce la edad de oro de la cooperación española en el entorno iberoamericano. Sin embargo, la crisis financiera de 2008, y antes, los nuevos lineamientos sobre la cooperación que desarrollan con el cambio de milenio obligan a readaptar la cooperación española a nuevos términos. El lineamiento general debe ser el de satisfacer los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, después, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con base en los imperativos que sustentan la eficacia en la ayuda al desarrollo. Así mismo, la crisis económica y la austeridad presupuestaria que le acompaña, conducen, desde entonces, a una identificación selectiva de prioridades y sacrificios propios de un nuevo período de cambio. A tal efecto, es ilustrativo cómo, en 2012, el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y, por extensión, de la AECID, sufre un drástico recorte que a el 50% del presupuesto y que repercute en la imagen con la que España llegaba al nuevo siglo. Esto es, como uno de los diez principales donantes de ayuda al desarrollo (Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2015).

Resultado de todo lo anterior, los países de renta media como Colombia, y más allá de sus contradicciones dada su ingente inequidad y su conflicto armado, pierden relevancia en la agenda de cooperación. De este modo, frente una reducción muy notable de los recursos se intentará mantener un orden de prioridades inalteradas que se conciben distintivas para la agenda española en Colombia, tal y como sucede con el fortalecimiento de capacidades institucionales, la asistencia humanitaria o la protección de minorías y comunidades vulnerables.

3. España frente a las necesidades en cooperación de Colombia

El primer convenio de cooperación entre España y Colombia es del año 1979, aunque la relación de ambos países se consolida, especialmente, en la última década del siglo XX, tanto por la política de mayor proximidad y presencia de España en Iberoamérica, como por el nuevo devenir que para la historia de Colombia representa la Constitución Política de 1991. Así, es en este momento cuando se suscribe un nuevo acuerdo general que trata de integrar todas las posibles relaciones económicas, culturales, políticas y comerciales de ambos países.

De otra parte, los años noventa fueron años difíciles para Colombia. Para muchas voces, el país cafetero se acerca al paradigma de Estado fallido (Rotberg, 2004). Además, y aunque en 1993 y 1996 se desmantelan los cárteles de Medellín y Cali, respectivamente, los actores que alimentan el conflicto armado interno, como las guerrillas de las FARC-EP y del ELN, y las estructuras paramilitares, primero de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) (1994) y después de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) (1997), llegan a su punto álgido de efectivos, beligerancia y control territorial (Ríos, 2021). En este particular momento convulso del conflicto, la llegada del conservador Andrés Pastrana Arango a la presidencia del país marca como prioridad el abrir un proceso de negociación con las FARC-EP que desactive buena parte de la violencia producida en el país, y respecto de la cual, el papel de la comunidad internacional se presume fundamental (Borda, 2012).

Entre otras iniciativas, surge el Grupo de Países Amigos del Proceso de Paz, cuyo cometido es ofrecer herramientas de acompañamiento y facilitación a la negociación, además de dotar de recursos que, a modo de cooperación para el desarrollo, coadyuven la transformación que debe experimentar Colombia en un eventual marco de postconflicto armado (Borda, 2012). Entre estos países, un papel fundamental es el de España, que se erige como uno de los integrantes más activos, también, por el destacado papel que entonces

² Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) a partir de 2007.

desempeña la Embajada de España en Colombia, liderada por el diplomático Yago Pico de Coaña (2020). De este modo, incluso, en una reunión celebrada en Madrid, en julio de 2000, se consigue impulsar una bolsa de ayuda para Colombia en la que España participa con la nada desdeñable cifra de 100 millones de dólares y en la que Noruega participa con otros 20 millones más. El resto de los recursos son provenientes de escenarios multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (300 millones a modo de préstamo, a los que se sumaba un segundo préstamo, de Japón, por valor de 70 millones) o Naciones Unidas (131 millones). Empero, y a pesar de los buenos propósitos de España, el volumen de la aportación, por un lado, nada tenía que hacer con los 1.391 millones de dólares que ese mismo año comprometió el Congreso de los Estados Unidos para impulsar el Plan Colombia, o los escasos 105 millones que la Unión Europea destinó para todo el período 2000-2006, en donde sí que es cierto que se prioriza la agenda de fortalecimiento institucional, promoción de los derechos humanos, construcción de paz y sustitución de cultivos ilícitos (Tokatlian, 2001).

En realidad, la cooperación que ofrecía Estados Unidos a Colombia, a través del Plan Colombia, priorizaba una dimensión militar y de lucha antinarcóticos que, con la llegada de George W. Bush a la Casa Blanca y de Álvaro Uribe a la presidencia de Colombia, no hizo sino intensificarse (Otero, 2010). La adquisición de capacidades militares se erigió como una prioridad que se encontraba en la antípoda de la cooperación que ofrecían España y la Unión Europea. Esto es, una cooperación centrada en la recomposición del tejido social, la construcción de paz y el fortalecimiento del Estado de Derecho. Incluso, el propio Parlamento Europeo, el 1 de febrero de 2001, llegaría a condenar la estrategia del Plan Colombia con 474 votos a favor y uno solo en contra, dada la respuesta coercitiva que suponía, y su absoluto distanciamiento para con la sociedad civil (Moreno, 2009).

En todo caso, la cooperación europea y española tienen que adaptarse a un entorno muy difícil, pues la ruptura en 2002 del proceso del Caguán abre la puerta a dos gobiernos sucesivos de Álvaro Uribe cuya prioridad es aproximar al máximo la relación con Washington, y volcar todos los esfuerzos posibles en la derrota militar de las guerrillas. Algo que se plantea desde aspectos lesivos para con el Estado de Derecho (Ríos, 2021), y que dejan en un plano marginal a los derechos humanos, las necesidades básicas o el acervo cultural que, hasta ese momento, caracterizan a la agenda de la cooperación española en Colombia. Por ende, habrá que esperar a la llegada a la Casa de Nariño de Juan Manuel Santos, en 2010, para encontrar un cambio de rumbo más afín para la cooperación europea y española, sobre todo, una vez que en agosto de 2012 se hace público el compromiso por abordar un diálogo con las FARC-EP que ponga fin a medio siglo de violencia.

4. La cooperación española durante la negociación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP: el Marco de Asociación País 2011-2014

El proceso de paz entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano iniciaba formalmente a finales de 2012, mientras se encontraba vigente el Marco de Asociación País (MAP) de la cooperación española, que comprendía los años 2011-2014. En 2012, España era aún el quinto donante más importante del país (Nivia-Ruiz, 2012), si bien, la llegada a la presidencia del Gobierno de Mariano Rajoy iba a suponer un cambio de rumbo importante, de acuerdo con el *IV Plan Director de la Cooperación Española*, aprobado en 2012, y vigente para el período 2013-2016.

Expresado de otro modo, el año en que comienzan los diálogos de paz en Colombia, son años de cambio abrupto para la proyección de la acción exterior española en materia de cooperación, pues desde entonces tendrá lugar una reducción drástica de los presupuestos y desarrollo creciente de la cooperación reembolsable. Es decir, mientras que en 2009 la cooperación española en Colombia aún era de 100 millones de euros, para el año 2012 apenas era de 21.6 millones. Un presupuesto que, en tres cuartas partes, se destinará a proyectos que, en buena medida, fueron y siguen siendo una seña de identidad de la presencia española en la región, como es la infraestructura básica de acueducto y saneamiento básico, la creación de capacidades económicas en entornos de acuciante pobreza o el fortalecimiento de ciertas comunidades vulnerables como mujeres cabeza de familia o comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta (Cooperación Española, 2014).

En el año 2013, el presupuesto destinado para la cooperación española en Colombia apenas es de 25.3 millones sobre un total de algo más de 700 millones que percibe como país de renta media. No

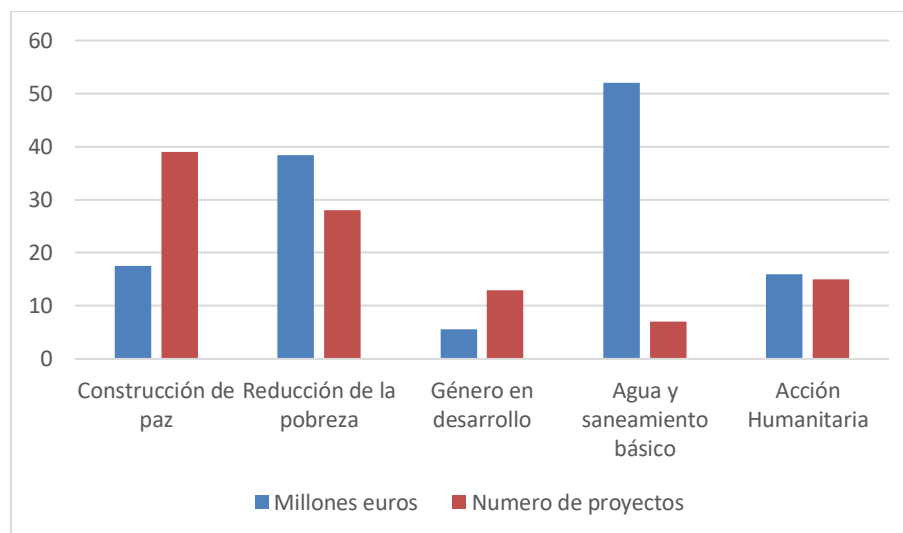
obstante, las prioridades enmarcadas en la MAP 2011-2014 son siempre las mismas: agua y saneamiento básico, construcción de paz (y fortalecimiento institucional), acción humanitaria, reducción de la pobreza y equidad de género (ver Gráfico 1).

Al respecto, destaca el plan de mejora para la evacuación de aguas y alcantarillado en algunos de los barrios más desfavorecidos de la ciudad de Santa Marta y que conlleva una inversión de más de cinco millones de euros por parte de España. También, este año 2013, a modo de intervenciones más destacadas, se desarrolla un ambicioso proyecto de fortalecimiento de la seguridad alimentaria, bajo una dimensión étnico-cultural, en 58 comunidades afrodescendientes del departamento de Chocó (Cooperación Española, 2014b) y con un presupuesto de más de siete millones de euros a cargo de un fondo gestionado por el Gobierno español y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Finalmente, cabría mencionar el acompañamiento al cumplimiento de la Ley 975 de 2005 que supuso la desmovilización paramilitar o el respaldo al informe de síntesis de la violencia en Colombia más importante publicado por el Centro Nacional de Memoria Histórica en 2013, y cofinanciado también por la cooperación española (CNMH, 2013).

En todo caso, entre 2012 y 2014, la posición española como donante en Colombia va perdiendo enteros, de manera que en solo dos años pasa de ser el quinto al duodécimo donante. En 2014 se hace mucho más perceptible la reducción presupuestaria de la cooperación en Colombia, con apenas 13 millones de euros. Las acciones de la cooperación al respecto, más que desarrollarse *stricto sensu* sobre cuestiones directamente asociadas sobre el conflicto armado interno, intervienen más bien sobre elementos generales de la violencia estructural. De esto da cuenta una de las intervenciones más importantes de ese año, como es el proyecto de gestión de aguas y saneamiento básico de Santa Marta, también presente en Cartagena y algunos municipios del departamento de Nariño. Así mismo, se pueden señalar acciones directamente relacionadas con la violencia directa colombiana, como la participación española en el fondo multilateral de diez millones de euros concedido a Colombia para la gestión de necesidades especiales producidas por el desplazamiento masivo a raíz del conflicto interno y por las lluvias torrenciales que tuvieron lugar ese año. Lo anterior, además de los pequeños proyectos que durante este año se siguen desarrollando, desde un enfoque de preservación de los derechos humanos y la creación de capacidades, en comunidades vulnerables, tanto de minorías étnicas como de mujeres objeto de la violencia de género.

De esta manera, y como informan las *Actas de la VIII Comisión Mixta Hispano Colombiana* la comisión mixta hispano-colombiana que hace seguimiento a la relación de cooperación entre ambos países, en lo que respecta al MAP 2011-2014 cabe destacar la realización de más de 100 proyectos 130 millones de euros ejecutados, tal y como reza el siguiente Gráfico 1:

Gráfico 1. Millones de euros y proyectos realizados por la cooperación española en Colombia (2011-2014)



Fuente: Elaboración propia con base en las Actas de la VIII Comisión Mixta Hispano Colombiana.

5. La cooperación española durante el desarrollo del Acuerdo de Paz con las FARC-EP: el Marco de Asociación País 2015-2019

En el año 2015 se produce un momento importante para la relación de la cooperación hispano-colombiana, primero, por la entrada en vigor del nuevo MAP 2015-2019, y después, por la renovación del primigenio y anteriormente mencionado convenio de 1979. Así, en esta nueva versión se enfatiza sobre aspectos que, en cierta medida, han sido los que han modulado la relación de ambos países tras cuatro décadas: cooperación para el desarrollo, asistencia humanitaria y educación para el desarrollo. Esta relación, si bien en estas páginas se está entendiendo, mayoritariamente, a través de la centralidad de la AECID, hay que destacar que igualmente involucra a terceros actores como diferentes niveles de gobierno, cooperación descentralizada u ONG's. Tanto es así, que en la rendición de cuentas del MAP 2011-2014 de Colombia, se señala de qué modo llegan a participar hasta diez ministerios, 14 Comunidades Autónomas, 75 municipios o más de 30 universidades (Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2015b).

En todo caso, el MAP 2015-2019 reduce a la mitad el alcance económico de la cooperación española con respecto al período anterior, con un presupuesto de 50 millones de euros, aunque acompañado de un fondo crediticio de 130 millones de euros que, como en el resto de la Unión Europea, comienza a ser la forma de cooperación con países de renta media como Colombia. En este año no se registran, por ejemplo, donaciones o experiencias de cooperación descentralizada y lo más destacable es la aportación española al eje de desarrollo rural (6%) que conforma el fondo para el postconflicto.

Un año después, en 2016, es cuando se firma el Acuerdo de Paz con las FARC-EP, toda vez que se avanza muy sustancialmente con la guerrilla del ELN. Sin embargo, para este momento, la posición como donante en Colombia que representa España resulta muy reducida, y en claro retroceso, si bien es cierto que igualmente se redefine su posición a un rol creciente de facilitador de cooperación trilateral. De hecho, España se erige como el segundo oferente de este tipo de acciones en Colombia, como aportante de hasta el 10% de misma, especialmente, con países como Costa Rica o Chile. Así mismo, las acciones más destacadas, en realidad, coadyuvan y se suman a iniciativas inscritas en el apoyo multilateral dirigido al posconflicto, aun cuando debe destacarse el aporte inicial de casi cinco millones de euros que, en concepto de asistencia humanitaria, destina para paliar la crisis migratoria proveniente de Venezuela (AECID Colombia, 2018).

De acuerdo con los datos de la Agencia Presidencial de Cooperación, a partir del año 2017, que es el primero en el que debe implementarse el Acuerdo de Paz, España pasa a formar parte del fondo multidonante para el postconflicto que gestiona Naciones Unidas, comprometiendo 500.000 dólares –lo que le convierte en el décimo donante del mismo– y al que se añaden otros 355.000 provenientes de la cooperación catalana, para un volumen total de algo más de 80 millones de dólares. Así mismo, moviliza otro millón de euros y compromete otros dos, del total de algo más de 86 millones que conforman la intervención de la Unión Europea para apoyar el Acuerdo de Paz –y en el que España opera como uno de los aportantes más destacados junto a Alemania, Holanda, Francia, Irlanda o Suecia–. Sea como fuere, es cierto que los aportes de España son reducidos para el volumen de los años anteriores, si bien hay que añadir a estos los casi seis millones de euros que destina para apoyar la situación de emergencia humanitaria derivada de la crisis migratoria acontecida en Venezuela. Así, se observa cómo la dimensión bilateral de la cooperación va, paulatinamente gravitando hacia una relación de apoyo a los fondos y proyectos de impronta multilateral que demanda el posconflicto (Agencia Presidencial de Cooperación, 2018).

Si se toma en consideración el trienio 2015-2017, las memorias publicadas por la misma AECID informan que el total de la cooperación ejecutada al respecto asciende a 34,37 millones de euros, de los cuales, 30,05 fueron desarrollados en forma de cooperación responsable, sobre la base de diferentes objetivos específicos, particularmente diseñados en el MAP 2015-19. Estos son, principalmente, consolidación de la democracia, erradicación de la pobreza, cohesión social y saneamiento básico, promoción de los derechos de las mujeres y acción humanitaria (AECID Colombia, 2018) (Ver Tabla 1).

En relación con lo anterior, la construcción de paz se disemina transversalmente por muchos de estos objetivos. Prioritariamente, se encuentra en la dimensión de fortalecimiento institucional, en donde además de apoyar el acceso a servicios públicos descentralizados más eficientes o mecanismos más sólidos de resolución de conflictos, existen acciones destinadas a la reparación de víctimas del conflicto y la construcción de capacidades para la gestión territorial en escenarios especialmente afectados por la violencia, tal y como sucede en muchas de las comunidades afrodescendientes del litoral Pacífico.

Igualmente, destaca el apoyo a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, aparte del impulso ofrecido a iniciativas como la Cátedra de Paz o la implementación de los mecanismos de justicia transicional vigentes. No obstante, también en la línea de intervención relacionada con la defensa de los derechos de las mujeres o la asistencia humanitaria es posible encontrar proyectos relacionados con la construcción de paz y la transformación del conflicto armado. Ello, tanto desde el (micro)emprendimiento de minorías étnicas, víctimas del conflicto en Chocó o Bolívar, o con acciones de asistencia humanitaria frente a desplazados internos como consecuencia del conflicto armado, la violencia de género o desastres naturales (AECID Colombia, 2018).

En otro orden de ideas, a lo anterior quedaría añadir las acciones de la cooperación española destinadas a erradicar la pobreza por medio de microcréditos para empresarios rurales colombianos en contextos de vulnerabilidad, y sobre acciones ligadas a la construcción de paz en departamentos especialmente afectados por la violencia, como Cauca o Nariño. Igualmente, aunque desde una perspectiva más amplia, tampoco se pueden obviar las acciones que se inscriben en uno de los proyectos bandera de la AECID en Colombia, tal y como sucede con gestión del agua y el saneamiento básico en ciudades de la región Caribe como Santa Marta o Cartagena, y que involucra hasta 13 millones de euros de presupuesto. Un (marco)proyecto que, además, en este período, se extiende a otras nueve cabeceras municipales y un corregimiento en Chocó, un municipio de Sucre, dos de Cauca y cuatro de Nariño (AECID Colombia, 2018).

Tabla 1. Objetivos específicos más relevantes de la cooperación española de la AECID, 2015-2017.
(presupuesto en euros)

Objetivos específicos	2015	2016	2017
Democracia y Estado de Derecho	4.582.342	3.010.628	4.741.206
Erradicación de la pobreza	2.690.696	2.763.722	2.930.045
Cohesión social y saneamiento básico	50.000	144.364	367.163
Derechos de las mujeres	1.608.900	1.966.237	1.967.538
Asistencia humanitaria	2.036.857	2.095.000	2.095.000
Otros	107.800	151.400	1.062.175
Total presupuesto	11.076.595	10.131.351	13.163.127

Fuente: Elaboración propia con base en AECID Colombia (2018).

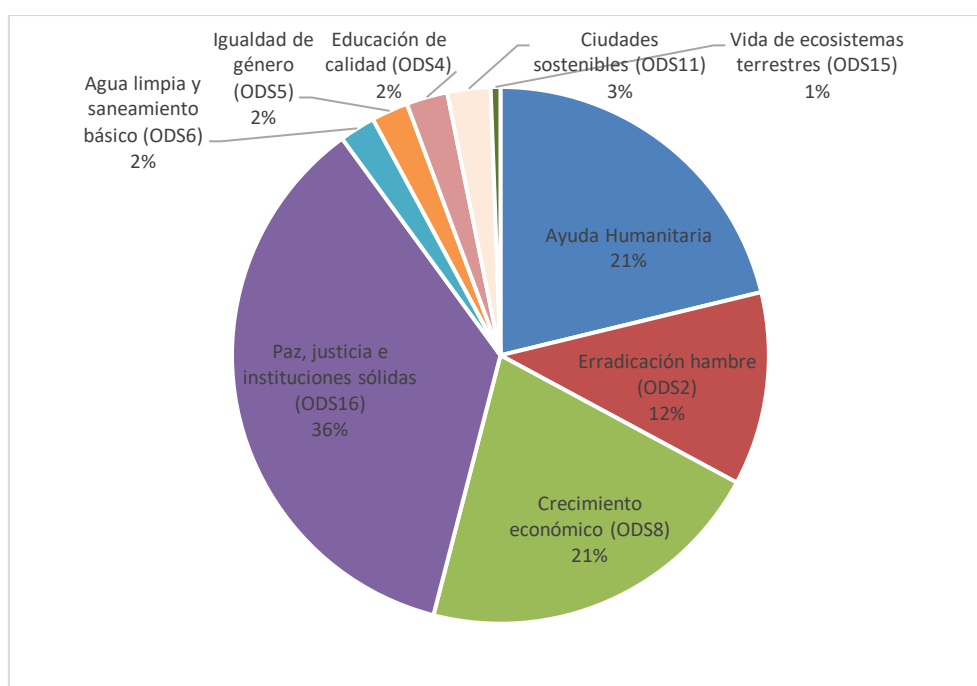
El último año del MAP 2015-2019 España decae al 13º puesto como donante internacional, de manera que el volumen total de su cooperación en Colombia apenas es el 2% de la AOD que recibe Colombia, y el 1% de las donaciones en especie. Este mismo año 2018 supone un momento de múltiples cambios. En España Mariano Rajoy abandona el Gobierno a raíz de una moción de censura motivada por los continuos casos de corrupción que azotan al Partido Popular. Así mismo, entra en vigor el *V Plan Director de la Cooperación Española* que comprende el período 2018-2021, el cual orienta sus acciones hacia los compromisos que derivan, tanto de la Agenda 2030 como de los ODS. Esto confiere visos de continuidad a una acción con Colombia que se mantiene bajo los parámetros comunes de los países de renta media y priorizando la cooperación a través del multifondo para el postconflicto.

En este año 2018, se reduce la contribución de España al fondo de desarrollo rural del postconflicto, en consonancia con la tendencia de los recursos dispuestos y ejecutados en el país. No obstante, se mantienen sus aportaciones a los fondos multipartes de Naciones Unidas y la Unión Europea –que le hacen ser el 12º donante de cooperación (Agencia Presidencial de Cooperación 2018b)– de acuerdo con un presupuesto general de algo más de 12 millones de euros y cuyas prioridades son las mismas. Es decir, fortalecimiento institucional, agua y saneamiento básico, erradicación de la pobreza y de la violencia de género, y asistencia humanitaria (ver Gráfico 2).

Al respecto, y como sucede a lo largo de los últimos años, hay una concentración de las intervenciones en el litoral Pacífico –Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño– y en la región Caribe –Bolívar, Magdalena, La Guajira– además de proyectos específicos en Antioquia o Cundinamarca. Entre las acciones más destacadas se pueden reseñar los mismos proyectos bandera de escuelas de emprendimiento, respaldo a los proyectos productivos y la educación para el trabajo en comunidades vulnerables, y el respaldo institucional a dimensiones particulares del Acuerdo de Paz y a los procesos productivos y reincorporación a la vida civil de

excombatientes de las FARC-EP. Entre muchos otros, actuando sobre la línea de cultura de paz a partir de la promoción de bibliotecas móviles en hasta 150 municipios especialmente afectados por la violencia del conflicto armado interno.

Gráfico 2. Distribución porcentual de la cooperación de la AECID en Colombia, 2018



Fuente: Elaboración propia con base en AECID (2019). El presupuesto para 2018 fue de 12.188.060 euros.

6. Conclusiones

En el año 2019, según la Agencia Presidencial de Cooperación (2020), España destinó en cooperación un total de 10.87 millones de euros, aunque el detalle de cómo fueron desarrollados los mismos podrá ser abordado con mayor precisión una vez que se publiquen las memorias justificadoras de la labor de la AECID en Colombia, tanto para 2019 como para 2020. No obstante, conviene señalar la dificultad de hacer seguimiento a las acciones, proyectos y recursos destinados por la cooperación española en Colombia, habida cuenta de que, si bien la información es notable, esta se encuentra altamente desagregada y, a falta de documentos de armonización, resulta difícil de sistematizar. Si se observa el Plan Anual de la AECID para el año 2019, en el capítulo de Colombia es posible encontrar el compromiso de España por seguir respaldando los fondos multilaterales de Naciones Unidas y la Unión Europea, y dar continuidad a las estrategias y líneas de acción que han caracterizado a la cooperación española en los últimos años³. De otro lado, a enero de 2021 aún no se puede consultar el MAP para el período 2020-2023, aunque en septiembre de 2020 se lanzó la convocatoria desde la AECID en Colombia para hacer seguimiento a su cumplimiento y ejecución.

La asistencia humanitaria, con especial atención al proceso migratorio masivo que continúa desarrollándose desde Venezuela, el trabajo con comunidades vulnerables, la promoción de la cohesión social a través de la gestión del agua y del saneamiento básico además del respaldo a la arquitectura

³ Por ejemplo, la aportación española al fondo multipartes para el posconflicto de la Unión Europea fue de tres millones de euros

institucional que prevé la implementación del Acuerdo de Paz, unido a la construcción de capacidades económicas de sectores con muy escasos recursos y el fortalecimiento institucional, seguirán siendo las huellas distintivas de una cooperación que, como se ha observado, se ha redefinido notablemente en los últimos años.

Al respecto cabe extraer algunas conclusiones que merece la pena recoger a modo de corolario. En primer lugar, se constatan algunas de las consecuencias en los cambios de los lineamientos internacionales de la cooperación, de inicios del siglo XXI, y del mismo hecho de consolidarse Colombia como país de renta media. Los recursos destinados a cooperación para el desarrollo, mayormente no reembolsable, se han reducido muy significativamente en detrimento de los instrumentos crediticios reembolsables. Igualmente, han proliferado los espacios triangulares y de cooperación sur-sur, también, coherentes con de la entrada de Colombia en la OCDE. Al respecto debe precisarse cómo el reacomodo de la relación de España con Colombia a través de la cooperación triangular, en realidad, ha de entenderse como una vía de apoyo adicional, en tanto que, para España, no deja consigo notables tasa de retorno y demanda mayores esfuerzos en materia de coordinación y gestión de los recursos.

Se aprecian otros elementos destacables, como la afectación que supuso la crisis financiera internacional del año 2008 en la agenda de cooperación española, a partir de la cual se produjo un importante proceso de recortes que primaba a otros países destinatarios de la acción exterior y entre los que Colombia ocupaba un papel secundario. De hecho, el recorte de más del 50% del presupuesto para el Ministerio de Exteriores y también de la AECID no ha sido repuesto. Razón por la cual España ha ido perdiendo un protagonismo muy significativo en Colombia, cuya posición como donante cada vez resulta más residual.

También ha tenido lugar una redefinición del sentido y de alcance de la tradicional cooperación norte-sur y una adaptación a nuevos esquemas asociativos presentes en el país. La pérdida de autonomía relativa, en favor de una cooperación menos particular, y más incardinada a otras instancias multilaterales, como Naciones Unidas o la Unión Europea, corre el riesgo de ahondar en una paulatina pérdida del bagaje particular que, durante décadas, ha tenido y aún mantiene la cooperación española en Colombia.

Por otro lado, se ha perdido protagonismo en los escenarios del más alto nivel de gobierno en Colombia. Es decir, mientras que, en el proceso del Caguán, España fue un actor clave, aportando sustanciales cantidades de recursos, y desarrollando una agenda de gran relevancia, en el caso del diálogo y Acuerdo con las FARC-EP ha ocupado una posición secundaria. Resulta evidente que se han priorizado aspectos mencionados como la gestión de los recursos hídricos, el saneamiento básico, la asistencia humanitaria o el trabajo con comunidades vulnerables, siempre sin perder de vista el fortalecimiento institucional y el respaldo a ciertas instancias del Acuerdo de Paz. Empero, ni en la negociación con las FARC-EP, ni con el ELN se ha jugado un papel mínimamente relevante –queda explorar si ello se debe a la coincidencia con años de Gobierno del Partido Popular y la proximidad de este con la figura de Álvaro Uribe, continuo saboreador del Acuerdo de Paz–.

Tal vez todo lo planteado en estas páginas no sean más que las consecuencias lógicas de nuevos tiempos de la cooperación y de una situación paradójica de Colombia que, a pesar de todas sus dificultades, siendo un país de renta media y un socio de pleno derecho en la OCDE, deba dejar su posición receptora de cooperación a destinos con mayores necesidades y menores posibilidades.

Referencias bibliográficas

- AECID (2019): *Memoria AECID 2018*. Madrid: AECID.
- AECID Colombia (2018): *Memoria de la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Colombia 2015-2016-2017*. Bogotá: AECID Colombia
- Agencia Presidencial de Cooperación (2018): *Informe de Gestión 2017*. Bogotá: APC Colombia.
- (2018b): *Informe de Gestión 2018*. Bogotá: APC Colombia.
- (2020): *Informe de Gestión 2019*. Bogotá: APC Colombia.
- Barreto, M. (2016): *Laboratorios de paz en territorios de violencia(s): ¿Abriendo caminos para la paz positiva en Colombia?* Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Borda, S. (2012): *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

- Castañeda, D. (2018): *La Unión Europea y la construcción de la paz en Colombia: cómo la cooperación internacional puede apoyar la transición del conflicto armado a la paz*. Bogotá: Editorial Uniandes.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013): *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: CNMH.
- Cooperación Española (2014a): *Memoria de la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Colombia 2011-2012*. Bogotá: Cooperación Española.
- (2014b): *Memoria de la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en Colombia 2013*. Bogotá: Cooperación Española.
- Krujit, D., Rey, E. y Martín, A. (2019): *Latin American Guerrilla Movements: Origins, Evolution, Outcomes*. Londres: Routledge.
- Menchero, M. (2019): *Centros Históricos, Cooperación Internacional y Turismo: Programa Patrimonio Cultural y Escuelas Taller para la región andina*. Madrid: URJC.
- y Ríos, J. (2020): "Programa Patrimonio Cultural y Escuelas Taller: análisis de la cooperación cultural española en América Latina y sus centros históricos", *Aportes. Revista de Historia Contemporánea*, 35 (102): 149-183.
- Moreno, C. (2009): "Relaciones entre Colombia y Europa 1999-2002: alianzas y conflicto en la cooperación internacional", *Revista CS*, 3: 147-176. <https://doi.org/10.18046/recs.i3.430>
- Nivia-Ruiz, F. (2012): "La cooperación internacional para el desarrollo en los territorios colombianos", *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, 17: 87-113. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i17.1145>
- Otero, D. (2010): *El papel de los Estados Unidos en el conflicto armado colombiano*. Bogotá: Aurora.
- Pico de Coaña, Y. (2020): *Los procesos de paz en Centroamérica y Colombia*. Madrid: Pigmalión.
- Ríos, J. (2021): *Historia de la violencia en Colombia, 1946-2021. Una mirada territorial*. Madrid: Sílex.
- y Zapata, J. (2019): "Política de Seguridad Democrática en Colombia: aproximaciones a un modelo de contrainsurgencia centrado en el enemigo", *Revista de Humanidades*, 36: 129-154.
- Rotberg, R. (2004): *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton: Princeton University Press.
- Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2015): *Reflexiones sobre la política española de cooperación internacional para el desarrollo ante los retos del nuevo escenario global*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- (2015b): *Marco de Asociación País Colombia-España (2015-2019)*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Taborda, J. y Riccardi, D. (2019): "La cooperación internacional para la paz en Colombia: los casos de Estados Unidos y de la Unión Europea (1998-2016)", *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 10 (1): 107-134. <https://doi.org/10.5209/geop.61477>
- Tokatlian, J. (2001): "El Plan Colombia: ¿un modelo de intervención?", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 54-55: 203-219.

Breve CV del autor

Jerónimo Ríos Sierra es Investigador postdoctoral del programa de excelencia "Atracción del Talento Investigador 2018" de la Universidad Complutense de Madrid y que cofinancia la Comunidad de Madrid. Sus principales líneas de investigación son la violencia política y la construcción de paz en América Latina, habiendo publicado un total de 65 artículos científicos y 40 colaboraciones en libros.

Críticas de libros | *Book reviews*

Rodrigo y Alharilla, Martín y Chaviano Pérez, Lizbeth (2017): *Negreros y esclavos. Barcelona y la esclavitud atlántica (siglos XVI-XIX)*. Barcelona: Icaria, 246 pp. ISBN: 9788498887884.

Durante el año 2020 el movimiento *Black Lives Matter* visibilizó la persistencia de un racismo estructural e institucionalizado en Estados Unidos, a propósito de la muerte del ciudadano George Floyd, que desencadenó una reacción de indignación ante la brutalidad policial de signo racista. De un movimiento local pasó a serlo global, un movimiento global de rechazo a todo tipo de racismo presente, pasado y futuro. Ese rechazo quedó visibilizado con la supresión de los símbolos de personajes asociados a un pasado esclavista y racista, el derribo de estatuas de esos personajes fue una expresión generalizada.

Si bien, el tema de la esclavitud forma parte no solo de los estudios académicos sino también de la cultura de masas, como por ejemplo podemos recordar la famosa serie *Raíces* (Marvin J. Chomsky, John Erman, David Greene, Gilbert Moses, 1977), readaptada en 2016, y en el cine *Amistad* (Steven Spielberg, 1997) o más recientemente la oscarizada *12 años de esclavitud* (Steve McQueen, 2013) todas ellas eran lecturas críticas del fenómeno de la esclavitud y el racismo que dejaban muy atrás los tiempos de un racismo normalizado en, por ejemplo, *Lo que el viento se llevó* (Victor Fleming, George Cukor, Sam Wood, 1939) o *Tarzán de los monos* (W.S. Van Dyke, 1932).

En el imaginario social parecía que los temas de la esclavitud y sus injusticias e infamias eran propios de la historia del imperio inglés y de Estados Unidos, menos de España y difícil de imaginar para el caso de Cataluña, pero todavía menos aún de Barcelona. Pero nos hemos referido a los imaginarios, esos imaginarios sociales que a lo largo de la historia han sido contruidos, en gran parte, por las élites, en cualquier lugar del mundo, y en el que la historia se construye y reconstruye para la idealización y legitimación de la clase dominante.

Por ello, *Negreros y esclavos. Barcelona y la esclavitud atlántica (siglos XVI-XIX)* es un tipo de aproximación importante, fresca y necesaria porque nos acerca a la realidad de la historia de Barcelona con sus claroscuros, como la historia de cualquier otro lugar. Una realidad que queda oculta bajo el manto de un discurso que idealiza, hasta el extremo, a la Ciudad Condal, ya sea un discurso proveniente del Romanticismo del siglo XIX, el siglo de la invención de la tradición, o mucho más reciente, en la Postmodernidad, a manos de un discurso publicitario de la llamada "Marca Barcelona", BCN. Aunque, con cierta ironía, en la sabiduría popular se repita "*Barcelona és bona si la bossa sona*" ("Barcelona es buena si la bolsa suena"), frase acuñada originariamente por comerciantes italianos para valorar el resultado de sus negocios en la ciudad.

El libro que se presenta es el resultado de la investigación del proyecto, dirigido por Martín Rodrigo y Alharilla, "La participación española en el tráfico de esclavos y los legados de la esclavitud en España (1760-1886)" (MINECO-HAR2015-67365-P) del Grupo de Investigación en *Imperios, Metrópolis y Sociedades Extraeuropeas (GRIMSE)* de la Universitat Pompeu Fabra. La obra está compuesta por un conjunto de textos de distintos autores que se enmarcan en diversos aspectos y representantes de la esclavitud en Barcelona y Cataluña entre los siglos XVI y XIX. se recogen los capítulos: *I. La esclavitud negra en Cataluña entre los siglos XVI y XIX*, de Eloy Martín Corrales; *II. Los catalanes, el comercio de esclavos y el comercio libre a fines del siglo XVIII (1789-1796)*, de Josep M. Delgado Ribas; *III. Capitanes y comerciantes catalanes de esclavos*, de Michael Zeuske; *IV. Cuatro capitanes negreros catalanes en tiempos de la trata ilegal: José Carbó, Pedro Manegat, Gaspar Roig y Esteban Gatell*, de Martín Rodrigo y Alharilla; *V. El tráfico de esclavos y la élite barcelonesa. Los negocios de la Casa Vidal Ribas*, de José Miguel Sanjuan; *VI. Jaume Torrents Serramalera, el esclavista oculto*, de Xavier Juncosa i Gurguí; *VII. Las Banderas de Joan Barba*, de Xavier Sust; y *VIII. Trata ilegal en el sur de Cuba. El caso del quairo Luisa, 1854*, de Lizbeth J. Chaviano Pérez.

El propósito del libro es poner de relieve los intensos vínculos y la inserción en las dinámicas del capitalismo esclavista, en la importancia económica de la ciudad de Barcelona (y, Cataluña en general) en la esclavitud atlántica. Una relación de Barcelona con la esclavitud que no solo se limita a la trata de esclavos, sino que también incluye a la explotación de la mano de obra en la plantaciones cubanas y puertorriqueñas propiedades de catalanes. Pero, además, en el uso de esclavos en la vida cotidiana de la Barcelona de la época.

Como bien nos muestra el texto, se trata de una Barcelona que debe parte de su fortuna y de su modernización a un liberalismo esclavista en el que Barcelona tuvo un papel importante en el comercio capitalista de la época. La incorporación tardía de Cataluña a la explotación de América se hizo de la mano del uso de esclavos en las plantaciones, como se estilaba en la época entre las naciones civilizadas del liberalismo imperialista. Barcelona también pasó a ser un importante mercado de esclavos, aparte de los esclavos para el consumo propio, se vendían y utilizaban en las haciendas cubanas y puertorriqueñas. La obra documenta con todo lujo de detalles las pruebas de la función de Barcelona en el orden económico mundial de una época liberal y esclavista. En ese pasado

esclavista, la *plaça* (plaza) de la Catedral era el gran mercado de esclavos de Barcelona.

Ahora puede parecer obvio recordar y denunciar el pasado esclavista de la gran ciudad, pero recordemos que, en Cataluña, hasta el año 2000 era posible visitar en Banyoles (Girona) en el Museu Municipal Darder de Història Natural de Banyoles al conocido popularmente como “el negro de Banyoles”, un bosquimano que fue jefe de tribu, su cuerpo fue disecado en 1830 y adquirido por el museo en 1916 (de hecho, recuerdo haberlo visitado en una excursión escolar). Solo me viene a la memoria el caso de otro ser humano disecado y expuesto, el del padre del utilitarismo, Jeremy Bentham, pero lo fue a expreso deseo suyo. Por otro lado, solo tardíamente, en 2018, el Ayuntamiento de Barcelona decidió retirar la estatua del Marqués de Comillas (Antonio Víctor López López de Lamadrid), un gran esclavista. Como forma de protesta cultural, en 2016 se ideó una ruta “turística” por la ciudad de los lugares emblemáticos del esclavismo barcelonés, fue una iniciativa del Observatorio Europeo de Memorias (Universitat de Barcelona) y la Asociación Conocer Història a modo de visibilizar un pasado tan incómodo como real de la historia de Barcelona.

Para alguien que se dedica a investigar la ciudadanía, la esclavitud causa perplejidad, teórica y real, por ser la radical negación de la ciudadanía. El tema de la esclavitud parecería un tema del pasado arqueológico de la no-ciudadanía, pero ha saltado al presente en las diferentes manifestaciones que se han dado en el 2020 y que han llevado a interrogarse a las sociedades sobre la normalización e invisibilización del pasado esclavista. Los grandes hombres de la burguesía catalana del incipiente capitalismo habían logrado borrar de la memoria colectiva ese pasado molesto.

Aquellos emprendedores, empresarios exitosos en el comercio de esclavos “una vez retirados del tráfico, acabaron en Barcelona convertidos en respetados hombres de negocios e, incluso, de la política”. De esa realidad al pasado presente, a título de ejemplo, las élites económicas y políticas cuentan con un pasado familiar esclavista, en Cataluña: Artur Mas i Gavarró de la antigua Convergència i Unió (CiU) y del actual Partit Demòcrata Europeu Català (PDeCAT), ex presidente de la Generalitat de Catalunya (2010-2016) proviene de una familia de esclavistas, también Aleix Vidal-Quadras Roca, el que fuera líder del Partido Popular de Catalunya (PPC). En España tenemos el caso de las hermanas Ana y Loyola de Palacio del Valle Lersundi, ambas ministras por el Partido Popular (PP). También en Francia Anne-Aymone Marie Josèphe Christiane Sauvage de Brantes, la que fuera esposa del expresidente Valéry Giscard d'Estaing. Y por supuesto, en Reino Unido, David Cameron, el que fuera Primer ministro (2010-2016). Todos ellos provienen de familias que amasaron sus fortunas, al menos en parte, de su inserción en la economía del liberalismo esclavista.

Si bien el objeto de la investigación da buena cuenta del papel de las élites barcelonesas y catalanas que amasaron sus fortunas en el tráfico y explotación de la mano de obra esclava queda pendiente para una

futura investigación la historia de los que no tienen historia: de aquellos que fueron los esclavos de Barcelona.

La revisión de esta historia oficial solo ha sido posible en una época que ya no idealiza su pasado liberal, sino que lo piensa críticamente, y descubre una época en el que defender la libertad de comercio, incluía al comercio de seres humanos a los que se les había negado toda libertad. Desde una perspectiva de Filosofía Política, Domenico Losurdo pensó esas contradicciones del liberalismo en su *Contrahistoria del liberalismo* (2007, Barcelona: El viejo topo). En el liberalismo de la época, entre las paradojas, se encuentra el desarrollo de la libertad elevada a categoría política central acompañada de una contrahistoria de ilustres liberales esclavistas, tanto en Europa como en Estados Unidos, algo que rechina en el mito fundacional del liberalismo político y económico. Se descubre que el liberalismo realmente existente del XVIII y XIX fue un gran impulsor de la mercancía humana.

Solo una ideología que idealiza el pasado liberal de Barcelona y Cataluña, y lo aísla de sus realidades históricas, ha retardado el reencuentro con la realidad de la esclavitud como pasado y parte de la prosperidad de Barcelona. Lo que debe Barcelona a la riqueza acumulada con la venta de seres humanos, se encuentra en gran parte de las obras de Antoni Gaudí que no se hubiesen podido financiar sin el patrimonio acumulado, en parte, gracias al esclavismo por parte de Joan Güell y Ferrer (1800-1872), padre de Eusebi Güell i Bacigalupi (1846-1918) el mecenas del famoso arquitecto modernista.

Los combates por la historia continúan en el campo de la reconstrucción de la historia del esclavismo. En Madrid también han hecho lo propio, José Miguel López García ha publicado en 2020 *La esclavitud a finales del Antiguo Régimen. Madrid, 1701-1837* (Madrid: Alianza). Y prosiguiendo el campo de la investigación de *Negros y esclavos*, Martín Rodrigo y Alharilla en 2021 ha publicado recientemente su obra: *Un hombre, mil negocios. La controvertida historia de Antonio López, marqués de Comillas* (Barcelona: Ariel), sobre la historia del personaje esclavista de la estatua retirada de Barcelona.

El gran aporte del libro que reseñamos es que nos devuelve la historia de una Barcelona canalla, que siempre ha existido, a veces en las calles del Raval, otras en los palcos del Liceu, y otras, por desgracia, en forma de mercado de esclavos. El abandono de la Barcelona idealizada deja paso a poder pensar la Barcelona real e abre la posibilidad de imaginar cómo debería ser. Esa es la mejor forma de estimar a Barcelona.

Joan Lara Amat y León

 <http://orcid.org/0000-0002-2163-1990>

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú
jlaraa@unmsm.edu.pe

Recibida: 06-03-2021
Aceptada: 02-04-2021

* La presente reseña se inscribe en el Proyecto de Investigación "Transformaciones y dimensiones de la ciudadanía contemporánea" (E20030641) de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) dirigido por Joan Lara Amat y León.



Ríos, Jerónimo (2021): *Historia de la violencia en Colombia. 1946-2020. Una mirada territorial*. Madrid: Sílex Ediciones, 488 pp. ISBN: 978-84-18388-35-4.

Un estudio sobre la violencia en Colombia pudiera parecer, a simple vista, que es algo sobre lo que ya se hubiera podido escribir todo. Una suerte de llover sobre mojado que abrumba a la comunidad académica en diferentes ámbitos de su saber, especialmente cuando el tema, tras más de cinco décadas, sigue estando de plena actualidad. Así, uno de los trabajos más difíciles que tiene ante sí el investigador científico social es el de discernir, entre tanta producción, cuáles son esos trabajos seminales, que mejor se acercan a los estándares de rigurosidad, alcance e impacto, y cuyo valor es ineludible para avanzar en la generación de conocimiento crítico y aplicado.

El libro que nos trae a estas líneas cumple con creces este objetivo. Durante los años que cubre el texto, que no son pocos, se han escrito incontables obras que aspiran a explicar, de manera más o menos afortunada, los que han sido los pormenores de la violencia en Colombia. Trabajos como *La violencia en Colombia* de Gerardo Guzmán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña, o los estudios de Daniel Pécaut, Eduardo Pizarro, Francisco Gutiérrez Sanín o Gonzalo Sánchez son algunos de los más destacados por su altísima calidad y relevancia en el estudio de la violencia en Colombia. Sin embargo, no es exagerado considerar que este libro de Jerónimo Ríos, con casi cuarenta entrevistas en profundidad con actores protagonistas de la violencia, bien puede incluirse en esta lista.

El autor nos presenta un conflicto abordado desde la perspectiva territorial de las organizaciones armadas que han existido en Colombia. Desde las guerrillas campesinas creadas tras la segunda guerra mundial y que protagonizarían las distintas fases de La Violencia, hasta las guerrillas y organizaciones paramilitares de finales del siglo XX, y que en algunos casos llegan a la actualidad. De este modo, se expone de manera magistral cómo estas estructuras armadas van modificando su manera de actuar dentro de la violencia y cómo sus objetivos mutan en función del contexto político y las coyunturas locales. Así, su naturaleza se encuentra profundamente afectada por la presencia de una criminalidad que desde los años ochenta explora un camino sin retorno: el vínculo con el narcotráfico.

No obstante, no sólo la violencia política en Colombia tiene que ver con el recurso de la droga y las organizaciones armadas. Estos actores y la disputa por los ingentes recursos económicos que le acompañan desembocan en una geografía de la violencia altamente dependiente un negocio cocalero que igualmente permea en forma de cooptación del poder político local y corrupción institucional. A tal efecto, a lo largo del libro es posible observar los cambios de estrategia entre las diferentes guerrillas y los grupos paramilitares en los que subyace esta apropiación de los recursos ilícitos

para, así mismo, en algún momento, aspirar a intervenir sobre escenarios decisorios de mayor calado. Durante los años noventa, la magnitud de la violencia es tal, que el Estado se encuentra ampliamente superado por la violencia y Colombia pasa a convertirse en paradigma de narcoestado o Estado fallido.

En cualquier caso, antes de llegar allí y desmitificar algunas de las explicaciones simplistas sobre la violencia que son predominantes en el imaginario colectivo colombiano, el libro problematiza algunas cuestiones que, en ocasiones, parecieran asimiladas como saberes casi preconcebidos en Colombia. Al respecto, por ejemplo, cabe señalar cómo se encuentra arraigada la creencia de que el período de La Violencia –una guerra civil partidista que inicia en 1948 y que deja consigo casi 200.000 muertes– es consecuencia inmediata del asesinato del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán, en abril de ese mismo año. Tanto es así, que dicha figura de Gaitán se venera en muchos círculos como adalid de la libertad en la historia colombiana. Jerónimo Ríos no escapa de este debate, tratándolo sin ambages y señalando de qué manera, dicho magnicidio ha de entenderse sobre causas y situaciones que, todo lo contrario, se remontan a momentos anteriores a 1948. Primero, atendiendo la aparición de autodefensas campesinas en algunas partes del país, descontentas con el fracaso de la revolución en marcha a la que aspiraba, en los años treinta, el presidente López Pumarejo. Después, contextualizando el particular momento convulso que comienza en 1946, cuando se pone fin a cuatro gobiernos liberales y llega el ultraconservador Mariano Ospina a la presidencia. Un punto de inflexión en el que Gaitán debe entenderse como ineludible agente de polarización. En conclusión, de acuerdo con Ríos, la Violencia, por ende, ha de interpretarse, más bien, como consecuencia de una multiplicidad de factores entre los que destaca como precipitador el asesinato de Gaitán.

Otro proceso presentado de manera irregular en la producción académica colombiana es la naturaleza que acompaña a la aparición de los múltiples grupos guerrilleros. Gran parte de estos análisis se basan en un razonamiento lineal entre la lógica guerrillera y la mera aparición de dichos grupos. Empero, *Historia de la violencia en Colombia, 1946-2020* reivindica, todo lo contrario, la complejidad que acompaña al surgimiento de estos grupos, presentado de forma clara y rigurosa el intrincado vínculo entre ideología comunista (y sus diferentes interpretaciones), la génesis de dichas insurgencias y sus antecedentes en los procesos anteriores de violencia del país. Gracias a este análisis, se proyecta la naturaleza de las distintas organizaciones de una forma accesible, especialmente pedagógica para el lector, que le permite entender con facilidad las

diferencias y similitudes, por ejemplo, entre las FARC-EP, el ELN, el EPL o el M-19.

Aun con todo, el texto no se queda ahí. Uniendo sus características con las distintas perspectivas territoriales, el libro intenta explicar las relaciones entre todos estos grupos, no siempre pacíficas, además de su evolución estratégica y sus dinámicas internas. De esta forma, el texto que propone Ríos responde de forma satisfactoria a preguntas que no han sido siempre fielmente presentadas en la literatura académica colombiana ¿Por qué las FARC-EP y el ELN compiten por el territorio a la vez que disponen de enemigos comunes como el Estado o los grupos paramilitares? ¿Por qué tiene éxito la negociación de 2016 entre las FARC-EP y el Gobierno de Juan Manuel Santos y, sin embargo, la acontecida en 1998 es un absoluto fracaso? ¿Qué lleva a que unas organizaciones negocien de manera exitosa en 1990 y otras, todo lo contrario, opten por continuar con la violencia? Y quizás la pregunta que está en mente de la mayoría de las personas en el país: ¿qué ocurre en Colombia después de la firma del acuerdo de paz?

El libro objeto de esta reflexión no sólo se centra en las guerrillas colombianas, sino que no escapa en su análisis el atender al fenómeno paramilitar. Para ello, parte de su génesis, a finales de los setenta, y atraviesa por relación con la institucionalidad colombiana, hasta llegar a su ulterior proceso de desmovilización, a partir de 2005. Por supuesto, integrando en el estudio la actualidad de este proceso, quince años después. Un fenómeno nada baladí, no sólo por integrarse con algunas de las dinámicas de la violencia que actualmente tienen lugar en Colombia, sino por la estrecha relación que guarda este fenómeno con los periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez.

En el ideario colombiano, la presidencia de Álvaro Uribe esta rodeada de contradicciones y supuestos que se derrumban ante el análisis profundo. Existe la idea de que la acción en materia de seguridad provocó un debilitamiento determinante de los grupos guerrilleros, hasta llevarlos casi a la rendición. A cambio, el país tuvo que tratar con procesos cuestionables, como los asesinatos extrajudiciales, más conocidos como "falsos positivos", las acciones represivas sobre la población civil, tanto en el ámbito rural como en el ámbito urbano, y su relación cercana con organizaciones paramilitares. La administración de Álvaro Uribe obtuvo, cierto, una notabilísima reducción de las acciones guerrilleras en el centro del país, especialmente, por el control territorial que dispuso sobre vías de acceso y carreteras, y los nudos poblacionales de mayor densidad. Esta situación, sin embargo, condujo a la creencia generalizada de un éxito sin paliativos. Posiblemente, aquí reposa la mayor contribución de Jerónimo Ríos en este libro. Cuestionar, desmitificar y relativizar el alcance de la Política de Seguridad Democrática a partir de dos conceptos propuestos por el autor: periferalización y narcotización del conflicto armado colombiano.

Durante la década de los 2000, la mayor afectación de las confrontaciones con el Gobierno hace que las guerrillas se replieguen sobre escenarios periféricos, de impronta selvática, fronteriza y cocalera, en donde la

eficacia militar del Estado se reduce, y las guerrillas, a cambio, consolidan su posición territorial y salvaguardan sus recursos. Es decir, reivindica Ríos la hipótesis de que los ocho años de gobierno uribista conduce a una derrota estratégica, que no militar de las guerrillas, y que conecta con los procesos de paz que se abren con las FARC-EP, y también con el ELN. Todo, a su vez, relativizando el factor de afectación del paramilitarismo con respecto a las FARC-EP, a la par de que muestra el factor influyente que dispuso en cuanto al debilitamiento del ELN.

Finalmente, el texto entra de lleno en la actualidad colombiana, abordando los efectos que tiene la negociación y la firma del acuerdo de paz entre la guerrilla de las FARC-EP y el Gobierno de Juan Manuel Santos en 2016. De nuevo, se rompe con el discurso imperante y se presenta un proceso marcado por la necesidad guerrillera y, en paralelo, el pragmatismo institucional del Ejecutivo. También se analiza de forma rigurosa el fenómeno del plebiscito fallido y la extrema complejidad del periodo del posacuerdo. Principalmente, atendiendo al fenómeno de las disidencias lideradas por el jefe negociador de las FARC-EP, "Iván Márquez", y el fenómeno de *spoilers* que, si bien es común a otros procesos de paz en el mundo, tiene en particular, en el caso colombiano, que su principal saboteador es el Gobierno actual.

¿Hacia dónde se dirige la violencia en Colombia? El libro de Jerónimo Ríos no solo es un tratado sobre las distintas épocas, organizaciones y dinámicas territoriales de dicho fenómeno, sino que plantea pautas para entender su posible evolución. Actualmente nos encontramos en un proceso en el que culturalmente se ha roto la dualidad política-violencia gracias a la existencia del acuerdo de paz. La naturaleza de los actores armados escapa de consideraciones políticas y no se puede explicar sin entender las dinámicas territoriales ligadas al narcotráfico. Además, Colombia se encuentra en la encrucijada de enterrar las antiguas dinámicas políticas y avanzar en un proceso de modernidad que ha sido elusivo durante toda su historia. Aunque el libro de Jerónimo Ríos no aspira a adivinar el futuro del país, presenta sugerencias e ideas interesantes para poder definir estrategias a futuro. Historia de la violencia en Colombia se convertirá en un texto de referencia para todo académico que quiera investigar los aspectos relacionados con la violencia en el país, siendo muy recomendable para entender la convulsa historia colombiana en clave de pasado, pero también de futuro.

Egoitz Gago Antón

 <https://orcid.org/0000-0003-1064-6377>
Pontificia Universidad Javeriana de Colombia
egoitz-gago@javeriana.edu.co

Recibida: 22-03-2021

Aceptada: 12-04-2021



methaodos.revista de ciencias sociales

ISSN: 2340-8413 | DOI: 10.17502

Instituto de Ciencias Sociales Computacionales | methaodos.org

Área de Sociología
Universidad Rey Juan Carlos
Campus Fuenlabrada
Camino del Molino, s/n
28943 Fuenlabrada
Madrid, España

Teléfono: 914888404

Correo electrónico: coordinador@methaodos.org

Web: <http://www.methaodos.org/revista-methaodos/index.php/methaodos>