

---

## **LA CUMBRE IBEROAMERICANA DE ASUNCIÓN: ¿EL AGOTAMIENTO DE UN PROYECTO IBEROAMERICANO?**

**Celestino del Arenal**

Catedrático de Relaciones Internacionales  
de la Universidad Complutense de Madrid

Nunca una Cumbre Iberoamericana como la que ha tenido lugar en Asunción (Paraguay), los días 28 y 29 de octubre de 2011, bajo el lema central “Transformación del Estado y Desarrollo”, había tenido un perfil político más bajo, y nunca como hasta ahora, la cuestión del sentido y la continuidad de las mismas, como foro de diálogo y concertación política al más alto nivel iberoamericano, se había puesto tanto en duda, al menos en su alcance y formato actual.

La no asistencia a la misma de los jefes de Estado de 11 países iberoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Venezuela y Uruguay) alegando las razones más diversas, algunas sin lugar a dudas justificadas, pero otras manifiestamente sin base sólida, por una parte, y lo marcadamente retórico, como viene siendo lo habitual en la mayor parte de anteriores Cumbres, de los compromisos asumidos, más allá de la puesta en marcha de programas de cooperación iberoamericanos, por otra, expresan mejor que cualquier otro hecho el punto de debilidad política en que se encuentra el proceso de Cumbres Iberoamericanas, iniciado en 1991.

Las razones explicativas de esta situación son tanto generales, aplicables en consecuencia a todas las Cumbres celebradas en los últimos años, de forma clara a partir de 2007, como específicas de la Cumbre de Asunción, pero todas ellas denotan el decreciente interés de la mayor parte de los países iberoamericanos por las mismas.

Entre las razones de orden general habría que mencionar, muy sucintamente, todas ellas íntimamente vinculadas, y sin ningún ánimo de exhaustividad, las siguientes:

- a) La creciente heterogeneidad política de América Latina. Frente a la América Latina de los años noventa, caracterizada por una significativa homogeneidad en términos políticos, a pesar de los diferentes niveles de desarrollo, hemos pasado a una región marcada profundamente por la heterogeneidad de proyectos políticos y de políticas económicas, que se ha visto acompañado por la afirmación con fuerza de los nacionalismos de diferente signo. A lo anterior se ha sumado la afirmación neopopulista e indigenista de algunos países, con las consecuencias que ello ha tenido en el replanteamiento por dichos gobiernos de su relación con España. Esa heterogeneidad se manifiesta en las Cumbres Iberoamericanas, especialmente, pero no sólo, a través del papel que los países pertenecientes a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) juegan en las mismas, como se ha visto muy en concreto desde la Cumbre de Santiago de Chile, en 2007, y en la propia Cumbre de Asunción, con la actuación de los presidentes de Ecuador y Bolivia, Rafael Correa y Evo Morales, respectivamente, debilitando considerablemente un foro que, por su singularidad identitaria y su particular alcance político, necesita consenso en cuestiones centrales de su agenda.
- b) La nueva etapa que conocen los procesos de integración en América Latina, que ha permitido el desarrollo de nuevos procesos de inspiración postliberal, casos muy especialmente de UNASUR y el ALBA, que actúan como contrapunto no sólo de los tradicionales procesos de integración latinoamericanos, sino también de los procesos de concertación y cooperación de alcance birregional, como sucede con las Cumbres Iberoamericanas y en menor medida, de las Cumbres América Latina y el Caribe-Unión Europea (UE), que se desvalorizan como foros.
- c) Como tercera razón hay que referirse a la afirmación del liderazgo de nuevas potencias regionales que aspiran a ser globales. Es el caso especialmente, pero

no sólo, de Brasil, en términos regionales y globales, y de Venezuela, en términos regionales. Estas potencias emergentes recelan de forma creciente de los liderazgos extrarregionales, sean de Estados Unidos, la UE o España, que les puedan hacer sombra en la región o entorpecer su afirmación como tales, lo que les lleva a no ver con excesivos buenos ojos el éxito de foros políticos, como es el caso concreto de las Cumbres Iberoamericanas, en el que el liderazgo de España es evidente.

- d) Igualmente hay que tomar en consideración la menor influencia política de los Estados extrarregionales tradicionales, ya sean Estados Unidos, la UE o España, como consecuencia de la diversificación de las relaciones internacionales de los países latinoamericanos al irrumpir en la región nuevos y cada vez más importantes actores extrarregionales, como es el caso de China, India y Rusia. Esta menor influencia de los Estados extrarregionales tradicionales se ha visto agudizada aún más a raíz de la reciente crisis económica global que afecta de manera decisiva a los mismos y, muy en concreto, a España, con la incidencia que ello tiene en su proyección iberoamericana.
- e) La quinta razón reside en el menor interés que la agenda de las Cumbres tiene para los países latinoamericanos, al ser una agenda de marcado carácter cultural y centrada principalmente en la cooperación iberoamericana, que soslaya por diferentes razones —entre las que se encuentran los compromisos derivados de la pertenencia de España y Portugal a la UE— las cuestiones políticas y económicas que más interesan a América Latina.
- f) Finalmente, hay que referirse a la disminución del perfil y la influencia política de España en la región, por la menor atención que el gobierno ha prestado a las relaciones con América Latina, en general, y a las Cumbres Iberoamericanas, que se ha agudizado como consecuencia de la actual crisis económica global,

que, además, he debilitado la proyección y la influencia internacional de España en Iberoamérica.

En el caso concreto de las notorias ausencias presidenciales en la Cumbre de Asunción, a las anteriores razones generales se han sumado razones explicativas puntuales, también directamente relacionadas y vinculadas con las anteriores. Sin entrar a considerar los casos de ausencias que parecen claramente justificadas, por razones especialmente de enfermedad, las razones, de forma sucinta y sin ánimo de exhaustividad, serían las siguientes:

- a) El escaso protagonismo de Paraguay en la preparación de la Cumbre, que se ha unido a la menor atención que ha prestado España para que la misma fuese un éxito en términos de asistencia, debido especialmente a que la agenda de la diplomacia española se ha centrado prioritariamente en los distintos frentes de la crisis económica, especialmente en el seno de la UE, y en las revueltas árabes.
- b) Los problemas y diferencias internas entre los países que integran MERCOSUR, que explican, unidas a algunas de las razones que se destacan a continuación, las llamativas ausencias del resto de los presidentes de los países miembros (Argentina, Brasil y Uruguay), lo que ha constituido un gesto muy penoso para Paraguay.
- c) La no asistencia de la presidenta de Argentina, Cristina Fernández, más allá de la excusa alegada, es una clara respuesta a la no asistencia del presidente del gobierno español, Rodríguez Zapatero, a la Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata (Argentina), celebrada en 2010, a pesar de la importancia y significado que Argentina y, en general, América Latina atribuía a esa presencia. Aunque la misma se justificó en la necesidad de presidir un Consejo de Ministros que debía adoptar importantes medidas en relación a la crisis económica, fue la primera vez que un presidente de gobierno español no asistía a una Cumbre Iberoamericana,

---

cuando España había sido hasta entonces la principal impulsora y protagonista de las mismas.

- d) En el caso de la significativa ausencia de Brasil, a las razones generales ya apuntadas, se ha sumado, al contrario de lo que sucedió con Lula da Silva, la inexistencia de una relación personal y política entre la presidenta Dilma Rousseff y el presidente Rodríguez Zapatero.

Las consideraciones anteriores en torno al bajo perfil político de la Cumbre de Asunción, con lo que ello expresa de creciente debilidad de ese foro de diálogo y concertación política al más alto nivel iberoamericano, no suponen desconocer, por el contrario, la creciente solidez del entramado de vínculos e interdependencias políticas, sociales, económicas, culturales y de todo tipo, que existen entre los gobiernos y las sociedades iberoamericanas, que se ha ido desarrollando desde 1976, que conforman, en palabras de las propias Cumbres, la Comunidad Iberoamericana. No suponen ignorar el importante trabajo desarrollado por la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB) desde 2005 en orden a ir consolidando esa Comunidad. No suponen tampoco, en este caso desde una perspectiva española, desconocer el hecho de que los intereses políticos, económicos, sociales y culturales implicados en las relaciones de España con América Latina son cada vez más importantes para el futuro de España, incidiendo de forma creciente en esa Comunidad y demandando una atención cada vez mayor del gobierno español.

Lo que sí suponen esas consideraciones es la constatación de que las Cumbres Iberoamericanas han dejado de ser, en términos realmente operativos y no simplemente retóricos, el foro de diálogo y concertación política al máximo nivel político, que inicialmente se pretendió y que lo fueron en algunos momentos de su corta historia. Hoy, las Cumbres son un foro de diálogo limitado, pues no asisten una parte considerable de los presidentes de algunos de los países más importantes, y casi de sordos, como consecuencia de las posiciones intransigentes de algunos de los participantes, que utilizan el foro simplemente como caja de resonancia para airear sus posiciones.

Son, además, un foro de concertación muy limitado, dada la casi imposibilidad, salvo en cuestiones genéricas o menores, de concertar realmente posiciones en los principales foros e instituciones internacionales, sean las Naciones Unidas, sea el G-20, por mencionar los más significativos en estos momentos, como consecuencia de la división y los intereses encontrados de los países iberoamericanos.

En este sentido, más allá de la retórica y de algunos logros relevantes, como son, entre otros, el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, ya en vigor, y la aprobación en la Cumbre de Mar del Plata, en 2010, de la declaración especial sobre “La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica” o “cláusula democrática”, las Cumbres Iberoamericanas se han transformado casi exclusivamente en un útil mecanismo de cooperación multilateral iberoamericana, como se pone de manifiesto en los programas de cooperación puestos en marcha a lo largo de su historia, para cuyo funcionamiento no es necesaria la presencia de los principales mandatarios iberoamericanos.

Basta con repasar la Declaración final, el Programa de Acción y las Declaraciones Especiales, aprobadas en la propia Cumbre de Asunción para ver que, más allá de las buenas intenciones y de la retórica, que se reiteran Cumbre tras Cumbre prácticamente con los mismos términos, sólo realmente en el ámbito de la cooperación se encuentran avances y compromisos relevantes. Por el contrario, el alcance político de las Cumbres es casi inexistente, como consecuencia de las razones anteriormente expuestas. Expresivo de este hecho es que en la Cumbre de Asunción ni siquiera se ha considerado oportuno, para no abrir un debate que no se sabe cómo podría terminar por las posiciones respecto al terrorismo de países como Cuba y Venezuela, la aprobación de una declaración específica sobre el final de la violencia terrorista de ETA, limitándose a reiterar una Declaración genérica sobre la lucha contra el terrorismo, que prácticamente en los mismos términos se viene aprobando Cumbre tras Cumbre.

En este difícil contexto necesariamente hay que empezar a interrogarse seriamente sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas, sobre su formato y alcance, sobre su agenda y, en definitiva, sobre el sentido del modelo actualmente en marcha. En este sentido, partiendo de la necesidad de continuar con un foro que articule, conso-

lide y dé visibilidad a la Comunidad Iberoamericana y los importantes intereses y valores que se hacen presentes en la misma, pensamos que sólo caben dos opciones, diferentes en todo caso al modelo y la dinámica actuales, que, como estamos viendo, están abocadas a su progresiva inanición. O se opta con decisión, a través de la gestación de un nuevo consenso iberoamericano, por relanzar las Cumbres como foro de diálogo y concertación al más alto nivel político, lo que exige un nuevo proyecto acorde con las especificidades de los nuevos escenarios global, latinoamericano y europeo —lo que a la vista de los escenarios global e iberoamericano, como ha sucedido en la Cumbre de Asunción, no parece fácil—, o se opta, también en este caso, por un nuevo proyecto que refleje realmente en lo que se han convertido actualmente las Cumbres, que es el de un mecanismo útil en el ámbito de la cooperación multilateral iberoamericana, procediéndose en consecuencia, como mucho, a celebrar las Cumbres Iberoamericanas cada dos años, alternándolas con las Cumbres América Latina y el Caribe-UE, a partir de la ya comprometida Cumbre de Panamá en 2013.

En todo caso, lo más urgente es la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Cádiz, en 2012, que no puede ser la continuación del proceso de declive actualmente en marcha y que exige, por lo tanto, un especial esfuerzo por parte de la diplomacia española. ¿Hará el nuevo gobierno surgido de las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011 el esfuerzo necesario para que esa Cumbre sea un éxito y marque un punto de inflexión en la situación actual? Estamos seguros de que sí.

Madrid, 7 de noviembre de 2011