

LA CUMBRE IBEROAMERICANA DE ESTORIL: ENTRE LA DIVISIÓN Y EL AVANCE

Celestino del Arenal

Catedrático de Relaciones Internacionales,
Universidad Complutense de Madrid

Como viene siendo habitual, si atendemos a los medios de comunicación y, por lo tanto, al ámbito de la opinión pública, las Cumbres Iberoamericanas quedan reducidas a aquellas cuestiones con más impacto mediático, que no siempre son las más sustanciales y significativas de las mismas. El caso de la Cumbre de Estoril (Portugal), celebrada del 29 al 1 de diciembre de 2009, no ha sido una excepción. La crisis de Honduras y la imposibilidad de los países iberoamericanos de adoptar una posición común ha sido lo que ha marcado de forma prácticamente absoluta las noticias sobre la misma, concluyéndose que las Cumbres no sirven para casi nada y, en algún caso, que la diplomacia española no jugó el papel de liderazgo que le corresponde.

Se trata, en el caso de Estoril, sin lugar a dudas, de unas conclusiones exageradas y desconocedoras de lo que son las Cumbres Iberoamericanas, pero que, sin embargo, apuntan a una cuestión de fondo que empieza a marcar decisivamente el desarrollo y operatividad de las mismas y que puede tener un consecuencias decisivas en el futuro.

Son exageradas y desconocedoras porque, por un lado, las Cumbres Iberoamericanas son mucho más que la puntual celebración de una Cumbre anual, existiendo un elevado número de reuniones y actividades iberoamericanas entre Cumbre y Cumbre, gubernamentales y no gubernamentales, en ámbitos muy diversos, desde la educación, la ciencia y la cultura hasta la sanidad, el desarrollo y la cohesión social, pasando por el cambio climático y la justicia, que se traducen en resultados concretos desde el punto de vista de los intereses comunes iberoamericanos. Estas reuniones elevan sus con-

clusiones a las Cumbres, de las que éstas con frecuencia se hacen eco, y son constancia de la existencia y funcionamiento de una Comunidad Iberoamericana, que ha avanzado considerablemente desde la celebración de la primera Cumbre en Guadalajara (México), en 1991. Las 19 Cumbres Iberoamericanas celebradas hasta el momento no sólo han consolidado la Comunidad Iberoamericana como una realidad en el escenario global, sino que además han puesto en pie un mecanismo de diálogo, concertación y cooperación iberoamericana que, a pesar de sus limitaciones, continúa siendo útil para los países participantes, como se pone de manifiesto en los compromisos asumidos y hechos operativos y en los programas de cooperación iberoamericanos realizados y actualmente en marcha.

Son también, por otro lado, exageradas y desconocedoras de lo que representan las Cumbres Iberoamericanas, porque éstas no son, ni se pretende que sean, una plataforma para el liderazgo internacional de España o para la exclusiva defensa de sus intereses, lo que no sería aceptado por los demás participantes, sino que son un mecanismo multilateral iberoamericano, construido desde el primer momento sobre los principios de igualdad y respeto mutuo, que persigue la defensa de los intereses del conjunto de los países iberoamericanos y, por ende, de la Comunidad Iberoamericana, sin liderazgos por parte de nadie. Nada sería peor para las Cumbres Iberoamericanas que se identificasen exclusivamente con los intereses de España y con su protagonismo internacional, pues en ese caso su final estaría próximo. Precisamente, uno de los principales retos que tienen las Cumbres, dado el papel que España tiene en las mismas en términos de financiación, es el de su progresiva y paralela desespañolización e iberoamericanización. Otra cosa diferente es que exista un liderazgo compartido entre España y otros países iberoamericanos en el desarrollo y funcionamiento de las mismas.

Esas conclusiones mediáticas apuntan, sin embargo, con razón a una cuestión de fondo que empieza a cobrar una importancia creciente y que puede suponer una amenaza para su futuro. Se trata de la marcada y creciente división política que conocen los países de América Latina en los últimos años, y que se proyecta en el desarrollo de las Cumbres Iberoamericanas, complejizando y dificultando su funcionamiento.

El actual escenario latinoamericano es muy distinto al característico de los años 90, cuando las Cumbres se pusieron en marcha y se consolidaron. Ahora nos encontramos con un escenario marcado por la creciente heterogeneidad y división política y de proyectos políticos y económicos por parte de los países latinoamericanos, muy alejada de la homogeneidad que, a pesar de los distintos niveles de desarrollo, en términos generales era el rasgo dominante en el escenario de los años 90, con lo que ello ha supuesto de incremento de las tensiones y los conflictos intrarregionales y bilaterales, de fragmentación política de América Latina y de dificultad para la adopción de posiciones comunes por parte de los mismos. A lo anterior, en directa relación, se une la deriva neopopulista de algunos gobiernos o la puesta en marcha de políticas indigenistas, que han introducido una nueva dimensión identitaria en la realidad latinoamericana, que tiende a chocar con la dimensión identitaria derivada de la historia, la lengua y la cultura comunes, presente en las relaciones entre España y América Latina y expresada en las Cumbres Iberoamericanas.

La concreción más clara y operativa de esta división la encontramos en los países que integran la llamada Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), integrada, entre otros, por Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Cuba, que trata de articular un liderazgo y una estrategia política y económica propia en América Latina y en el escenario internacional, enfrentada, aunque con diferentes matices, al resto de los países latinoamericanos, que igualmente se hace operativa en el seno de las Cumbres Iberoamericanas, con la problematicidad añadida que ello supone para las mismas y las dificultades que provoca en el papel de potencia regional y global que Brasil trata de afirmar en los escenarios latinoamericano y mundial, que necesariamente incide en las Cumbres Iberoamericanas.

La proyección de esta marcada división política se hizo ya claramente patente en la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, celebrada en noviembre de 2007, en relación a lo que era el tema central de la misma, la cohesión social, cuando los países iberoamericanos se dividieron en dos bloques con planteamientos diferentes en

torno a la misma, produciéndose el conocido incidente entre Venezuela y Nicaragua y España, que marcó informativamente el desarrollo de la Cumbre.

Aunque la Cumbre de San Salvador, celebrada en octubre de 2008, pareció que suponía la superación de aquel desencuentro no sólo de formas, sino también de fondo, era evidente que las posiciones del ALBA continuarían haciéndose presentes en las Cumbres Iberoamericanas en cuanto surgiese algún hecho o definición política que pusiera a prueba el pretendido liderazgo y la estrategia política de este grupo de países.

Es lo que ha sucedido en la Cumbre de Estoril en relación a la crisis de Honduras, provocada por el golpe de Estado del 28 de junio de 2009 contra el presidente Manuel Zelaya, que había introducido al país en el ALBA, condenado inicialmente por la casi totalidad de los países iberoamericanos y por los Estados Unidos. A lo anterior se añadió, como factor decisivo de cara al futuro político de Honduras, el hecho de que en plena celebración de la Cumbre, en concreto el 29 de noviembre, se celebraban elecciones presidenciales en ese país, que supusieron la victoria de Porfirio Lobo, del Partido Nacional, por una amplia mayoría, con lo que se abría la puerta a una posible superación política de la crisis hondureña, que colocaba en una cada vez más débil posición a los países del ALBA, que no admitían la legalidad de las elecciones, como frente al reconocimiento de su legalidad por una parte de los países latinoamericanos, en concreto por Colombia, Costa Rica, Panamá y Perú, y por los Estados Unidos. Con ello se rompía en dos el bloque iberoamericano y Brasil, en su afirmación de potencia regional, que no puede ceder el liderazgo a Venezuela, y España en su papel de buscador de aproximaciones entre ambos, se encontraban en una difícil posición. En este sentido, España se situó en una posición intermedia entre las dos posiciones enfrentadas.

Lo complejo de la situación hondureña, con las elecciones presidenciales celebrándose y el anuncio previo de algunos países iberoamericanos de su reconocimiento como salida de la crisis, en el momento mismo de la celebración de la Cumbre, puede servir para explicar también algunas de las ausencias de los presidentes de los países

que integran el ALBA, como es el caso de Hugo Chávez de Venezuela, Evo Morales de Bolivia, Daniel Ortega de Nicaragua y Raúl Castro de Cuba.

No puede extrañar, en consecuencia, que la crisis de Honduras acaparase toda la atención mediática, marcase todo el transcurrir de la Cumbre e impidiese la adopción de una posición de consenso sobre la misma, siendo sólo Portugal, en su condición de presidente de la Cumbre, el que suscribiese un comunicado especial de mínimos sobre la crisis hondureña, que de alguna manera expresaba el sentir común de los mandatarios iberoamericanos, dejando de lado la valoración del tema clave que eran las elecciones presidenciales. En dicho comunicado se exige la restitución del presidente Zelaya “para el retorno a la normalidad constitucional”, se condenan “las graves violaciones de los derechos y libertades fundamentales del pueblo hondureño” y se toma nota, sin valoración alguna, de las elecciones del 29 de noviembre.

La verdad es que el tema central de la Cumbre de Estoril, “Innovación y conocimiento”, con ser decisivo para el futuro de los países iberoamericanos, no era de los que pueden suscitar mediáticamente una especial atención. Lo que unido a la baja asistencia, por razones diferentes, en algunos casos no explicadas, de mandatarios iberoamericanos, favoreció la valoración negativa que en general se ha hecho de dicha Cumbre en los medios de comunicación.

Con todo, los resultados concretos de la Cumbre no pueden menospreciarse. Destacan especialmente, entre otros, los siguientes:

- a) La decisión de “promover” la creación de un nuevo y ambicioso programa, de innovación tecnológica y aplicada, cuya definición estará a cargo de un grupo de trabajo de responsables gubernamentales de cada país, coordinado por la SEGIB, abierto a todos los países, que contribuya a un modelo de apropiación social y económica de conocimiento más equilibrado en el ámbito de las sociedades iberoamericanas. Su secretariado inicial estará asegurado por la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP) de Brasil.

El objetivo era que el mismo fuese aprobado en Estoril como Programa de las Cumbres. Sin embargo, la disparidad de opiniones en la Cumbre lo impidió, quedando a expensas de su definición posterior por los gobiernos.

- b) La creación de un Foro bianual iberoamericano sobre Ciencia, Tecnología e Innovación, destinado a contribuir al desarrollo de estos ámbitos en la región.
- c) El acuerdo de que la Conferencia de Copenhague sobre Cambio Climático refleje el principio de responsabilidades comunes respectivas capacidades. El fracaso de la misma deja de alguna manera sin sentido este compromiso.
- d) Apoyo a un incremento substancial de capital del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial para asegurar que cuenten con recursos suficientes para cumplir con sus mandatos en materia de financiación para el desarrollo.
- e) Fortalecimiento con nuevos recursos de la Cooperación Sur-Sur.
- f) Registrar el ingreso en la Conferencia Iberoamericana de Bélgica e Italia, como Observadores Asociados, y de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Sistema Económico latinoamericano (SELA), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Unión Latina (UL) y la Organización de Estados de Caribe Oriental (OECO), como Observadores Consultivos. Con ello se empieza a aplicar el “Consenso de San Salvador sobre las modalidades de participación en la Conferencia Iberoamericana”, que pretende suplir una laguna existente hasta ahora en el proceso de las Cumbres, que dificultaba la participación de actores no iberoamericanos y pretende dar cabida en sus trabajos a toda una serie de actores internacionales que han manifestado su deseo de participar en las mismas.
- g) Creación de un Observatorio Iberoamericano de Justicia.
- h) Comprobación del avance en el proceso de ratificación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, aprobado en la Cumbre de Santiago de Chile, en

2007, que estará vigente en 2010 y que afectará a millones de inmigrantes en la Comunidad Iberoamericana.

- i) Tomar nota de que el Fondo del Agua, creado en la Cumbre de Santiago de Chile, ha aprobado alrededor de 900 millones de dólares en el año 2009 para proyectos en ese campo, que mejorarán las provisiones de agua para 14 millones de personas.
- j) Apoyar la Alianza de Civilizaciones como parte del esfuerzo mundial que lleva a cabo Naciones Unidas y especialmente el Encuentro que se celebrará en Brasil en 2010.

En resumen, la Cumbre de Estoril no se puede decir que haya sido un fracaso, sino que responde a lo que viene siendo la dinámica de las Cumbres, que paso a paso, sin descanso, van consolidando y haciendo operativa la Comunidad Iberoamericana, si bien las divisiones políticas existentes, que se han visto, obligan a empezar a repensar lo que hasta ahora ha sido la dinámica y el formato de las mismas, con el fin de que éstas no acaben transformándose en un foro carente de operatividad.

Madrid, enero de 2010.