

Nota de la Fundación Carolina

Febrero 2019

La Fundación Carolina —entidad titular de los derechos de propiedad de las obras— ha considerado de interés poner a disposición de la sociedad, vía online, todos los títulos de la colección con el sello siglo XXI, editados y publicados por la institución entre los años 2005 y 2011. De este modo los libros pasan a ser de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons:



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS
(1991-2005)
LOGROS Y DESAFÍOS

CELESTINO DEL ARENAL (COORD.)

 FUNDACIÓN CAROLINA

SIGLO




España
México
Argentina

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Primera edición, septiembre de 2005
© Fundación Carolina
Guzmán el Bueno, 133. Edificio Britannia
28003 Madrid

En coedición con

SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S. A.
Príncipe de Vergara, 78. 28006 Madrid

Diseño de la cubierta: Pedro Arjona

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España

Printed and made in Spain

ISBN: 84-323-1214-2

Depósito legal: M-34.908-2005

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»

28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

ÍNDICE

PRÓLOGO, <i>José Luis Rodríguez Zapatero</i>	VII
PRESENTACIÓN, <i>Rosa Conde</i>	XIII
INTRODUCCIÓN: CONSTRUYENDO UN ESPACIO COMÚN IBEROAMERICANO, <i>Celestino del Arenal</i>	XVII
LA CORTA HISTORIA DE LAS CUMBRES: 1991-2004, <i>Christian Freres</i>	1
LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS EN EL ACTUAL ESCENARIO MUNDIAL, <i>Carlos Malamud</i>	27
LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS Y LOS RETOS DE LA DIPLOMACIA DE CUMBRES, <i>Francisco Rojas Ara- vena</i>	47
EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS, <i>Fernando García Casas</i>	73
LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS COMO FORO DE CONCERTACIÓN POLÍTICA, <i>Yago Pico de Coaña de Valicourt</i>	107
ABRIENDO NUEVOS CAMINOS: LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA, 1991-2005, <i>José Antonio Sanabuja</i>	143
LAS CUMBRES Y LAS SOCIEDADES IBEROAMERICANA- NAS, <i>Tomás Mallo</i>	177

ÍNDICE

SIGNIFICADOS DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS PARA LOS GOBIERNOS ESPAÑOLES, <i>Manuel Alcántara Sáez</i>	199
DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS A LA COMUNIDAD, <i>Juan Ignacio Siles del Valle</i>	219
LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS ANTE EL FUTURO, <i>Celestino del Arenal</i>	235
BIBLIOGRAFÍA, <i>Isabel Castaño</i>	263
COLABORADORES.....	277

PRÓLOGO

JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO

La Comunidad Iberoamericana vive momentos especialmente importantes para su futuro, como consecuencia de la intensificación de los vínculos, valores e intereses comunes entre los países que la integran, pero también de la creación de la nueva Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), llamada a dar un fuerte y continuo impulso al proceso de construcción de un espacio común.

En los últimos años, los profundos vínculos lingüísticos, sociales, culturales y políticos existentes entre España y Portugal y los países latinoamericanos, sobre los que se construyeron inicialmente las Cumbres, se han visto reforzados decisivamente como resultado del espectacular flujo de inversiones españolas y portuguesas y de la creciente llegada de ciudadanos latinoamericanos a los países de la península ibérica. Nunca como ahora, en la reciente historia de nuestros países, hemos estado más próximos ni nuestros intereses comunes han sido más importantes y más estrechos.

España siempre ha apostado con fuerza por la articulación de ese espacio común. Desde el primer momento, el Gobierno reafirmó la prioridad que otorga a las relaciones con América Latina y a las Cumbres Iberoamericanas y, en consecuencia, ha puesto en práctica una política activa y comprometida, tanto a nivel bilateral como regional. Esta política tiene como características más significativas las siguientes.

En primer lugar, la elevación del perfil político y la intensidad de las relaciones bilaterales, profundizando los contactos políticos y diplomáticos, pero también las relaciones económicas, culturales, científicas y tecnológicas, educativas y sociales. Prueba de esta elevación e intensificación son las numerosas visitas que, a todos los niveles, hemos intercambiado desde abril de 2004.

Segundo, la búsqueda de una concertación en un número cada vez más amplio de asuntos. Esta concertación es ya una realidad en el marco de las Cumbres Iberoamericanas, y lo es también en nuestras relaciones bilaterales con los países latinoamericanos. Nuestra participación en la Misión de las Naciones Unidas de Estabilización de Haití (MINUSTAH), junto con un número significativo de países latinoamericanos, es una muestra clara de la extensión de la concertación a nuevos ámbitos, como son el mantenimiento de la paz y la seguridad y la cooperación multilateral en programas de reconstrucción.

Tercero, el giro social que se ha dado a esta política, situando la lucha contra el hambre y la pobreza y a favor de la cohesión social como una de las prioridades de nuestra cooperación al desarrollo con América Latina. En términos generales, la cooperación española al desarrollo crecerá del 0,23 % del PIB en 2003 al 0,5 % al final de esta legislatura, y en 2005 llegará al 0,31%, la cifra más alta jamás alcanzada por la cooperación española. Este giro social se manifiesta también en nuestra preocupación lógica por compaginar la defensa de los intereses económicos de España en la región con la práctica de la responsabilidad social corporativa de las empresas españolas en América Latina. Se expresa asimismo en nuestro interés en que la consideración de los países latinoamericanos como países de renta intermedia que, sin embargo, mantienen importantes bolsas de pobreza no se traduzca en una disminución de la cooperación al desarrollo que reciben.

En cuarto lugar, el impulso que queremos dar a las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en todos los ámbitos, desde el diálogo político hasta la cooperación al desarrollo, promoviendo muy especialmente la culminación de la negociación del Acuerdo de Asociación con Mercosur y la apertura, lo más pronto posible, de negociaciones con Centroamérica y con la Comunidad Andina para la conclusión de Acuerdos de esta naturaleza. La Cumbre de Guadalajara, en mayo de 2004, fue testigo de nuestra determinación de promover una verdadera asociación estratégica entre Europa y los países latinoamericanos. No debemos olvidar que las relaciones entre la Unión Europea y América Latina son desde 1986 parte de nuestra política latinoamericana.

Finalmente, hay que destacar nuestra firme apuesta por las Cumbres Iberoamericanas como expresión de nuestro compromiso común con el multilateralismo. Una apuesta que lógicamente viene marcada por las características de nuestra política latinoamericana, y muy especialmente por la búsqueda de concertación, por la intensificación de las relaciones en todos los órdenes y por el giro social que hemos dado a nuestra política exterior.

Las catorce Cumbres Iberoamericanas celebradas hasta ahora han ido conformando un doble mecanismo multilateral de concertación política y de cooperación, que ha permitido articular un espacio común en los ámbitos político, social y cultural, que ha ido extendiéndose y adquiriendo presencia en el escenario mundial. Pero también es una realidad que el salto cualitativo que han experimentado nuestras relaciones nos reta a avanzar aún más en todas estas áreas.

En consecuencia, tenemos la determinación de que la XV Cumbre Iberoamericana de Salamanca marque una nueva fase en el proceso de construcción de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

En Salamanca, la Cumbre va a contar, por primera vez, con la participación y el apoyo de un Secretario General Iberoamericano. Esta novedad es por sí misma un avance extraordinario, más aun cuando se ha escogido para desempeñar esa función a una personalidad del prestigio, la experiencia, la capacidad de iniciativa y la visión política de Enrique Iglesias. Con su ayuda, nos proponemos dar un fuerte impulso al proceso de construcción de la Comunidad Iberoamericana mediante un conjunto de iniciativas encaminadas a lograr que el entramado iberoamericano que hemos ido tejiendo refleje, aún más, las inquietudes de nuestras sociedades y potencie nuestra voz en el seno de la Comunidad Internacional.

Queremos, en primer lugar, revitalizar las consultas y la concertación política. Apostamos por las Cumbres Iberoamericanas como un espacio de paz, de diálogo y de concertación en el que todos los países iberoamericanos den vida real, tanto en el seno de nuestra comunidad como a nivel mundial, a los valores de la democracia, los derechos humanos, el desarrollo, el multilateralismo y la paz.

En los ámbitos de la cultura y de la educación, la Comunidad Iberoamericana dispone de un campo de acción muy extenso. Las

industrias culturales, la propiedad intelectual, la distribución del libro, la rentabilidad del español y el portugués en el mundo de la empresa, de la ciencia y de la investigación, la utilización de Internet y de las nuevas tecnologías para nuestra proyección cultural son temas que exigen una atención prioritaria e inaplazable. Por eso estamos promoviendo la elaboración de una Carta Cultural Iberoamericana y el desarrollo de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento.

La educación, derecho básico e instrumento fundamental para luchar contra la pobreza y la exclusión social, requiere esfuerzos financieros adicionales que en situaciones de fuerte endeudamiento resultan difíciles de afrontar. En mi intervención ante la Cumbre contra el Hambre y la Pobreza, celebrada en Nueva York en septiembre de 2004, avancé la idea de canjear deuda por inversiones en educación. La materialización de esta idea en el ámbito iberoamericano será una de las cuestiones fundamentales de la agenda de Salamanca.

Una cuestión de especial transcendencia, en el contexto de la creciente globalización en que estamos inmersos, es la construcción de un espacio iberoamericano de libertad, justicia y seguridad. Nos proponemos dar un impulso decisivo a este proyecto con la puesta en marcha de la Red Iberoamericana de Cooperación Judicial (Iber-Red), cuyas reglas de funcionamiento, composición y competencias tenemos previsto aprobar en la Cumbre de Salamanca.

Nos proponemos, asimismo, implicar activamente a nuestras sociedades en el proceso de las Cumbres. Con este objetivo vamos a organizar, en vísperas de la Cumbre de Salamanca, el primer Encuentro Empresarial y el primer Encuentro Cívico iberoamericanos. Queremos iniciar así una práctica de reunir, en fechas inmediatamente anteriores a cada Cumbre, a representantes de nuestras sociedades civiles para analizar y debatir los grandes temas económicos y sociales de actualidad que afectan a nuestros países.

La Comunidad Iberoamericana está además demostrando su capacidad de abrirse a terceros escenarios, como en el caso de Haití, en donde estamos realizando aportaciones conjuntas originales, tanto en el campo de la cooperación para la reconstrucción como en el de la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz. La experiencia de Haití puede aportar para el futuro unas pautas de

actuación internacional de la Comunidad Iberoamericana en apoyo de las Naciones Unidas.

Desde sus señas de identidad iberoamericanas, nuestra comunidad debe contribuir, con una voz propia, a dar forma a la agenda global, a través de la proyección de nuestros valores y principios en el escenario internacional, incidiendo en la búsqueda de la paz, apoyando la lucha contra el hambre y la pobreza, fomentando la democracia y los derechos humanos, apoyando el multilateralismo y el derecho internacional, prestando, en suma, una contribución activa a la gobernanza global.

Algunos países iberoamericanos ya han empezado a trabajar en esta línea con la puesta en marcha de iniciativas como la Alianza contra el Hambre y sus propuestas para movilizar recursos adicionales para la financiación del desarrollo, que han sido acogidas con interés en otras instancias internacionales, como las Naciones Unidas y la Unión Europea. Del mismo modo, la Comunidad Iberoamericana, en la pasada Cumbre de San José de Costa Rica, hizo suya nuestra propuesta de una Alianza de Civilizaciones, que ha recibido también un fuerte apoyo de otros foros internacionales, como la Liga de Estados Árabes, y ha sido asumida y lanzada ya oficialmente por el Secretario General de las Naciones Unidas.

En definitiva, la Comunidad Iberoamericana se encuentra en el inicio de una nueva fase de reforzamiento institucional, de profundización del proceso de construcción de un espacio común y de proyección en un mundo cada vez más globalizado. El proceso que iniciamos en 1991 se encuentra ante un verdadero punto de inflexión. De ahí la importancia que atribuimos al éxito de la Cumbre de Salamanca, como punto de arranque de esta nueva etapa que emprenden las Cumbres Iberoamericanas, en la que el nuevo Secretario General contará con nuestro apoyo más firme y entusiasta.

PRESENTACIÓN

ROSA CONDE
Directora de la Fundación Carolina

La Fundación Carolina inició, en mayo de 2004, una nueva etapa caracterizada por la transparencia, el pluralismo, la relevancia y la excelencia en sus distintos programas, pero también por la adopción de una nueva filosofía de actuación, que atiende prioritariamente a la realidad actual de América Latina, tratando de contribuir a su desarrollo político, económico, social y cultural, así como a la intensificación de las relaciones entre España y los países de la región, en línea con el objetivo proclamado por el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, de hacer de Iberoamérica una referencia estratégica para la política exterior española.

Entre las metas que persigue la Fundación Carolina destaca muy especialmente la de contribuir a través de sus programas de formación, investigación y visitantes a la conformación de un espacio común iberoamericano en lo educativo, lo cultural, lo científico-técnico y lo social. En este sentido, haciendo suyas las palabras pronunciadas por el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, en la inauguración del Encuentro Iberoamericano de Sevilla celebrado en abril de 2005, al referirse al objetivo último que debe inspirar el trabajo en el seno de las Cumbres Iberoamericanas, la Fundación Carolina trabaja activamente por consolidar la Comunidad Iberoamericana de Naciones como una auténtica Comunidad Iberoamericana de Ciudadanos.

A esa nueva línea de trabajo responde la creación del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), que tiene como uno de sus objetivos, entre otros que se refieren a la lucha contra la pobreza y la mejora de la cooperación internacional, el de alentar las investigaciones sobre la Comunidad Iberoamericana en sus diferentes dimensiones.

Desde esta nueva perspectiva, la Fundación Carolina no podía permanecer ajena a la celebración de la XV Cumbre Iberoamericana en Salamanca, los días 14 y 15 de octubre de 2005, que coincide además con la celebración del XXX Aniversario de la proclamación como Rey de España de Don Juan Carlos de Borbón, que tan destacado papel desempeña en las Cumbres Iberoamericanas.

Nuestra aportación a la Cumbre de Salamanca se ha concretado en tres iniciativas de muy distinto alcance, pero de especial importancia para el futuro de las Cumbres Iberoamericanas, por cuanto que inciden en temas claves para su relevancia e incidencia en las relaciones entre nuestros pueblos.

La primera ha sido de apoyo a los trabajos preparatorios de la Cumbre, mediante la organización de un seminario sobre la conversión de parte de la deuda externa de los países latinoamericanos en inversión en sus sistemas educativos. Es éste un tema importante, complejo y poco estudiado, planteado por el presidente Rodríguez Zapatero en la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica, en noviembre de 2004, al que la Fundación Carolina ha colaborado con la organización de un foro de debate y análisis, en el cual participaron importantes responsables de las políticas económicas y de educación de países latinoamericanos y europeos, representantes de la sociedad civil y de organismos y foros internacionales, así como expertos de reconocido prestigio en los campos de la cooperación y la educación.

La segunda actividad tiene como objetivo realizar un aporte, desde la perspectiva de la sociedad civil, a la Cumbre de Salamanca de Jefes de Estado y de Gobierno sobre los procesos que afectan a la erradicación de la pobreza y el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía iberoamericana. Desde la Fundación Carolina entendemos que los actores sociales constituyen un elemento fundamental para resolver los problemas de desarrollo y por ello se ha creído necesario propiciar un espacio de diálogo y concertación entre los actores organizados de los países iberoamericanos mediante la organización de un Encuentro Cívico en el que participen representantes de organizaciones sociales, sindicatos y centros de estudio representativos de la pluralidad de nuestras sociedades iberoamericanas.

La tercera iniciativa es este libro, que responde a la necesidad sentida por un lado, de hacer un balance de lo que han sido las Cum-

bres desde que se pusieron en marcha en 1991, con la Cumbre de Guadalajara, hasta el momento presente, en vísperas de la celebración de la XV Cumbre y, por otro, de plantearse sus perspectivas de futuro a raíz de la reciente creación de la Secretaría General Iberoamericana, que abre una nueva etapa en el proceso de desarrollo y consolidación del espacio común iberoamericano, del que las Cumbres son su máxima expresión. El momento no podía ser, por tanto, más oportuno para realizar un análisis en profundidad de las Cumbres, de sus problemas y virtudes, de lo que han sido, de lo que son y de lo que deberían ser en esta nueva etapa.

La realización del libro se la hemos encomendado a Celestino del Arenal, reconocido especialista en este campo, que ha reunido a algunos de los mejores expertos en la materia, encargando a cada uno de ellos el estudio de los diferentes aspectos y problemas que presentan las Cumbres Iberoamericanas.

Creemos que en este libro se abordan las principales dimensiones que tienen las Cumbres Iberoamericanas y que se hace, además, desde una perspectiva de crítica constructiva, que puede ayudar a clarificar el nuevo camino que emprenden a partir de la creación de la Secretaría General Iberoamericana.

El desarrollo histórico de las Cumbres a partir de Guadalajara, su proceso de institucionalización y lo que representan como actor internacional en el actual escenario mundial; su papel como foro de concertación política entre los países iberoamericanos y como mecanismo multilateral de cooperación; las dificultades que supone ir dando forma al complejo y multidimensional sistema de las Cumbres y los retos que se presentan de cara a su futuro, son temas que están presentes en el análisis de los especialistas que se han reunido en este libro.

El resultado final, que constituye el más completo estudio realizado hasta el momento sobre las Cumbres Iberoamericanas, estoy segura de que no va a defraudar y que será de utilidad para todos los que, de una u otra forma, trabajamos por el reforzamiento de las Cumbres Iberoamericanas y por la consolidación del espacio común de progreso y solidaridad.

Madrid, julio de 2005

INTRODUCCION: CONSTRUYENDO UN ESPACIO COMÚN IBEROAMERICANO

CELESTINO DEL ARENAL¹

La puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas en 1991, con la celebración de la Cumbre de Guadalajara (México), constituyó el punto de arranque en la conformación práctica de un espacio común iberoamericano, integrado por los países soberanos que hablan español y portugués en América y Europa².

Un espacio común iberoamericano que, desde los inicios de la transición democrática en España, se denominó la Comunidad Iberoamericana de Naciones, por el conjunto de los países iberoamericanos, para marcar claramente diferencias con el proyecto de Hispanidad y de Comunidad Hispánica de Naciones que el franquismo, desde planteamientos hegemónicos, había tratado de hacer realidad a raíz de su triunfo en la Guerra Civil española.

Sin embargo, la idea de la existencia de una Comunidad Iberoamericana de Naciones se genera mucho antes de la transición española. Desde principios del siglo XIX, con la independencia de las colonias españolas y portuguesa en el continente americano, aparece esa idea en el pensamiento español y americano, hundiendo sus raíces en la historia de las relaciones entre España, Portugal y América y en los intereses y vínculos de todo tipo que se habían ido fraguando a lo largo de los siglos hasta llegar a nuestros días.

¹ Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense. Coordinador de este libro.

² La reciente incorporación de Andorra a las Cumbres Iberoamericanas eleva a 22 los países soberanos que las integran.

La afirmación histórica y actual de esa comunidad, de ese espacio común iberoamericano, por utilizar un término menos ambicioso, pero igualmente operativo, se ha sustentado y se sustenta, por lo tanto, en la existencia de una serie de realidades que unen o aproximan a España y Portugal y los países latinoamericanos de habla española y portuguesa. Existe, en este sentido, un profundo entramado de vínculos e intereses comunes de la más variada naturaleza entre los países de lengua española y portuguesa de ambos lados del Atlántico, que conforman un espacio común iberoamericano.

Estas realidades comunes son, en parte, de naturaleza histórica, por cuanto que se han fraguado y afirmado a lo largo de varios siglos de convivencia común y de casi dos siglos de independencia mutua. Hablamos principalmente de la historia, la lengua, la cultura y los valores comunes, pero también del importante entramado de vínculos, intereses y relaciones comunes, políticas, económicas, sociales y culturales, que se han desarrollado a partir de la independencia de la América ibérica. Realidades de naturaleza histórica, especialmente a nivel lingüístico y cultural, que, sin embargo, continúan plenamente presentes y en pleno proceso de expansión, demandando la atención del conjunto de los países iberoamericanos.

Pero estas realidades comunes son, por otro lado, en una medida cada vez más importante, de naturaleza actual, como consecuencia del espectacular desarrollo que han conocido las relaciones mutuas en el último cuarto del siglo XX y principios del XXI, en los planos político, económico, social y cultural, como consecuencia principalmente de la intensificación y profundización de las relaciones político-diplomáticas, del impresionante desarrollo de los flujos económicos, especialmente de inversión, y de los cada vez más intensos lazos culturales y sociales que se derivan de los flujos migratorios que se han producido entre los países iberoamericanos de las dos orillas del Atlántico. Si antaño fue la emigración española a América la determinante de estos lazos, hoy es la emigración latinoamericana a España la que contribuye de manera decisiva a incrementar los vínculos.

Este conjunto de realidades comunes, históricas y actuales, es el que permite considerar la existencia de una Comunidad Iberoame-

ricana de Naciones, de un espacio común iberoamericano, que tiene no sólo intereses comunes específicos que es necesario atender, sino también señas de identidad comunes y propias en el actual escenario mundial, que hay que afirmar y que permiten su protagonismo activo a nivel internacional.

Las Cumbres Iberoamericanas, que han venido a articular en la práctica ese espacio común iberoamericano, reconociendo expresamente su existencia, son la más palpable expresión de la realidad de dicho espacio y de la idea de que el mismo puede ser el punto de partida para la profundización de las relaciones existentes entre el conjunto de los países iberoamericanos, que puede materializarse bajo formas de concertación y cooperación específicas, de la más variada naturaleza y en los más diversos campos.

De hecho, las 14 Cumbres Iberoamericanas celebradas hasta el momento han puesto en pie un foro de diálogo y concertación política, un sistema de cooperación multilateral iberoamericano y un código de conducta, que ha permitido hacer operativa, a nivel interno e internacional, esa comunidad de intereses, ese espacio común iberoamericano. Al mismo tiempo, desde 1991 hasta 2005 las Cumbres han experimentado un proceso de institucionalización, que ha culminado recientemente con la creación de una Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y el nombramiento, como Secretario General Iberoamericano, de Enrique Iglesias, que supone un salto hacia delante decisivo desde la perspectiva de la consolidación y operatividad de ese espacio común iberoamericano.

En este momento tan especial para su futuro, con la creación de la SEGIB y la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca en el horizonte, parecía oportuno realizar un análisis de lo que han sido, son y deben ser las Cumbres Iberoamericanas, en cuanto articuladoras de ese espacio común iberoamericano, es decir, hacer un balance y establecer las perspectivas de las Cumbres en todos sus aspectos y dinámicas, señalando los claros y las sombras que presentan y prestando especial atención a su futuro. La iniciativa de la Fundación Carolina y su encargo de abordar este tema nos han permitido plantear el balance y las perspectivas de las Cumbres con unas dimensiones y una ambición que hubiera sido difícil de realizar en un escenario distinto.

Para la realización de este libro hemos procurado contar con algunos de los principales especialistas en las Cumbres Iberoamericanas, atendiendo a su conocimiento en cada uno de los capítulos que componen esta obra. Este objetivo explica el predominio de especialistas españoles que colaboran en el libro. Desgraciadamente, la marcada españolización que ha caracterizado hasta ahora a las Cumbres Iberoamericanas tiene su reflejo, como es lógico, en los especialistas que existen actualmente sobre las mismas. Hasta ahora han sido abrumadoramente españoles los que se han ocupado de estudiar las Cumbres Iberoamericanas, sin que los latinoamericanos, salvo contadísimas excepciones, se hayan preocupado de su análisis. Esperemos que en los próximos años, con la nueva Secretaría General Iberoamericana y el incremento del interés de los países iberoamericanos por las Cumbres, esta situación cambie significativamente.

Hemos también tratado de abordar, a través de los correspondientes capítulos, los temas de más calado e interés que ofrecen las Cumbres Iberoamericanas, sin dejar por ello de estudiar todas las dimensiones que presentan las mismas. Creemos, en este sentido, que se trata de un estudio realmente completo y sistemático sobre dichas Cumbres.

La perspectiva que hemos adoptado en este libro y que inspira todos sus capítulos, dado el momento tan especial y esperanzador que viven las Cumbres, es la de combinar el análisis actual y prospectivo de sus distintos aspectos y problemas, con el fin no sólo de permitir un mejor conocimiento de lo que son las Cumbres, sino también de apuntar algunas posibles actuaciones que pueden contribuir a su futura operatividad y visibilidad y a incrementar el interés de todos los países iberoamericanos por las mismas. Todos los capítulos del libro, por lo tanto, además de analizar en profundidad sus temas específicos, inciden de manera concreta en los puntos débiles de los mismos, apuntando posibles líneas de actuación encaminadas a superarlos.

Desde estos planteamientos, el libro se inicia con un capítulo en alguna medida de carácter histórico, que pretende ofrecernos una visión de conjunto de lo que ha sido la trayectoria de las Cumbres desde 1991 y que se ocupa de analizar las distintas etapas que las

han caracterizado, con una perspectiva novedosa en relación a lo que hasta ahora había sido la periodización de las mismas, a cargo de Christian Freres.

Continúa con dos capítulos que pretenden situar las Cumbres Iberoamericanas en el actual escenario mundial. El primero, obra de Carlos Malamud, se centra en el análisis de lo que representan las Cumbres en el actual escenario internacional, prestando atención tanto a cuál es su papel y a sus posibilidades de incidir en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y en las relaciones transatlánticas como a la influencia que la coyuntura mundial tiene en las mismas. El segundo, obra de Francisco Rojas Aravena, analiza el fenómeno de las Cumbres Iberoamericanas en el actual contexto de la diplomacia de cumbres, incidiendo en los retos a los que desde esa perspectiva tendrán que hacer frente las mismas.

Una vez situadas internacionalmente las Cumbres, los capítulos siguientes se centran en el análisis de sus tres dimensiones y dinámicas más importantes. La institucional, a cargo de Fernando García Casas, que realiza un completo estudio de lo que es la estructura institucional de las Cumbres y de las lagunas y retos a los que en este terreno se tiene que enfrentar la Secretaría General Iberoamericana en orden a su definitiva consolidación. La relativa a la concertación política, que desarrolla Yago Pico de Coaña, poniendo de manifiesto la importancia decisiva que esta dinámica ha tenido en el funcionamiento de las Cumbres y debe tener en su futuro, debido a la utilidad de dicha concertación para todos los países iberoamericanos. La relativa a la cooperación iberoamericana, a cargo de José Antonio Sanahuja, que nos presenta un estudio crítico y en profundidad de lo que ha sido, es y debe ser la cooperación multilateral que se realiza en el marco de las Cumbres Iberoamericanas, con el estudio específico de sus distintos programas de cooperación.

Completado el análisis de las principales dimensiones, sigue un capítulo, elaborado por Tomás Mallo, que incide sobre una de las más clamorosas lagunas que presentan las Cumbres Iberoamericanas en su proceso de conformación de un espacio común iberoamericano, su escasa visibilidad en las sociedades iberoamericanas y la casi nula participación de estas últimas en la dinámica de las Cumbres.

A continuación se incluyen dos capítulos que se plantean las Cumbres desde perspectivas más concretas. Uno, cuyo autor es Manuel Alcántara, que analiza lo que han significado las Cumbres Iberoamericanas para los distintos gobiernos españoles que han participado en las mismas. Otro, de Juan Ignacio Siles del Valle, que reflexiona críticamente sobre las Cumbres y la Comunidad Iberoamericana desde una perspectiva latinoamericana.

Finaliza el libro con un capítulo, del que es autor este coordinador, encaminado a plantear de forma sistemática los principales retos, institucionales, políticos, culturales y económicos, a los que se enfrentan las Cumbres Iberoamericanas y la Secretaría General Iberoamericana en los próximos años.

Como colofón se incluye una bibliografía sobre las Cumbres Iberoamericanas, a cargo de Isabel Castaño, que aspira a completar el estudio realizado, proporcionando una información que estimamos de utilidad para un mejor conocimiento del tema.

En definitiva, estamos ante un análisis completo de las Cumbres Iberoamericanas, que pretende abordar todas sus dimensiones y problemas, desde una perspectiva crítica, pero al mismo tiempo constructiva, en momentos de especial importancia para el futuro de las mismas.

Esperamos que el resultado final de este trabajo cumpla el objetivo que nos hemos propuesto y contribuya, siquiera sea modestamente, a la consolidación de ese espacio común iberoamericano del que las Cumbres Iberoamericanas son su máxima expresión.

Madrid, julio de 2005

LA CORTA HISTORIA DE LAS CUMBRES. 1991-2004

CHRISTIAN FRERES¹

A partir del año 2041 (más o menos), cuando las Cumbres Iberoamericanas cumplan cincuenta años de existencia, es cuando se podrá hablar realmente de su historia². Ahora, en el año 2005, apenas han pasado tres lustros desde que se inauguró el proceso de cumbres, por lo que un historiador «serio» seguramente diría que es muy prematuro hablar de la «historia» de estos encuentros. Esta visión seguramente sería correcta desde una perspectiva historicista estricta, pero en el mundo actual los procesos parecen ir mucho más rápidos que en el pasado; por ello, durante lo que es ciertamente un corto lapso de tiempo —15 años— ocurren muchas cosas, de tal manera que es posible referirse a un fenómeno como las Cumbres de manera histórica. Aun así hay que reconocer que en el largo plazo los periodos que observamos ahora podrían comprimirse en un solo periodo denominado «la fundación o puesta en marcha».

Por ello, este texto se refiere a la «corta historia» de las Cumbres Iberoamericanas. No se pretende recoger en estas pocas páginas todo lo que hay que saber de esa historia, sino más bien utilizarla como herramienta de análisis de este fenómeno de las relaciones internacionales de los países iberoamericanos. Tampoco es ésta una historia de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, ya que con-

¹ Investigador asociado, Instituto Complutense de Estudios Internacionales. El autor agradece ideas y sugerencias de Celestino del Arenal y de Tomás Mallo, aunque toda la responsabilidad por lo escrito es únicamente del autor. Sus opiniones no reflejan la posición del ICEI ni de ninguna otra entidad a la cual está asociado.

² Como los capítulos introductorios de este libro seguramente definirán qué es la Comunidad Iberoamericana y en qué consisten las Cumbres Iberoamericanas, ahorraremos el esfuerzo de explicación.

sideramos que se trata de una realidad más amplia e intangible que, además, se encuentra en construcción. Evidentemente, las Cumbres constituyen la piedra angular de esa comunidad (y, en realidad, no son más que un instrumento más para su materialización), pero escribir esa historia es una tarea que dejamos para otros.

Se organiza este capítulo en cuatro apartados. El primero, después de analizar la periodización más común, presenta una alternativa que no se basa en el papel central de España en las Cumbres. En la segunda parte se ofrece una breve explicación del surgimiento de las Cumbres Iberoamericanas, mientras que el apartado siguiente, el más largo, repasa las conferencias entre 1991 y 2004 utilizando tres ejes analíticos como elemento unificador. Finalmente, en el cuarto apartado se realizan unas reflexiones generales a modo de conclusión.

I. HACIA UNA «PERIODIZACIÓN» DESESPAÑOLIZADA

Un primer problema al elaborar la historia de las Cumbres es decidir cómo estructurarla. Normalmente al abordar un tema concreto un historiador cuenta con cierto consenso en los estudios precedentes sobre los periodos en los cuales se puede organizar el recuento historiográfico, pero no es el caso de las Cumbres Iberoamericanas. No encontramos ningún intento de hacer una periodización específica para las Cumbres Iberoamericanas en sí. Eso sí, varios autores han identificado etapas utilizando una estructura «determinada por la acción española» (Sanhueza, 2002).

Probablemente el ejemplo más desarrollado sea el de Celestino del Arenal (2004), que en un estudio precisamente sobre el papel de España en las Cumbres, define cuatro etapas que se resumen en el cuadro 1.

Estos esfuerzos tienen cierta utilidad, pero a nuestro entender adscriben un papel excesivo a España³. Aunque es innegable que

³ Lo que refleja claramente el hecho de que el tema en sí ha sido seguido más por académicos e intelectuales españoles que de otros países de la Comunidad Iberoamericana.

CUADRO 1. *Una periodización de las Cumbres basada en el papel de España*

<i>Años</i>	<i>Periodo</i>	<i>Breve descripción</i>
1990-1992	Liderazgo ejemplificador	España busca concertación y consenso con países iberoamericanos basados en relación igualitaria.
1993-1996	Liderazgo declinante	Disminuye el protagonismo del Gobierno español, lo que contribuye al declive generalizado del proceso de cumbres.
1997-2001	Liderazgo hegemónico multilateral	España intenta recuperar el liderazgo, pero esta vez relacionando las Cumbres con sus propios intereses inmediatos, aunque buscando consensos (a posteriori). Se acentúan las asimetrías, especialmente a partir de 2000.
2002-2004	Liderazgo hegemónico unilateral	El liderazgo hegemónico se torna más unilateral, ya que España busca imponer sus posiciones, en particular su interés de alineamiento con Estados Unidos, lo que provoca una creciente conflictividad interna.

FUENTE: Elaborado por el autor a partir de C. del Arenal (2004).

la fundación de las Cumbres se debe en gran medida a la iniciativa política y la insistencia de este país, que además ha sido el que más ha marcado estas conferencias, sería oportuno construir una historia de estos encuentros a partir de otras variables más genéricas.

En definitiva, conviene explorar la posibilidad de utilizar una periodización de las Cumbres que no se limite a reflejar únicamente el papel predominante de España, sino que señale, de la manera más objetiva, los procesos generales que se han dado. Defendemos esta idea por dos motivos principales. Por un lado, porque contri-

buye a «desespañolizar»⁴ las reflexiones sobre las Cumbres Iberoamericanas. Hay bastante evidencia de que los análisis serios realizados por intelectuales, políticos y líderes de opinión de la Comunidad Iberoamericana —incluyendo a latinoamericanos (Sanhueza, 2000; Rojas, 2000)— han contribuido bastante a reforzar la impresión de que España domina todo el proceso. No se trata de poner esta realidad en cuestión, sino de evitar que la concepción actual lleve a dificultar su transformación en el futuro. Por otro lado, porque abre la posibilidad de estudiar la realidad de las Cumbres sin tantos prejuicios, tratándolas como un componente importante de las relaciones exteriores compartidas de este grupo de países.

Veamos, entonces, otra opción para dividir las cumbres en diferentes periodos. Se resume en el cuadro 2.

Se trata de nuestro primer intento de recategorizar los periodos de las Cumbres, por lo que las divisiones exactas y los títulos deben considerarse de manera abierta y flexible. No es nuestra intención cimentar esta periodización como la única alternativa, pero sí presentarla como una opción que al menos permite «desespañolizar» la historia de las Cumbres Iberoamericanas. En la siguiente sección se detalla un poco este esquema, pero dejaremos su desarrollo completo para otro momento, ya que sería necesario realizar un trabajo de investigación mucho más exhaustivo de lo que fue posible para este estudio.

II. POR QUÉ SURGEN LAS CUMBRES⁵

Antes de llegar a esa periodización pareciera útil una breve reflexión sobre el surgimiento de las Cumbres. Como punto de partida, habría que tener claro que las Cumbres Iberoamericanas no representan la culminación de un proceso «natural», sino que surgen por

⁴ Un concepto que no es del autor, sino que corresponde a uno de los «iberoamericanistas» españoles más reputados, Celestino del Arenal (2004).

⁵ Muchos autores han escrito sobre lo que se podría denominar la «prehistoria» de las Cumbres Iberoamericanas (véase especialmente Arenal y Nájera, 1992), pero no consideramos ésta dentro de nuestro cometido, ya que alargaría en exceso este texto y no aportaría nada nuevo.

CUADRO 2. *Una periodización genérica de las Cumbres*

<i>Años</i>	<i>Periodo</i>	<i>Breve descripción</i>
1990-1992	Fundación-Cumbres Constituyentes	Se trata del periodo preparativo, cuando se celebran las dos primeras cumbres que pondrán en marcha el proceso. Se crea una Secretaría Pro Tempore, como primer elemento institucional inter-Cumbres.
1993-1997	Cumbres temáticas sin rumbo claro	Las Cumbres tienen ejes temáticos centrales, pero prevalecen debates sobre su utilidad y su destino, dejando cierta impresión de falta de dirección. A pesar de ello se firma el Convenio de Bariloche para enmarcar los programas de cooperación (1995).
1998-1999	Primera institucionalización	Frente a la aparente falta de rumbo, se decide iniciar un proceso de institucionalización mediante la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana.
2000-2003	Cumbres «borrascosas»	El intento de España de subordinar las Cumbres a sus intereses nacionales, así como cierta fatiga generalizada contribuyen a Cumbres más tensas. Aun así, se inicia una reflexión sobre la institucionalidad.
2004-	¿Refundación de las Cumbres?	En la Cumbre de San José se decide crear la Secretaría General Iberoamericana, una entidad multilateral con cierta identidad política.

FUENTE: Elaboración propia.

una conjunción de voluntades de los gobiernos de los países iberoamericanos. Dicho de otra manera, la Comunidad Iberoamericana no es un espacio preexistente (salvo, quizás, en la mente de algunos ilustrados), sino que se crea con el tiempo y con la práctica, donde las Cumbres constituyen una herramienta clave.

A diferencia de las Cumbres de la Unión Europea (reuniones del Consejo cada semestre) y de las Cumbres de las Américas, que se fundamentan en la vecindad de sus miembros, o el Foro Asia Pacífico de Cooperación Económica (APEC) —a un lado y otro del Pacífico—, que persigue intereses económicos, esta comunidad se basa sólo en lazos históricos y culturales. Se distingue también de las comunidades anglófonas y francófonas, que, en esencia, constituyen la extensión de sistemas coloniales en la época contemporánea, porque en el caso iberoamericano las antiguas metrópolis y colonias llevan al menos cien años sin tener una relación de dependencia o subordinación directa.

Así pues, lo que realmente explica su existencia hoy en día es el deseo de las partes de darle contenido a los lazos históricos y culturales. Ahora bien, es evidente que ese interés ha sido muy desigual y el miembro que más interés tenía y tiene por crear la Comunidad Iberoamericana fue y es España.

Pero también está claro que no se crea un sistema de cumbres sólo por el interés de uno de sus miembros, especialmente cuando éste no es ni será una gran potencia mundial (que, mediante palos y zanahorias, impondría unilateralmente su voluntad a los demás socios a cambio de ofrecer ciertos recursos). Es decir, los países latinoamericanos y Portugal también ganaban algo de su pertenencia, si no, ¿por qué invertirían tanto esfuerzo político y diplomático de manera sostenida?

Si para España las Cumbres constituyen un instrumento clave de la construcción de un papel propio en la escena internacional y para realzar su situación en el seno de la Comunidad Europea, para los países latinoamericanos la Comunidad Iberoamericana representa una plataforma internacional donde pueden influir en el mundo en una relación de cierta igualdad con socios del Norte, algo no replicable en ningún otro foro. Dicho de otra forma, las Cumbres consisten en una ventana potencialmente importante para llevar la

voz de América Latina al sistema internacional, fortaleciendo —aunque sea modestamente— su autonomía relativa.

Dentro de este contexto general cada cual tiene sus intereses nacionales particulares. Pareciera que para Portugal las Cumbres sirven —junto con otros mecanismos— para reencontrarse con Brasil y, por extensión, con el resto de la región. Por otra parte, yendo de la mano de España, Portugal conseguía fortalecer lazos en la península ibérica. Para los grandes países regionales, México y Brasil, las Cumbres ofrecen la oportunidad de demostrar su liderazgo (y México en especial pudo resaltarse gracias a su papel como anfitrión de la Cumbre inaugural), mientras que países más modestos en tamaño y población, como Chile, podían mostrar su capacidad diplomática. En el caso de Cuba, las Cumbres consistían en una herramienta más en su lucha por conseguir cierta autonomía internacional en el periodo postsoviético. Otros países podían lograr cierto realce internacional temporal a través de la organización de las conferencias en su territorio. Para todos, los potenciales programas de cooperación constituían un incentivo para formar parte del sistema de cumbres. Por último, una vez iniciado el proceso, nadie querría quedar fuera, incluso cuando tenían dudas sobre su utilidad práctica.

En suma, a todos les interesaba fundar las Cumbres. El contexto internacional parecía favorable: el fin de la Guerra Fría eliminaba un obstáculo al papel más activo de España en la región; la entrada de España en la Comunidad Europea le dio mayor capacidad de actuación internacional; América Latina había salido de la «década perdida» con casi todos sus países con regímenes democráticos, etc. La cuestión, entonces, residía en cómo crear el sistema de Cumbres.

Aunque el ímpetu original proviniera de España, los latinoamericanos y muchos españoles consideraban que la legitimidad de las Cumbres Iberoamericanas sería mayor si pareciera que la iniciativa surgiera de América Latina. De ahí la idea de que la primera conferencia se celebrase en ese lado del Atlántico y que la «convocatoria» de la Cumbre de Guadalajara saliera en un foro regional como es el Grupo de Río en 1990⁶. Además, evitó que el proceso empezara en

⁶ En el cual el presidente de México anunció la convocatoria de la I Cumbre y Brasil decide celebrar la tercera, en 1993 (Arenal, 2000: 31).

1992 —Quinto Centenario del «encuentro» entre España y América—, un año que en el imaginario latinoamericano conlleva muchas sensaciones negativas (aunque también positivas). Como dijo Arenal (2000: 32), «el hecho de que fuese México el que tomase la iniciativa de convocar la I Cumbre, en 1991, facilitó en gran manera la puesta en marcha del proceso, eliminando los últimos recelos que podría suscitar el que fuese España la que convocase para una fecha tan señalada como 1992».

Sin embargo, ese evento tiene mucha relación con el surgimiento de las Cumbres Iberoamericanas. De hecho, el trabajo previo de las Conferencias Iberoamericanas desde 1983 para promover la cooperación multilateral iberoamericana, así como para preparar los actos de conmemoración del Quinto Centenario, «fue clave para la puesta en marcha de las Cumbres» (Arenal, 2004: 10). Por un lado, porque estas Conferencias prepararon el terreno para la I Cumbre y, por otro lado, porque contribuyeron a fraguar cierto sentido de identidad iberoamericana que no existía hasta entonces.

III. UN REPASO A LA CORTA HISTORIA DE LAS CUMBRES

En este apartado principal del capítulo haremos un breve recorrido por la trayectoria de las Cumbres Iberoamericanas entre 1991 y 2004 (véase el cuadro resumen en anexo). Para organizar esta sección, se ha optado por visionar las distintas etapas mediante tres ejes transversales que nos permiten comparar, a grandes rasgos, lo ocurrido en cada periodo. Los ejes son los siguientes: institucionalidad de las Cumbres y de la Comunidad Iberoamericana de Naciones; el enfoque temático y su relación con la situación de los países miembros, y la vinculación con otros sistemas de cumbres donde participan los países latinoamericanos. No se pretende en esta sección hacer un balance de las declaraciones y otros documentos de las Cumbres, ya que ello requeriría otro tipo de análisis que, aunque seguramente enriquecería este trabajo, no figuraba entre nuestros objetivos.

III.1. *Las Cumbres Constituyentes (1991-1992)*

Una vez definidos los intereses de las partes y convocada la primera Conferencia, sólo quedaba poner todo en marcha. México decidió realizar la I Cumbre en Guadalajara, un marco simbólico, ya que constituía también un importante centro colonial, y de hecho el evento se celebró en un edificio de aquella época. Pero, al mismo tiempo, era el México profundo, no la capital cosmopolita, donde, además, la Cumbre podría haberse quedado eclipsada por las dimensiones gigantescas de la urbe. Guadalajara es una ciudad más «humana» en dimensiones y constituyó una decisión acertada elegirla como punto de partida de las Cumbres Iberoamericanas.

Pero, más allá de aspectos de simbología, había que poner en marcha toda una serie de mecanismos en cuanto a la estructura de las Cumbres, las reuniones preparatorias, un organismo de seguimiento y encuentros sectoriales relacionados. En cuanto a lo institucional, cabe destacar el hecho de que se optó en un primer momento por una estructura flexible y no permanente. Así, el único «órgano» creado en la Cumbre de Guadalajara fue una Secretaría Pro Tempore —que correspondería llevar al país que organizaba la siguiente cumbre— sin sede ni aparato burocrático permanente. Sería, pues, en la II Cumbre la primera vez que esta Secretaría se pusiera en funcionamiento.

Esta decisión reflejaba una idea constante en el sistema de Cumbres: que había que construirlo *paso-a-paso*, sin tener un plan previo. Es decir, la evolución de la institucionalidad debía reflejar las cambiantes demandas que surgían de los encuentros. Este hecho explica la aparente lentitud de los procesos, pero también permite una consolidación más segura del conjunto, ya que todo cambio es el resultado de una maduración del sistema. Se trata, pues, de un sistema que se basa en gran medida en la intuición compartida, no en una visión cartesiana y planificada.

Ni en esta Cumbre ni en la siguiente hubo ningún eje temático central, ya que su función fundamental era constituir las Cumbres Iberoamericanas. Sin embargo, en esta etapa se introdujo un elemento institucional complementario: la organización de encuentros

sectoriales a nivel ministerial. De hecho, se organizaron en paralelo la I Conferencia Iberoamericana de Educación y la I Conferencia Iberoamericana de Juventud. Con el tiempo estos encuentros se aumentarían exponencialmente a una gran variedad de ámbitos y servirían tanto para desarrollar sus propias agendas de debate y cooperación como para aportar ideas y propuestas a las Cumbres (que se celebraban después). En este trabajo no se podrá hacer justicia a toda la riqueza que representan estas reuniones, ya que su cantidad misma justificaría un estudio monográfico aparte.

La II Cumbre es la segunda de las conferencias constituyentes y su lugar de celebración también tiene una importancia simbólica. Por un lado, porque se celebraba en la península ibérica, dando contenido a lo “ibero” del sistema iberoamericano. Por otro, porque se trataba del año 1992, en el cual España celebraba el Quinto Centenario del “encuentro” con América. Aparte de los fastos, el Gobierno español había acondicionado la Casa de América como sede de la Cumbre y como un centro de promoción permanente de las relaciones iberoamericanas.

Además, es conveniente remarcar que fue en la II Cumbre cuando se empieza a poner en marcha, de una forma desordenada al principio, los distintos programas de cooperación iberoamericanos. En la Cumbre de Madrid, fueron cuatro los programas que se asociaron a las Cumbres Iberoamericanas. Tres de ellos (CYTED/Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, MUTIS/Programa de Cooperación en el Desarrollo de Programas de Doctorado, y PAEBA/Programa de Alfabetización Básica de Adultos) habían iniciado su andadura como programas españoles de cooperación en América Latina, mientras que uno fue creado especialmente para el sistema iberoamericano, el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo Indígena). Este último programa sería de un enorme significado, ya que se crea en el mismo año en que se celebra el Quinto Centenario, evento que fue criticado muy fuertemente por muchos grupos indígenas; su creación representaba, entonces, un esfuerzo importante de acercamiento a los pueblos indígenas que habían sido ignorados, explotados o eliminados en los quinientos años anteriores. La introducción de los programas de cooperación fue una forma de dejar claro que

las Cumbres también tienen una función práctica, que es ser un espacio de fomento de la cooperación iberoamericana.

Estas Cumbres también son importantes porque constituyen las primeras de una serie de Cumbres en las cuales participan todos (o casi todos) los países latinoamericanos. Por ello, se las puede considerar como una fuente de inspiración —no la única— para las cumbres hemisféricas y las cumbres euro-latinoamericano-caribeñas y, con el tiempo, se producirá una especie de retroalimentación mutua entre los distintos sistemas.

III.2. *Cumbres temáticas sin rumbo claro (1993-1997)*

Paradójicamente, pareciera que todo el esfuerzo que se puso en la preparación de las dos primeras Cumbres dejó al sistema con pocas energías para las siguientes, quedando cierta sensación de declive prematuro. Esta primera impresión, sin embargo, no sería del todo justa porque se producen algunas novedades importantes. Además, no era viable mantener permanentemente el mismo nivel intenso de actividad producido en las Cumbres constituyentes.

Por otro lado, una aportación importante de estas Conferencias fue el centrar los debates temáticamente. Mientras las primeras Cumbres cubrían todos los temas posibles, se pensaba que era conveniente tener unas agendas más acotadas en las siguientes y la mejor forma de hacerlo era mediante un tema central, que además podría servir de lema inspirador de cada Cumbre. Cada país anfitrión podía elegir el tema que consideraba más interesante, aunque siempre buscando que fuera algo de interés amplio.

Observamos que en las Cumbres Iberoamericanas entre 1993 y 1995 el eje común de los temas eran los desafíos del desarrollo. Como Brasil había alojado la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible en Río de Janeiro en 1992, era natural que el tema de la III Cumbre, en Bahía, fuera el desarrollo sostenible. Para Colombia, que organizó la IV Cumbre en Cartagena de Indias, la cuestión de la integración regional parecía importante, tomando en cuenta la deriva preocupante de su propio esquema, el Pacto Andino, y el surgimiento del Mercado Común del Sur (Mercosur). Quizás también influyó

el hecho de que se habían iniciado los preparativos de la I Cumbre de las Américas, que se celebró en Miami poco después, y ante este reto había que plantear la necesidad de una mayor unidad latinoamericana. Era también un tema que vinculaba a esta región con los dos socios europeos, inmersos en un periodo de intensa integración.

La V Cumbre, en San Carlos de Bariloche, Argentina, continuó con los desafíos para el desarrollo, esta vez centrado en la educación, una cuestión de permanente preocupación en toda la región. Pero esta Cumbre se conoce más por otro motivo que tiene que ver más con el ámbito institucional.

En efecto, fue en la V Cumbre cuando se decidió regularizar los programas de cooperación que se estaban multiplicando sin orden ni control. Muchos de ellos no tenían vocación de permanencia, otros sí. Algunos programas se llamaban iberoamericanos pero apenas dos o tres países participaban, mientras que en otros casi la totalidad eran miembros. En suma, había que establecer unas reglas comunes para determinar cuáles serían programas iberoamericanos de cooperación reconocidos. Aunque el objetivo del nuevo marco no eran las mismas Cumbres, este hecho dio un nuevo papel a las mismas, el de servir de foro para la institucionalización de la cooperación iberoamericana. Además, en esta ocasión se crea el primer convenio iberoamericano con responsabilidades formales para las partes: el Convenio de Bariloche.

Por otro lado, en esta Cumbre también se dio otro paso importante en la institucionalización del sistema mediante la creación de una Red de Coordinadores Nacionales encargada de canalizar los proyectos aprobados por las Cumbres Iberoamericanas, y una Red de Responsables de Cooperación, encargada de identificar y preparar los nuevos programas y asegurar el buen funcionamiento de los existentes. Fue una manera de ir construyendo esa institucionalidad de manera natural. Esto se suma a la creación de la “troika ampliada” (país anfitrión más dos anteriores y siguientes) en la Cumbre de Cartagena en 1994, mecanismo utilizado para asegurar un mejor seguimiento de una conferencia a otra.

En este periodo se ponen en marcha cuatro nuevos programas de cooperación iberoamericanos, uno en la III Cumbre (CIDEU/ Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano), dos en

la V Cumbre (IBERFOP/Programa Iberoamericano de Cooperación para el Diseño Común de Formación Profesional e IBERMADE/Programa Iberoamericano de Modernización de Administradores de la Educación) y una en la VI Cumbre (IBERMEDIA/Programa de Desarrollo Audiovisual en apoyo de la Construcción del Espacio Visual Iberoamericano). Se ampliaban así los enfoques a nuevos ámbitos, la planificación urbana, formación y administración educativa y la cultura audiovisual.

En las dos Cumbres siguientes los ejes temáticos se centraron en desafíos más políticos relacionados con la calidad de la democracia y la gobernabilidad. Ya estaba siendo evidente que en América Latina los regímenes democráticos se enfrentaban a crecientes presiones, por lo que era importante que las Cumbres dedicasen un espacio a su reflexión. En la VI Cumbre, en Viña del Mar, Chile, el tema central fue la gobernabilidad, mientras que en la VII, en Isla Margarita, Venezuela, se abordaban los valores éticos relacionados con la democracia (una forma de tratar la cuestión clave de la corrupción, una preocupación permanente en la región y una fuente de la erosión en la calidad de la democracia).

En la Cumbre de Chile se introdujeron algunos cambios en el formato de las Cumbres Iberoamericanas. El más importante fue la decisión de reducir al máximo los actos públicos en los cuales participan los jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos. Esto permitía dedicar más tiempo al debate a puerta cerrada sobre la agenda establecida, pero también debía contribuir a reducir la utilización política de las Cumbres por parte de algunos mandatarios. Esta decisión de «blindar» a los líderes tendría, sin embargo, un impacto negativo en la percepción del público acerca de las Cumbres, ya que parecían crecientemente lejanas de la realidad. Aun así, esto permitía a los gobernantes no sólo debatir más en las reuniones oficiales, sino utilizar las Cumbres Iberoamericanas como espacio para organizar toda una serie de encuentros bilaterales, fuera del foco de los medios, para avanzar en diversos temas de interés.

También cabe citar otro hecho relevante de la VI Cumbre: fue la primera conferencia en que España estuvo representada por el nuevo presidente, José María Aznar, del Partido Popular (PP). Esto es importante porque el país demostró el mismo nivel de compromiso

con el proceso a pesar de que había sido iniciado por gobiernos anteriores del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y que se vinculaba mucho con el ex presidente, Felipe González. Fue en ese momento, además, en que quedó totalmente claro que la Monarquía española era el factor que garantizaba la continuidad de las Cumbres Iberoamericanas.

Por último, en este periodo se inician las cumbres hemisféricas, concretamente en diciembre de 1994 en Miami, Florida. Desde que empezaron las Cumbres Iberoamericanas, Estados Unidos mostró un interés en seguirlas de cerca, pero también de alguna manera servían de inspiración para el proceso interamericano que querían fortalecer. La gran diferencia fue que la Cumbre de Miami tenía como eje central un proyecto de libre comercio hemisférico. Otra fue que no se contemplaba la idea de celebrar cumbres anualmente, sino cuando surgía la necesidad política. De esta forma queda claro el carácter más funcional de este sistema frente a las Cumbres Iberoamericanas, que si bien no ignora los aspectos prácticos, no pretende quedar sólo en eso.

III.3. *Primera institucionalización de la Comunidad* (1998-1999)

En las VIII y IX Cumbres, celebradas en Oporto, Portugal, y La Habana, Cuba, respectivamente, fue cuando se puso en marcha una verdadera institucionalidad del sistema iberoamericano. En Oporto se propone crear un órgano permanente para seguir la cooperación iberoamericana, mejorar su coordinación y su visibilidad. Se dejó para la siguiente Conferencia la definición de sus características y objetivos, y la aprobación de un protocolo y los estatutos de lo que se llamaría la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB).

También es en esta etapa cuando se producen crecientes roces entre los miembros. El caso *Pinochet* provocó un enfrentamiento entre Chile y España y coincidió con el inicio de la nueva estrategia de afirmación de liderazgo hegemónico multilateral por parte de España (Arenal, 2004). Por primera vez parecía posible que países

importantes de las Cumbres Iberoamericanas podrían retirarse complemente, debilitándola seriamente.

La Cumbre de Oporto fue muy productiva en cuanto a la creación de nuevos programas de cooperación ⁷: ADAI/Programa de Apoyo al Desarrollo de los Archivos Iberoamericanos; FUNDIBEQ/Programa Iberoamericano de Gestión de la Calidad; IBERPYME/Programa de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa; y RAD/Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos). De esta forma se entra en el ámbito de archivos, clave para la historiografía iberoamericana, y en el de la empresa, reflejando un interés por acercar las Cumbres Iberoamericanas a este actor de creciente relevancia en las relaciones entre los países ibéricos y latinoamericanos.

Los temas centrales de las dos Cumbres se organizaron alrededor de la globalización y sus riesgos. Fue el resultado de un debate mundial que se intensificaba sobre la dificultad de manejar todas las presiones contradictorias del proceso de globalización. En ese momento surgía con creciente fuerza el movimiento por una globalización alternativa (o antiglobalización) y los líderes iberoamericanos debían reflexionar sobre sus implicaciones. Estas Cumbres no serán objeto de grandes manifestaciones, pero tuvieron que tomar en cuenta el sentir de sus sociedades, preocupadas por la situación de incertidumbre en el mundo.

Por último, en este periodo se organiza la II Cumbre de las Américas en Santiago de Chile (1998), que sigue centrada en el tema comercial, pero que intenta equilibrarlo con reflexiones sobre los desafíos para la democracia. Esa conferencia sí fue objeto de manifestaciones, al igual que la I Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (CUEALC), celebrada en Río de Janeiro. Esta última cumbre tiene conexiones claras con el sistema iberoamericano porque España fue uno de sus principales inspiradores y motores. Por otro lado, el hecho de organizarla primero en Brasil también fue una lección positiva de la experiencia iberoamericana y

⁷ Aunque se ha creado un número importante de programas de cooperación, la mayoría de las iniciativas ha fracasado. Según un informe interno de la SECIB, 103 fueron canceladas entre la V y la IX Cumbre. Otros programas no han sobrevivido mucho tiempo, generalmente por falta de financiación.

constituía una forma de reconocer el papel relevante de ese país en la región y en las relaciones con Europa.

III.4. *¿Las Cumbres en crisis? (2000-2003)*

Aunque en el año 2000 se inauguró oficialmente la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, fue también el inicio de una etapa difícil para las Cumbres y para la Comunidad Iberoamericana de Naciones en general. Uno de los motivos principales fue que España empezó a cambiar su manera de abordar las Cumbres, reflejo de una transformación radical de la política exterior del país que se intensifica en este periodo (Arenal, 2004). Pero también es cierto que coincide con una sensación generalizada de agotamiento del modelo de las Cumbres Iberoamericanas.

En este marco, la creación de la SECIB es fundamental para mantener el impulso original. Abre la posibilidad de revitalizar las Cumbres y ordenar los programas de cooperación. Sin embargo, varios países se resistieron a la creación de la SECIB (lo que explica que se tardara varios años en ponerse definitivamente de acuerdo), entre otros motivos por los costes que implicaba. Al respecto, España se comprometió en la Cumbre de La Habana (1999) a sufragar el 80% de su presupuesto. La otra duda era sobre su finalidad, ya que algunos países latinoamericanos no querían un órgano con competencias políticas, por lo que se decidió que sus funciones se limitarían al campo de la cooperación.

En la X Cumbre de Panamá se observan los primeros síntomas de lo que Arenal ha denominado el liderazgo hegemónico unilateral de España en las Cumbres Iberoamericanas. Concretamente, este país presenta una iniciativa de condena expresa al terrorismo de ETA. Así, «por primera vez España utilizaba las Cumbres como foro en el que plantear de una manera directa sus problemas políticos internos, y también por primera vez la Cumbre aprobaba una declaración que no contaba con el consenso de todos los países participantes» —Cuba se abstuvo— (Arenal, 2005).

El nuevo enfoque del Gobierno español se intensificó a partir de los cambios en el sistema internacional provocados por los atenta-

dos terroristas del 11 de septiembre de 2001. Sería en la XII Cumbre, en Bávaro, República Dominicana, cuando este cambio se hace completamente evidente. En esta ocasión el Gobierno español presentó unilateralmente, y sin buscar previamente el consenso como era la costumbre de las Conferencias, una propuesta de reforma profunda de las Cumbres. Asimismo, a instancias de la Administración de Madrid se encomendó al entonces presidente de Brasil, Fernando Enrique Cardoso, presidir y organizar un grupo de trabajo para reflexionar sobre esa reforma, con el fin de presentar sus conclusiones en la siguiente Conferencia.

Durante este período se crean algunos nuevos programas de cooperación: ABINIA/Programas de las Asociación de Estados Iberoamericanos para el Desarrollo de las Bibliotecas; PICBIP/Programa Iberoamericano de Cooperación en Materia de Bibliotecas Públicas; IBERGOP/Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas; y RILVI/Repertorio Integrado del Libro en Iberoamérica. Tres de ellos se centran en la temática del libro y el acceso a ellos a través de bibliotecas, mientras que el otro cubría un ámbito de creciente interés para todas las partes, el fortalecimiento institucional a través de la formación.

En cuanto al enfoque temático, en estas Cumbres se observa un claro viraje hacia lo social. En Panamá (2000) se centra en la Infancia y la Juventud, mientras que en Santa Cruz de la Sierra (2004) el tema central es la inclusión social. La XI Cumbre, en Lima, pasaría a la historia sin pena ni gloria, con un lema muy genérico, «Unidos para construir el mañana», mientras que la XII Cumbre ni siquiera tendrá lema o eje temático.

Este período coincide con la celebración de dos cumbres de relevancia para la región. Por un lado, se organizó la III Cumbre de las Américas en Quebec, Canadá (2001), y por el otro Madrid fue el lugar donde se llevó a cabo la II Cumbre UE-América Latina y el Caribe (2002). En el primer caso se produjeron fuertes discusiones sobre el proyecto de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), lográndose un primer texto de negociación (que, sin embargo, no avanzó posteriormente). La Cumbre de Madrid fue similar a la XII Cumbre de Bávaro y en ambas España jugó fuerte para situar al tema de la seguridad y la guerra contra el terrorismo

como prioridad central de las agendas. En ambos casos, este intento encontró resistencias, en particular desde algunos países latinoamericanos que reivindicaban otras prioridades, como el acceso a los mercados de la UE y la reforma de la Política Agrícola Común. De alguna manera, las formas unilaterales del Gobierno español hicieron aflorar tensiones existentes. En Conferencias anteriores, se lograban «superar» estos problemas mediante la atención a otras cuestiones donde sí había consensos amplios.

En todo caso, este periodo no resultó totalmente negativo, ya que finalmente en la XIII Cumbre de Santa Cruz se aprobó la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), reflejando las propuestas del Informe Cardoso. Es cierto que varios países participantes presentaban fuertes resistencias a la idea de crear la SEGIB, debido a su falta de participación en la elaboración de las conclusiones del informe, así como a su temor a que este órgano tuviera un perfil político excesivo. A pesar de ello, España logró sacar adelante su proyecto, cediendo sólo en la dimensión y el alcance político de la SEGIB. Además, el Gobierno de Madrid prometió seguir su nivel de apoyo económico y que el Secretario General del nuevo organismo no sería en ningún caso un español.

Por otro lado, la no asistencia a las Cumbres de Fidel Castro, que a veces parecía ser lo único «noticiable» de las reuniones, contribuyó a reducir las actitudes escépticas sobre estos encuentros que parecían algo frívolos por las declaraciones extemporáneas del líder cubano.

Finalmente, en esta Cumbre se lanzan dos nuevos programas de cooperación, concretamente Ciberamérica —un portal iberoamericano en Internet— e ILIMITA/Plan Iberoamericano de Lectura.

III.5. *¿Refundación de las Cumbres?* (2004)

Dos analistas se refieren a la XIV Cumbre, en San José, Costa Rica, como una «cumbre de transición» (Malamud y Mallo, 2004), ya que es la conferencia que ratifica la decisión de crear la SEGIB y se produce un rico debate sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas. Es de transición también porque el jefe del Gobierno

español, José Luis Rodríguez Zapatero, recién elegido, es del PSOE y porque el Gobierno español regresa al espíritu anterior de diálogo y de búsqueda de consenso como método de llevar su participación en la Conferencia. Se produce un debate nuevo sobre la periodicidad de las Cumbres, ya que algunos países consideraban excesiva la realización anual. Pero no hubo consenso al respecto, por lo que este tema se ha pospuesto una vez más. Si funciona bien la SEGIB en su responsabilidad de seguimiento e impulso, podría ser más factible y deseable la organización de encuentros menos frecuentes en el futuro.

Otra novedad importante de este encuentro fue el acuerdo logrado para considerar la posibilidad de tratar al problema de Haití en el marco iberoamericano, convirtiendo lo que había sido una iniciativa de varios países miembros en lo que podría ser el núcleo de una eventual «fuerza de paz iberoamericana». De pronto, una idea que llevaba años debatiéndose como algo teórico se convirtió en algo posible a medio plazo.

Un aspecto menor pero interesante y con implicaciones potencialmente muy significativas fue la decisión de aprobar, con condiciones, la propuesta por parte de Andorra de formar parte de la Comunidad Iberoamericana.

Como aspecto negativo, habría que señalar «las ausencias de algunos significados mandatarios iberoamericanos, que han deslucido la celebración de dicha Cumbre, contribuyendo a acrecentar la sensación de agotamiento de las mismas» (Arenal, 2005). Sin embargo, en términos comparativos, la Cumbre de La Habana registró un número similar de ausencia de líderes iberoamericanos (Malamud y Mallo, 2004), y de todas maneras se trata de un problema más generalizado de la proliferación de cumbres internacionales, que hace que sea complicado estar en todas al nivel más alto (Frederes, 2004).

En cuanto al enfoque temático, esta Cumbre vuelve a recoger un tema abordado anteriormente, la educación, pero dándole un énfasis distinto al de la Cumbre de Bariloche. En esta ocasión, se vincula la educación claramente con los derechos sociales y con la inclusión social, por lo que es una continuación de la línea trazada en la XIII Cumbre. En términos prácticos, de esta conferencia sale

una propuesta de explorar la posibilidad de llevar a cabo operaciones de canje de deuda por educación. Asimismo, se observa un cuestionamiento más abierto del «Consenso de Washington» en la Declaración de San José, reflejando una reorientación política de las Conferencias iberoamericanas si se compara con el sesgo de algunas declaraciones recientes.

En mayo del mismo año se celebró la III Cumbre UE-América Latina y Caribe en Guadalajara, México. Este encuentro también supuso una vuelta al espíritu original de la Cumbre de Río después de una cumbre relativamente problemática —salvando la «prefirma» del acuerdo de Asociación entre la UE y Chile— debido al contexto internacional y a la actitud hegemónica del Gobierno de entonces en Madrid. En esta Cumbre se resaltan dos temas que también figuran en la agenda de la Conferencia iberoamericana de 2004: la cohesión social y el multilateralismo. De alguna forma, ambas cumbres estaban reafirmando los valores constituyentes de los dos procesos después de un paréntesis marcado por cierto distanciamiento y tensión.

IV. REFLEXIONES FINALES

En este breve recorrido por la corta historia de las Cumbres Iberoamericanas se ha intentado presentarlas de una manera distinta, poniendo menos relieve sobre el papel de España en las mismas. No obstante, este enfoque no cambia la realidad, que es que este país sigue dominando el proceso y que esta situación seguirá por algunos años más. Quizás en el cincuenta aniversario de la fundación de las Cumbres Iberoamericanas se podrá hablar de la desespañolización como un proceso casi culminado (quizás lo único que quedaría es el papel simbólico de la Monarquía española, que es lo que ahora le ha dado un importante grado de continuidad, frente a los cambios normales de gobernantes). En la actualidad, es algo que apenas ha empezado y que se ha enfrentado, durante algunos años, a un intento por parte del gobierno español de turno de convertir las Cumbres en un instrumento propio de su política exterior. De haber seguido

ese curso, es probable que las Cumbres Iberoamericanas hubieran enfrentado una crisis de existencia de la cual saldrían muy dañadas.

Afortunadamente, como observamos continuamente en la historia, los malos momentos pasan e incluso hay aspectos positivos de esos periodos. La Cumbre de San José es la prueba de que se puede regresar a los principios básicos al mismo tiempo que se enfrenta una renovación.

Mirando hacia el futuro por un momento, pareciera que la XV Cumbre a celebrarse en Salamanca en octubre de 2005 será la segunda mitad del proceso de transición iniciado en San José. En esta cumbre la SEGIB será una realidad y se están planteando muchos elementos nuevos, incluyendo un papel más relevante para la sociedad civil, algo que se lleva mucho tiempo demandando (Freres, 2000). Quedarán muchos desafíos por delante, como, por ejemplo, el fortalecimiento de los programas de cooperación, y la reducción del grado de financiación aportado por España para la SEGIB (80%) y para muchos programas de cooperación. El verdadero reto, sin embargo, será lograr convertir lo que ha sido fundamentalmente una realidad intergubernamental en una realidad social. Para ello, Salamanca será un paso más en el largo camino que hay que recorrer.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIETI/Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (2000), *Elementos para una renovada política iberoamericana. España y América Latina en el Sistema Internacional*, Madrid, AIETI.
- AIETI (2001), *España e Iberoamérica: Fortaleciendo la relación en tiempos de incertidumbre*, Madrid, AIETI.
- Arenal, Celestino del (2000), «Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Balance y perspectivas», en Rojas, Francisco (ed.), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 27-42.
- (2004), *¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas?*, Documento de Trabajo 2004/12, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- (2005, en prensa), «Las cumbres iberoamericanas: el largo y difícil ca-

- mino hacia su institucionalización», a publicarse en *América Latina Hoy* (mimeo).
- y Nájera, Alfonso (1992), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL.
- Díaz, Eduardo (2000), «Descripción del contenido de las cumbres iberoamericanas», en Rojas, Francisco (ed.), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 171-199.
- Fraerman, Alicia (2005), «¿Existe Iberoamérica? Hechos, dudas y contradicciones sobre Latino e Iberoamérica», Madrid, Comunica (www.cumbresiberoamericanas.com).
- (ed.) (2004), *Educación para construir el futuro*, Madrid, Comunica.
- Freres, Christian (2002), «Las organizaciones cívicas ante las Cumbres Iberoamericanas», en Mallo, Tomás y Ruiz Jiménez, Laura (coords.), *El Sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, pp. 95-102.
- (2004), «¿De las declaraciones a la asociación birregional? Perspectivas de las Cumbres entre la Unión Europea y América Latina», *Nueva Sociedad*, 189 (enero-febrero), pp. 110-124.
- Lizcano, Manuel (1997), «Las seis primeras Cumbres, análisis de una refundación histórica», *Cuadernos de Estrategia*, 92, pp. 83-118.
- Malamud, Carlos y Mallo, Tomás (2004), *La Cumbre Iberoamericana de Costa Rica: ¿El declive de las cumbres o una cumbre de transición?*, Madrid, R.I. Elcano (ARI).
- Mallo, Tomás (2000), «Las Cumbres Iberoamericanas. Aproximación a un balance crítico», en Rojas, Francisco (ed.), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 43-62.
- Portales, Ana María (2000), «El sistema iberoamericano y su institucionalización. ¿Un proceso que avanza?», en Mallo, Tomás y Ruiz Jiménez, Laura (coords.), *El Sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, pp. 51-57.
- Rojas, Francisco (ed.) (2000), «Introducción. Las Cumbres Iberoamericanas: Articulando una comunidad», *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 11-25.
- Roy, Joaquín y Galinsoga, Albert (eds.) (1997), *The Ibero-American Space. Dimensions and Perceptions of the Special Relationship between Spain and Latin America*, Miami, University of Miami.
- Sanhueza, Raúl (2000), «El sistema de Cumbres Iberoamericanas», en Mallo, Tomás y Ruiz Jiménez, Laura (coords.), *El Sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, pp. 21-33.

Páginas de Internet consultadas:

- www.secib.org
- www.oei.org
- www.cumbresiberoamericanas.com.

ANEXO. LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS, 1991-2004

<i>Aspectos destacables</i>	<i>Nám. Cumbre y lugar</i>	<i>I Guadalajara</i>	<i>II Madrid</i>	<i>III Bahía</i>	<i>IV Cartagena</i>	<i>V Bariloche</i>	<i>VI. Viña del Mar</i>	
	<i>País</i>	<i>México</i>	<i>España</i>	<i>Brasil</i>	<i>Colombia</i>	<i>Argentina</i>	<i>Chile</i>	
	<i>Año</i>	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
Principal logro político y avances institucionales		Fundación; Creación de Secretaría Pro Tempore	V Centenario del «Encuentro con América»		Creación <i>troika</i> ampliada	Convenio de Bariloche; Red de Coord. Nacional y Resp. de Coop.		
Eje temático (si lo hay)				Desarrollo sostenible	Integración regional	Educación	Gobernabilidad	
Programas de cooperación creados			CYTED* MUTIS* PAEBA*	Fondo Indígena CIDEU		IBERFOP IBERMADE	IBERMEDIA	
Principales cumbres relevantes para América Latina (con socios extrarregionales)					I Cumbre de las Américas (Miami)			

* Programas que originan en la cooperación bilateral española.

FUENTE: Elaboración propia, a partir de datos de SECIB (www.secib.org).

LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS EN EL ACTUAL ESCENARIO MUNDIAL

CARLOS MALAMUD¹

En las páginas que siguen se planteará cuál es el papel de las Cumbres Iberoamericanas en el actual escenario mundial y a partir de aquí cuál es su capacidad de incidir en el diálogo entre la Unión Europea y América Latina, así como en las relaciones transatlánticas. También se analizará la situación inversa, es decir, cómo la coyuntura mundial influye sobre el funcionamiento del sistema de Cumbres y qué desafíos plantea a todos los países que participan de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Es obvio que para poder responder a estas preguntas previamente hay que contestar simultáneamente a otros interrogantes vinculados a los objetivos de las Cumbres Iberoamericanas, a su carácter transregional, a la forma en que los distintos Estados que participan del sistema iberoamericano interpretan su funcionamiento y su utilidad y al papel que juega o que se le atribuye a España en el mismo.

A la vista de la evolución sufrida por algunos organismos e instancias multilaterales existentes a ambas orillas del Atlántico en los últimos años, también resulta pertinente preguntarse si el carácter transregional de las Cumbres, que inicialmente se consideró una ventaja del sistema iberoamericano, sigue favoreciendo su actividad y su futuro. En esta línea, resulta indudable que la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) es un claro intento de reactivar un sistema que en los últimos años no atravesaba por sus horas más felices (Arenal, 2005). En realidad las Cumbres han estado en plena transformación prácticamente desde sus orígenes y la

¹ Investigador principal para América Latina del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

necesidad de reformularlas ha sido una constante (*Cuadernos de la Escuela Diplomática*, 2003).

Por otra parte, hay que tener en cuenta que entre los principales objetivos de la XV Cumbre Iberoamericana, a celebrar en Salamanca en octubre de 2005, coincidiendo con el trigésimo aniversario de la coronación del rey Juan Carlos, se cuenta el de iniciar una nueva etapa en la vida ya dilatada de esta fase de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Precisamente, su vigencia ininterrumpida y la duración del sistema de Cumbres Iberoamericanas se han convertido en uno de sus principales activos y en un factor que necesariamente debe ser tenido en cuenta para analizar su papel en el escenario internacional y para compararlo con otras instancias multilaterales desarrolladas en los últimos años.

I. EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Cuando en 1991 comenzó a funcionar el sistema de Cumbres Iberoamericanas el clima internacional era radicalmente distinto al existente en nuestros días. En 1989 había caído el muro de Berlín, que marcó, junto con la disolución del bloque soviético y la caída del comunismo, el punto final de la Guerra Fría, de la confrontación bipolar, del clima de tensión internacional que se vivía en todas las partes del planeta y de lucha de bloques que ella suponía. En América Latina, la Guerra Fría había provocado un claro alineamiento de la práctica totalidad de los países detrás de Estados Unidos, que consideraba a la región un área de influencia propia. El traslado de la Guerra Fría a territorio americano se hizo más palpable a partir del giro prosoviético que Fidel Castro dio a la Revolución cubana y que tuvo su momento de mayor tensión con la llamada Crisis de los Misiles. El protagonismo político de Europa en el hemisferio americano con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial era muy limitado y el papel de España arrastraba el peso de la mala imagen proyectada por la dictadura de Franco, que sólo era favorablemente acogida en los sectores más nacionalistas, más integristas o de la derecha más extrema. Esta situación comenzó a cambiar con la llegada de Adolfo Suárez al gobierno y con

el inicio de la transición a la democracia, que impulsó un cambio más que notable en la imagen de España en América Latina.

Con el fin de la Guerra Fría, el inicio de la década de 1990 dio paso a una coyuntura marcada por el optimismo en el futuro armónico de la humanidad, en las posibilidades del diálogo como camino para la paz y en un renovado impulso del multilateralismo. Fueron los años en que se firmaron los acuerdos de Oslo y que provocaron el fin del *apartheid* en África del Sur. También, y desde una perspectiva más estrictamente latinoamericana, el tiempo en el que se consolidaron los procesos de paz en América Central, comenzando por Nicaragua y El Salvador, y concluyendo algo más tarde en Guatemala. A esto hay que agregar la generalización de las transiciones a la democracia en la región, un proceso del que sólo se quedó fuera Cuba y, en alguna medida, el ciclótico Haití. Si a esto le agregamos el fin de la «década perdida» y el comienzo de una etapa de crecimiento económico, resulta perfectamente entendible el hecho de que se mirara el porvenir con franca alegría y con grandes expectativas de futuro.

Desde una perspectiva internacional, el fin de la Guerra Fría facilitó la vinculación de América Latina con nuevos actores internacionales extrarregionales, a la vez que un mayor protagonismo de los Gobiernos y de los Estados latinoamericanos en la solución de sus propios conflictos, como prueba el protagonismo del Grupo de Río en América Central y en otros conflictos regionales. Por su parte, la eclosión de las transiciones había provocado una profunda revalorización de la democracia como el sistema político más apreciado por la mayor parte de los latinoamericanos. De alguna manera, el desarrollo inicial de las Cumbres Iberoamericanas debe vincularse necesariamente a esta situación. No debe olvidarse que fue el carácter especial de dicha coyuntura el que también permitió la participación de Cuba en el sistema de cumbres, a la vez que simultáneamente se materializaba la exclusión de Estados Unidos del mismo. Resulta bastante evidente que los elementos de lengua, cultura e historia comunes que impregnan la totalidad del sistema iberoamericano han favorecido la opción por la participación cubana, pero no la explican totalmente. También es obvio que la presencia de Cuba explica por qué en ningún momento de la historia del sistema iberoamericano se de-

ció incluir una cláusula democrática o un mecanismo similar que preservara la calidad democrática de los gobiernos participantes.

Hoy, el clima mundial que se respira es claramente distinto, ya que después del 11 de septiembre de 2001 un fuerte golpe de péndulo cambió radicalmente el panorama imperante en las relaciones internacionales y marcó el paso de un mundo caracterizado por el multilateralismo a otro más claramente unilateral, pese a las resistencias de la mayor parte de los actores internacionales. Los atentados terroristas contra las Torres Gemelas de Nueva York y el Pentágono sometieron al mundo a una gran cantidad de tensiones a partir de la sobreacción de Estados Unidos, en una coyuntura que desembocó en las guerras de Afganistán e Irak. Más allá de la discusión sobre cuánto ha cambiado en el planeta con posterioridad al 11-S, lo cierto es que hemos asistido al surgimiento de un nuevo orden internacional o, como dicen algunos autores, a un nuevo desorden internacional en un mundo manifiestamente unipolar (Lamo de Espinosa, 2004). Esta nueva situación fue más claramente visible tras la guerra de Irak, que acarreó graves consecuencias sobre el orden internacional, como se pudo observar en el seno de Naciones Unidas y especialmente en el Consejo de Seguridad. De alguna manera, la reforma de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad que está impulsando el actual Secretario General, Kofi Annan, trata de dar respuesta a esa situación.

Una de las consecuencias del mayor protagonismo de Estados Unidos en la coyuntura posterior al 11-S fue la pérdida de peso del multilateralismo en el concierto internacional. Sin embargo, a la vista de las dificultades que ha atravesado la Administración de Bush para avanzar en la pacificación de Irak y de su necesidad de contar con aliados fiables en su lucha global contra el terrorismo, todavía es pronto para evaluar claramente la situación y ver cuán perdurable será el predominio del multilateralismo excluyente que practica Estados Unidos. Una prueba del desfase en que habían quedado las antiguas instituciones multilaterales fue la conformación, a instancias del Gobierno de Washington, de sendas *coalitions of the willing* (alianzas de voluntarios) para atacar Afganistán e Irak, aunque con la gran diferencia de que en el primer caso se contó con el aval de las Naciones Unidas y en el segundo no. De todos modos, lo

cierto es que en ambas contiendas bélicas la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) sólo jugó un papel marginal, prueba de las conclusiones que había extraído Estados Unidos de la guerra de Kosovo sobre el comportamiento bélico de sus principales aliados europeos. Así fue como las diferencias de Estados Unidos con algunos países europeos, liderados por Francia y Alemania, durante la guerra de Irak, a la que se sumaron Rusia y China, plantearon serios problemas a algunas instituciones que habían sido básicas en el mantenimiento del orden internacional en las últimas décadas del siglo XX, como pueden ser la ONU y la OTAN. La polémica planteada en su libro por Robert Kagan, que presenta a los europeos vinculados a Venus, mientras que los estadounidenses responden a Marte (Kagan 2003), resulta interesante, aunque es necesario contrastar su posición con la postura europea, que está muy bien presentada por Timothy Garton-Ash (Garton-Ash, 2005).

En esa oportunidad Europa se dividió fuertemente en relación al tema de las relaciones transatlánticas, es decir, a las relaciones entre Europa y Estados Unidos y que durante las largas décadas de la Guerra Fría se habían asentado sobre la existencia misma de la OTAN. Entre aquellos que respaldaban la postura de Estados Unidos de invadir Irak sin el respaldo de Naciones Unidas, estaban Gran Bretaña, España, Italia o Polonia, un conjunto de países al que el secretario de Defensa Donald Rumsfeld definió desafortunadamente como la «nueva Europa». Frente a ella se situó la «vieja Europa», liderada por el presidente Chirac y el canciller Schröder, que tensionaron hasta el límite las relaciones con Estados Unidos y sus aliados. Este hecho complicó enormemente las relaciones dentro de la UE y las contradicciones entre los Estados miembros dificultaron los tímidos avances que se habían estado produciendo en la definición de una política exterior europea común.

Pese a todas las dudas existentes, queda claro el hegemonismo de Estados Unidos en la escena internacional, convertido en la gran y única hiperpotencia de nuestros días, más allá de las importantes tendencias aislacionistas presentes al comienzo de la Administración Bush. Unos pocos datos corroboran esta situación: en 2002 Estados Unidos, con sólo el 4,6% de la población mundial, generó el 21,4% del PIB mundial y gastó en defensa el 42,8% del gasto mi-

litar mundial, lo que supone una cantidad mayor que la suma de los 18 países siguientes (Garton-Ash, 2005: 315/317). Prueba de la enorme potencia de Estados Unidos es la total disposición de su gobierno a utilizar la totalidad de los cuantiosos recursos disponibles (económicos, militares y de todo tipo) en el reforzamiento de su seguridad interior. La Homeland Security Act, de 2002, es el más claro ejemplo de cómo su propia seguridad interior condiciona sus relaciones internacionales, como se puede ver específicamente en los casos de México y Canadá, que colaboran activamente con el Gobierno Federal de Estados Unidos en los desplazamientos de personas y mercancías dentro de América del Norte.

De este modo, la lucha contra el terrorismo se ha convertido en un tema clave de la agenda internacional del Gobierno de Washington y, casualmente, tanto América Latina como, en menor medida, la Unión Europea han dejado de tener en ella el mismo interés que en el pasado, al prestar Estados Unidos más atención a otras partes del planeta. Una contrapartida de todo esto es el preocupante aumento del antinorteamericanismo en América Latina y en España, que no beneficia la inserción internacional del mundo iberoamericano. Las constantes denuncias de los comandantes Castro y Chávez acerca de una posible invasión de Estados Unidos a Cuba y Venezuela, más allá de la ensoñación que esto supone, junto a las críticas indiscriminadas a los efectos perversos de la globalización, evidencian las dificultades de algunos países latinoamericanos, como Argentina, para insertarse de una forma madura en el actual contexto internacional.

Quizá sea el caso de América Latina el más sangrante. El olvido en que ha caído la región en los últimos tiempos por parte de Estados Unidos es sumamente preocupante, aunque es necesario aclarar que Estados Unidos no está tratando a toda América Latina por igual, ya que pone un mayor énfasis en México, América Central y el Caribe que en América del Sur. Se podría decir que estamos ante una de las grandes paradojas del mundo actual. Si bien América Latina es en líneas generales un territorio de paz (no hay grandes conflictos étnicos, religiosos o nacionales comparables a los que desembocan en guerras abiertas en otras partes del globo), ello es al mismo tiempo el principal inconveniente para atraer la atención del

«poderoso vecino del norte». En América Latina el perfil adoptado por el terrorismo internacional es bastante bajo, pese a haber golpeado en Buenos Aires en dos oportunidades en la última década del siglo XX. El atentado contra la Embajada de Israel en Buenos Aires, el 17 de marzo de 1992, supuso la destrucción entera del edificio y 29 muertes. Posteriormente Buenos Aires se vio sacudida por otro atentado, éste contra la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), el 18 de julio de 1994, que se cobró 86 muertos y más de 120 heridos. Se trató, evidentemente, de dos precedentes importantes de la acción del terrorismo islámico en el hemisferio americano.

Si bien el Gobierno de Estados Unidos insiste en ubicar en la zona de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay un terreno fértil para el desarrollo del terrorismo islámico y de importantes núcleos captadores de fondos, los servicios de inteligencia de Brasil y, en menor medida, los de Argentina niegan sistemáticamente tal extremo. Es más, la mayor parte de los gobiernos de la región, Colombia es claramente y por razones obvias la principal excepción, se niegan a reconocer el carácter global de la amenaza terrorista, que relativizan en función de otros problemas evaluados como más acuciantes. Por eso prefieren hablar de «seguridad humana» en vez de seguridad a secas y prefieren desarrollar líneas argumentales más próximas a la defensa de la biodiversidad y al desarrollo sostenible. También se centran en el discurso impulsado por el presidente Lula de la importancia del hambre como arma de destrucción masiva y más peligrosa que el terrorismo. Se trata de un tema que impide encontrar un lenguaje común para un diálogo fructífero entre América Latina, Estados Unidos y la Unión Europea, en lo que debería ser el ideal de las relaciones transatlánticas, dada la pertenencia de América Latina al mundo occidental.

Es precisamente el abandono de América Latina por parte del Gobierno de Washington, aunque hay que reconocer que tampoco la UE ha estado muy activa en este sentido, el que presenta nuevas oportunidades a las Cumbres Iberoamericanas y también a la presencia de España en América Latina. Sin embargo, para que ambas opciones fructifiquen es necesario que se produzcan cambios importantes. Por un lado, las Cumbres tienen que definir claramente sus objetivos y sus límites y, por el otro, España debe tener una po-

lítica más predecible hacia la región, dos temas que abordaré con más detalle más adelante.

En este nuevo escenario internacional, en América Latina comenzaron a producirse algunos cambios políticos sumamente interesantes, aunque todavía es pronto para hacer una evaluación de sus consecuencias futuras. El más importante es interpretado por ciertos analistas como un giro a la izquierda de todo el continente. Sin embargo, lo que puede ser cierto en algunos países, como Chile, Brasil o Uruguay, donde hay gobiernos de izquierda o de centroizquierda, sólo es una vuelta al populismo más furibundo de los años cincuenta y sesenta, si atendemos a lo que pasa en Argentina o Venezuela. No sólo eso, hay quien dice, y con bastante razón, que el populismo de Hugo Chávez y la ortodoxia numantina de Fidel Castro son uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de la socialdemocracia en América Latina.

En este sentido, resulta muy ilustrativo el discurso de Hugo Chávez en el V Foro Social Mundial de Porto Alegre, en enero de 2005, y su respaldo a la izquierda brasileña más antisistema, escindida del PT del presidente Lula. Tampoco se debe perder de vista el respaldo de Cuba y Venezuela a los sectores más inmovilistas y más alejados de la socialdemocracia del Frente Sandinista, en Nicaragua, o del Frente Farabundo Martí, en El Salvador. Otro elemento de temor, que preocupa tanto en Washington como en algunas cancillerías latinoamericanas, es su respaldo a Evo Morales, en Bolivia, o a otros grupos antisistema como los piqueteros argentinos. De todas formas, estos cambios en el sentir de la opinión pública latinoamericana se relacionan con cierto estado de ánimo que cree fracasadas las políticas de ajuste y liberalización impulsadas por el Consenso de Washington, el paradigma del llamado neoliberalismo. En su lugar va ganando importancia un rechazo de las privatizaciones y una mayor demanda del regreso del Estado al primer plano de la vida pública (Latinobarómetro, 2004).

El escenario internacional que se ha descrito se ha desarrollado en un mundo cada vez más globalizado e integrado. Sin embargo, contrariamente a lo que muchas veces se asume y a las críticas frontales esgrimidas en América Latina, la globalización que nos ha tocado vivir no es en absoluto incompatible con la emergencia de

nuevas potencias, aunque se trata de un proceso que no pone en cuestión el liderazgo de la gran y única superpotencia, Estados Unidos. Entre las nuevas potencias emergentes destaca con luz propia China, que cada vez juega un papel más destacado en el contexto internacional, y no sólo por su enorme potencialidad económica (Bustelo, García y Oliví, 2004). Más allá de sus enormes implicaciones estratégicas, lo cierto es que China está teniendo una presencia cada vez más destacada como potencia extrarregional en América Latina a partir de su gran demanda de productos energéticos y materias primas y de su enorme potencial inversor. De este modo, en muy poco tiempo, China se ha convertido en uno de los principales socios comerciales de muchos países latinoamericanos, como Chile, Brasil, Cuba o Venezuela, y Pekín es ya un destino obligado en las giras internacionales de muchos presidentes de la región.

La presencia creciente de China en América Latina podría llegar incluso a desplazar a España, en el medio plazo, como el actor extrahemisférico más relevante y a competir en el peso de la inversión extranjera directa en algunos países. Sin embargo, de momento, China supone para España más oportunidades que riesgos en su expansión americana, ya que algunos países latinoamericanos podrían convertirse en la gran puerta de entrada para aumentar la presencia de los intereses españoles en Asia. Junto a China tampoco se debe olvidar a la India, aunque con unas circunstancias claramente diferenciadas, pese a que también es cada vez más tenida en cuenta por los propios latinoamericanos.

Ahora bien, lo que no está nada claro es si la presencia de China en América Latina supone o no un gran desafío, y de qué índole, para el futuro de las Cumbres Iberoamericanas. Se trata de una cuestión que sólo el tiempo resolverá, aunque es indudable que el tema debe ser seguido con preocupación. Sin embargo, se debe prestar una mayor atención inmediata a la emergencia y consolidación del liderazgo brasileño en América del Sur. La posición cada vez más fuerte y más relevante de Brasil en el conjunto de América del Sur es paralela a sus pretensiones de ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En este sentido, resulta claramente ilustrativo el lanzamiento de la Unión Sudamericana en una cumbre presidencial celebrada en

Cuzco en diciembre de 2004. Se trata de una iniciativa brasileña que pretende emular el desarrollo de la UE, aunque sin las cesiones de soberanía que han caracterizado el proceso de integración europea y que precisamente pueden hacer tambalear los tímidos intentos realizados por los latinoamericanos más entusiastas con los procesos de integración en marcha. Es más, hasta el momento, y más allá de los cánticos integracionistas al uso que suele lanzar el presidente Hugo Chávez, al amparo de una reinventada doctrina bolivariana que poco tiene que ver con el pensamiento del Libertador, el acendrado nacionalismo latinoamericano y el lastre que todavía se arrastra bajo la forma de la «doctrina Estrada» son los principales obstáculos para que avance cualquier proceso de integración regional o subregional, por más modesto que sea.

Pero hay más, ya que el proceso fue duramente criticado por la ex ministra de Exteriores de México, Rosario Green, en unas polémicas declaraciones a *La Nación*, de Buenos Aires el 15 de diciembre de 2004 («La unión sudamericana es sólo una quimera»). Sin embargo, Green no es una voz aislada en el mundo académico y político mexicano, sino que expresa las fuertes tensiones por el liderazgo latinoamericano existentes entre Tlatelolco e Itamaraty, los ministerios de Exteriores de México y Brasil. De este modo, el futuro de las Cumbres Iberoamericanas también va a estar condicionado por la evolución del liderazgo emergente de Brasil, la actitud de México y la forma en que los distintos actores acepten un protagonismo creciente de España en América Latina, de plasmarse finalmente las afirmaciones del Gobierno español sobre la prioridad latinoamericana de su política exterior.

Mientras tanto, la UE ha ampliado a 25 el número de sus países miembros, de forma tal que la próxima Cumbre Unión Europea y América Latina y el Caribe (la IV Cumbre UE-ALC, a celebrarse en Viena en mayo de 2006) se realizará por primera vez entre los países latinoamericanos y caribeños y una UE formada por 25 miembros, en lugar de los 15 que habían participado de las tres primeras reuniones. La pregunta que los latinoamericanos se hacen una y otra vez es cuál es el papel que le queda por jugar a América Latina en una UE ampliada y con un peso creciente de los países de Europa central y oriental, la que en definitiva le es más ajena. ¿Qué margen

de maniobra podrá jugar España en la nueva UE y cuánto podrá impulsar la agenda latinoamericana en Europa? ¿Se podrá españolizar la agenda europea? Es evidente que esta opción requiere un amplio y profundo consenso de las principales fuerzas políticas españolas, especialmente el PP y el PSOE, a fin de hacer a la política latinoamericana más previsible y menos oscilante en función de los cambios de gobierno. Sólo evitando los fuertes quiebros de los últimos años la política española hacia América Latina podrá ser seguida por la mayor parte de los países miembros de la UE.

II. ¿QUÉ SON O QUÉ NO SON LAS CUMBRES DESDE UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL?

Como se ha mencionado, las Cumbres se crearon en el clima favorable al multilateralismo posterior al fin de la Guerra Fría y al conflicto bipolar que ésta suponía. También hay que tener presente que surgieron y se desarrollaron antes de que la oleada de cumbres de todo tipo que se celebran con demasiada frecuencia en el mundo devaluara a esta suerte de diplomacia de alto nivel. En las últimas semanas de 2004, por poner un ejemplo, los presidentes sudamericanos participaron de varias cumbres presidenciales: Cumbre Iberoamericana, Sudamericana, Andina y del MERCOSUR, a las que habría que agregar la Cumbre de las Américas y la del Grupo de Río (Sanhueza 2005). Se trata de una situación que objetivamente, y más allá de las preferencias de los mandatarios, atenta contra el éxito de todas las reuniones, se celebren o no de forma simultánea. Por tanto, no se debe perder de vista el contexto único en el cual surgieron las Cumbres Iberoamericanas ni tampoco la gran ventaja que supone haber mantenido su continuidad a través del tiempo, lo que, como ya se ha dicho, se ha constituido en uno de los principales activos del sistema. Como señala Francisco Rojas Aravena, las Cumbres Iberoamericanas surgieron tanto de una iniciativa española para conformar una Comunidad Iberoamericana de Naciones como de un incremento de las instancias de integración latinoamericanas (Rojas Aravena, 2000).

Esta idea sigue presente en nuestros días, como se observa en la convocatoria del Encuentro Iberoamericano de Sevilla, preparatorio de la Cumbre de Salamanca, que aboga por una «mejora en la *vertebración del Espacio Iberoamericano*». En la misma línea se señala que «los *iberoamericanos también debemos plantearnos nuestro lugar en el mundo* (en negrita en el original) y cómo potenciar el papel de nuestra comunidad en la escena internacional para favorecer nuestros intereses compartidos, pudiendo ofrecer a la comunidad internacional nuestras experiencias en materia de prevención de conflictos» («Líneas generales de orientación del debate para las tres mesas»). Ambas ideas aluden directamente a la pregunta que preside este acápite: ¿qué son y qué no son las Cumbres Iberoamericanas?, que puede ser reformulada en torno a la cuestión de ¿qué queremos que sean las Cumbres Iberoamericanas? ¿Son la expresión de un espacio integrable política o económicamente? ¿Podrían ser, quizás, el vehículo adecuado para una gran concertación de políticas internacionales de los países participantes del sistema, que confluyan en una sola dirección y en un porvenir común?

Para responder a estas preguntas hay que tener presente el perfil singular que presentan las Cumbres Iberoamericanas. En ellas participan, por un lado, todos los países hispanoparlantes de América Latina, incluida Cuba, más Brasil, y, por el otro, España y Portugal, a los que habrá que añadir Andorra. Se forma así un conjunto totalmente *sui generis* que no es América Latina (Haití o Belice quedan fuera), que tampoco es América (Canadá y Estados Unidos no participan del sistema y todavía no se ha encontrado la fórmula adecuada para que sí pueda hacerlo Puerto Rico) ni Europa (sólo están presentes dos países miembros de la Unión Europea —UE—, España y Portugal y hay otro, Andorra, que no pertenece a la UE). Este perfil tan peculiar y complejo implica la existencia de un todo discontinuo que se superpone con otras realidades supranacionales mayores.

De este modo, el conjunto resultante no es asimilable ni a la Organización de Estados Americanos (OEA) ni a la UE, ya que eso generaría tensiones añadidas con aquellos Estados que permanecen fuera del Espacio Iberoamericano. Pero tampoco es bueno que se plantee ocupar algunos de sus espacios o desempeñar algunas de

sus funciones. Como las relaciones hemisféricas quedan fuera, las Cumbres de las Américas, en las que participan todos los países del continente americano salvo Cuba, deben ser vistas como un mecanismo claramente diferenciado de las Cumbres Iberoamericanas. Lo mismo ocurre con algunas instancias expresamente latinoamericanas, como el Grupo de Río. De alguna forma, las Cumbres Iberoamericanas ocupan una parte del espacio de las Cumbres Unión Europea-América Latina y Caribe (UE-ALC), pero son sólo una parte de la que hay que excluir a Andorra. Eso sí, mucho más inclusiva en una de sus orillas que en la otra. Y esto es así porque España y Portugal sólo son una pequeña parte de la UE de 25 (muy pronto de 27), muy comprometidos con América Latina, pero una pequeña parte al fin y al cabo.

Esta característica tan especial también repercute forzosamente en los temas de integración. Las Cumbres UE-ALC tienen como uno de sus principales objetivos alcanzar un Acuerdo Global de Asociación entre la UE y América Latina y el Caribe. ¿Se trata de un objetivo factible y razonable? ¿O es acaso una quimera vinculada a la retórica estrechamente relacionada con América Latina? De todas formas, y esto resulta más que evidente, estamos frente a una relación sumamente asimétrica y escasamente comparable. Mientras que la UE tiene definida una PESC (Política Exterior y de Seguridad Común), por más embrionaria que ésta sea, los países de América Latina y el Caribe ni siquiera son capaces de hablar con una sola voz. Ya se mencionaron los constantes desencuentros entre México y Brasil. A esto habría que añadir las contradicciones entre la agenda, por ejemplo, de Cuba y Venezuela, marcada por la confrontación con Estados Unidos, con las de Colombia y algunos países de América Central, mucho más próximos al Gobierno de Washington. ¿Es posible conciliar ambos extremos? ¿Se puede potenciar por este camino nuestro lugar en el mundo y defender mejor nuestros intereses?

Por otro lado, sabido es el empeño de una de las partes de las Cumbres UE-ALC, concretamente la UE, en promover la integración latinoamericana, a tal punto que ha condicionado la negociación con América Latina a que ésta tenga lugar en el marco de procesos de integración subregional en marcha, como pueden ser los casos

del Mercosur, de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o de los países centroamericanos. Sin embargo, y esto resulta totalmente paradójico, los dos únicos Acuerdos de Asociación que tiene firmada la UE con América Latina son con México y Chile, dos países concretos, y no con ningún proceso de integración regional, que presentan problemas de negociación de índole y dificultades muy diversas. De todas formas, lo que está claro, y más allá de algunas ideas más o menos extravagantes que pueden estar dando vueltas, lo cierto es que las Cumbres Iberoamericanas ni son ni pueden ser el marco de ningún proceso de integración regional.

Desde esta perspectiva, se podría preguntar si las Cumbres son, o pueden ser, un instrumento útil de concertación internacional para los países miembros del sistema. Antes de responder a esta cuestión habría que señalar que en algún momento se debería discutir sobre la viabilidad o la conveniencia de mantener activas y funcionando simultáneamente las Cumbres Iberoamericanas y las Cumbres UE-ALC. Es evidente que la incorporación de Andorra ha planteado un problema adicional. En el pasado los dos países miembros del sistema de Cumbres Iberoamericanas eran España y Portugal, los dos también integrantes de la Unión Europea. Ésta no es la situación actual, ya que Andorra no forma parte de la UE de 25. Se trata de un tema a tener presente cuando se discuta la coordinación de ambas cumbres. Si bien se trata de proyectos que no son incompatibles ni contradictorios, habría que reflexionar sobre la operatividad de ambos sistemas, comenzando por la Cumbre UE-ALC, que podría llegar a tener en la próxima reunión de Viena más de 50 participantes. Por otra parte, comienzan a oírse algunas voces europeas bastante críticas con la superposición de las dos Cumbres.

Volviendo a la cuestión anterior, en este punto, como en otros relativos al funcionamiento de las Cumbres Iberoamericanas, Raúl Sanhueza tiene una postura crítica que alude a la debilidad de la capacidad de las Cumbres de concertar políticas de sus países miembros, ya que «la acción combinada de la universalización del Grupo de Río, del desarrollo de las cumbres sudamericanas y del fortalecimiento de las cumbres de las Américas debilita las posibilidades de concertación iberoamericana» (Sanhueza, 2003: 115). Con ocasión de la guerra de Irak se vieron en el Consejo de Seguridad las postu-

ras contradictorias entre España, por un lado, y Brasil y México, por el otro, relativas al papel que debían jugar las Naciones Unidas en el conflicto. La ampliación del Consejo de Seguridad es otro campo en el que será difícil encontrar acuerdos entre los países miembros. Hay, sin embargo, abundancia de temas donde más que plantear la posibilidad de coordinar políticas en organismos multilaterales se pueden lanzar iniciativas de cooperación en temas concretos, como la lucha contra el narcotráfico y otras formas de delincuencia organizadas la migración y el tráfico ilegal de personas, y la cooperación judicial.

III. ¿A QUIÉN FAVORECEN LAS CUMBRES?

Junto a lo que son o no son las Cumbres deberíamos profundizar algo en la respuesta a la pregunta de a quién o a quiénes favorece su existencia para poder avanzar algo en el análisis de su papel en el escenario internacional. De forma tradicional se asume el liderazgo español en todo el sistema, de forma tal que las Cumbres sólo serían un instrumento de la política exterior española. Se trata de un tópico y de una imagen generalizada, que la diplomacia española no ha podido neutralizar, más allá de los esfuerzos realizados. La existencia del tópico ha servido para reforzar dos efectos perversos vinculados al funcionamiento de las Cumbres. En primer lugar, la financiación del sistema, que en el caso de la SECIB (Secretaría de Cooperación Iberoamericana) fue cubierta por España en un 80%. El otro efecto, todavía más preocupante, es el sentimiento de desapego con que las opiniones públicas latinoamericanas, y también sus clases políticas y sus cancillerías, viven las Cumbres Iberoamericanas.

Parecería que se trata de un invento que favorece básicamente a España y que en ellas es poco lo que se puede obtener, más allá de cosas puntuales y el apoyo español. Más allá del tópico, lo cierto es que las Cumbres permitieron a México y a Cuba desarrollar sus propias agendas. No debe olvidarse que fueron México y España los dos grandes impulsores del sistema y que la primera Cumbre, la

de Guadalajara en 1991, se celebró en México. Cuba, por su parte, pudo ver, después de largos años, cómo su más alta representación podía participar de un foro americano, aunque sólo fuese iberoamericano. Era un modo importante, desde su punto de vista, de romper el aislamiento hemisférico al que había sido sometido por la presión de Estados Unidos, por más que eso le supusiera suscribir pomposas declaraciones en defensa de la democracia y los derechos humanos y en contra del terrorismo, algo que dista mucho de los valores que sostiene el Gobierno de La Habana.

La Comunidad Iberoamericana de Naciones no se basa únicamente en la existencia de una cultura, una historia y unas lenguas comunes. Es mucho más que eso y en los últimos años hemos visto cómo se ha potenciado la densidad de unas relaciones vividas intensamente por las distintas sociedades. En efecto, el mundo iberoamericano ha visto el surgimiento de una gran cantidad de organizaciones de todo tipo. Prácticamente no hay ningún campo de la actividad cultural, profesional, académica, deportiva o económica que no cuente con alguna asociación iberoamericana. En 1998 se celebró en Buenos Aires el IV Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector, que contó con la asistencia de más de ochocientas instituciones. El V Encuentro, en Cartagena de Indias en 2000, ya contó con la participación de más de mil representantes de todo tipo de instituciones (Mallo, 2005), una cantidad que se vio reforzada en encuentros posteriores.

La densidad de estas relaciones se ha visto potenciada en los últimos años por la intensificación de los flujos migratorios de algunos países latinoamericanos hacia Europa. La presencia de una nutrida colonia brasileña en Portugal, o de ecuatorianos, colombianos, peruanos, dominicanos o argentinos en España, es buena prueba de ello. Si en los siglos XIX y XX españoles y portugueses pudieron desarrollar su vida en América Latina, al amparo de las oportunidades y del crecimiento económico allí existentes, hoy las cosas han cambiado y se ha invertido el sentido de los flujos migratorios. Las remesas que envían los emigrantes a sus países de origen son cada vez más importantes y en algunos países representan una parte más que significativa del Producto Interior Bruto (PIB). Al mismo tiempo, se van consolidando las oportunidades de hacer negocios y crear ri-

queza a ambas orillas del Atlántico a partir de ese movimiento inicialmente imperceptible de numerosos giros de escaso nivel individual pero de una gran fuerza colectiva.

Otro elemento que favorece la densidad de las relaciones entre los distintos integrantes del sistema iberoamericano es la cooperación cultural. Entre los objetivos de la próxima Cumbre de Salamanca está el proyecto de firma de un acuerdo que fomente la diversidad cultural entre los distintos países miembros. Se trata de un buen punto de partida para estimular la explotación de la lengua española y de la cultura en español como negocio. No sólo un negocio vinculado al «entretenimiento» que tenga que ver con el mundo del audiovisual (música, televisión y otros contenidos), sino también con la prensa y el mundo editorial. Es evidente que el español no sólo es una lengua de futuro y su proyección internacional debe ser reforzada por todos, sino también un excelente campo para potenciar la cooperación internacional y la puesta en marcha de acciones coordinadas entre los distintos integrantes de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Los hispanos en Estados Unidos son una parte importante de esta actividad, aunque no la única. Sin embargo, sería necesario pensar en cómo integrarlos en el Sistema Iberoamericano. Se trata de una cuestión complicada, como ya se ha visto con Puerto Rico, dada su vinculación a Estados Unidos. De todas maneras, la aproximación al problema debe ser hecha por todos los países que se acerquen al mismo desde posiciones no patrimonialistas, ya que es la única manera de evitar problemas entre los socios del sistema.

IV. CONCLUSIONES

Desde su nacimiento, y como no podía ser de otra manera, el escenario internacional ha incidido directamente sobre el sistema de Cumbres Iberoamericanas y sobre su funcionamiento. El clima posterior al fin de la Guerra Fría favoreció su surgimiento y la existencia de un determinado formato que, entre otras cuestiones, permitía la participación de Cuba. Si bien los objetivos iniciales de favorecer

la democratización de la dictadura castrista no pudieron ser cumplidos por el carácter refractario y numantino del régimen, está claro que se trata de una de las señas de identidad de las Cumbres, y hoy por hoy, dada la composición de los gobiernos latinoamericanos, sería ingenuo e imposible plantearse la modificación del estatus de Cuba, salvo que se quiera apostar por la liquidación del sistema. De este modo, las Cumbres carecen de algo parecido a una cláusula democrática. Afortunadamente hasta ahora no fue necesario contar con ella, ¿pero cómo se reaccionará en el caso de que aparezca algún tipo de dictadura, militar, cívico-militar o civil, en la región?

La expansión de la diplomacia multilateral conocida en la última década ha servido para multiplicar las distintas cumbres en el mundo, algo que evidentemente atenta contra su funcionamiento racional, ya que somete a los mandatarios a unas demandas crecientes de viajes permanentes. A esto se suma la posibilidad de coincidencia en la celebración de algunas cumbres que sólo tiende a deslucir su celebración, como ocurrió con la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Costa Rica, en 2004, con la Cumbre de la APEC en Santiago de Chile. Por ello se hace necesario reflexionar sobre el futuro y los contenidos de las Cumbres Iberoamericanas, y no sólo en relación con las Cumbres UE-ALC y las Cumbres de las Américas, a fin de garantizar su vigencia.

Desde los inicios el sistema ha avanzado reposando en buena medida en el liderazgo español. Es obvio que sólo con el liderazgo español no se hubiera llegado a donde se llegó y hubiera sido imposible asistir al éxito relativo de las Cumbres que se vienen reuniendo ininterrumpidamente desde 1991. Es precisamente, la continuidad y la duración de las Cumbres uno de sus principales activos y un bien que debe ser preservado. Sin embargo, no se puede dejar descansar el futuro de la Comunidad Iberoamericana, y especialmente a las Cumbres, en el liderazgo español. Sólo si los países latinoamericanos asumen plenamente el proyecto, el sistema tiene futuro y, sobre todo, tendrá alguna utilidad para la política exterior española y su intención de tener una mayor presencia y proyección en América Latina. El liderazgo español es útil y beneficioso aunque, como todos los liderazgos, tiene un precio y si España quiere mantener su posición de predominio dentro de las Cumbres, es ob-

vio que deberá afrontar gastos, pero no sólo para financiar la SEGIB, que es algo que debe ser compartido por todos los países miembros del sistema, sino para responder a las demandas de sus socios. Por eso, es importante recordar que no es sólo el pasado el que nos une, también lo es el futuro. Pero ese futuro debe ser construido con el esfuerzo de todos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenal, Celestino del (2005), *De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)*, documento de trabajo del 27 de enero de 2005 en <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/169.asp>.
- Bustelo, Pablo; García, Clara y Olivé, Iliana (2004), *Estructura económica de Asia oriental*, Madrid, Akal.
- Cuadernos de la Escuela Diplomática* (2003), *Planteamientos para la reformulación del Sistema de Cumbres Iberoamericanas*, núm. 22.
- Garton-Ash, Timothy (2005), *Mundo libre. Europa y Estados Unidos ante la crisis de Occidente*, Barcelona, Tusquets.
- Kagan, Robert (2003), *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Madrid, Taurus.
- Lamo de Espinosa, Emilio (2004), *Bajo puertas de fuego. El nuevo desorden internacional*, Madrid, Taurus, 2004.
- Latinobarómetro, 2004, www.latinobarometro.org.
- «Líneas generales de orientación del debate para las tres mesas», documento de trabajo del Encuentro Iberoamericano de Sevilla, 21 y 22 de abril de 2005, organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España.
- Mallo, Tomás (2005), «La participación de la sociedad civil en el sistema iberoamericano», *Tribuna Americana*, núm. 5.
- Rojas Aravena, Francisco (2002), «Las cumbres iberoamericanas: articulando una comunidad», en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*, Chile, FLACSO, y Caracas, Nueva Sociedad.
- Sanhueza, Raúl (2003), *Las Cumbres Iberoamericanas. ¿Comunidad de naciones o diplomacia clientelar?*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- (2005): «Las Cumbres Iberoamericanas: consideraciones para su estudio», *Tribuna Americana*, núm. 5.

LA CORTA HISTORIA DE LAS CUMBRES: 1991-2004

	<i>VII Isla Margarita</i>	<i>VIII Oporto</i>	<i>IX La Habana</i>	<i>X Panamá</i>	<i>XI Lima</i>	<i>XII Bávaro</i>	<i>XIII Sta. Cruz</i>	<i>XIV San José</i>
	<i>Venezuela</i>	<i>Portugal</i>	<i>Cuba</i>	<i>Panamá</i>	<i>Perú</i>	<i>República Dominicana</i>	<i>Bolivia</i>	<i>Costa Rica</i>
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
		Se propone crear la SECIB	Se aprueba protocolo y estatutos de la SECIB	Se crea SECIB			Informe Cardoso presentado; Convenio de Sta. Cruz para crear la SEGIB	Se ratifica decisión de crear la SECIB; debate sobre reforma de cumbres
	Valores éticos	Desafíos de la globalización	Impacto de la crisis internacional	Infancia y juventud			Inclusión social	Educación
		ADAI FUNDIBEQ IBERPYPE RADI		ABINIA PICBIP	IBERGOP RILVI		CIBERAMÉRICA ILIMITA	
		II Cumbre de las Américas (Santiago)	I Cumbre UE-ALC (Río)		III Cumbre de las Américas (Quebec)	II Cumbre UE-ALC (Madrid)		III Cumbre UE-ALC (Guadalajara) Cumbre Especial de las Américas (Cancún)

LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS Y LOS RETOS DE LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

FRANCISCO ROJAS ARAVENA¹

I. AMÉRICA LATINA Y EL PROCESO DE CUMBRES

El proceso de cumbres en general y el proceso de las Cumbres Iberoamericanas en particular enfrentan grandes y sustantivos desafíos como resultado de los grandes cambios en el sistema internacional y de cierto agotamiento de los procesos iniciados a principios de la década de los años noventa. La próxima Cumbre Iberoamericana de Salamanca marcará un hito en torno a la posibilidad de reimpulsar el proceso, generando nuevas oportunidades de concertación y coordinación de políticas y orientando procesos de cooperación amplios; o bien continuará el proceso de declinación que han mostrado en los últimos años, quizá en forma mas acelerada.

El sistema internacional ha evolucionado muy rápidamente. El proceso que se abrió con el fin de la Guerra Fría se clausuró en poco más de una década. Este periodo de transición fue rico en acontecimientos que le otorgaron al sistema internacional características inéditas, en especial en las perspectivas de ampliar la cooperación entre los más diversos actores y el establecer oportunidades para el desarrollo e implementación de nuevos regímenes internacionales. Éstos contribuirían por un lado al orden internacional y, por otro, a establecer mecanismos de protección de millones de seres humanos en el mundo. Las expectativas se frustraron. Los ataques terroristas, primero en Estados Unidos y luego en diversos continentes, clausuraron en definitiva las oportunidades que se habían abierto. Con

¹ Secretario general, FLACSO. Correo electrónico: frojas@flacso.org.

ello se inició desde el año 2001 una nueva etapa caracterizada por el predominio del unilateralismo.

Es en este contexto donde debemos ubicar el desarrollo y evolución del proceso de las Cumbres Iberoamericanas. Ellas nacieron el periodo inmediato de post-Guerra Fría y buscaron constituirse en un espacio de diálogo y cooperación entre los países de la península ibérica y los países latinoamericanos y caribeños, sin discriminación política o de cualquier orden. El mecanismo ha desarrollado 14 reuniones desde 1991. Ha pasado por diversas etapas, que analizamos más adelante, y en la actualidad enfrenta retos de magnitud, dada la complejidad de los cambios en ambos lados del Atlántico y en el sistema internacional, en esta década. Los desafíos están dados principalmente por los nuevos condicionantes internacionales generados tras los atentados terroristas en Estados Unidos y el tipo de respuesta unilateral que este país ha dado. Esto ha significado una profunda crisis en el sistema multilateral, en la ONU. Las alianzas tradicionales perdieron fuerza y se han construido nuevas coaliciones que se organizan en torno a esta política unilateral de la súper o hiperpotencia global. Éstas en muchas oportunidades no poseen ni consistencia ni legitimidad, lo que les hace perder fuerza como polo de atracción efectivo en el sistema global. Las diferencias de cómo mirar el mundo se incrementaron entre España y parte importante de América Latina y el Caribe, en los últimos años, como consecuencia del seguidismo impulsado por la Administración de Aznar en temas globales respecto de las políticas de las posiciones estadounidenses. Ello, también, se ha visto reflejado en el proceso de Cumbres Iberoamericanas.

Pero no sólo el unilateralismo de Estados Unidos ha afectado la forma de mirar y actuar en el mundo, sino que también el peso relativo de la región en asuntos internacionales ha cambiado. América Latina hoy ha perdido gravitación en los temas y en la agenda internacional; es una región que se ubica en lugares muy bajos en los intereses de los grandes actores globales, Estados Unidos, Unión Europea y China. La guerra en Irak atrajo el foco de atención —aún con mayor fuerza— hacia el Medio Oriente; y todo indica que allí estarán radicadas las principales miradas y recursos de los poderes mayores en los próximos años. En forma paralela, Estados Unidos

ha acentuado una política de bilateralización de sus vínculos con América Latina, poniendo un fuerte énfasis en las cuestiones comerciales y en el acceso a bases militares en las diferentes subregiones.

El peso de los temas de la seguridad ha vuelto a ser el eje principal con el que se miran los acontecimientos y hechos internacionales. La búsqueda de acuerdos y la conformación de bienes públicos internacionales y regionales, fundados en el multilateralismo, han dejado de ocupar el rol de mayor preponderancia que tuvieron en el periodo de post-Guerra Fría. Esto ha implicado un menor peso de la diplomacia de cumbres, mas allá del agotamiento que demuestran, dado que el actor central ha tomado decisiones cruciales a espaldas y contraviniendo acuerdos del Consejo de Seguridad y cuestionando la utilidad del multilateralismo y los procedimientos de construcción de consensos internacionales. Estados Unidos ha definido, como parte de su política, la construcción de coaliciones *ad hoc* para enfrentar cada situación, más que reforzar los mecanismos multilaterales que se ha dado el sistema internacional para preservar la paz, la seguridad internacional y para promover el desarrollo y atender los temas globales que afectan al conjunto de la población y al planeta.

II. LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

Los encuentros rutinarios y periódicos de Jefes de Estado y de Gobierno se han constituido en una nueva forma de expresión del multilateralismo. Es lo que denominamos *diplomacia de cumbres*, que se relaciona directamente con la búsqueda de una nueva manera de hacer política internacional en la era de las comunicaciones y la globalización. Es un espacio en el cual el liderazgo es asumido directamente por los Jefes de Estado, quienes diseñan, crean e intervienen en foros, de mayor o menor amplitud en términos de sus participantes y de los temas que se abordan. Esta forma de diplomacia con sello presidencial constituye una forma *ad hoc* de multilateralismo. Es un escenario específico que posee un carácter infor-

mal, más allá de las rutinas protocolares en las que se encuentran inmersos los Jefes de Estado. Esta forma de relacionamiento se diferencia de la de carácter parlamentario, que ha sido la que tradicionalmente asumieron los Estados para concordar acuerdos. Ejemplos de diplomacia de cumbres de carácter reducido y selecto es el Grupo de los 7; y de carácter amplio y global, las de Jefes de Estado y Gobierno organizadas por las Naciones Unidas, a lo largo de los años noventa, sobre diversos temas, tales como infancia, desarrollo social, mujeres, vivienda, etcétera.

Las cumbres cumplen un importante papel, pues constituyen un escenario multilateral privilegiado. Dado el nivel de quienes participan y su focalización temática, ellas crean y definen la agenda subregional o levantan temáticas cruciales de la agenda internacional. Las cumbres desarrollan una gran capacidad para abordar temas emergentes de la agenda internacional. Construyen diagnósticos y buscan compartir percepciones capaces de constituir la base para el diseño de recomendaciones de política y el establecimiento de cursos de acción concertados, capaces de cambiar la realidad. Simultáneamente generan un alto nivel de visibilidad internacional. La difusión mediática sobre la reunión y temas son hechos globales. El impacto en los medios de comunicación es clave para concitar la atención de las políticas gubernamentales, ello también es el elemento crucial para motivar y crear un espacio para las ONG o las organizaciones de la sociedad civil de carácter global, que constituyen, en opinión de algunos analistas y actores, la base de una futura organización de la ciudadanía global.

Las reuniones y cumbres presidenciales se han rutinizado y ocupan una parte importante de la agenda internacional de los mandatarios. Las cumbres enfatizan en cuestiones de corto plazo, dado que se ligan fundamentalmente al impacto en la política doméstica. En este sentido, las cumbres suelen percibirse al menos como una *photo opportunity*, dado que el objetivo buscado es reforzar y legitimar políticas domésticas más allá de la coordinación internacional. Esto les da un fuerte sello coyuntural, aunque las debilita en el largo plazo.

Las cumbres cumplen distintos roles; éstos no muy son distintos de los que están previstos para las Organizaciones Internacionales

Intergubernamentales (OIG) de carácter parlamentario. En primer término, la diplomacia de cumbres manifiesta su interés en el conjunto de la agenda internacional. Es decir, no poseen «especialización», sino que abordan de manera amplia el conjunto de la agenda. No obstante, para evitar la dispersión temática de las reuniones, se coloca un punto focal de particular importancia. Esto diferencia a esta forma diplomática de las OIG especializadas que buscan producir acciones en campos específicos, sin referirse de manera amplia al contexto en el que desarrollan su acción. Las OIG de vocación global y universal, como Naciones Unidas, quedaron bloqueadas durante el periodo de la Guerra Fría en el tratamiento de distintos aspectos de la agenda global, en particular en los referidos a las misiones de mantenimiento de la paz. La ONU pudo retomar su misión por un corto tiempo, antes de quedar nuevamente bloqueada en el contexto del conflicto de Irak y las decisiones de Estados Unidos sobre esta crisis. El informe del Secretario General de la ONU «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», presentado en el mes de marzo del 2005 a la Asamblea General, desarrolla los grandes desafíos del multilateralismo.

En lo sustantivo, la diplomacia de conferencias consiste en el establecimiento de un foro o espacio privilegiado para el análisis abierto de la agenda internacional. Posee la estructura de una asamblea y en general cuenta con una secretaría *pro tempore*, para organizar las reuniones. Sus acuerdos no poseen carácter vinculante, aunque sí reflejan análisis compartidos y el grado de voluntad política de dichos consensos, que puede ser evaluado. Su accionar posee la capacidad de incidir en la agenda global y subregional, así como en las metas que se proponen las OIG sobre las cuales inciden.

La institucionalidad multilateral de tipo parlamentario cumple importantes roles en torno a la construcción de consensos fundamentales en la estabilidad y el orden internacional. Desde el punto de vista del rol que las cumbres poseen, son aplicables las cuatro categorías en las que Manuel Medina sistematizó el papel de las OIG tradicionales. Éstas son:

- a) *Articulación*. Se establece un foro para el debate general en el cual se manifiestan demandas, exigencias y posiciones y en donde se articulan consensos y diferencias respecto al diagnóstico y los cursos de acción. La capacidad de articulación se expresa tanto multilateralmente como en que en este espacio también se facilitan los diálogos subregionales y bilaterales.
- b) *Agregación*. En el acercamiento a la agenda internacional se establecen bloques o se conforman «paquetes de propuestas» tendientes a aglutinar la voluntad política de los principales actores estatales representados en el foro. El sentido de construcción de comunidad se expresa con particular importancia en esta capacidad de aglutinar y agregación de intereses.
- c) *Socialización*. La forma del debate, las negociaciones previstas para culminar en una declaración socializan visiones de futuro y percepciones sobre la realidad. También contribuyen al disciplinamiento de actores respecto de decisiones colectivas. La importancia de la socialización no implica la efectiva universalización del mecanismo. De hecho, hay Estados que son excluidos de los procesos de diplomacia de cumbres.
- d) *Transacción*. Como producto de los procesos anteriores, en este foro es posible establecer compensaciones y transacciones que se manifiestan en acuerdos comúnmente aceptados por todos los participantes. Si bien los acuerdos no poseen carácter vinculante, dependerá del grado de voluntad política de los miembros la posibilidad de impulsar su efectivo cumplimiento mediante la aplicación de incentivos y sanciones.

Al evaluar el proceso, podemos afirmar que la búsqueda y el diseño de nuevos instrumentos que lleven a la formación de normas e instituciones internacionales, como producto de la diplomacia de cumbres, están lejos de alcanzar aún un nivel crítico. Es más, todavía se está en una etapa de coordinación básica, sobre áreas de políticas simples. Aun esto se desarrolla con grandes dificultades.

La transferencia de potestades desde el ámbito soberano nacional al ámbito subregional e internacional es todavía limitada y reducida. Incrementarla llevará tiempo y requerirá de un esfuerzo político sostenido, acorde con el creciente proceso de internacionalización. Ningún Estado, ni siquiera los más débiles, está por resignar, sin compensaciones, sus capacidades de decisión soberana. Aunque, por otra parte, todos —incluidos los más poderosos— reconocen la necesidad de concordar y articular políticas, que deberían expresarse en normas y regímenes internacionales vinculantes y en la constitución de bienes públicos internacionales.

El desarrollo de la diplomacia de cumbres, a lo largo de la década de los noventa, y en los cinco primeros años de esta década, evidencia un exceso de iniciativas. Esto se manifiesta en el incremento constante de la brecha entre los compromisos que se asumen y la ejecución de los mismos. Una evaluación de los acuerdos establecidos en las principales cumbres que involucran a los países latinoamericanos muestra la gran cantidad de iniciativas, lo que les ha hecho perder, a lo largo del tiempo, el principal elemento de éxito, como era la focalización en temas particulares, en un contexto definido de manera compartida.

Las cumbres tienden a efectuar declaraciones sobre un abanico de iniciativas que reducen su capacidad de operacionalización. Cuando analizamos la práctica de la inserción latinoamericana en el proceso de cumbres, tenemos un cuadro que nos muestra casi 1.200 iniciativas a lo largo de la década de los años noventa, sólo para cuatro de las principales cumbres en las cuales se encuentra inserta la región: las Cumbres Iberoamericanas, las Cumbres del Grupo de Río, la de la APEC y las Cumbres de las Américas. Si miramos sólo las Cumbres Iberoamericanas, notamos que el número de iniciativas que se promueven fueron muy altas. En una evaluación que realicé para el periodo 1990-1999 las Cumbres Iberoamericanas concentraban cerca del 40% de las iniciativas generadas por esas cuatro cumbres. Todo ello dificulta de manera muy importante la capacidad de seguimiento. Es por esta razón que muchas veces se escuchan críticas en las distintas opiniones públicas muy fuertes respecto a la inoperancia que tienen las Cumbres, o bien en el cuestionamiento del para qué sirven este tipo de encuentros.

La diplomacia de cumbres es un proceso en marcha, y requiere de una evaluación. Es necesario generar una perspectiva amplia de análisis sobre esta nueva forma de multilateralismo. Es preciso tener un mejor diagnóstico, una perspectiva del sentido de misión estratégica que posee este tipo de relacionamiento. También visualizar las formas en que otros actores, en particular, desde la sociedad civil, buscan insertarse en el proceso.

Tres aspectos esenciales son deficitarios. El primero es la débil institucionalidad; el segundo, el bajo grado de apertura a las organizaciones de la sociedad civil, y el tercero es el exceso de propuestas. Sin embargo, aun reconociendo estos déficit, es posible destacar que esta nueva forma de multilateralismo *ad hoc*, que se genera a partir de la diplomacia de cumbres, posee una gran capacidad para cambiar el entorno.

III. MULTILATERALISMO COOPERATIVO

Si miramos de qué manera las cumbres contribuyen desde una perspectiva de más largo plazo, podemos señalar que lo hacen a través del multilateralismo cooperativo, una forma específica de multilateralismo que ubica en la cooperación su foco central, lo cual permite catalizar el proceso, hacerlo eficiente y medir sus resultados específicos. El resultado de la cooperación no es un producto automático. Éste debe ser construido. Uno de los principales espacios en los cuales hoy día se construye la cooperación es a través de esta forma de diplomacia de conferencias. Ubicar allí la perspectiva de «cooperar como primera idea» requiere de un hábito esencial, el de colocar a la cooperación como la herramienta privilegiada y catalizar en acciones concretas los consensos. Lo anterior significa invertir en cooperación como una cuestión fundamental para la estabilidad. Sin embargo, la voluntad política no es suficiente, se requiere reforzar los marcos institucionales. De ahí la importancia del diseño de los bienes públicos internacionales, a ser concordado en el marco de regímenes internacionales formales. La construcción de normas regionales y globales

facilitará la articulación de consensos y el establecimiento de mecanismos para resolver las diferencias en una perspectiva cooperativa.

El multilateralismo cooperativo cumple con diversas funciones. Entre ellas podemos destacar las siguientes:

- Fomenta la construcción de consensos.
- Incorpora más actores al debate, las definiciones y los cursos de acción.
- Promueve marcos institucionales flexibles para la participación y vinculación con diversos actores.
- Democratiza las decisiones sobre los bienes públicos internacionales.
- Establece un marco conceptual que posibilita nuevos diseños para una arquitectura global y regional.
- Desarrolla nuevas redes de vinculación sobre temas específicos o para enlazar de manera más horizontal los distintos actores.
- Reconoce los cambios en la soberanía.
- Incorpora el valor de la identidad en el contexto de la interdependencia global.

Sobre la base de lo anterior, este multilateralismo, al cual se debería adscribir la diplomacia de cumbres, como perspectiva de acción, facilita y vehiculiza las transacciones y se transforma en un instrumento esencial para la concreción de la cooperación en el nuevo mundo globalizado.

Desde el ámbito académico se debe fomentar el estudio, monitoreo y seguimiento de las iniciativas que impulsa la diplomacia de conferencias. Ello permitirá evaluar el grado de cumplimiento de los compromisos y de los acuerdos y también evaluar los efectos que las medidas y cursos de acción propuestos poseen en las diversas sociedades. También si el diseño institucional definido posibilitará cumplir con las tareas encomendadas. En definitiva, es necesario generar espacios de reflexión sobre lo que ha ocurrido con el multilateralismo en general y con la diplomacia de cumbres en particular, a fines del siglo XX y a inicios del siglo XXI.

Los resultados permitirán una construcción conceptual que nos facilitará efectuar recomendaciones de políticas adecuadas, al menos en tres niveles fundamentales:

1. Sobre los valores e intereses compartidos que conlleva el desarrollo de la diplomacia de cumbres. Su impacto en las diversas sociedades.
2. Sobre los sistemas y formas de cooperación, comprendiendo de mejor manera los mecanismos de acción.
3. Y en tercer término, evaluar la conformación de un pensamiento similar que contribuya a generar una perspectiva de comunidad más amplia.

Esto último posee una importancia fundamental en la vinculación hemisférica; y principalmente en los vínculos entre América Latina y Europa, dado que es en Occidente donde se ha conformado un régimen internacional de facto, que es el que establece los principales designios y derroteros del sistema internacional global y ha fijado las reglas básicas para el comportamiento internacional y los espacios para la política exterior de los países latinoamericanos.

IV. LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

El proceso de Cumbres Iberoamericanas efectuará su reunión número 15 en Salamanca, España, en el contexto de conmemoración de los treinta años de reinado del rey Juan Carlos, actor individual de la mayor gravitación a lo largo de este proceso. Habrá una nueva secretaría, una Secretaría General del mecanismo que se estrenará con esta reunión. Esta Cumbre será un parteaguas del mecanismo. En efecto, en un periodo de quince años se han desarrollado encuentros anuales en diversos países.

A lo largo de estos años, se ha constituido una pirámide que articula el proceso, pero que a la vez lo complejiza. En la cúspide se encuentra la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, es la Cumbre Iberoamericana propiamente dicha. Estos encuentros cumbre

reúnen a 23 jefes de Estado y de Gobierno. En un segundo escalón se encuentran las reuniones de los ministros de Relaciones Exteriores de los 21 Estados participantes en el mecanismo. En el caso de España y Portugal, se encuentran diferenciadas las funciones de jefe de Estado y de Gobierno, por lo que participan ambos en las reuniones. Un tercer nivel lo constituyen los coordinadores nacionales del proceso, así como los encargados o responsables de cooperación nacionales. Como parte de un abanico complejo de vinculaciones, se deben destacar las reuniones sectoriales iberoamericanas, establecidas por reuniones de ministros sectoriales de las más diversas áreas. Finalmente, se pueden señalar 18 ámbitos en los cuales se desarrollan proyectos específicos de cooperación. Lo anterior genera una densa red de vinculación, aunque cabe destacar que los lazos entre los programas de cooperación con los análisis y decisiones de los niveles superiores de la pirámide poseen escasa vinculación. Una Secretaría Pro Tempore se encarga de organizar las reuniones anuales de la cumbre.

Con el fin de darle mayor coherencia al mecanismo, se creó en primera instancia, en la Cumbre de La Habana, en 1999, la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, SECIB. De manera sorpresiva, España sugirió cambiar esta instancia de coordinación por una nueva, la Secretaría General Iberoamericana, en el año 2002. Si bien en el diseño ambas secretarías poseen funciones similares, la segunda busca darle un mayor peso político a la coordinación, más que quedar definida por la ejecución de programas de cooperación. Sin embargo, como señalo más adelante, no resolvió de manera adecuada las relaciones entre la nueva SEGIB, en proceso de formación, con las Secretarías Pro Tempore, encargadas de efectivizar las Cumbres anuales en los diversos países parte del mecanismo.

Las temáticas abordadas por las Cumbres han sido muy variadas, y en ellas se han tomado múltiples acuerdos e iniciativas. Si analizamos las temáticas analizadas por los jefes de Estado y de Gobierno en las Cumbres Iberoamericanas, desde el año 2000 a 2004, se destacan al menos 17 temas recurrentes en ellas.

En este trabajo destacamos tres etapas distintivas, claramente diferenciadas: *a)* surgimiento y desarrollo, entre 1991 y 2001; *b)* momento de transición, desde la Cumbre de Bávoro, 2002, a la Cum-

bre de San José, 2004; c) etapa de relanzamiento o de declinación de la iniciativa, a partir del desarrollo que se le dé al mecanismo en Salamanca. En este trabajo me referiré sólo a las dos últimas etapas.

V. LA ETAPA DE TRANSICIÓN, DE LA CUMBRE DE BÁVARO A LA DE SAN JOSÉ

Si el balance de la década 1991-2001 mostró debilidades, es necesario adicionar el cambio en la política española, en donde más que mirar a Iberoamérica el Gobierno de Aznar miró a las relaciones transatlánticas, incluso por encima de los vínculos comunitarios europeos. Esta nueva perspectiva española rompió lazos fundamentales que nucleaban lo iberoamericano. A lo anterior se debe señalar que, con relación al rol de Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad, se manifestaron profundas diferencias en el seno del Consejo de Seguridad. Por ello, desde la Cumbre de República Dominicana en el año 2002 hasta la Cumbre de Costa Rica en el año 2004, podemos calificarlo como un periodo de transición conflictivo.

La XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, reunida en República Dominicana el 15-16 de noviembre del 2002, analizó una propuesta española que tomó por sorpresa a la práctica totalidad de los asistentes. A menos de tres años de creada la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, propuso crear la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Este hecho reafirmó las perspectivas críticas sobre el hegemonismo español sobre el proceso de las Cumbres. Esta política de «unilateralismo y secretismo», como la ha denominado Celestino del Arenal, aumentó las desconfianzas entre los actores más relevantes de este proceso. México fue sorprendido con la propuesta; cabe destacar que el secretario de la Cooperación Iberoamericana en funciones es un diplomático mexicano, Jorge Alberto Lozoya, que no estaba informado en absoluto de esta nueva propuesta. Las visiones más críticas, como la de Raúl Sanhueza, reafirmaban que propuestas de este tipo limitaban las reglas de construcción de consenso y evidenciaban que «la conferencia iberoamericana se encuentra determinada por la acción español-

la. Bajo una apariencia multilateral, las cumbres trasuntan un carácter bilateral (España frente a América Latina)».

Si bien la cumbre se abocó a analizar cómo generar mayor cohesión interna, la propuesta no dejó de sorprender. Para viabilizar la reflexión y la toma de decisiones tendientes a crear la SEGIB, se encargó al presidente Fernando Henrique Cardoso, quien estaba por dejar el cargo, la elaboración de un documento que permitiera responder a los nuevos desafíos.

El *Informe Cardoso* fue presentado en la XIII Cumbre Iberoamericana, celebrada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 14 y el 15 de noviembre de 2003. Allí se aprobó el Informe, que analizamos más adelante, y se abrió un periodo para la suscripción del Convenio para la creación de la Secretaría General Iberoamericana.

V.1. *El Informe Cardoso*

El Informe presentado por el ex presidente de Brasil buscó contribuir a lo que fue definido como el principal mandato: otorgar una mayor cohesión interna y presencia internacional a la comunidad iberoamericana. El informe parte por destacar los grandes cambios en el sistema internacional desde 1991, cuando se constituyó este mecanismo de cumbres. Destacó que en ese momento la tónica era de apertura de nuevos espacios, en cambio, a fines del año 2003, el ambiente internacional era mucho menos alentador; el multilateralismo se encontraba en crisis como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre y «sus desbordamientos» en la forma de combatirlo fuera de la juridicidad internacional bajo el impulso unilateral y en contravención con las normas de las Naciones Unidas.

El Informe indicaba que la reafirmación de los valores iberoamericanos, dadas las condiciones políticas existentes, podían fundamentar la búsqueda de un mayor entendimiento y cooperación internacional. En el Informe se destaca un concepto central, *la convivencia*, concepto que, según señala el texto, no posee una traducción literal en otros idiomas y refleja el sentido y búsqueda para establecer y crear un espíritu de comunidad. En esta convivencia en el contexto iberoamericano confluyeron valores como la paz, la de-

mocracia, la protección de los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Sin embargo, podemos destacar que la diferencia de opiniones y visiones entre la Administración de Aznar y los mayores países latinoamericanos produjo una fractura muy importante. El alineamiento de la Administración española con las políticas de la Administración de George W. Bush en torno a la guerra en Irak fue contraria a las posiciones detentadas por México y Chile en el Consejo de Seguridad, que reflejaban el posicionamiento de los países mayores de la región.

El Informe señaló la importancia y extensión de los programas de cooperación. En relación con los temas cruciales, sugirió algunas recomendaciones importantes que será necesario releer y reafirmar en el momento del relanzamiento de esta iniciativa, que deberá estar a cargo de España en la Cumbre de Salamanca. Entre estos aspectos cabe destacar:

1. Crear un espacio reservado para el diálogo privilegiado entre los jefes de Gobierno.
2. Desarrollar un espacio para un mayor conocimiento y confianza recíprocos entre los jefes de Estado.
3. Promover una declaración concisa, evitando el tipo de declaraciones suscritas hasta la fecha.
4. Tratar el tema de la periodicidad de las Cumbres en el que no hay una única posición, dada la diferencia existente entre los países, sobre mantenerla anual o transformarla en una reunión bianual.
5. Identificar objetivos específicos de concertación iberoamericana. Entre ellos, la defensa de la diversidad cultural; para ello, desarrollar iniciativas, tanto en la UNESCO como en la OMC. Establecer un reconocimiento mutuo de títulos universitarios.
6. Desarrollar y armonizar las legislaciones nacionales en materias y sectores económicos estratégicos, tales como energía y telecomunicaciones.
7. Crear y fortalecer agencias de valuación de riesgos iberoamericanas. Y a la vez establecer un código internacional de conducta para las agencias que realizan evaluación de riesgos.

8. Sobre la SEGIB, reafirmó la necesidad de una instancia permanente, con el fin de darle continuidad al proceso y, sobre todo, sirviendo como arena privilegiada para la concertación política.
9. Crear un Comité Permanente de Concertación.
10. Constituir un equipo que diese continuidad política al proceso pasando de una *troika* a un quinteto, constituido por quienes sirvieron en la última, en la actual y en la futura Cumbres, a los cuales se unirían dos países escogidos por el secretario general.
11. Sobre nuevos ingresos, destacó como condición esencial la condición de Estado soberano, ubicado en el espacio geográfico iberoamericano y cuyo idioma oficial fuese el portugués o el español.

La forma de trabajo seguida por el presidente Cardoso fue vista con recelo por los países más pequeños y se señaló que hubo una débil participación de los países latinoamericanos en la gestación del Informe. Sin embargo, el Informe Cardoso apuntó a los temas de fondo.

Desde mi visión y perspectiva, si tuviese que sintetizar las recomendaciones, éstas en mi criterio se reducen a una: *repolitizar* el mecanismo de cumbres, con el fin de darle una mayor gravitación en el sistema internacional y de esta forma compensar en parte los déficit de la gobernanza global, por inoperancia o bloqueo de las organizaciones centrales en el sistema global.

V.2. *El Convenio de Santa Cruz constitutivo de la SEGIB y su estatuto*

En Costa Rica, en la XIV Cumbre Iberoamericana, se aprobaron los Estatutos de la Secretaría General Iberoamericana, que se creó mediante el Convenio de Santa Cruz de la Sierra, que ya había sido firmado por los 21 países y se encuentra en proceso de ratificación en los Congresos nacionales.

El Convenio consta de 14 artículos y dos disposiciones transitorias, precedidos de 11 considerandos que efectúan un rápido reco-

rrido del proceso de Cumbres. En lo fundamental, el convenio crea la Secretaría Iberoamericana y establece sus objetivos.

El personal superior está constituido por un Secretario General Iberoamericano, un Secretario Adjunto y un Secretario de Cooperación Iberoamericana. Éstos durarán en funciones cuatro años, pudiendo ser reelegidos por un nuevo periodo; deberán ser nacionales, de países diferentes, y desarrollarán sus funciones con plena independencia. Contarán con los privilegios e inmunidades propios del cargo.

Cabe destacar que tanto el Convenio como los Estatutos no alcanzaron la gravitación política que el Informe Cardoso proponía. El Comité Permanente de Concertación no fue incluido en la estructura de la nueva secretaría. Por otra parte, se evidencia que continuará la tensión entre el rol de la SEGIB y las funciones de las Secretarías Pro Tempore encargadas de la preparación de las Cumbres. La lectura e interpretación del Estatuto podría generar miradas que dejen a la SEGIB en una situación subordinada a las Secretarías Pro Tempore, con lo cual la búsqueda de una mayor coherencia en la agenda y el establecimiento de espacios de diálogo informal se verán reducidos, si las demandas coyunturales del país organizador de la Conferencia así lo demandan.

En definitiva, la naturaleza de la SEGIB perdió su carácter político para pasar a constituirse en un «apoyo institucional, técnico y administrativo a la conferencia iberoamericana», según lo establece el primer artículo de los Estatutos.

Con relación a las finanzas, se indica que se establecerá una escala de cuotas, sin embargo, será muy difícil cambiar el carácter voluntario de los aportes. En este sentido, el mayor esfuerzo económico lo realiza la diplomacia española, con más de un 80% del presupuesto. El aporte portugués es meramente simbólico, no alcanza al 2%, y los dos países mayores de América Latina, Brasil y México, contribuyen con alrededor del 5% cada uno. Si se analiza el estado de las contribuciones de los Estados latinoamericanos a distintos organismos multilaterales, constatamos que las deudas se acumulan anualmente y no se perciben soluciones para el cumplimiento de las obligaciones ya asumidas, con lo cual es difícil presumir que incrementen sus aportes a la SEGIB y al proceso de Cumbres Iberoamericanas.

Cuando se alcancen las siete ratificaciones del Convenio de Santa Cruz, entrará en vigor la SEGIB. Está prevista una reunión extraordinaria de cancilleres en Portugal, en el mes de mayo, para designar por consenso al nuevo Secretario General Iberoamericano. El actual director del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, es el nombre de consenso para asumir la secretaría. Sin embargo, éste no ha señalado formalmente que está dispuesto a asumir este consenso, el cual debe materializarse en la reunión de mayo. Se parte del supuesto de que él renunciará en algún momento del mes de abril a su cargo en el BID. Es una situación compleja en lo formal, pero de fácil resolución si existe consenso y una clara voluntad política. En todo caso, nadie parece ponerse en una situación en la cual, por cualquier razón, este importante líder de la integración latinoamericana decidiese optar por otro camino.

La reunión extraordinaria de cancilleres del mes de mayo abrirá el proceso hacia la Cumbre de Salamanca. Ésta debería constituirse en el momento de relanzamiento del proceso.

VI. NUEVO RELANZAMIENTO O DECLINACIÓN DE LA INICIATIVA: LA ETAPA ACTUAL

Una preocupación fundamental de las cancillerías latinoamericanas será abordada en la próxima cumbre de cancilleres del Grupo de Río. En el punto sexto de la agenda se indica «cuestiones que se suscitan por la multiplicación de foros y eventos». Éste es un tema fundamental, sobre todo si se considera lo ocurrido en la última Cumbre Iberoamericana, en Costa Rica, en la cual faltaron seis jefes de Estado, evidenciando un fuerte agotamiento del proceso.

El relanzamiento de esta iniciativa debe superar y mejorar la propuesta de diseño recién acordada. Éste es quizá el mayor obstáculo, dado que un mal diseño perjudicará la articulación de intereses. Cabe destacar que una de las falencias principales, señalada hace más de una década por Celestino del Arenal, está radicada en este punto. Él señalaba que el proyecto de Comunidad Iberoameri-

cana de Naciones «no ha propuesto un diseño concreto y específico de articulación jurídico-formal de dicho proyecto».

El cambio en el gobierno español y la reafirmación de los principios multilaterales efectuada por el presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, posibilitan mirar desde una nueva perspectiva la vinculación entre España y América Latina, reduciendo la imagen hegemónica del pasado reciente.

Las cumbres en general, y las Cumbres Iberoamericanas en particular, enfrentan grandes desafíos. Éstos, como hemos señalado, se derivan tanto de su propio proceso de agotamiento como de los grandes cambios en el sistema internacional y el fuerte peso del unilateralismo que en él se expresan. No obstante, es necesario repensar iniciativas que permitan darle más fuerza y vigencia a la cadena multilateral en las cuales se construyan visiones y consensos políticos, y se establezcan acuerdos para la cooperación y protección mutua.

VI.1. *Los desafíos del proceso*

Entre los principales puntos que deberán ser superados se encuentran los referidos a: la periodicidad, los temas de agenda, las falencias institucionales, los cambios en el peso relativo de los actores en el sistema internacional, la reafirmación de lo cultural en el marco global como elemento central, los temas presupuestarios, y un último punto crucial, la confianza entre los actores participantes en el proceso.

VI.1.1. La periodicidad

Este tema se ha transformado en un elemento determinante de la factibilidad para reunir a los jefes de Estado y de Gobierno. La periodicidad anual significa que los jefes de Estado deben atender algún tipo de cumbre cada dos meses, lo que complejiza su calendario de trabajo y genera críticas en los sistemas políticos domésticos, los cuales poseen urgencias en temas relevantes para sus sociedades

y, por otro lado —casi sin distinción—, mantienen visiones parroquialistas.

Los países latinoamericanos participan en al menos 5 cumbres regulares, la Cumbre de las Américas, la Cumbre Iberoamericana, la Cumbre América Latina-Unión Europea, la Cumbre del Grupo de Río y la de Naciones Unidas. Adicionalmente, hay que agregar una o dos cumbres subregionales, como son, en el caso de los países sudamericanos, la de la Comunidad Andina y el MERCOSUR, a las cuales se agrega ahora la Cumbre Sudamericana. En el caso de los países centroamericanos se encuentra la cumbre semestral de la subregión. En el caso de México, Perú y Chile, se debe agregar la Cumbre anual de la APEC.

La periodicidad anual para cumbres que analizan los mismos temas y que poseen un muy bajo o ningún grado de coordinación muestra cada vez más dificultades y reafirma las tendencias al agotamiento del proceso. De allí que la sugerencia de que las Cumbres se realicen cada dos o tres años podría permitir una mejor calendarización, asegurando cada una de ellas el impacto político correspondiente, así como los adecuados trabajos preparatorios.

En el caso latinoamericano y europeo se superponen las iniciativas referidas a las cumbres entre los países de nuestra región, anuales en el caso iberoamericano y cada tres años las Cumbres Unión Europea-América Latina. Además de las dificultades de calendarizar las cumbres, es destacable que en el caso de la Cumbre Unión Europea-América Latina, en su próxima cita en Viena, en el año 2006, congregará a 50 jefes de Estado y de Gobierno, es decir, en esta reunión se tendrá una representación del 25% de las Naciones Unidas.

VI.1.2. Los temas de agenda

La superposición de agendas entre las diversas cumbres es uno de los mayores problemas, generan duplicación y evidencian una falta de coordinación importante. Al no haber un seguimiento formalizado de las iniciativas, y haber una muy baja conexión entre las agendas propuestas, se pierde energía y se duplican los recursos. La superposición de fechas en muchos casos, dada las complicaciones de los

calendarios, muestra crecientes dificultades en la preparación de los documentos que sirven de base para el desarrollo de iniciativas sustantivas. Si los jefes de Gobierno tienen una sobrecarga de agendas, por la cantidad de temas que deben atender anualmente, éstos se multiplican en el caso de los cancilleres, que deben participar en las reuniones preparatorias que revisan los documentos finales. Si esto es así, la sobrecarga de trabajo, las tensiones para ajustar fechas de los coordinadores nacionales que llevan las cumbres, que, en general, recaen en la misma persona, son aún mayores.

Es fundamental interconectar las agendas, poder establecer una mayor sintonía fina entre los temas que se analizan, para de esta manera establecer prioridades efectivas y que respondan a un fuerte consenso del conjunto de los actores participantes.

Es necesario que las cumbres puedan abordar una agenda sustantiva. Ésta, más que ser amplia, debe profundizar en los grandes debates en el sistema internacional y en los problemas globales que afectan al mundo y a cada una de sus subregiones. En ese sentido, en las agendas deberían ocupar lugares prioritarios las Naciones Unidas, en particular los temas de la paz, la estabilidad, la seguridad y el desarrollo, vistos tanto a través de la reforma de la Asamblea y del Consejo de Seguridad, y ECOSOC, como de los organismos especializados. En mi criterio las proyecciones de los seis temas principales en los próximos años son las siguientes: migraciones, gobernabilidad democrática, cohesión social y equidad, medio ambiente, seguridad y los avances en los procesos de compactación e integración comercial, económica y política. Interconectar las agendas de las cumbres facilitará la concreción de acuerdos y sus seguimientos.

VI.1.3. Falencias institucionales

Es necesario establecer, tanto en cada uno de los países como en cada mecanismo de cumbres, un diseño internacional adecuado para el cumplimiento de las tareas que se han propuesto. Como señalamos, los diseños deficitarios producirán problemas y bloquearán el proceso. Se generarán propuestas de cambios sucesivos, dado

que no se concretó un diseño que respondiese a las demandas planteadas. Éste puede ser el caso de las Cumbres Iberoamericanas. La nueva instancia creada deberá perfilarse desde un inicio en los márgenes que le otorga su estatuto para cumplir su misión; de lo contrario, en un corto tiempo será necesario hacer una reforma profunda y establecer un nuevo convenio.

VI.1.4. Cambio en el peso de los actores

En la actual coyuntura internacional, América Latina y el Caribe muestran un muy bajo peso internacional. Se constata una pérdida de importancia y de interés desde los principales actores del sistema internacional. Ello dificulta el diálogo político, dado que las prioridades de los actores centrales se ubican en otras regiones. Es por esta misma razón que desde los líderes de América Latina y el Caribe debería haber un interés marcado en este tipo de diálogos, ya que les otorga un espacio de debate en la agenda global.

VI.1.5. La influencia de los aspectos culturales

Quinientos cincuenta millones de personas viven en un ambiente cultural definido por los dos idiomas iberoamericanos, el español y el portugués. Ésta es la gran fortaleza que puede ser desarrollada y proyectada por las Cumbres Iberoamericanas.

Un esfuerzo esencial deberá convocar a descubrir formas de incorporación de la población hispana en Estados Unidos, allí se calcula que son más de 30 millones de personas, es decir, es el equivalente a un gran país de las Américas. Establecer mecanismos para incentivar vínculos más permanentes no sólo contribuirá a forjar lazos culturales importantes, sino a contribuir a que las visiones de esta importante población tengan un nexo identitario mayor. Esto, además, permitirá encontrar mejores formas de amplificar el impacto de las remesas.

VI.1.6. Presupuesto

Establecer mecanismos permanentes que posibiliten el mantenimiento de foros multilaterales es de vital importancia. Los mecanismos de cumbres no han establecido mecanismos de este tipo, cada país anfitrión cubre los gastos básicos de la reunión; los países pequeños y más endeudados tienen dificultades para auspiciar reuniones.

En el caso de la SEGIB se espera que el conjunto de los actores cubra el presupuesto, pero, como indicábamos más atrás, los países de América Latina y el Caribe tienen importantes atrasos en el cumplimiento de sus contribuciones a los organismos internacionales, incluidos algunos de los países mayores. En este campo también será necesario pensar en nuevas alternativas que generen recursos regulares para el desarrollo de las iniciativas básicas y prioritarias y buscar medios «por proyecto» para algunas otras.

VI.1.7. Cuál es el grado de confiabilidad entre los actores

La confianza es una cuestión central en el relacionamiento entre los actores. Es necesaria para impulsar el diálogo, para establecer acuerdos y para llevarlos a cabo. Sin confiabilidad no se logrará avanzar en la cooperación ni en la asociatividad. La confianza es un activo de gran importancia sobre el cual se desarrolla la predictibilidad, esencial para todo tipo de interacciones.

Un problema de primera magnitud es que la confianza entre los líderes latinoamericanos y caribeños es muy baja. También la que se expresa en los líderes de ambos lados del Atlántico.

¿América Latina es confiable para concordar y llevar adelante acuerdos?, ¿sus países líderes cumplen sus ofertas? La respuesta que entregan diplomáticos de Europa especializados en nuestra región es negativa, las proyecciones son pesimistas. Indican que la actitud en política internacional y en ciertos relacionamientos es *nai-ve*, casi «infantil», la consecuencia de ello es que el nivel de consulta tiende a reducirse y la búsqueda de concertación es cada vez más limitada.

Es esencial que los líderes de la región puedan encontrar formas efectivas que permitan superar este importante déficit, ello no significa desconocer diferencias de intereses o interpretaciones diversas sobre los mismos temas. Por el contrario, significa reconocer esta situación para poder definir con claridad las áreas en las que es posible concretar acuerdos efectivos y llevarlos adelante. Lo que más reduce el nivel de confianza son las promesas no cumplidas. En este sentido, el exceso de promesas de la diplomacia de cumbres le resta confiabilidad a las declaraciones y devalúa al conjunto del mecanismo y sus líderes.

VII. REFLEXIONES FINALES

Las Cumbres Iberoamericanas han pasado por diversas etapas, en este momento se encuentran en una importante encrucijada, las alternativas que surjan de la Cumbre de Salamanca marcarán su futuro, ya sea de relanzamiento o el de un statu quo que sólo tendrá como derrotero posible su declinación. Ésta es una gran responsabilidad de esta Cumbre en España para todos los actores, pero en especial para el país anfitrión, e incluso para su jefe de Estado, dado su rol de fundador de este proceso de Cumbres Iberoamericanas.

En el ámbito de la cooperación el potencial es muy alto, la mirada a la gran extensión de los programas de cooperación muestra que es mucho lo que han realizado los países coordinados en las iniciativas iberoamericanas; es poco lo que se conoce y lo que se difunde. Esta falencia limita desarrollar nuevas iniciativas u otras que le den un efecto multiplicador a lo que se realiza.

Relanzar las Cumbres Iberoamericanas significa en primer lugar fortalecer su sentido político más general, el que le da sentido a cada uno de los ámbitos en los que se expresa. Fortalecer el *mecanismo de cumbres* es otorgarle a esta pieza angular su rol de articulador del conjunto del sistema, tanto en lo referido a los aspectos de cooperación como los que definen la identidad y los valores compartidos. Las Cumbres Iberoamericanas recogen y se nutren de un *espacio iberoamericano* en el cual se desarrollan múltiples iniciativas de cooperación y de vinculación en redes en muy diferentes áreas.

Lo iberoamericano también se expresa en la constitución de una *comunidad* que comparte valores e historia.

Avanzar en ideas e iniciativas para resolver los desafíos presentes permitirá:

- a) consolidar un foro multilateral de carácter simétrico, en donde prime el multilateralismo cooperativo y la participación;
- b) definir de mejor manera su perfil e identidad distintiva, sobre la base del fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana;
- c) proyectar la visión que surge del mecanismo en el sistema internacional impulsando programas solidarios basados en un espacio en el que interactúan Estados y la sociedad civil.

Resolver los desafíos reseñados significará que se fortalecerá el mecanismo iberoamericano, se consolidará el espacio iberoamericano y se proyectará la comunidad en el sistema internacional.

Abril, 2005

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arahuetes, Alfredo e Isbell, Paul (2005), *Amistades peligrosas y parejas ideales; el índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española*, Documento de Trabajo, Madrid, Real Instituto Elcano.
- Arenal, Celestino del (1994), *La política exterior española hacia Iberoamérica*, Ed. Complutense, Madrid.
- (2004), *¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas?*, Documento de Trabajo 2004/12 (28 de junio de 2004), Madrid, Real Instituto Elcano.
- (2005), *De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)*, Documento de Trabajo 2005/7 (15 de febrero de 2005), Madrid, Real Instituto Elcano.
- Cardoso, Fernando Henrique (2003), «Informe a la XIII Cumbre de Santa Cruz de la Sierra», Bolivia, 2003.
- Castells, Manuel y Serra, Narcís (eds.) (2004), *Europa en construcción: Integración, identidades y seguridad*, Barcelona, CIDOB.

- Cumbres Iberoamericanas, *Documentos Oficiales y Declaraciones de las Cumbres*, 1991 a 2004.
- Cumbres Iberoamericanas (2003), *Documentos Oficiales: Convenio de Santa Cruz de la Sierra, Constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana*.
- Cumbres Iberoamericanas (2004), *Documentos Oficiales: Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana*.
- Grabendorff, Wolf y Seidelmann, Reimund (eds.) (2005), *Relations between the European Union and Latin America*, Nomos.
- Maihold, Gunther y Maurer, Andreas (2005), «New Impulses from Europe's South», *SWP Comments*, Berlín, marzo.
- Malamud, Carlos (2005), *La política española hacia América Latina; primar lo bilateral para ganar lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la Independencia*, Documento de Trabajo, Madrid, Real Instituto Elcano.
- y Mallo, Tomás (2004), *La Cumbre Iberoamericana de Costa Rica: ¿El declive de las Cumbres o una Cumbre de transición?*, ARI 192, Madrid, Real Instituto Elcano.
- Mallo, Tomás y Ruiz Jiménez, Laura (2002), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, AIETI/Instituto Ortega y Gasset/Cooperación Española.
- Medina, Manuel (1976), *Las organizaciones intergubernamentales*, Madrid, Alianza Editorial.
- ONU (2005), Informe del secretario general, «Un concepto más amplio de la libertad; desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», Nueva York, marzo.
- Rojas Aravena, Francisco (1998), *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, FLACSO-Chile, LACC.
- (2000), *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, Caracas, Nueva Sociedad.
- (2000), *Las Cumbres Iberoamericanas: una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Sanhueza, Raúl (2003), *Las Cumbres Iberoamericanas: ¿Comunidad de Naciones o diplomacia clientelar?*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria y FLACSO-Chile.
- SECIB (2003), *El futuro de la cooperación iberoamericana*, Madrid, SECIB.
- (2001), *Balance y perspectivas de la Cooperación Iberoamericana. 1991- 2001*, Madrid, SECIB.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Lima, PNUD/ONU.

EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

FERNANDO GARCÍA CASAS¹

Correspondería, ahora, fortalecer la dimensión política del sistema de forma tal que pueda evolucionar rumbo a una verdadera y simétrica Comunidad Iberoamericana; que es vista de esta forma por la mayoría de los Estados como posible desenlace y no como punto de partida.

INFORME CARDOSO

I. INTRODUCCIÓN

En cualquier proceso de construcción institucional, la perspectiva del tiempo transcurrido permite valorar los logros y constatar las carencias. La proximidad de la XV Cumbre Iberoamericana aconseja realizar un balance provisional de los avances y constatar lo que se ha quedado por el camino.

Ahora ya sabemos de qué se trata, en qué nos beneficia y cuáles son los límites del ejercicio de concertación política iberoamericana. Cambiar para seguir. En esa dirección se orientan estas reflexiones a título personal.

Lo que hemos dado en llamar «sistema» iberoamericano tiene mucha energía, pero poca estructura. Prueba de lo primero es el entramado de relaciones existente en los ámbitos más diversos, de los Defensores del Pueblo (*Ombudsmen*) a la Cooperación Judicial, de los Centros Tecnológicos a la Protección de Datos. En cuanto a lo segundo, parece que un sistema nacido de una conferencia diplomática y que carece de Tratado fundacional (como sí tiene otra comunidad basada en lo identitario, la de Países de Lengua Portuguesa) cuenta con un mecanismo que:

¹ Responsable de Planificación y Comunicación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana.

- Está cerca de haber agotado sus capacidades.
- Dispone de una estructura insuficiente para sus objetivos.
- No está dirigido contra nadie.
- Se beneficia de los aportes de cada uno de sus miembros.

Parece como si este espacio de concertación política y de cooperación —de incierto perfil a veces, pero de indudable presencia— sintiera la periódica necesidad de renovarse a sí mismo. Cabe hablar del «ciclo de los cuatro años»: al momento político-fundacional de Guadalajara (1991) sucedió el Convenio de Bariloche para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana (1995); cuatro años después, la IX Cumbre de La Habana (1999) estableció la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, primera estructura institucional permanente de la Conferencia Iberoamericana; y pasados otros cuatro años, es la XII Cumbre de Santa Cruz de la Sierra la que da un nuevo paso adelante con la creación de la Secretaría General Iberoamericana en noviembre de 2003.

Es un entorno donde, con el esfuerzo de restar las diferencias y multiplicar las convergencias, hemos logrado crear una visión específica de lo que somos y de lo que queremos (Fox, 2002). Una comunidad geográficamente discontinua, con muy diversos tamaños de Estados, poblaciones y niveles de desarrollo. Donde, más allá de las asimetrías, el diálogo político y la cooperación tienen un valor significativo. Un ejercicio de traducción de afinidades históricas y culturales en convergencia política y cooperación para el desarrollo (Cardoso, 2003).

En semejantes condiciones, mejor apostar por una institucionalización paulatina, pero muy consensuada, imperfecta y susceptible de revisión, que sucumbir a cualquier tentación hegemónica que desvirtúe un acervo trabajosamente logrado. Un mecanismo donde cualquiera de sus miembros puede ejercer la iniciativa que les corresponde, pero sin pretender liderazgos no solicitados (Moratinos, 2004).

En esa perspectiva, el reforzamiento de lo iberoamericano es una contribución a una nueva multilateralidad como única solución viable para los problemas internacionales, a un orden mundial más justo y armónico.

II. EL SISTEMA ACTUAL

La Conferencia Iberoamericana no nace basada en un tratado internacional, sino en sucesivas declaraciones de carácter político, y principalmente en las de Guadalajara (1991) y Madrid (1992). Contienen ambas el reconocimiento político de la existencia de una comunidad, de un espacio común iberoamericano, al que de año en año se le ha ido dando profundidad y contenido. La práctica, la constatación de las necesidades según se avanzaba y el consenso político, cuando se producía, han permitido establecer un sistema flexible, razonablemente eficaz, y que será objeto de una profunda reforma a partir de la Cumbre de Salamanca, con la entrada en funciones de la Secretaría General Iberoamericana. Cumbre salmantina que supone un momento decisivo para asegurar el futuro de las mismas y el relanzamiento del sistema (Arenal, 2005).

En su fundación, las Cumbres se quisieron flexibles en su estructura y ligeras en sus mecanismos de apoyo; seguramente, la iniciativa no habría salido adelante si se hubiera buscado un formato más sólido y permanente.

Sin embargo, la propia dinámica de las Cumbres, con sus numerosas decisiones y compromisos, ha hecho que se padezca un «déficit de institucionalidad», y que el seguimiento de los acuerdos alcanzados sea uno de sus puntos débiles. Ello explica en parte las propuestas de reforma que luego se analizarán.

Las catorce Cumbres celebradas hasta ahora, y especialmente a partir de la V Cumbre, de Bariloche, han seguido el siguiente esquema institucional:

- 1) Estructuras de alta dirección política.
 - Reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno.
 - Reuniones de Cancilleres.
- 2) Estructuras de continuidad:
 - Secretaría Pro Tempore.
 - Troika.
 - Troika ampliada.

- 3) Estructuras de gestión habitual.
 - Coordinadores Nacionales.
 - Responsables de Cooperación.
 - Reuniones Conjuntas.
- 4) Órganos permanentes.
 - Secretaría de Cooperación Iberoamericana (actual).
 - Secretaría General Iberoamericana (en proceso de constitución).
- 5) Foros de la Conferencia.
 - Reuniones ministeriales sectoriales.
 - Programas de cooperación.

II.1. *La Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno* («Cumbre»).

Su institucionalización se deriva del último párrafo de la Declaración de Guadalajara, al término de la I Cumbre Iberoamericana en 1991: «...hemos decidido constituir la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno con la participación de los Estados soberanos de América y Europa de lengua española y portuguesa».

Posee las características de una conferencia diplomática al más alto nivel. Una «diplomacia de cumbres» que es característica de la multilateralidad del último tercio del siglo XX y del presente. Los encuentros de mandatarios constituyen un foro privilegiado para tratar asuntos multilaterales y crean un clima de confianza entre los actores. Asimismo, establecen diagnósticos compartidos sobre problemas comunes y priorizan las agendas de las administraciones nacionales y de las organizaciones internacionales (Rojas Aravena, 2000). Además el solo hecho de su reunión y también los resultados tienen repercusión en los medios de comunicación social.

Otro efecto colateral importante es que las Cumbres permiten la celebración de encuentros bilaterales que permiten resolver problemas bilaterales o recurrir a mediaciones discretas.

Sin embargo, también presentan aspectos deficitarios: en el caso iberoamericano, pero con problemas afines a otros mecanismos

multilaterales, se registran a veces modestos niveles de cumplimiento y seguimiento de los compromisos alcanzados, de predominio de la visión *pro domo sua* y a corto plazo, y solapamiento de actividades con otros foros multilaterales, sean éstos de alcance universal, birregionales (como el caso UE-América Latina y Caribe) o subregionales (Centroamérica, Mercosur, Pacto Andino).

De ahí la necesidad de definir, hasta donde sea posible, qué podemos hacer bien juntos en lo iberoamericano, dónde y en qué materias reside nuestra ventaja comparativa.

Es preciso reconocer que la preocupación por la eficacia y los resultados ha producido cambios en las Cumbres. La reunión de los altos mandatarios ha ido evolucionando, con el trascurso del tiempo, hacia fórmulas más operativas.

Tras el punto de inflexión que supuso la Cumbre de Margarita, la de Oporto en 1998 favoreció el uso del tiempo para un diálogo reservado y de mayor proximidad entre los 21 y para contactos bilaterales. Asimismo, y tras la transmisión en directo por televisión en la Cumbre de Panamá de un intenso debate entre los presidentes de Cuba y El Salvador, se ha reforzado la confidencialidad de las discusiones y evitado, al tiempo, la sobreexposición mediática o el privilegio de lo anecdótico.

Mayor eficacia y reducción de los actos sociales han sido comunes a las últimas Cumbres. En las últimas ediciones, se opta por una duración que no llega a día y medio y por una concentración de los trabajos. La inauguración formal, que incluye palabras del Presidente del país que celebró la Cumbre anterior, del Presidente del país anfitrión y de algún invitado especial (en el caso de la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, intervinieron un representante del Foro Social Alternativo y el Secretario General de Naciones Unidas), da paso a las sesiones de trabajo.

En estas sesiones, habitualmente dos o tres, participan los Jefes de Estado y de Gobierno (21 hasta ahora; 22 a partir de la Cumbre de Salamanca, por la inclusión de Andorra), acompañados de una delegación restringida, que es doble en los casos de Portugal y de España, dado que ambos países participan representados por su Jefe de Estado y su Jefe de Gobierno (Primer Ministro en el caso portugués, Presidente del Gobierno en España).

En la primera suelen intervenir responsables de organizaciones internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, Secretaría de Cooperación Iberoamericana), que hacen un balance de su labor y de la situación en el ámbito iberoamericano. Se pasa luego a las reuniones de trabajo, restringidas y con un diálogo abierto y en profundidad, sobre los temas de la agenda o sobre algún otro que presente uno de los mandatarios participantes. Además, y es una cuestión importante, se aprueba definitivamente el proyecto de Declaración de la Cumbre.

Son reuniones prácticas, sin cobertura de medios, donde se habla con claridad en un ambiente distendido. Parte habitual de las mismas es la bienvenida a, y la despedida de, los mandatarios que participan por primera vez en una Cumbre Iberoamericana y la de aquellos que toman parte en dicho foro por última vez.

Con independencia de los múltiples contactos bilaterales o entre grupos subregionales que se producen durante la Cumbre, lo cierto es que los Jefes de Estado y de Gobierno trabajan juntos unas ocho horas. Además de las sesiones de trabajo, hay siempre una cena oficial, con un discurso del Presidente del país anfitrión que es habitualmente respondido, en nombre de todos los participantes, por S. M. el Rey de España. Ello suele completarse con algún acto cultural del rico patrimonio iberoamericano.

II.2. *Reuniones de Cancilleres*

Constituyen un elemento político de alto nivel y de continuidad del sistema. Habitualmente dos, coincide la primera con la semana ministerial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, normalmente en septiembre y con formato de desayuno de trabajo. Así fue establecido en el punto 14 de la Declaración de Madrid (1998): «...la Cumbre de Madrid confirma la decisión de sus cancilleres de reunirse anualmente con ocasión de la Asamblea General de Naciones Unidas». La segunda tiene lugar un día antes del inicio de la Cumbre Iberoamericana.

Sus encuentros sirven para establecer los puntos de la agenda que se les somete a los Jefes de Estado y de Gobierno, para acordar

los puntos controvertidos de la Declaración y para tratar cuestiones de interés regional iberoamericano. En el caso de la reunión en Nueva York, se proporcionan también por la Secretaría Pro Tempore detalles de organización.

El trato habitual de unos Cancilleres con otros, en las numerosas ocasiones que el calendario político internacional lo permite, hace posible establecer relaciones de confianza que evitan o resuelven problemas que podrían convertirse en contenciosos.

Prueba de la importancia de este foro es que fueron los Cancilleres quienes designaron al Secretario de Cooperación Iberoamericana en 1999 y ante ellos presentó Cardoso su propuesta de reforma. También han sido ellos quienes, por delegación de los Jefes de Estado, han designado al primer Secretario General Iberoamericano, don Enrique Iglesias, en la reciente reunión de Guimarães (28 de mayo de 2005). Además, nombrarán a los dos Secretarios Adjuntos, aprobarán la escala de cuotas para los países miembros y el Presupuesto-programa anual de la futura Secretaría General.

II.3. *La Secretaría Pro Tempore (SPT)*

El curso político de la Cumbre se inicia con el traspaso de la Secretaría Pro Tempore (SPT) al país organizador de la siguiente Cumbre, en un acto sobrio en presencia de la troika y normalmente en el primer trimestre del año. En él, el país que ha celebrado la Cumbre anterior traspasa al siguiente las Actas, copia de los documentos firmados y la práctica derivada de su experiencia de organización. A partir del año 2000, la SECIB ha participado en dicha transmisión y hecho entrega de dos documentos: el de Programas, Proyectos e Iniciativas y el de las Reuniones Sectoriales celebradas.

Al carecer de una estructura permanente, las sucesivas SPT han sido el órgano impulsor de las Cumbres. A ellas ha correspondido, frecuentemente en solitario y a veces con el apoyo de la troika, la gestión política y diplomática a lo largo del año, junto con la elección del tema de la Cumbre, la elaboración del primer borrador de Declaración y la circulación de los sucesivos proyectos enmendados. A lo que se une la responsabilidad sobre todas las cuestiones

organizativas, logísticas y de calendario de cara a la celebración de la Cumbre.

Sobre ella ha recaído la responsabilidad del éxito político y del impacto mediático de la Cumbre, así como la mediación y el compromiso entre posturas divergentes para aprobar la Declaración por consenso.

La Secretaría Pro Tempore ha residido siempre en un órgano directivo de la Cancillería del país iberoamericano que la haya ejercido, y es la consecuencia lógica de la decisión por un país de organizar la siguiente Cumbre.

La Secretaría Pro Tempore también ha ejercido, con mayor o menor intensidad según el interés por lo iberoamericano o las circunstancias políticas del momento, su papel coordinador del mecanismo de consulta entre Cancillerías (que estableció la Declaración de Madrid y reafirmó el punto 24.a de la Declaración de Bahía en 1993) en casos de especial urgencia o relevancia, como pueden ser el intento de alteración del sistema democrático de uno de los miembros, una grave catástrofe natural o atentado terrorista, o ante una cuestión relevante de la actualidad internacional.

II.4. *La troika*

Compuesta por el país que ha desempeñado la Secretaría Pro Tempore el año anterior, el que la desempeña el año en curso y el que la ejercerá el año siguiente, es un elemento que resalta la multilateralidad del sistema y la igualdad formal de sus miembros. Permite canalizar diversas contribuciones al país que ejerce la Secretaría Pro Tempore en un momento dado, y a éste apoyarse en un criterio tripartito para las propuestas de especial sensibilidad. Ha sido un mecanismo que ha garantizado un cierto grado de coherencia en los métodos y de continuidad en los objetivos, particularmente necesario en el caso de República Dominicana-Bolivia-Costa Rica con motivo de la reflexión sobre la reforma del sistema iberoamericano iniciada en Bávaro.

La relevancia de la troika está presente, con diferente intensidad, a lo largo de todo el ciclo anual de las Cumbres, desde el tras-

paso de la Secretaría Pro Tempore con que se inicia hasta la conferencia de prensa con la que concluye la Cumbre cada año.

El hecho de que la troika haya sido elegida como vehículo para circular las candidaturas para Secretarios Adjuntos de la futura SEGIB, así como para presentar el proyecto de Declaración de Salamanca, apunta a una cierta revitalización del mecanismo.

II.5. *La troika ampliada*

Establecida por el punto catorce de la Declaración de Madrid («se constituye un grupo coordinador de cinco países, para agilizar los trabajos de la Conferencia») y la de Cartagena (segunda parte, 1, punto 8), ha conocido dos formulaciones: la primera, además de los tres miembros anteriores, incluye al país que ha celebrado la Cumbre dos años antes y al que la llevará a cabo dos años después. La segunda une, a estos cinco países, otros tres, uno por cada subárea geográfica de Iberoamérica (Centroamérica y Caribe, América del Sur, Europa) hasta un total de 8. Esta última es la formulación recogida en Cartagena.

Se trata de un mecanismo en desuso, por su complejidad organizativa y porque, entre otras cosas, con frecuencia se desconoce quién celebrará la Cumbre dos años después, que en algún momento se evocó como fórmula posible para integrar la Comisión Cardoso (de expertos independientes, pero que podrían haber sido originarios de los países de la troika ampliada), pero luego no se formó así.

II.6. *Coordinadores nacionales*

Tras pasada la Secretaría Pro Tempore, el país anfitrión procede a convocar las reuniones de Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación, usualmente en número de tres y distribuidas a intervalos de dos o tres meses hasta la celebración de la Cumbre. Cabe la convocatoria de reuniones extraordinarias, como ha sido necesario antes de la Cumbre de San José para negociar el Convenio y el Estatuto de la SEGIB.

Su establecimiento como órgano colectivo vino indicado por el punto sexto de la segunda parte de la Declaración de Bariloche (1995): «... concordamos en contar con una red de Coordinadores Nacionales encargada de canalizar los proyectos a ser aprobados por nuestras Cumbres».

El Coordinador Nacional iberoamericano es el responsable político-diplomático de la gestión habitual del sistema por cada país. De nivel directivo, con responsabilidad sobre América Latina o sobre Europa de la respectiva Cancillería, mantiene un contacto habitual con sus homólogos. La reunión de Coordinadores Nacionales elabora y aprueba el proyecto de Declaración de la Cumbre que será sometido a los Cancilleres, y ulteriormente, a los Jefes de Estado y de Gobierno, así como los proyectos de Declaraciones Especiales (14 en Santa Cruz de la Sierra y 17 en San José) sobre los más variados temas de la actualidad iberoamericana e internacional. Aunque tanto los Cancilleres como los Jefes de Estado tienen plena capacidad para modificar dichos textos, lo cierto es que el escaso tiempo disponible y la acumulación de temas han hecho que los coordinadores tengan un papel esencial en la elaboración de los documentos, como esenciales han sido también sus aportaciones para la redacción y el acuerdo de los Tratados Constitutivos de la SECIB y la SEGIB. Constituyen el foro de negociación diplomática por excelencia del sistema de las Cumbres.

Asimismo, se ocupan de aceptar o proponer cambios a las cuestiones organizativas y de procedimiento que les plantea la Secretaría Pro Tempore.

II.7. *Los Responsables de Cooperación*

Fueron establecidos institucionalmente también por el punto seis de la segunda parte de la Declaración de Bariloche («... concordamos en contar con [...] una red de Responsables de Cooperación, encargada de identificar y preparar los nuevos programas y asegurar el buen funcionamiento de los existentes»). Se ocupan del seguimiento y evaluación de los programas de cooperación iberoameri-

cana en ejecución, 18 en la actualidad, que abarcan desde el fondo indígena a la televisión educativa; de la cooperación en archivos, bibliotecas y promoción de la lectura, a la ciencia y tecnología para el desarrollo. Cada programa tiene un órgano gestor y está dirigido por un órgano colectivo, integrado por profesionales del ámbito de competencia específico.

El Convenio de Bariloche contiene una regulación detallada de los requisitos para que un programa sea definido como de Cooperación Iberoamericana, y los Responsables de Cooperación se ocupan de su observancia. Asimismo, redactan los párrafos relativos a cooperación que se incorporan al proyecto de Declaración de la Cumbre de cada año.

La labor de los Responsables fue esencial en el nacimiento de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana y desde el inicio de sus funciones han sido quienes han aprobado su presupuesto, orientado su labor y evaluado sus resultados.

Aunque subordinados políticamente a los Coordinadores Nacionales, los Responsables disponen de la autonomía necesaria para el desarrollo de su tarea. Parte esencial de su cometido es reflexionar sobre cuál debe ser el contenido específico de la cooperación iberoamericana en un ámbito donde existe una multiplicidad de actores, estatales y no estatales, y donde algunos Estados privilegian la cooperación bilateral por razones de prestigio político o bien recurren a organizaciones multilaterales de ámbito universal.

En los últimos años, se ha ido consolidando la costumbre de celebrar la II Reunión Anual de los Responsables de Cooperación en Madrid, auspiciada por la SECIB.

II.8. *Reuniones conjuntas*

El artículo cuarto del Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana de 1995, más conocido como Convenio de Bariloche, estableció la simultaneidad de las reuniones de los Coordinadores Nacionales y de los Responsables de Cooperación. De ello ha derivado una práctica consolidada, aunque con alguna excepción reciente: la de celebrar, al inicio y al final de las tres

reuniones anuales de Coordinadores Nacionales y de Responsables, sendas reuniones conjuntas. Aunque la diferencia de los temas que una y otra tratan permite avanzar en paralelo, se debe lograr un resultado final coherente y armónico. Por ello, estas reuniones conjuntas son de gran interés para consolidar el resultado de las negociaciones, y particularmente lo son cuando se trata de aprobar tratados internacionales como los que han dado origen a la Secretaría de Cooperación y a la Secretaría General Iberoamericana. No es deseable que los dos ámbitos principales del sistema, el de concertación política y el de cooperación, alcancen resultados disímiles que deban ser ordenados por los Cancilleres.

Estas reuniones conjuntas, como se está poniendo de manifiesto con la Secretaría Pro Tempore española son aún más necesarias en el proceso de establecimiento de la SEGIB y de sus principales textos operativos (Reglamento Financiero, Reglamento de Personal, Acuerdo de Sede).

Por lo demás, Coordinadores Naciones y Responsables de Cooperación constituyen, por su experiencia individual y como colectivo, elementos esenciales de preservación de la «memoria histórica» y del acervo iberoamericano.

II.9. *La Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB)*

Se trata del primer organismo creado por las Cumbres Iberoamericanas con vocación de permanencia. Su establecimiento fue acordado por la VIII Cumbre Iberoamericana en 1998 (punto 6 de los párrafos de cooperación de la Declaración de Oporto) que, a su vez, encargaba a los Coordinadores Nacionales y a los Responsables de Cooperación una propuesta sobre su estructura y modalidades de funcionamiento, a presentar en la siguiente Cumbre.

Merece la pena señalar, incidentalmente, el carácter profundamente transformador de esta Cumbre portuguesa. Buena parte de las reformas que se han venido proponiendo en el sistema (concentración del trabajo de los Jefes de Estado y de Gobierno, contención en el número de invitados especiales, texto breve de la Declaración para que tenga impacto) ya se lograron allí. De hecho, obtuvo el

texto más breve y concentrado de las catorce declaraciones con las que cuenta hasta ahora el acervo iberoamericano.

Tras un año de trabajos, que incluyó giras diplomáticas por parte española, aceptación de la idea por algunos un tanto reticentes a la institucionalización y negociación de textos jurídicos por todos, la IX Cumbre de La Habana procedió a la aprobación del Acuerdo Internacional que creaba la SECIB, integrado por sólo un Preámbulo y 9 artículos. Su naturaleza jurídica es la de un Protocolo al Convenio de Bariloche. Al mismo, se anexa un Estatuto de 6 artículos y dos disposiciones transitorias.

En la mejor tradición iberoamericana de la concisión y escasez de normas, ambos textos establecían unas reglas básicas sobre objetivos, funcionamiento, sede, presupuestos, estructura orgánica, atribuciones del secretario, lenguas de trabajo, ratificación y entrada en vigor.

Sin ánimo exhaustivo, conviene señalar cuatro aspectos:

- Su condición de organismo internacional con la capacidad que le es propia (art. 1 Protocolo).
- Su objetivo general: contribuir a la consolidación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (art. 2,1).
- Su condición de organismo de apoyo a los Responsables de Cooperación (art. 3). Inicialmente, España se decantaba por una secretaría de más amplio espectro y mayor contenido político, pero una gira diplomática evidenció que el consenso posible en ese momento era una Secretaría de Cooperación. Conviene recordar que en la Comunidad Iberoamericana el consenso es siempre el método de adopción de decisiones y que no está previsto ningún sistema de voto.
- El hecho de que el Estado sede de la SECIB, España, se comprometiera a sufragar el 80% del presupuesto de la organización (art. 5) y facilitó su puesta en marcha. Se trata del mayor porcentaje abonado por un solo Estado miembro a cualquier organización americana o europea y refleja, además del interés español, el hecho de que fue preciso vencer determinadas resistencias mediante dicha garantía de financiación.

En definitiva, los textos jurídicos que establecen la SECIB se ajustaban a la voluntad política de los Estados miembros y a la práctica que se pretendía de la nueva organización, pero su concisión ha hecho que en los cuatro años de funciones, y en la gestión de la labor diaria, las decisiones del Secretario y la consulta periódica a los Responsables de Cooperación hayan creado unos procedimientos consuetudinarios en cuanto a gestión económica y presupuesto, recursos humanos y procedimiento administrativo.

Algo similar cabe decir de sus competencias. Además de las regladas, la SECIB ha podido disponer de un cierto margen de manobra. Según la voluntad política de cada Secretaría Pro Tempore, ha podido —o no— participar en las Reuniones de Cancilleres y de Coordinadores Nacionales, ha sido convocada —o no— a las Reuniones Ministeriales. Ha intentado también prestar su contribución a la construcción del «tejido» iberoamericano, a la relación con fundaciones, universidades, organizaciones no gubernamentales, empresas, parlamentos, partidos políticos y los medios de comunicación social (Lozoya, 2003).

Basándose en las limitadas competencias que el artículo 1 de sus Estatutos le daba respecto de los programas de cooperación iberoamericana, ha intentado coordinar y apoyar los mismos; el resultado ha sido desigual, como también lo ha sido la difusión de su trabajo, en sus diversas facetas de recibir las iniciativas, contribuir a la puesta en marcha de los programas, evaluar su impacto, favorecer su difusión pública e identificar fuentes de financiación.

Cuando se estableció la SECIB a fines de 1999, alguna voz la definió como «la primera organización internacional del siglo XXI» aludiendo a su modernidad y espíritu pionero dentro de lo iberoamericano. Quizá no haya sido para tanto, pero parece adecuado reconocer que con apenas 2 millones de dólares de presupuesto anual y una veintena de personas en plantilla, ha cubierto dignamente los objetivos para los que fue fundada. Esta afirmación será más aceptable aún si se considera que:

- Difícilmente puede pedirse a un organismo multilateral, con lo complejo que resulta alcanzar un consenso «a 21», que logre su plena operatividad con sólo 4 años de existencia. Tan

breve plazo sólo permite diseñar un organigrama, ponderar las cuotas de los Estados miembros, presentar los primeros presupuestos anuales, apuntar las líneas maestras de actuación y ejecutar algunos proyectos concretos. En esa perspectiva, la labor no ha podido madurar enteramente, aunque sí ser precursora.

- Si se crea algo, hay que dejar que actúe. Toda organización internacional se debe a los Estados miembros, pero, una vez creada, no hay que yugular sus potencialidades, sino dejar que cumpla su cometido. Ello se debe predicar de todos los Estados miembros y, particularmente, del país sede. Por desgracia, no siempre se entendió así. Por extraño, pero significativo, que parezca, la SECIB no fue informada del proceso iniciado en Bávoro hasta que éste fue del dominio público, cuando bien podría haber aportado su experiencia al respecto.
- El año que más cuotas de Estados miembros se recibieron fue 2002, cuando llegaron 14; algunos Estados miembros y firmantes no han pagado nunca. Esta precariedad de medios dista mucho de algunas declaraciones entusiastas. Una construcción institucional sólo es enteramente creíble si existe la financiación adecuada.

II.10. *Reuniones Ministeriales Sectoriales*

Componente importante del sistema desde las primeras etapas de la construcción iberoamericana, y enumeradas con frecuencia en las Declaraciones de las Cumbres, tienen lugar entre el traspaso de la Secretaría Pro Tempore y la celebración de la Cumbre Iberoamericana de cada año. Su convocatoria es responsabilidad del país que ostenta la Secretaría Pro Tempore en ese ciclo anual, y suelen realizarse en su territorio, si bien en los últimos años se ha generalizado la práctica, en nuestra opinión muy positiva, de que otros países puedan celebrar alguna en su territorio. Así, durante el desempeño por Bolivia de la Secretaría Pro Tempore tuvieron lugar en España las reuniones de Economía y Hacienda, Ciencia y Tecnología y Seguridad Social, en Panamá la de ministros de la Presidencia y en México la de minis-

tros de Medio Ambiente. En el desempeño de la actual Secretaría Pro Tempore por España están previstas, además de aquellas que se celebren en diversas ciudades españolas, celebrar la de ministros de la Presidencia en México y la de Medio Ambiente en Panamá.

De la infancia a la vivienda, de la educación a la sociedad de la información, han venido celebrándose entre 12 y 14 cada año. Un rasgo positivo es que son expresión de la energía de lo iberoamericano, donde diferentes sectores de la actividad humana y administrativa generan una dinámica propia. Dinámica que permite avanzar en sectores como la cultura, el turismo, la agricultura, la salud o la protección civil, que benefician a los ciudadanos.

Sus Declaraciones Finales consignan los consensos alcanzados y los compromisos adquiridos por los Gobiernos iberoamericanos en materia de cooperación regional. Éstos incluyen resultados tan apreciables como la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la Conferencia de Directores Generales encargados de la Gestión del Agua, la Red Iberoamericana de Cooperación Judicial (IberRed) y el Proyecto de Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, pionero en su género, que deberá ser aprobado el próximo septiembre.

Otro rasgo, no tan positivo, es que cada año generan unas 160 decisiones, lo que hace muy difícil su realización práctica e incluso su seguimiento, y eso sin mencionar que a veces el nivel de participación no ha sido ministerial, sino francamente modesto. Es sólo una anécdota, pero también un síntoma de que algo debe cambiar: uno de los países grandes más interesados en la construcción iberoamericana ha estado representado en una reciente ministerial por ¡un cónsul honorario!

Por ello, es preciso reforzar la gestión del sistema para conseguir que este modo de trabajar, tan positivo, entre administraciones iberoamericanas sea aún más eficaz. Ello puede conseguirse mediante:

- un seguimiento eficaz de las decisiones acordadas;
- el establecimiento, que es una necesidad urgente, de una instancia de coordinación;
- la aceptación del hecho de que las reuniones sectoriales no tienen por qué ser sólo competencia de un ámbito ministerial, sino que pueden ser transversales;

- tampoco tienen por qué ser, necesariamente, anuales;
- y pueden abrirse en el futuro a la participación de la sociedad civil.

De hecho, ya se perciben algunas iniciativas de cambio en un sistema que es manifiestamente mejorable.

Por su parte, la SECIB (a la que el punto 60 de la Declaración de Lima de 2001 daba una tímida entrada en este ámbito —«con el objetivo de apoyar en materia de cooperación, y cuando así se le requiera, prestará soporte técnico y dará seguimiento a los acuerdos que se adopten en este tipo de reuniones, informando oportunamente al respecto a los Responsables de Cooperación iberoamericana»—) ha procurado coadyuvar a esta tarea de sistematización mediante la publicación, anual y bilingüe, de las decisiones adoptadas por las ministeriales de cada año. En último término, acaba de presentar una propuesta metodológica para su racionalización, que, en caso de ser aceptada, puede llevar a un formato homogéneo de considerandos y decisiones como balance de cada reunión ministerial.

En cuanto al sistema próximo a iniciarse, el Estatuto de la SEGIB contiene como atribución del Secretario General Iberoamericano, en su artículo 5.c, la facultad de proponer a la Reunión de Cancilleres un calendario anual de reuniones de la Conferencia Iberoamericana, «incluidas aquellas de carácter sectorial». Ello puede contribuir a la ordenación del sistema, gestionando un número tal vez menor de reuniones y, por tanto, de decisiones, pero siendo, a su vez, capaz de asegurar su cumplimiento.

III. LA REFORMA PROPUESTA

Cuando casi nadie lo esperaba, o había sido advertido, el presidente Aznar presentó en la XII Cumbre de Bávaro el 16 de noviembre de 2002, en el marco de la sesión reservada de los Jefes de Estado y de Gobierno, una propuesta de reforma de las Cumbres de considerable alcance. Tan inesperada resultó la propuesta, no debatida por los Cancilleres ni por los Coordinadores Nacionales, que el tex-

to que la contenía, el punto 5 de la Declaración, fue proporcionado por la delegación española horas después, al ser redactado una vez se obtuvo el consenso.

El momento de su anuncio fue impactante: en dicha sesión se despedía Fernando Henrique Cardoso de las Cumbres como Jefe de Estado brasileño, y la propuesta española le hacía presidir un grupo para reflexionar sobre el mejor aprovechamiento de los mecanismos y potencialidad de lo iberoamericano, una vez concluido su mandato presencial en Brasil.

Según el punto 5 se trataba de conseguir dos objetivos, una mayor cohesión interna y una mayor presencia internacional de la comunidad iberoamericana. Los mismos se concretaban, «entre otros» (lo que dejaba a Cardoso un margen que utilizó bien, como seguidamente se verá), en tres aspectos:

- Una mayor institucionalización del sistema de Conferencias, considerando la posibilidad de elevar el rango de la SECIB para la creación de una Secretaría Permanente Iberoamericana.
- El estudio de los mecanismos para que la cooperación iberoamericana sea más efectiva, evitando la rigidez del sistema vigente.
- El estudio de las peticiones de vinculación a las Cumbres Iberoamericanas de los países que lo hubieran solicitado.

Para ello, podía formar un equipo de profesionales de su elección y presentar sus conclusiones a la siguiente Cumbre.

El mandatario brasileño configuró su equipo con profesionales de su confianza de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, España, México y Portugal, suscitando críticas con esta constitución pues, aunque los expertos fueron elegidos a título personal, no había entre ellos ningún centroamericano, andino o caribeño. Esto, y la reserva excesiva que rodeó los trabajos de la Comisión Cardoso, no favoreció el proceso. Poco trascendió durante diez meses, apenas unas directrices expresadas por un miembro de la Comisión en la II Reunión de Coordinadores Nacionales y Responsables de julio de 2003 en Madrid.

El propio Cardoso presentó su Informe en una reunión especial de ministros de Asuntos Exteriores celebrada el 1 de octubre de dicho año en Estoril, Portugal. Tras su exposición se produjo una breve ronda de intervenciones, pero no un auténtico debate. Todo se solventó formalmente en una mañana, quedando abiertas muchas interrogantes.

Así se llegó un mes después a la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, en Bolivia.

En las reuniones previas a la Cumbre, de excelente preparación y ejecución bolivianas, pese a la difícil situación política vivida en su país tan sólo unas semanas antes, se decidió que la creación de la nueva Secretaría General no sería objeto de consideración por los Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación. Sólo finalmente, a las 8 de la noche del 12 de noviembre, se decidió hacer una consideración de la cuestión inicial por los Coordinadores, en la que se puso de manifiesto la falta de acuerdo en varios puntos del Informe y la necesidad de trabajar ulteriormente sobre el proyecto. Algo similar constató la reunión de Cancilleres del día siguiente.

Finalmente, la sesión de los Jefes de Estado y de Gobierno del 15 de noviembre escuchó el Informe de Cardoso y, tras un vivo debate en el que intervinieron la práctica totalidad de los Jefes de Estado y de Gobierno, en sentidos no siempre convergentes, los mandatarios decidieron lo siguiente: aprobar el Informe que crea una Secretaría General Iberoamericana, abrir el proceso de firma del Convenio para la creación de la misma, encargar a la Secretaría Pro Tempore de Bolivia, y seguidamente a la de Costa Rica, que recibieran las sugerencias de los 21 Gobiernos sobre la futura institución, y que el embajador Lozoya continuara al frente de la SECIB para asegurar la transición.

Además, los cinco puntos del Acuerdo de Santa Cruz establecían que el Estatuto de la nueva Secretaría General sería aprobado en la Cumbre de San José (noviembre 2004) y que en ella tendría también lugar el nombramiento del Secretario General y la elección de la sede de la Secretaría.

Todas las decisiones fueron ejecutadas, salvo una, esencial: la relativa a la firma del proyecto de Convenio. Sucedió algo distinto: las circunstancias políticas (la actitud muy diferenciada entre los países

iberoamericanos durante la crisis de Irak) y la excesiva reserva en su elaboración impidieron un mayor éxito del Informe Cardoso, cuyo proyecto de Convenio sería sustancialmente reescrito en los meses siguientes.

Sin embargo, su informe es una propuesta meditada, políticamente realista y técnicamente solvente, que ha señalado interesantes caminos para el futuro. Merecen destacarse los siguientes aspectos:

- Una importante reflexión política sobre lo iberoamericano, de la que destaca la apuesta por el multilateralismo, los valores que nos distinguen como Comunidad y la idea de convivencia, así como el principio de que no es una comunidad consolidada, sino en construcción.
- La profundización del diálogo político entre los Presidentes, priorizando el tiempo utilizado en la Cumbre y con una breve Declaración específica de los mismos, siendo los otros temas recogidos en una Declaración de los Cancilleres.
- La priorización de algunas líneas de cooperación: diversidad cultural, coordinación universitaria (en la línea del Programa Erasmus europeo), iniciativas sobre las agencias de evaluación de riesgos y armonización de las legislaciones nacionales en sectores económicos estratégicos.
- El establecimiento de una Secretaría Permanente, dirigida por una persona de elevado perfil político, con dos Secretarios Generales Adjuntos para basar la concertación política, coordinar la cooperación y organizar la logística de las Cumbres. Esta era la parte más detallada del Informe, pues incluía un proyecto de Convenio al respecto.
- La creación de una nueva instancia, el Comité Permanente de Concertación, integrado por los Embajadores iberoamericanos acreditados en el país sede o por los Coordinadores Nacionales, para el seguimiento de las decisiones de las Cumbres. Es una instancia habitual en las organizaciones internacionales, sean éstas de cooperación o de integración. También proponía un grupo de representantes personales de los presidentes, para ayudar al nuevo Secretario General en la organización de la Cumbre.

Ni las dos Declaraciones, ni el Comité Permanente de Concertación, ni el grupo de «sherpas» fueron finalmente incluidos en el Convenio de Santa Cruz.

IV. EL CAMINO A SAN JOSÉ

Los meses siguientes permitieron comprobar la existencia de incomodidades y diferencias con un proyecto en el que, aunque políticamente acertado y aceptado por todos los Jefes de Estado con mayor o menor entusiasmo, habían fallado los ritmos y los modos y cierta dosis de persuasión y pedagogía por parte del Gobierno proponente. Y es sabido que, en lo iberoamericano, la cortesía en las formas oculta a veces la firmeza en la defensa de las propias convicciones.

Era imperativo, por tanto, encontrar el común denominador con el que todos se sintieran bien, sin pasos de gigantes ni giros copernicanos. Constatadas las reservas, prevaleció la voluntad de avanzar y de consenso, y para ello fue esencial la labor de las Secretaría Pro Tempore boliviana y costarricense.

Ya con esta última, después de dos reuniones extraordinarias de Coordinadores Nacionales en abril y septiembre de 2004, más la ordinaria de julio, y tras los debates más intensos que las Cumbres registraban en años, se consiguió acordar los dos textos fundamentales de la reforma: el Convenio de Santa Cruz de la Sierra, Constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y, ya en la XIV Cumbre de San José, los Estatutos de la SEGIB.

La negociación del Convenio no estuvo exenta de dificultades, que alcanzaron su punto álgido al tratar del número de ratificaciones precisas para su entrada en vigor, que al final quedaron en siete. De ahí que el resultado sea un acuerdo marco, breve y de cláusulas generales, habiéndose preferido buscar mayor precisión en muchos temas en la negociación ulterior de los Estatutos, ya con otro ambiente más propenso al acuerdo. Particularmente activos en la negociación, junto a Costa Rica, fueron Cuba, Venezuela, España y México.

Del examen combinado de ambos textos merecen destacarse los siguientes puntos:

- Naturaleza: el nuevo órgano se define como de apoyo de la Conferencia Iberoamericana en los ámbitos institucional, técnico y administrativo (art. 2 del Convenio y art. 1 de los Estatutos), si bien entre sus objetivos, y por tanto de mayor sustancia, destaca el de contribuir al fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana y asegurar su proyección internacional.
- Funciones: El Convenio remite (art.3) al Estatuto e insiste en la labor de apoyo. El Estatuto se refiere en detalle (art.2) a la ejecución de los mandatos de las Cumbres, al apoyo a la Secretaría Pro Tempore en la preparación de las mismas y en la de las ministeriales, así como a una labor de conjunta con los Estados en el diseño, gestión y evaluación de la cooperación iberoamericana.

Aunque la SEGIB ha perdido autonomía respecto de la propuesta Cardoso, hay cinco ámbitos en los Estatutos que permiten al Secretario General desarrollar una actividad sustantiva:

- Asegurar la coordinación de las distintas instancias de la Conferencia Iberoamericana con los demás órganos iberoamericanos reconocidos por la Conferencia (art. 2.i). Aquí puede estar el embrión de un futuro «sistema» iberoamericano que genere sinergias entre la SEGIB, la organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), en la línea, aunque con una entidad más modesta, de la coordinación entre las agencias del sistema de Naciones Unidas.
- Contribuir a la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana en el marco de las instrucciones y mandatos recibidos de los Jefes de Estado y de Gobierno (art. 2.l). Este punto se completa con lo establecido en el art. 5.g (que en-

carga al Secretario General la transmisión a la Secretaría Pro Tempore de las comunicaciones recibidas de terceros Estados u organizaciones internacionales) y en el 5.e (que encomienda la actuación ante organismos internacionales de conformidad con las instrucciones y mandatos recibidos de las Cumbres o de los Cancilleres). Aunque éste fue un punto muy debatido y para el que algunas delegaciones exigieron severos controles, lo cierto es que si ya la SECIB tuvo acuerdos con la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), aquí puede haber, si se faculta al Secretario General, un interesante campo de actuación y sinergias.

- Incentivar las actividades de asociaciones de carácter iberoamericano en los ámbitos profesional, académico e institucional (art. 2.m). Aunque de manera diluida, por las reticencias de alguna delegación, supone el reconocimiento de la potencialidad de la sociedad civil en la construcción iberoamericana. Hay iniciativas en ejecución, abundantes recursos y nuevas ideas en el ámbito empresarial, la filantropía privada, las universidades, las ONG y los sindicatos (Malamud, 2004). Además de la actividad que les es propia, pueden integrar, y contribuir a financiar, el proyecto iberoamericano. La canalización de esa energía bien podría reflejarse en la creación de un mecanismo informal asesor de la sociedad civil.
- Presentar propuestas para el cumplimiento de los objetivos del Convenio (art. 2.n). Se trata de una cláusula residual que permite una amplia iniciativa a la Secretaría para determinar nuevos ámbitos susceptibles de actividad iberoamericana.
- Por último, es importante la función (5.h) del Secretario General de identificar y sugerir posibles fuentes adicionales de financiación para los programas de la SEGIB y de la Cumbre, ya sean aquellos de terceros Estados, de otras organizaciones internacionales o del tercer sector, en los términos antes co-

mentados. Los recursos de los Estados iberoamericanos tienen un crecimiento limitado y muchas prioridades de gasto, y es preciso buscar otros. Algo similar, de hecho, ya se encargó por el punto 52 de la Declaración de Bávaro (2002) a su organización precursora: «instruimos a la SECIB a adoptar las medidas pertinentes con el objeto de buscar recursos adicionales para el financiamiento de la cooperación iberoamericana, involucrando a la sociedad civil, incluyendo al sector privado».

En resumen, la SEGIB supone una mejora significativa respecto de las competencias de la SECIB. Con voluntad política por parte de los Estados miembros, podrá producir importantes réditos políticos y de cooperación, dado el alto perfil político y profesional del futuro Secretario General.

V. LO QUE QUEDA POR HACER

En la búsqueda de una mejor institucionalidad, y en el inicio de lo que será, seguramente, una andadura sustancialmente distinta en orientación y contenidos, hay una serie de tareas pendientes que será preciso abordar en los próximos tiempos para asegurar la plena operatividad de la organización recién creada.

V.1. *La estructura*

Además del titular, se crea un Secretario Adjunto y un Secretario para la Cooperación Iberoamericana (arts. 4 y 5 Convenio) con funciones de apoyo al Secretario General y alta dirección, cuya selección ya está generando un intenso proceso de concertación diplomática hasta su designación por la próxima reunión de Cancilleres en septiembre de 2005 en Nueva York, según lo dispuesto en la reunión extraordinaria de ministros de Relaciones Exteriores en Guimarães, Portugal, el 28 de mayo del mismo año.

No lo exige el Convenio de Santa Cruz, pero parece adecuado, por el equilibrio lingüístico y político de nuestra Comunidad, que uno de esos puestos se atribuya a un lusófono.

Tanto en el caso de los Adjuntos como en el caso del Secretario General, se trata de mandatos de cuatro años, renovables una sola vez y con las debidas garantías referidas a representación geográfica equitativa, equilibrio de idiomas y perspectiva de género, además de independencia en el desempeño de su labor. Esas garantías se extienden a todo el personal de la SEGIB.

En cuanto a la estructura, el Secretario General deberá presentar (art. 3 Estatuto) una propuesta de organigrama a los Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación. Una base de trabajo razonable sería pensar en unos 35-40 funcionarios. La decisión dependerá del Secretario General, pero, en principio, podría estar apoyado por un Jefe de Gabinete, un Director de Administración y Recursos Humanos y un Auditor interno. En cuanto al Secretario Adjunto, tendría a su cargo las áreas de relaciones con las organizaciones internacionales y terceros países, el seguimiento de las Cumbres y el apoyo de la Conferencia Iberoamericana, reuniones ministeriales incluidas. Por su parte, el Secretario para la Cooperación tendría tres principales ejes de responsabilidad: económicos, sociales y culturales.

Otra cuestión de interés es la posibilidad de que la nueva organización tenga alguna representación fuera del país sede, una presencia institucional al otro lado del Atlántico. Aunque fuera modesta, por las limitaciones presupuestarias, tendría un elevado valor simbólico y las «antenas SEGIB» podrían vincularse a diversos mecanismos de cooperación o de integración regional.

Conforme al artículo 7 del Estatuto, será preciso también elaborar un Reglamento de Personal, que aprobarán los ministros de Exteriores y que deberá incluir normas sobre reclutamiento, estatus de los funcionarios, carrera administrativa, régimen disciplinario y procedimientos de reclamación, medidas de previsión social, viajes y salarios, si nos atenemos a los precedentes de otras organizaciones internacionales.

V.2. *Los recursos*

El paso de la SECIB a la SEGIB, con la ampliación de competencias que ello supone, implica comprometer mayores recursos y que éstos sean abonados efectivamente. Existe también la convicción en varios Estados miembros de lo anómalo que resulta que un solo Estado, España, pague el 80%, y que es preciso caminar hacia la corresponsabilidad económica. Ello no sucederá de la noche a la mañana, pero sí gradualmente. Si todos obtenemos beneficios de este ejercicio, todos tenemos que aportar. El liderazgo compartido (Arenal, 2005), y la apropiación de lo iberoamericano por todos sus actores, implica también compartir gastos.

A la espera de que el baremo de cuotas se determine por los ministros de Relaciones Exteriores, según el art. 7 del Convenio, y se acuerden las contribuciones de cada miembro, circulan varias tesis al respecto. Entre ellas, una base de trabajo razonable podría ser que España, Portugal y Andorra aporten el 70% del presupuesto, repartiéndose el otro 30% entre los demás miembros, sin que ello implique en absoluto el reconocimiento de ningún subconjunto regional, en base al baremo de Naciones Unidas o a la fórmula que se considere aceptable por todos. Otras fórmulas más innovadoras (50-50, 60-40) parecen todavía prematuras, por la situación económica de algunos países y por la todavía moderada voluntad política iberoamericana de otros.

Todo dependerá de la dinámica de la negociación, de la atmósfera política entre los socios y del consenso que se pueda alcanzar.

Las dos recientes reuniones de Coordinadores Nacionales (Madrid, 25-26 abril, y 30 de junio y 1 de julio de 2005), organizadas por la Secretaría Pro Tempore española, han puesto de relieve que los intereses en esta materia están lejos de ser convergentes, que estamos sólo en el inicio de un debate y que cualquier decisión en este ámbito estará estrechamente ligada con el futuro programa de trabajo de la institución. En todo caso, los principios de transparencia, capacidad de pago y realismo en los compromisos adquiridos deben tenerse muy en cuenta para la formulación de cualquier consenso.

Tan importante como eso es la voluntad de pagar las cuotas en tiempo útil, pues los mayores gastos de la SEGIB (se piensa inicialmente en un presupuesto entre 4 y 8 millones de euros, divididos posiblemente en cuotas obligatorias y fondo para contribuciones voluntarias) precisarán que no haya atrasos en los pagos. Es importante que la nueva organización no padezca la precariedad económica de su predecesora, que tuvo que afrontar a veces la escasez con previsión anticipada de gastos y créditos puente.

Por otro lado, y conforme al art. 8 del Estatuto, el Secretario General elaborará el Reglamento Financiero de la SEGIB, que será aprobado por la reunión de ministros de Relaciones Exteriores. Si se sigue la práctica internacional, incluirá normas relativas al año fiscal, moneda contable, gastos (de reuniones, de edificios, de personal, de actividades de trabajo), pago de cuotas, contabilidad, auditorías externas e interna, recursos y fondos e inventario de bienes.

Por lo demás, la SEGIB regirá su administración diaria por un presupuesto-programa anual, financiado por las contribuciones de los Estados miembros según la escala de cuotas que acuerden los ministros de Relaciones Exteriores. En el mismo constarán los ingresos y gastos para las actividades de trabajo previstas en el año siguiente al de su publicación.

V.3. *Entrada en vigor*

El Convenio de Santa Cruz, firmado ya por todos los Estados miembros de la Conferencia Iberoamericana, requiere siete ratificaciones (1/3 de los Estados) para su entrada en vigor. El Estatuto lo hará en el momento en que lo haga el Convenio. A mediados de 2005 ya se han producido seis (Ecuador, Panamá, México, El Salvador, Perú y Honduras), y la séptima, España, se encuentra muy avanzada, por lo que cabe pensar que el Convenio entrará en vigor, al alcanzarse las siete ratificaciones necesarias, antes de la Cumbre de Salamanca.

En cuanto a las Disposiciones Transitorias del Convenio y Estatutos, la más destacable es la relativa a la continuidad de las labores

de la SECIB, así como que la SEGIB sucederá a aquélla en sus derechos y obligaciones, de acuerdo con los principios de Derecho Internacional relativos a la sucesión en materia de organizaciones internacionales. Se asegura así la continuidad, absolutamente necesaria, del sistema.

Junto a la designación de los nuevos responsables, sobre lo que ya se ha hablado en otro lugar, y a la entrada en vigor del Convenio, hay que añadir el Reglamento Financiero y el Reglamento de Personal como tareas pendientes (Declaración de San José, 1.f). Es necesario también un nuevo Acuerdo de Sede para la SEGIB, a negociar con el Gobierno español, que contenga lo relativo a personalidad jurídica, inviolabilidad, independencia de jurisdicción, comunicaciones, régimen fiscal, exenciones, inmunidades y solución de controversias para la SEGIB y sus funcionarios. Todo indica que el nuevo texto técnicamente avanzado en materia de privilegios e inmunidades puede ser firmado antes de la Cumbre de Salamanca, cuando la SEGIB exista ya de pleno derecho.

Queda, también, la redacción de un Manual Operativo. Por sorprendente que parezca, tras quince años de Cumbres, no existe todavía un texto de naturaleza jurídica o administrativa que defina qué es la Conferencia Iberoamericana, la Secretaría Pro Tempore o los Coordinadores Nacionales. Tampoco existen unas reglas definidas sobre logística y administración, habiéndose confiado todo a la buena voluntad y experiencia de los organizadores y a lo consuetudinario. Ni hay un calendario preciso del ciclo anual de las Cumbres. Si queremos una mejor institucionalidad, éste es el momento de procurar una cierta codificación de estos hábitos político-administrativos, con las reformas y actualizaciones que resulten necesarias.

A tal efecto, conviene reflexionar sobre la naturaleza de dicho documento: parte de las materias, por su importancia, bien podrían contenerse en un tratado, como las relativas a la definición de las instancias principales. Otras, sin embargo, serían más apropiadas para un apéndice organizativo.

Posiblemente lo más adecuado sea avanzar en la redacción, dejando para un momento ulterior, tanto la consideración que se le da al texto como el trámite que el mismo siga, si bien cabe imaginar que, a mayor rango, más compleja será su aprobación.

V.4. *Los silencios*

Este ejercicio, valioso es en sí mismo, no agota los dilemas de la institucionalización. Hay otras cuestiones sobre las que pronunciarse en el futuro porque afectan a la estructura iberoamericana.

- Periodicidad de las Cumbres: Cardoso sólo pudo constatar («noté divergencias») la falta de acuerdo entre los que prefieren la convocatoria cada dos años, por la sobrecarga del calendario internacional, y quienes prefieren la celebración anual por ser éste el único foro, excluidos los universales, que congrega a los iberoamericanos de América y de Europa. La instalación de la SEGIB podría asegurar la continuidad, junto con reuniones adicionales de Cancilleres, si se decide que tengan lugar cada dos años, pero también es cierto que la nueva Secretaría y el creciente entramado de relaciones políticas, económicas y de ciudadanía entre los miembros pueden avalar el mantenimiento de su celebración anual.
- Los invitados especiales: cada país organizador de la Cumbre ha invitado a la inauguración de la misma según su propio criterio, de amplio a restrictivo, de los 34 de Bavaro a los 5 de Oporto. Se ha invitado a dirigentes iberoamericanos de organizaciones internacionales, a otras organizaciones iberoamericanas, a agencias del sistema de Naciones Unidas, a mandatarios de países e incluso territorios vecinos. No hay un criterio fijo establecido al respecto, y se considera una prerrogativa del país anfitrión.
- Los observadores: no existe, hoy por hoy, la condición de observador, como en otras conferencias diplomáticas o ante otras organizaciones internacionales, y el futuro nos exigirá un pronunciamiento al respecto. Lo iberoamericano se ha convertido en un foro que suscita verdadero interés en diversos ámbitos, como los países del área del Caribe, Estados Unidos y los de lengua española y portuguesa de África, así como en algún miembro de la Unión Europea de lengua latina. Y cabe imaginar que, por su creciente interacción con

América Latina, también aumente el interés de los países del área Asia/Pacífico, lo que, dicho sea de paso, abre interesantes perspectivas de triangulación.

Si se llega a la definición de un estatuto de observador en el futuro, cabe preguntarse qué observará el observador. ¿Sólo la inauguración y la clausura? ¿Asistirá a alguna de las reuniones sustantivas? ¿Podrá asistir a las reuniones de Coordinadores Nacionales, o participar en alguna reunión ministerial sectorial? Recordemos que algunas organizaciones iberoamericanas (OEI, con Guinea Ecuatorial y Puerto Rico) y algunos Programas de Cooperación iberoamericanos (Fondo Indígena) ya tienen socios extrarregionales.

- Los nuevos miembros: el «*numerus clausus*» iberoamericano establecido en Guadalajara se fijó en base a tres criterios: la condición de Estado soberano, la pertenencia al espacio geográfico iberoamericano (América Latina y Península ibérica) y el tener el español o portugués como lengua oficial. Así se integraron los 21 miembros que han participado en las XIV Cumbres, hasta la entrada de Andorra, aprobada en San José, que se materializará en Salamanca. Aunque pertenece a la Península ibérica y es Estado soberano, no tiene el español o portugués como lengua oficial, aunque ambos, junto con el catalán como lengua oficial, son ampliamente conocidos entre la población. Andorra, además, acepta plenamente el acervo iberoamericano y estará representada en las Cumbres por su Jefe de Gobierno. Con todo, su ingreso ha abierto una reflexión sobre quién puede participar en nuestro sistema; de hecho, Belice (país que presenta interesantes concomitancias con Andorra en cuanto a conocimiento de la lengua castellana, organización política de su Jefatura del Estado y del Gobierno y proximidad a lo iberoamericano) ha solicitado nuevamente participar en las Cumbres.

Ambas cuestiones, la de posibles futuros observadores y futuros nuevos miembros, requerirán ser abordadas con cuidado, apostando por la muy conveniente proyección de Iberoamérica en la escena internacional, pero cuidando que una excesiva ampliación o apertura afecte a la coherencia interna del proyecto iberoamericano. Tal

vez se pueda establecer un sistema de participación limitada, que acerque a otros actores interesados, pero sin devaluar la cohesión, identitaria, política y de cooperación, de los miembros fundadores.

Lo delicado de la cuestión, y el hecho de que haya otros tantos temas que resolver en los próximos meses aconsejan, tal vez, esperar a la implantación de la SEGIB y su titular para abordar con toda la reflexión que merece tan delicada materia.

Todo esto no debe preocuparnos en exceso: sólo los foros auténticamente exitosos son los que suscitan el interés de otros actores internacionales por participar en ellos, y ésa es la mejor consagración del ejercicio que iniciamos en Guadalajara. Por lo demás la práctica diplomática multilateral presenta suficientes experiencias como para hallar fórmulas flexibles que acomoden a todos, los miembros y los que desean acercarse a nosotros.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

El éxito será mayor cuanto más multilateral resulte el ejercicio. Ni la mejor intención puede triunfar en solitario. La institucionalización sólo puede lograrse cuando tenga el aval de todos los miembros y cuando los Estados de mayor influencia política, tamaño y población se impliquen activamente en el sistema. Es conveniente «latinoamericanizar» lo iberoamericano.

Lo iberoamericano se ha ido articulando en torno a fechas emblemáticas. Así, 1992 fue el momento de conmemorar y revisar el «encuentro entre dos mundos»; hemos hablado antes del «ciclo de los cuatro años» (Guadalajara, Bariloche, La Habana, Santa Cruz). Y parece también que el 15.º aniversario de las Cumbres será aprovechado para su relanzamiento en Salamanca.

Hay otro aniversario que se acerca, esencial en conmemoración y contenido. Entre el año 2010 y el 2025 tendrá lugar la celebración del 200.º aniversario de las Independencias Iberoamericanas. Es ésta la posibilidad de reelaborar el pasado común, con una diferencia sustancial respecto de las celebraciones de 1992: por primera vez en la historia, en la parte europea de Iberoamérica habrá más de un millón de

iberoamericanos del otro lado del mar, integrándose en la economía y la sociedad de los países ibéricos, enviando remesas a sus países de origen y transmitiendo, en ambos sentidos, valores y hábitos sociales.

Esto cambia sustancialmente las coordenadas del debate de lo iberoamericano, como también lo han cambiado las inversiones de los últimos años. Cuestiones como el régimen de las remesas, de nacionalidad, la convalidación de títulos universitarios, la seguridad jurídica para las inversiones y la responsabilidad social corporativa están en la agenda presente y futura de Iberoamérica.

Como se propuso en un reciente encuentro político-académico en Sevilla («Iberoamérica: hacia un nuevo horizonte», 21 y 22 de abril de 2005), la SEGIB debe ser un paso esencial en la consolidación y eficacia de las Cumbres y la Conferencia Iberoamericana y puede contribuir a devolverle a la política su centralidad y contribuir a alcanzar consensos generadores de cohesión social.

Y junto a su carácter de una Comunidad en construcción, las Cumbres y el proyecto político iberoamericano deben ser un instrumento útil; útiles al servicio de un concepto incluyente de ciudadanía y gobernabilidad democráticas. Útiles también para el reforzamiento del multilateralismo a escala global y para la búsqueda de nuevas formas de convivencia internacional.

Mayo, 2005

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenal, Celestino del y Nájera, Alfonso (1992), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, Ed. CEDEAL.
- Arenal, Celestino del (2003), *La política española hacia América Latina en 2002*, Anuario Elcano, América Latina 2002-2003, Real Instituto Elcano, pp. 14-41.
- (2004), *¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas?*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 2004/12 (28 de junio de 2004).
- (2005), *De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 2005/7 (15 de febrero de 2005).

- Cardoso, Fernando Henrique (2003), *Informe en su condición de presidente del Grupo de Reflexión sobre el Sistema de Conferencias Iberoamericanas*, Documento de Trabajo no editado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Declaraciones de las 14 Cumbres Iberoamericanas celebradas.
- Diario de sesiones del Senado español, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, sesión del 27 de septiembre, VIII Legislatura, Comisión núm. 49.
- Durántez, Álvaro (2002), «Andorra y la Comunidad Iberoamericana», en *La Razón*, 10 de mayo.
- VIII Foro Eurolatinoamericano de Comunicación (2002), *Crisis y oportunidades en América Latina*, Madrid, Asociación de Periodistas Europeos.
- Fraerman, Alicia (ed.) (2004), *Educación para construir el futuro*, Madrid, Editorial Comunica, serie Documentos.
- (2002), *Iberoamérica ante la crisis global*, Madrid, Editorial Comunica, serie Documentos.
- Lozoya, Jorge Alberto (2003), *La miel de la piedra*, Madrid, Lunverg Editores.
- Malamud, Carlos (2004), «España y América Latina. Lo global y lo bilateral», *Política Exterior*, vol. XVIII, núm. 102, pp. 13-24.
- (coord.) (2005), *La política española hacia América Latina: primar lo bilateral para ganar en lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la independencia*, Madrid, Real Instituto Elcano.
- y Mallo, Tomás (2003), *La XIII Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz de la Sierra: algunos pasos significativos en la consolidación del sistema iberoamericano*, Análisis del Real Instituto Elcano, núm. 155/2003 (31/12/2003)
- y — (2004), *La Cumbre Iberoamericana de Costa Rica: ¿el declive de las cumbres o una cumbre de transición?*, Análisis del Real Instituto Elcano, núm. 192/2004 (16/12/2004).
- Moratinos, Miguel Ángel (2005), «Nada iberoamericano nos es ajeno», *El País*, 22 de abril, p. 4.
- Pérez-Díaz, Víctor (2005), *Sueño y razón de América Latina*, Madrid, Editorial Taurus.
- Rojas Aravena, Francisco (ed.) (2000), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Facultad Iberoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, Editorial Nueva Sociedad.
- Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) (2001), *Balance y perspectiva de la cooperación iberoamericana, 1991-2001*, Madrid, SECIB.
- (2003), *El futuro de la Cooperación Iberoamericana. Una reflexión*, Madrid, SECIB.
- (2003), *Reuniones Ministeriales Sectoriales, XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*, Madrid, SECIB.
- (2004), *Programas e Iniciativas de Cooperación Iberoamericana*, Documento de Trabajo, Madrid, SECIB.

LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS COMO FORO DE CONCERTACIÓN POLÍTICA

YAGO PICO DE COAÑA DE VALICOURT¹

I. CON LO QUE TENEMOS, ¿CUÁL ES LA PROPUESTA?

¿Quién es mi pobre, nana?

ROSARIO CASTELLANOS, *Balún Canán*

En un relato pleno de realismo y de poesía en el que elabora literariamente la vida, las costumbres y los puntos de vista de los dos actores del drama rural de Comitán (Chiapas), el blanco y el indígena, Rosario Castellanos nos deleita con una preciosa leyenda en la que una nana, a preguntas de la niña de acomodada familia a la que cuida amorosamente, explica utilizando un lenguaje parabólico, casi evangélico diría yo, el origen de la tierra, del hombre y de las diferencias que desembocan en pobreza.

Cuenta la «niña» que su nana un día le «contó» que los cuatro señores del cielo que habían hecho ya la tierra, la mar y el viento decidieron hacer el hombre para que «nos conozca y su corazón arda de gratitud como un grano de incienso». El señor que vestía de amarillo propuso hacerlo de barro, pero cuando «pasó por la prueba del agua se desbarató». El que vestía de rojo sugirió que fuese de madera y en efecto el hombre de madera superó flotando la prueba del agua. Sin embargo, al afrontar la del fuego «empezó a crujir y desfigurarse». El que vestía de negro aconsejó entonces que se hiciese de oro. Y así se hizo y pasó todas las pruebas. Los señores

¹ Ex embajador de España en Misión Especial para las Cumbres Iberoamericanas y Asuntos Multilaterales de Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores y Presidente del Patrimonio Nacional.

del cielo, complacidos, «se quedaron esperando que los conociera y alabara. Pero el hombre de oro permanecía sin moverse, sin parpadear, mudo. Y su corazón era como el hueso del zapote. Reseco y duro».

«Hagamos el hombre de carne», dijo entonces el que todavía no había dado su opinión. «Y con su machete se cortó los dedos de la mano izquierda. Y los dedos volaron en el aire y vinieron a caer en medio de las cosas sin haber pasado por la prueba del agua ni por la del fuego. Los cuatro señores apenas distinguían a los hombres de carne porque la distancia los había vuelto del tamaño de las hormigas».

Los señores, continúa la autora, se quedaron dormidos de forzar la vista en la distancia para seguir a los hombres de carne, que «estaban en un ir y venir, como las hormigas». Un día se encontraron al hombre de oro, que se mostró frío y duro y tampoco les habló. Cargaron con él, le cuidaron y le alimentaron hasta que la dureza de corazón se resquebrajó y el hombre de oro pronunció al fin las palabras de gratitud que habían puesto en su boca. Los señores despertaron, prosigue textualmente el cuento:

«Y lo aprobaron. Y desde entonces llaman rico al hombre de oro y pobre a los hombres de carne. Y dispusieron que el rico cuidara al pobre por cuanto que de él había recibido beneficios. Y ordenaron que el pobre respondería por el rico ante la cara de la verdad. Por eso dice nuestra ley que ningún rico puede entrar en el cielo si un pobre no lo lleva de la mano.

La nana guarda silencio. Dobla cuidadosamente la ropa que acaba de remedar, recoge el tol con los hilos de colores y se pone en pie para marcharse. Pero antes de que avance el primer paso que nos alejará le pregunto:

—¿Quién es mi pobre, nana?

Ella se detiene y mientras me ayuda a levantarme dice:

—Todavía no lo sabes. Pero si miras con atención, cuando tengas más edad y mayor entendimiento, lo reconocerás.»

El 18 de enero del año en curso (2005), en la presentación de su plan de acción para reducir la pobreza a la mitad en todo el mundo en el año 2015 rescatando el Proyecto Milenio, Naciones Unidas nos da cuenta de que más de 1.000 millones de personas no tienen agua e intentan sobrevivir en el mundo con menos de un dólar al

día, 2.700 millones lo hacen con dos dólares y 840 millones, de los que 300 millones son niños, se van a la cama con hambre.

En la misma línea el informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2004*, nos demuestra que a pesar de que 2 millones de personas saldrán de la pobreza en la región, existen todavía 209 millones de pobres. De ellos, 98 millones son indigentes. Es decir, la extrema miseria. Me pregunto si hemos alcanzado la edad y el entendimiento suficiente para ser conscientes de lo que representan estas cifras y nos percatamos de dónde se encuentran las raíces de los problemas que afectan a nuestro globalizado mundo.

No crean ni por un instante que se me ha olvidado el motivo de este trabajo. No. Tengo muy presente la corta y apasionante historia de las Cumbres Iberoamericanas, foro de concertación política en el que participan los máximos mandatarios que tendrá, como vamos a ver, mucho que decir ante los problemas de la agenda internacional y opinar sobre tan descarnada realidad.

Cuando se habla de *una historia común* como una de las características de nuestro caminar americano, tenemos que recordar que hemos vivido una subyugante y compleja etapa juntos, plagada de claroscuros, aciertos y errores, de encuentros y desencuentros. Como es lógico, el conjunto del proceso ha desatado apreciaciones de muy diversa índole y contradicciones sin cuento. A título de ejemplo de estas últimas, conviene recordar que las Leyes de Indias constituyeron probablemente el primer código social de la historia con una normativa sorprendentemente avanzada para la época que, sin embargo, con frecuencia «se acataba pero no se cumplía».

Nuestra agrídulce convivencia, capaz de construir universidades, hospitales, fomentar la ética de la evangelización, propiciar la literatura, enseñar «lengua» con las gramáticas indígenas, producir el arte del magistral barroco y generar principios del derecho de gentes, se entremezclaba con la Encomienda, la Mita, la Inquisición y el cruel trato suministrado a la población natural en minas, campos y haciendas. La independencia generó una brecha político-institucional alentada por el desastroso reinado de Fernando VII, quizás el peor monarca de nuestra historia, que el tiempo y el sabio proceder de los pueblos, siempre dispuestos a unirse de nuevo a

través de la amistad, el matrimonio, la emigración, la cultura, el intercambio de actividades artísticas y hasta taurinas, se encargó de ir cerrando poco a poco.

Se borrarón así paulatinamente las actitudes disgregadoras, revanchistas o de autocomplacencia. Unos, como fray Antonio Montesinos, reconocieron que la conquista no fue nada benigna y otros, como el Inca Garcilaso, propiciaron actitudes integradoras. Ambos eran autocríticos y positivos dentro de una labor religiosa y poética absolutamente encomiable.

Que la historia se reescribe casi siempre pausadamente cuando las aguas se remansan lo demuestra el libro del historiador Juan Miralles *Hernán Cortés, inventor de México*, en el que reconoce en forma equilibrada las virtudes y defectos del conquistador y le considera uno de los muchos responsables de sentar las bases de lo que hoy es México.

Con gran clarividencia Carlos Fuentes nos invita a reflexionar cuando dice en *Nuevo tiempo mexicano*:

«Confieso que vencer los prejuicios antiespañoles de México no es cosa fácil. La Conquista no acaba de ser vista ni como una derrota compartida, la del mundo indígena ciertamente, pero la de los conquistadores en tanto que hombres nuevos, renacentistas, europeos, también; ni como lo que al cabo es: el preludio de una contraconquista en que el mundo nuevo merece su nombre pues lo hacen los europeos, indígenas y africanos bajo el signo de un mestizaje que no dio cabida a las repugnancias e hipocresías del mundo anglosajón.»

Pues bien, me atrevo respetuosamente a sugerir que las Cumbres son el preludio de una contraconquista que propicia el reencontro, la concertación política y el entendimiento iberoamericanos. Miralles y Fuentes constituyen en el fondo una reedición actualizada de la espléndida inscripción de la lápida que existe en la plaza de Las Tres Culturas, de Tlatelolco, en México DF que, con visión cosmogónica, dice textualmente:

«El 13 de agosto de 1521 heroicamente defendido por Cuauthemoq cayó Tlatelolco en poder de Hernán Cortés. No fue triunfo ni derrota, fue el doloroso nacimiento del pueblo mestizo que es el México de hoy.»

Somos Cuauthemoc y Cortés, incas, aymaras, mapuches, mayas, quichés, misquitos, sumos, ramas, chochoanos, castellanos, portugueses, extremeños, andaluces, gallegos, asturianos, vascos o catalanes... Somos americanos e ibéricos. Somos latinoamericanos e iberoamericanos. ¡Qué gran riqueza! ¡Qué gran fuerza para actuar de consuno, para producir unidos!

Si los gallegos consideran que el apóstol Santiago, además de santo, fue el primer turista en la península ibérica, no tendremos a lo mejor dificultad en concluir que Colón y los suyos fueron los primeros emigrantes a América. Unos se quedaron. Otros, como Colón, regresaron. El almirante tuvo sin embargo buen cuidado de dejar expreso en su testamento el deseo de ser enterrado a su muerte en La Española.

Tras la independencia y sobre todo en el siglo XX, los españoles protagonizamos cinco tipos de *emigraciones*: las económicas en busca de «hacer las Américas» de principios y mediados del siglo pasado; la política, como consecuencia del exilio a causa de una espantosa guerra civil, migración que fue beneficiosa en plano intelectual y educativo; la de los cooperantes institucionales y miembros de ONG para colaborar en tareas de desarrollo; la de ejecutivos y representantes de empresas españolas con voluntad de permanencia, motivados por la conveniencia mutua de abrir nuevos mercados, y la de sacerdotes, religiosas y religiosos con vocación y búsqueda del bien común sin pedir nada a cambio. Ahora que nos toca recibir emigrantes es hora ya de reconocer públicamente el buen trato que, en general, América dispensó a nuestras gentes y los beneficios que se desprenden de los movimientos migratorios.

Los americanos que nos llegan de la Latinoamérica iberoamericana poseen con nosotros una historia común, nos entendemos con ellos en castellano, portugués o «portuñol», tenemos las mismas raíces, contamos con sentimientos éticos, cristianos y jurídicos similares, y nos beneficiamos de una inmensa cultura compartida. Además desde que la emigración se acentuó, no ha dejado de disminuir en España la tasa de desempleo (de más del 20% en 1996 a alrededor del 10% en la actualidad); ha contribuido notablemente a mejorar la tasa de natalidad, que en nuestro caso es, desafortunadamente para nuestro desarrollo equilibrado, de las más bajas del

mundo; va a pagar sin ninguna duda la seguridad social de nuestros hijos, cubre puestos de trabajo que muchos españoles no desean y, nos guste o no, mejora notablemente nuestros modales. El americano no habla «golpeado» y es más suave y comprensivo en la relación personal. Encuentra, en suma, trabajo digno (como lo encontraron los españoles en América) y atención médico-social en nuestra patria y se integra con suma facilidad. Si comprendemos y sabemos tratar en serio y sin demagogia este complejo patio, estaremos comenzando a combatir la pobreza.

Somos más de 600 millones los que hablamos portugués y español (nada de 500 y/o 400 como equivocadamente se aduce a veces). Por añadidura, nos entendemos sin necesidad de traductor, factor éste de extrema importancia. El conjunto sitúa a nuestras lenguas en el tercer lugar mundial. La explosión literaria iberoamericana, plagada de premios internacionales de primerísima categoría, traducida a un sinnúmero de idiomas, trasladada al cine y al teatro, transmitida por televisión e Internet, nos proporciona un activo de tal categoría que todavía somos incapaces de medir su futura potencialidad. No hay división de empresa internacional, europea, de Estados Unidos, Japón, Canadá, China, India o Australia, que trabaje en América o la península ibérica, que no ponga al frente a una persona que domine el español o el portugués, dependiendo de su mercado o destino. En Estados Unidos hay ya una comunidad de «hispanos» superior a los 40 millones, sin contar «los ilegales».

Lo que todo esto supone en el plano de las industrias culturales, editoriales, mercado y distribución del libro, cine y actividades artísticas es evidentemente incalculable. No olvidemos que cultura y educación son las bases del desarrollo de los pueblos y suponen el inicio de la batalla por la alfabetización y la lucha contra la escasez de medios y oportunidades.

Cuando Carlos Fuentes se muestra crítico con lo anglosajón (en la obra citada), es menester recordar que tenemos también un *ordenamiento jurídico similar* diferente precisamente del de origen sajón, con cortes superiores de justicia, tribunales constitucionales, fiscalías, jueces, consejos superiores de la judicatura o poder judicial y defensores del pueblo.

El sentimiento religioso es también semejante en España y en América. En la participación, como lo demuestran las iglesias llenas de «hispanos» (españoles y latinoamericanos iberoamericanos) no sólo en nuestro espacio geográfico sino también en Estados Unidos; en las expresiones tales como el «primero Dios» norte y centroamericano, o el «con Dios» extremeño y andaluz; en las formas de los bautizos, comuniones y bodas; y en el fondo transmitido tras el Concilio Vaticano II y por los excelentes documentos de Medellín (1968) y Puebla (1979), en donde ya se entabla la lucha contra el hambre a través de la opción prioritaria por los pobres. Desde los admirables san Pedro Claver y fray Antonio Montesinos, pasando por los perjuicios de la Inquisición y los beneficios de un Francisco Vitoria, un Óscar Romero, hasta la teología de la liberación de Gustavo Gutiérrez o Ignacio Ellacuría (premios ambos Príncipe de Asturias y cuya obra está evidentemente dentro de la ética más pura y del Evangelio más vivido), ambas orillas han tenido una marcada influencia cristiana que incomprensiblemente los políticos ignoran la mayor parte de las veces.

Era realmente sorprendente que con los ingredientes citados que constituyen desde luego el alma de la identidad iberoamericana, no se hubiese conseguido durante casi 500 años reunir a los jefes de Estado, a los presidentes de uno y otro lado del Atlántico. Sólo tímidos y poco recordados intentos en el siglo XIX como el proyecto nunca ejecutado del precursor Miranda o la iniciativa privada de la Unión Iberoamericana de 1884 que convocó el Congreso Social y Económico Hispanoamericano de Madrid de 1900. Meritorias iniciativas particulares, pero nada verdaderamente institucional. La explicación de tal carencia es compleja y sencilla a la vez. Veamos.

El mundo comenzó a conjugar y vivir una atmósfera de cambio político, una ola democratizadora en la que desde la Revolución de los Claveles en Portugal del 25 de abril de 1974 a 1999 nada menos que 113 países pasaron de un régimen autoritario a un sistema pluripartidista.

En la América del último tercio de siglo, los países latinoamericanos-iberoamericanos se habían movido en el ámbito de una sostenida crisis que propició un retroceso económico importante y afec-

tó severamente el Producto Interior Bruto de cada Estado, generando una deuda exterior desmesurada que perdura hasta hoy. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por ejemplo, la deuda se elevaba todavía en 1996 a 587.000 millones de dólares. Por el contrario lo que se consideraba en los años ochenta década perdida en lo económico, fue década «ganada» en lo político. La ideología de la seguridad nacional que imperó entre 1960 y 1975 con proliferación de regímenes militares hizo que el Concilio Vaticano II a través de la *Gaudium et Spes* constatará que por todas partes se elevaba un clamor reivindicando unas estructuras políticas democráticas y respetuosas de los derechos humanos.

En efecto, de la mano de presidentes civiles y de elecciones periódicas y correctamente celebradas, asistimos a una recuperación de las libertades y a un retorno paulatino pero firme a la democracia representativa como forma de gobierno. Democracia electoral no siempre acompañada de profunda democracia social que generó unas expectativas quizás exageradas. Nuestro largo e histórico caminar nos ha demostrado hoy en el siglo XXI que no sólo de democracia vive el hombre y que las desconfianzas en los dirigentes y partidos políticos pueden desembocar en peligrosas frustraciones.

Paralelamente en España finaliza la dictadura franquista y se desarrolla una impecable transición de la mano de su majestad el Rey y el presidente del Gobierno Adolfo Suárez que nos va a permitir, de un lado, ingresar en la Europa integrada, y de otro, profundizar, como nunca antes se había hecho, en nuestras relaciones con América. La Constitución española en su artículo 56 atribuye además a su majestad el Rey «la más alta representación del Estado en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica».

En 1976 se crean los denominados Fondos de Ayuda al Desarrollo. En 1977 se restablecen las relaciones diplomáticas con México, de significativa importancia en sí mismas y, sobre todo, por lo que supuso de «complicidad activa» en la gestación y creación de las Cumbres. España, que hasta 1977 era receptor de ayuda y que todavía en 1981 era considerada por el Banco Mundial «país en vías de desarrollo», va a pasar en pocos años a ser un país donante que realiza un gran esfuerzo en materia de cooperación.

Con la creación de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica en 1985 y el establecimiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) en 1988 se consiguen los instrumentos que van a permitir al Ministerio de Asuntos Exteriores coordinar un tema vital que se va a transformar en uno de los instrumentos más dinámicos y productivos de la acción exterior española. Por otro lado, los Tratados Generales de Amistad y Cooperación y los Programas Globales y Protocolos Financieros que se firman con la práctica totalidad de los países iberoamericanos permiten a España movilizar entre 1989 y 1995 más de 7.500 millones de dólares incluyendo FAD, fondo BID, créditos en condiciones del «consenso OCDE» y cooperación no reembolsable.

En otras palabras, en América y en España se recuperan las libertades, se establecen gobiernos democráticamente elegidos a través de elecciones periódicas a las que acompañan la libertad de información y prensa y se crean por tanto las condiciones para poder intentar reunir a los miembros de la familia iberoamericana. España no llega desnuda a las Cumbres. Se presenta ante América con un ropaje democrático, tiene algo que ofrecer y compartir y está dispuesta a aportar ayuda al desarrollo.

En esa tesitura, se inicia una callada y seria planificación que contemplaba la necesidad vital de que países con historia, lenguas, cultura, ordenamientos jurídicos comunes, que compartían además experiencias migratorias y sentimientos religiosos similares, pudiesen reunirse y constituir una Conferencia Iberoamericana en la que estuviesen representados los jefes de Estado y de Gobierno. Ello permitiría establecer canales concretos de cooperación, compartir ideas y posiciones que permitieran analizar la agenda internacional y fomentar programas rentabilizando lo que nos une y dialogando o suavizando lo que en un momento determinado pudiese separarnos. Una España no democrática no hubiese podido iniciar este nuevo camino que fue complementado por el compromiso personal de su majestad el Rey y la actitud positiva de los presidentes del Gobierno Adolfo Suárez y Felipe González —continuada más tarde, cuando llegó al poder, por el Partido Popular—, muy inclinados hacia una Iberoamérica solidaria y de consenso.

El retorno democrático de ambas orillas a la escena mundial, la nueva situación internacional en la que se conjugan el fin de la bipolaridad con la perestroika y la caída del muro de Berlín, serían factores clave para iniciar las Cumbres.

Esta atmósfera diferente permite incluso que con motivo del Bicentenario del Libertador, el 24 de julio de 1983 se otorgue a su majestad el Rey nada menos que el Premio Simón Bolívar. En su discurso hace referencia al reencuentro y a la hermana patria. Como ya he dicho en otras oportunidades, y coincido en ello con Leopoldo Zea, se está sellando en ese momento, doscientos años después, la reconciliación entre las dos orillas.

La nueva propuesta está clara. Lo que tenemos es enorme. Da para mucho. Tanto como una Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno casi 500 años después que quiera plantearse la posibilidad de intentar acabar con la pobreza y busque caminos para ello.

II. LAS CUMBRES COMO FORO DE CONCERTACIÓN POLÍTICA

II.1. *La concertación, la comunidad*

En realidad todo comenzó en última instancia cuando México y España deciden firmar un Tratado de Amistad y Cooperación en 1990 en cuyo preámbulo figura ya el término *iberoamericano* y el concepto de naciones democráticas. México ve con claridad que la pertenencia a una comunidad con asiento en Europa y en América equilibra su productiva y dificultosa relación con Estados Unidos, enmarcada después en el futuro Tratado de Libre Comercio, consolida su liderazgo en el istmo centroamericano y potencia notablemente su acción exterior. España sabe que su peso específico en la Europa a la que acaba de integrarse es y va a ser mucho mayor con la presencia americana. Tras extenuantes y profundas consultas con todos los futuros Estados miembros en las que los ministros de Exteriores Fernando Solana, de México, y Francisco Fernández Ordóñez, de España, juegan un papel preponderante, y obtenido el correspondiente consenso, los jefes de Estado de México y España

anuncian simultáneamente, aprovechando la reunión del Grupo de Río, el 11 de octubre, y el discurso de su majestad el Rey del 12 de octubre, ambos de 1990, que las dos primeras Conferencias Iberoamericanas a nivel de jefes de Estado y de Gobierno tendrán lugar en Guadalajara y Madrid en 1991 y 1992 respectivamente.

«Nos hemos congregado por primera vez en la Historia —nos dice Guadalajara en el apartado núm. 1 de su Declaración— para *examinar en forma conjunta* los grandes retos que confrontan nuestros países en un mundo en transformación. Nos proponemos por ello *concertar la voluntad política de nuestros gobiernos para propiciar las soluciones* que esos desafíos reclaman y convertir el *conjunto de afinidades históricas y culturales que nos enlazan* en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad».

Profundizando un poco en el texto, se reconoce que existe un mundo en transformación que plantea retos. En efecto, en 1989 se derrumba la Unión Soviética precisamente cuando se cumplen los 200 años de la caída de *L'Ancien Regime*. La gente llegó a pensar de buena fe, entonces, que entrábamos en una nueva era de paz y estabilidad a pesar de la persistencia del problema nuclear, todavía hoy no resuelto. Los jefes de Estado y de Gobierno parece como si se percataran de los distintos factores en juego en la sociedad en que vivimos con la aparición de un terrorismo larvado, oculto y a veces poco detectable, la amenaza de proliferación nuclear, con disuasorias ínfulas defensivas, en países impensables hasta hace nada de tiempo, los desacuerdos entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y la aparición del concepto de guerra preventiva, no reconocido por el Derecho Internacional. Tan significativos problemas nos van a exigir concertarnos y tomar posiciones iberoamericanas conjuntas. Las Cumbres van a abrazar, como veremos, el multilateralismo, el Derecho Internacional y los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. En síntesis, que el mundo no polarizado en dos bloques, pero sí ciertamente dividido, no nos permite definir con exactitud los rasgos de la nueva sociedad internacional. La Cumbre ve claramente, por tanto, que no todo está resuelto y que hay que *confrontar* los retos *de un mundo en transformación*.

¿Cómo hacerlo? Concertando la voluntad política de los gobiernos y proponiendo soluciones a los desafíos que indudablemente se avecinan. ¿En qué nos fundamentamos para ello? En las afinidades históricas y culturales que nos enlazan, que suponen nada menos que un gran instrumento de unidad y desarrollo.

Y por si no bastara con todo ello, el apartado 2 de la Declaración apuntada añade algo que va a resultar fundamental para el futuro: «Representamos un vasto conjunto de naciones que *comparten raíces* y el rico *patrimonio* de una *cultura* fundada en la *suma de pueblos, sangres y credos 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*».

El apartado 3 ratifica el propósito de convergencia, y habla ya no sólo del acervo cultural, sino de la riqueza de nuestros orígenes, de su expresión plural y confirma que nuestra «*comunidad* se asienta en la democracia, el respeto a los derechos humanos y en las libertades fundamentales». El apartado 4 se refiere ya concretamente a una línea de acción con las bases «de un proyecto de cooperación iberoamericana sustentado en el diálogo, la solidaridad y la adopción de acciones concertadas».

Quiero resaltar la capital importancia de estos elementos. La cultura, las sangres, los pueblos y los credos constituyen las raíces comunes de lo que somos: una comunidad. Y esa comunidad que quiere para sus hijos democracia, respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales está decidida a proyectar su fuerza hacia el tercer milenio basándose en la cooperación iberoamericana, el diálogo, la solidaridad y la adopción de acciones concertadas. Nada más y nada menos.

En Madrid (1992) se reiterarán los vínculos «que nos hacen reconocernos como miembros de una *comunidad*», añadiendo: «La identidad iberoamericana 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» (apartado 2). Las Cumbres se adelantan así a la propia UNESCO en la idea de diversidad cultural que en el momento de redacción de es-

tas líneas (marzo de 2005) discute arduamente en París la posibilidad de aprobar una convención sobre la materia.

Prácticamente todas las siguientes Cumbres insistirán en las mismas ideas hasta culminar el conjunto a los diez años de Cumbres, en la Declaración de Lima (2001), que sintetizando nuestro acervo iberoamericano afirma en su apartado 1: «*Hemos consolidado la Comunidad Iberoamericana a lo largo de una década como un foro de concertación política y de cooperación económica y social a través del diálogo, la cooperación y la solidaridad. Ante los nuevos desafíos que enfrentamos, convencidos de las oportunidades que se brindan a nuestra Comunidad, reafirmamos nuestra voluntad de construir unidos un futuro de paz de mayor bienestar e igualdad social para todas nuestras naciones en el marco del desarrollo sostenible*».

Como se puede comprobar, ni la España de Franco ni la América de regímenes autoritarios y militaristas habrían podido aceptar, ni siquiera plantearse, estas ideas.

II.2. *El acervo iberoamericano*

Siguiendo a Guadalajara, la Cumbre de Madrid aprueba un auténtico código de conducta que va a ser posteriormente refrendado y ampliado por las siguientes reuniones anuales de máximos mandatarios. Hay cuatro párrafos en los apartados 2 y 3 de la Declaración que considero esenciales y cuya aprobación encontró la oposición de un Fujimori que en 1992 ya tenía la intención de perpetuarse en el poder y que propiciaba soluciones de fuerza para solventar las reivindicaciones que aquejaban al Perú. Su ausencia a última hora a causa de graves problemas internos, cuando ya su primer ministro se encontraba en la capital de España participando de los trabajos, facilitó probablemente su adopción. Pero veamos.

El último párrafo del apartado 2 advierte que el propósito de los reunidos es una sociedad libre, abierta y pluralista con pleno ejercicio de las libertades individuales, «sin perseguidos ni excluidos» y dirigida a la consecución del progreso y la justicia social. Hay que tener muy en cuenta que si ahora los riesgos principales son la corrupción, el narcotráfico, la impunidad y el terrorismo, que pueden

llevar a un populismo demagógico, en 1992 existían síntomas y claros riesgos de involución. Por ello los jefes de Estado y de Gobierno se permiten:

- 1) Declarar que el diálogo y la negociación «entre todos los poderes y la colaboración de todos los sectores» (defensa de Montesquieu y la sociedad civil), «sin injerencias externas», (advertencia velada a Estados Unidos) son la mejor forma de fortalecer los sistemas democráticos y «evitar involuciones que conduzcan al *autoritarismo*» (conviene evitar las tentaciones). Es oportuno resaltar que el diálogo, fomentado y dirigido por la ONU y los llamados «Países Amigos» (Colombia, México, España y Venezuela con la incorporación a última hora de Estados Unidos) había sido el instrumento decisivo para que se firmaran en México, el 16 de enero de 1992, los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de El Salvador y la guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Más tarde, el 29 de diciembre de 1996, sucedería lo mismo en Guatemala con la firma de la paz entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Las Cumbres siempre apoyaron en sus documentos los procesos de paz centroamericanos.
- 2) Los mandatarios observan con preocupación ciertas tendencias y actitudes «que pretenden olvidar el marco de nuestros principios fundacionales» (recordatorio de lo que los presidentes firmaron en Guadalajara) «e imponer soluciones de fuerza» (indirecta llamada de atención a los casos peruano, cubano y guatemalteco en todas sus facetas y partes implicadas).
- 3) Desde esa perspectiva se rechaza firmemente «cualquier forma o intento de alterar el orden institucional de la democracia en los países iberoamericanos».

No se puede decir más en menos palabras. El lector se preguntará cómo es posible que los países no mencionados pero sí indirectamente afectados aceptaran un texto de estas características. Dos razones se me ocurren. La primera es que nadie se atreve ante se-

mejante auditorio a oponerse públicamente a la democracia, a que no haya perseguidos ni excluidos, al diálogo sin injerencias externas, ni pretende apoyar soluciones de fuerza involucionistas o autoritarias. La segunda es que hasta los más tentados por actitudes de prepotencia autoritaria a veces creen y otras defienden demagógicamente sus sistemas y sus acciones de tendencia dictatorial, que, además, consideran democráticas, con el mayor desparpajo. Lo que sí es evidente es que las Cumbres tenían ya una utilidad fuera de toda duda como guardianas de una institucionalidad y de un marco de libertades.

Madrid reconoce que ha habido cambios decisivos acelerados en el panorama político. El fin de la bipolaridad y de la Guerra Fría ha alterado el sentido de los alineamientos y «abre nuevas perspectivas de concertación», nacen nuevos Estados, se crean áreas de libre comercio e integración regional y subregional y el conflicto Este-Oeste va desapareciendo, dejando paso y haciendo más explícito «el desnivel entre el Norte y el Sur» (apartado 4). Atisba el trasfondo tremendo que hoy nos aqueja, la sombra del hambre, del pobre de la nana de Rosario Castellanos («nuestro pobre»), propone lineamientos y fija una meta clara a la Conferencia Iberoamericana que «surge en nuestro espacio político como foro de concertación dotado de características propias. Trasciende enfrentamientos ideológicos y económicos y, al ser transcontinental, puede tener un efecto positivo para evitar que los bloques regionales evolucionen hacia el proteccionismo». Gran tarea por cierto.

Los principios que las Cumbres han ido tejiendo van todavía más lejos. Una de sus cualidades es haber aportado, a veces un tanto desordenadamente, unos documentos de hondura política que deberían inducir a reflexión a nuestros gobernantes, que de vez en cuando me pregunto si se dan cuenta de la responsabilidad que han contraído firmando 14 declaraciones de semejante calibre. Sabemos, por las líneas anteriores, que somos una comunidad con lazos comunes e identidad propia, que se asienta en la democracia, en el respeto a los derechos humanos, en las libertades fundamentales y en la dignidad de la diversidad de sus diversas culturas, que se ha constituido en un foro de concertación política y de cooperación económica y social a través del diálogo, la cooperación y la solidari-

dad, que acepta los retos de nuestros días y que, al ser transcontinental, aboga por la superación de los bloques y aspira a contribuir al entendimiento Norte-Sur.

Además de todo ello, desde Guadalajara, México y Bahía (ya mencionadas) hasta Santa Cruz de la Sierra en Bolivia y San José de Costa Rica, los compromisos se han ido ampliando y hoy constituyen un acervo iberoamericano que tiene una fuerza moral y ética incontestable por haber sido firmado y avalado por los jefes de Estado y de Gobierno. Constituyen los principios esenciales de las Cumbres, entre los que podríamos destacar los siguientes:

- La reafirmación de la «adhesión a los propósitos y principios del derecho internacional consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, el respeto a la soberanía y la igualdad jurídica de los Estados, el principio de no intervención, la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales, el respeto a la integridad territorial, la solución pacífica de las controversias, y la promoción o protección de todos los derechos humanos para hacer frente a los problemas de la agenda internacional en un mundo globalizado». Como en el resto de las Cumbres, se comparte además el firme compromiso con la democracia, que junto a la paz, la justicia, la equidad y el desarrollo sostenible son conceptos estrechamente vinculados que se refuerzan mutuamente (apartados 4 y 8 de Santa Cruz de la Sierra y apartado 2 de Bávaro).
- Se apuesta por «un eficaz fortalecimiento del multilateralismo y del papel de la organización de las Naciones Unidas como foro en el que deben resolverse las controversias internacionales, salvaguardar la paz y la seguridad internacionales y promover el desarrollo económico y social del mundo». Se reafirma el papel del Consejo de Seguridad como «el órgano con la responsabilidad primordial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales». Se apoyan asimismo las reformas que se emprendan con el objetivo de fortalecer el sistema de Naciones Unidas y su Secretaría General (apartados 5 y 6). Si a ello añadimos que a Bolivia se desplazó por primera vez en trece años de Cumbres el Secretario General de la ONU,

Koffi Annan, pronunciando un relevante discurso en el que estuvieron siempre presentes los temas de la pobreza y de la reforma de la organización, llegaremos a la conclusión de que el mundo iberoamericano apoya decididamente a Naciones Unidas, el multilateralismo, y está en contra de la toma de decisiones unilaterales que conduzcan a conflictos y guerras sin el aval del Consejo de Seguridad y/o de la Asamblea General.

- El apoyo al Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional. Se resalta su importancia como tribunal dedicado a «investigar, juzgar y sancionar los crímenes de genocidio de lesa humanidad y de guerra que afectan a toda la comunidad internacional». Los mandatarios insisten en la importancia de su ratificación y *adhesión universal* y se «congratula a los Estados que son parte» (apartado 7 de Bávaro y apartado 7 de Santa Cruz). Se piensa que la cooperación judicial iberoamericana entendida como espacio y escenario específicos debe ser reforzada, lo que conducirá a que en Cartagena de Indias se consiga aprobar en 2004 la Red Iberoamericana de Cooperación Judicial.
- Se condena al terrorismo en todas sus facetas y manifestaciones. Se contrae el compromiso de combatirlo con una visión integral, pero con estricto apego a las normas de protección de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Con ese compromiso se insiste en la decisión de reforzar las respectivas legislaciones nacionales, fortaleciendo la cooperación internacional para prevenir, reprimir, combatir y sancionar todo acto terrorista donde quiera que se produzca y por cualquiera que lo cometa y a no prestar ayuda ni refugio a los autores, promotores o participantes en actividades terroristas. Como es lógico, todo ello de conformidad con las pertinentes resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de la ONU, apoyándose sin reservas el Comité contra el Terrorismo que preside en la actualidad el español Javier Rupérez (prácticamente presente en todas las Cumbres desde Madrid).
- Hemos hablado ya de la diversidad cultural. Las Cumbres no podían ser ajenas a tan importante tema y por eso destacan que

la cultura contribuye al desarrollo humano sostenible como elemento de cohesión social, basado en una perspectiva integral de la persona, y defienden los derechos y la identidad propia de las culturas originarias de América, afrodescendientes y de otras procedencias, como parte fundamental de la sociedad (apartados 33 y 34 de Santa Cruz de la Sierra). Apoyan en consecuencia las conversaciones que se están desarrollando en el seno de la UNESCO para tratar de adoptar una convención internacional sobre la materia. Como complemento, hay que apuntar que en la Cumbre de Madrid (1992) los cancilleres firmaron y aprobaron la constitución del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que viene funcionando desde entonces.

- Se considera como elementos «esenciales» de la democracia la independencia y equilibrio de poderes, la adecuada representación de mayorías y minorías, la libertad de expresión, asociación y reunión, el pleno acceso a la información, la celebración de elecciones libres, periódicas y transparentes, basadas en el sufragio universal y secreto. Con esos parámetros, se insiste en el derecho de cada Estado a construir libremente y sin injerencia extranjera, en paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones.
- En relación con las cuestiones que más afectan actualmente a la conservación y mejora de las condiciones de nuestro planeta, se respalda sin fisuras desde Bahía (1993) el cumplimiento de lo dispuesto en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Financiamiento del Desarrollo de Monterrey (2002), la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (2002), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002), considerándose «imprescindible» la adopción del Plan de Implementación de la Agenda 21. En esa línea se aboga por la ratificación de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto, que acaba de entrar en vigor (16 de febrero del 2005).
- Una preocupación por modernizar y armonizar la legislación penal, bancaria y financiera insistiendo en la conveniencia de firmar la Convención contra la Delincuencia Transnacional Organizada y sus Protocolos.

- La condena del narcotráfico, que es considerado como delito de lesa humanidad, se apoya, de un lado, en las resoluciones de Naciones Unidas y, de otro, se piensa que existe una responsabilidad compartida entre países productores y consumidores en lo que se refiere a la producción, tráfico, distribución, consumo y lavado de dinero, por lo que se propone proyectos de desarrollo de cultivos alternativos y utilización de los Mecanismos de Coordinación y Cooperación entre América Latina y la Unión Europea.
- Los asuntos comerciales que fueron analizados en Cartagena de Indias (1994) han sido seguidos con gran interés. En consecuencia, los jefes de Estado se comprometen en las Cumbres a dar seguimiento a la Conferencia de Doha, Qatar (2002), a fin de lograr una mayor liberalización del comercio y cumplir con el programa de trabajo, sin monopolios, esquemas proteccionistas o prácticas distorsionadoras. Por ello se rechaza enérgicamente la «aplicación unilateral y extraterritorial de leyes y medidas contrarias al derecho internacional, la libertad de mercado, navegación y comercio mundial». Se exhorta a Estados Unidos a que ponga fin a la aplicación de la ley Helms-Burton (todas las Cumbres desde la aplicación de la citada ley y más concretamente el apartado 6 de Santa Cruz de la Sierra).
- La propuesta sobre la Alianza de Civilizaciones del presidente español Rodríguez Zapatero fue aprobada en la XIV Cumbre, de San José, convirtiéndose en consecuencia sus compromisos en posición iberoamericana. Los Objetivos del Milenio y la Declaración de Nueva York sobre la Acción contra el Hambre y la Pobreza han sido también destacados por lo que contribuyen al desarrollo y a la paz. El compromiso con esta última supone que se resalte también la importancia del Programa de Acción de Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras y la Convención Interamericana sobre la materia apoyándose por supuesto la Convención de Ottawa sobre Minas Antipersonales.
- Chile y Venezuela nos enseñaron el camino de la gobernabilidad, la honestidad en la política, el papel esencial de los parti-

dos políticos en el desarrollo democrático y la lucha contra la corrupción, con el compromiso de combatirla en línea con lo dispuesto en las diferentes Conferencias Anticorrupción y la Conferencia de Caracas de 1996 (apartado 28 de Viña del Mar y 22 de Isla Margarita).

Si tenemos en cuenta que se han analizado también la participación de la mujer, los derechos de las minorías, la juventud, la población adulta, las migraciones, el desarme y no proliferación, la venta de armas, la deuda, la investigación, las infraestructuras o la energía, nos percataremos de que estamos delante de una auténtica agenda internacional dirigida a los Objetivos del Milenio. Y que no se nos diga que estamos ante un conjunto de generalidades que cualquiera podría asumir. Sólo si pensamos en temas como Kioto, Corte Penal Internacional, Minas Antipersonales, Fondo Indígena o determinadas resoluciones de Naciones Unidas, nos encontraríamos con que países muy destacados del concierto internacional no podrían, aunque se lo permitieran eventualmente los criterios de participación en la Cumbre, ser miembros. En resumen, los mimbres y los principios los tenemos. Sólo falta cumplirlos.

II.3. *El mecanismo de consultas. La utilidad de las Cumbres*

Además de la reunión que sostienen con carácter inmediatamente anterior a la de sus jefes de Estado y de Gobierno, los cancilleres decidieron en Madrid juntarse anualmente con ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que, en su periodo ordinario de sesiones, comienza todos los años el tercer martes de cada mes de septiembre. La práctica impuso posteriormente una reunión adicional cuando las circunstancias así lo requieran.

Pero quizás lo más importante es que en Madrid (apartado 14) se estableció formalmente un mecanismo que «en casos de especial urgencia y relevancia» permite a las cancillerías efectuar «las consultas que estimen necesarias a través de la Secretaría Pro Tempore».

El mecanismo demostró con claridad su utilidad y funcionó correctamente durante las seis primeras Cumbres a través del gran

trabajo de las distintas Secretarías Pro Tempore que actuaban de forma casi artesanal pero enormemente práctica. A partir de la séptima y octava se comienza a diluir quizás por dirigir los esfuerzos más hacia la institucionalización interna; es decir, la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana —SECIB— primero y la Secretaría General —SEGIB— después.

Una muestra del gran interés que el tema iberoamericano provocaba lo prueba la Declaración de Bahía (III Cumbre, apartado 24), que resalta el trabajo de los ministros de Relaciones Exteriores, de los coordinadores y de los embajadores y representantes permanentes en las Naciones Unidas, que en sus reuniones periódicas han continuado el diálogo y permitido *«por primera vez un ejercicio de comprensión y toma de decisiones sobre temas políticos de interés común para el área llevado a cabo por los veintiún países que conforman la Conferencia Iberoamericana, lo que refuerza nuestro espacio político propio y favorece una cooperación concertada»*.

Bahía insiste en que gracias al mecanismo de Madrid las consultas entre cancillerías para casos de especial urgencia y relevancia se han concretado en:

- «total apoyo al restablecimiento del orden constitucional en Guatemala, luego de la ruptura de las instituciones constitucionales y democráticas acaecida el pasado 25 de mayo (1993) y nos congratulamos —los jefes de Estado y de Gobierno— por el esfuerzo que realizan Pueblo y Gobierno [con mayúsculas en la declaración] por consolidar la democracia en su país y fortalecer el Estado de Derecho. Expresamos también nuestro reconocimiento a la comunidad internacional, en particular a la Organización de Estados Americanos por su apoyo en este sentido» (apartado 24).
- Es un texto de vital importancia para el futuro ya que en él 21 países reconocen paladinamente que ha habido un golpe de Estado («ruptura de las instituciones constitucionales y democráticas»), apoyan «totalmente el restablecimiento del orden constitucional» y felicitan al Pueblo y al Gobierno por haber participado con valentía y acierto en algo que, como hemos

visto, representa la sustancia y el fundamento de la Comunidad Iberoamericana: la democracia y el Estado de Derecho.

- El apartado 9 del Documento de Conclusiones de Madrid hacía hincapié en la tradición jurídica propia de los países iberoamericanos. Pues bien, en cumplimiento de ese punto y de la primacía del derecho en las relaciones internacionales entre Estados se adopta en Bahía la «decisión conjunta» de solicitar incluir un tema adicional en el 47.º periodo ordinario de sesiones de la ONU para que se pida una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, sobre el principio de la no aplicación extraterritorial de las leyes de un país a otro. La Asamblea General aceptó el nuevo tema, lo asignó a la Sexta Comisión y lo incluyó además en la agenda del 48.º periodo ordinario de sesiones. Correspondió a España como Secretaría Pro Tempore presentarlo el 25 de noviembre de 1992. El objeto de la consulta sería aclarar si es o no conforme con el derecho internacional la conducta de un Estado que captura, directa o indirectamente, a un presunto delincuente en el territorio de otro Estado, sin autorización de éste, y que, tras trasladarlo a su territorio, somete a dicha persona a su jurisdicción criminal, así como la eventual responsabilidad internacional generada por esa conducta.

La acción conjunta funcionó plenamente. Los ciudadanos mexicano (Álvarez Machain) y español (López Reyero) «presuntamente» secuestrados para ser juzgados en Estados Unidos fueron devueltos a los países de donde eran nacionales y puestos a disposición de la justicia. Resuelto favorablemente el caso, se retiró la solicitud dirigida a la mesa del Plenario.

- Apoyo conjunto a las candidaturas de Brasil y España para ocupar dos puestos como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad en el periodo 1993/1994. Ambos países consiguieron ser elegidos. Con relación a este último punto se acordó también examinar en el futuro las candidaturas iberoamericanas al sistema de Naciones Unidas y otros organismos internacionales con el objeto de apoyarlas siempre que correspondan al interés común y «lo permitan los respectivos compromisos»

- La puesta en marcha de los programas de cooperación aprobados en la II Cumbre, especialmente en los campos educativo, sanitario y de ciencia y tecnología y del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y del Caribe.

Posteriormente, con acciones, presencias o declaraciones, las Cumbres han condenado y/o reconducido golpes o intentos de golpes de Estado en otros Estados miembros como Paraguay, Venezuela, Perú o Bolivia. Al margen de las Cumbres, pero bajo su halo protector, se iniciaron contactos y se consiguió el restablecimiento de relaciones diplomáticas, por ejemplo, en los casos de Panamá y México, rotas a causa de la intervención de Estados Unidos en el primer país citado; Venezuela y Perú, a causa del autogolpe de Fujimori, o más recientemente en la XIV Cumbre, de San José de Costa Rica, entre Cuba y Panamá. Igualmente se ha colaborado en la solución de diferendos territoriales (Ecuador y Perú; Argentina y Chile; Colombia y Venezuela, El Salvador y Honduras).

Dando un ejemplo de aceptación de la justicia en su sentido más amplio, la Conferencia Iberoamericana expresó, en su momento, su reconocimiento a El Salvador y Honduras por acatar y cumplir el fallo emitido por el Tribunal Internacional de Justicia sobre el diferendo limítrofe, terrestre, insular y marítimo que existía entre ambos.

Se ha colaborado en la negociación y los procesos de paz en Centroamérica. Se han prestado excelentes servicios a las misiones de observación electoral y a las operaciones de mantenimiento de la paz contribuyendo con hombres y medios en Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Haití a través de ONUVEN, ONUCA, ONUSAL y MINUSTAH.

Cumplimentando lo dispuesto en Bahía (III Cumbre) se han coordinado políticas y acciones en el marco de las Naciones Unidas y apoyado, como ya se ha reseñado, candidaturas iberoamericanas en organismos internacionales, ya sea de personas individuales, ciudades o países. El último y positivo ejemplo fue la Cumbre de San José de Costa Rica, que apoyaría a 22 (Andorra incluida como nuevo miembro de la Comunidad Iberoamericana) la ciudad española

de Zaragoza para sede de la exposición de 2008 con el tema «Agua y desarrollo sostenible». Zaragoza resultaría finalmente elegida.

Sólo por este conjunto de acciones las Cumbres justificarían plenamente su existencia y continuidad y, por tanto, su utilidad. Pero además han servido para crear un auténtico clima de entendimiento, y si se me permite, de complicidad, entre los jefes de Estado y de Gobierno que ha sido de una enorme productividad para solventar silenciosa y discretamente desde disputas territoriales hasta rupturas de relaciones diplomáticas. Las reuniones «a solas» de los mandatarios se aprecian como uno de los logros más interesantes.

El sistema de Cumbres que reúne, según lo dispuesto en Guadalajara (último párrafo de la Declaración), a «los Estados soberanos de América y Europa de Lengua Española y Portuguesa» ha permitido clarificar, dentro de un nuevo espacio geográfico y político, los conceptos *latinoamericano* e *iberoamericano*, que son complementarios y no contrapuestos ni excluyentes. En otras palabras, España, Portugal y Andorra son, por supuesto, europeos, pero también iberoamericanos. México, Brasil, Argentina, Chile y Guatemala, Perú o Venezuela, por ejemplo, son desde luego latinoamericanos, pero también iberoamericanos. Todos ellos, europeos y latinoamericanos, constituyen el mundo iberoamericano. Coincide, en suma, con la segunda acepción del Diccionario de la Academia de la Lengua cuando define la palabra *iberoamericano* como «Perteneiente o relativo a estos pueblos (los de América que antes formaron parte de España y Portugal), y a España y Portugal».

Las Cumbres, además, han generado el interés de la comunidad internacional. Angola, Estados Unidos, Guinea Ecuatorial, Filipinas, Italia, Puerto Rico o Rumania han querido ser miembros u observadores. Los organismos internacionales quieren estar presentes cualquiera que sea la fórmula que se les ofrezca. Hasta ahora han participado en las jornadas de inauguración y/o clausura (no en las reuniones internas) Puerto Rico y los organismos e instituciones oficiales latinoamericanos e iberoamericanos, además de los europeos o internacionales, cuyos titulares son ciudadanos iberoamericanos. La lógica excepción, por razones obvias, ha sido la del Secretario General de la ONU, que representa a todos.

Ha propiciado la formación de un tejido social iberoamericano creando una significativa e importante red de reuniones y encuentros que van desde académicos a rectores de universidades, creándose en Cartagena de Indias el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB); de ONG a estudiantes, de historiadores e investigadores a periodistas; de empresarios a sindicatos, de abogados a jueces y fiscales. A título de ejemplo y al margen de la próxima Cumbre de Salamanca están previstas, entre otras, reuniones de ministros de Exteriores, Presidencia, Educación, Cultura, Economía, Seguridad Social, Sanidad, Trabajo, Fomento, Vivienda, Medio Ambiente, Turismo, Administraciones Públicas, Agricultura, Ciencia y Tecnología, Infancia y Agencias de Cooperación.

Ha creado interesantes programas de cooperación, entre los que destacan con luz propia los 14.000 científicos interconectados por el programa CYTED, al que hay que añadir las becas Mutis, la formación profesional, la alfabetización, la televisión educativa, la pequeña y mediana empresa, la gestión de calidad, el desarrollo urbano, las bibliotecas y archivos, el espacio visual iberoamericano, el ya citado Fondo Indígena y Ciberamérica.

Ha puesto encima de la mesa internacional al portugués y español como lenguas de gran peso, largo alcance y muy prometedor futuro.

En suma, España y Portugal están íntimamente ligados por la historia, cultura e idiomas al conjunto de la América Latina. La Conferencia Iberoamericana es un foro para la concertación y la cooperación con características y ámbitos propios. En esa línea podría ser considerada, como señala F. Álvaro Durántez, como la «expresión político-diplomática multilateral de base histórico-cultural y civilizacional que liga unitariamente a la América ibero parlante y la Península Ibérica». En ese sentido, América Latina y la Comunidad Iberoamericana serían dos interpretaciones de la misma civilización. Conviene resaltar esta idea de fondo porque a veces se ha pretendido homologar a la Commonwealth o a la Francofonía con la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Con el mayor de los respetos para ambas, que funcionan muy correctamente, hemos de señalar que no gozan de los mismos elementos ni de igual profundidad y «civilización». Mientras la Comunidad Iberoamericana es

una auténtica familia de pueblos, las anteriores corresponden mucho más a nuevas arquitecturas multilaterales de referencia, insiste Durántez, en última instancia netamente formal y ex colonial. Los puntos de encuentro y afinidad entre Nigeria y Nueva Zelanda en la comunidad panbritánica o entre la República Centroafricana y Vietnam en la Francofonía no son comparables a los que hermanan y asocian a todos los países iberoamericanos.

II.4. *Seiscientos millones hacia el futuro*

En efecto, somos ya más de seiscientos millones los que nos expresamos en español o portugués. Hasta ahora nos hemos centrado en el conjunto de valores y principios que constituyen el acervo iberoamericano, lo que tenemos en común, los mecanismos y las acciones que transforman las Cumbres en un foro de concertación política, y en todo aquello que nos genera una convicción de que han sido útiles a pesar de su corta vida.

Ahora bien, ¿piensa todo el mundo así? Ciertamente no. Es en gran parte verdad que las Cumbres no han sabido llegar ni a la opinión pública ni a la sociedad civil, que se pregunta con insistencia qué hacen en realidad tan distinguidos mandatarios reunidos a solas. Se acusa a las Cumbres de producir largas y poco comprensibles declaraciones, carentes de resultados prácticos, de falta de continuidad entre una reunión y otra y de escasa difusión de los programas y actuaciones. Se piensa que sólo sirven para hacer propaganda turística del país anfitrión y que sus grandes ideas y principios están reñidos con las palabras efectividad y resultados. Se añade que se han ido diluyendo y perdiendo paulatinamente fuerza e interés.

Hay que comenzar por ser autocríticos y reconocer que estas ideas o consideraciones tienen su lógica. Es evidente que no se ha sabido transmitir la importancia de lo que puede representar la Comunidad Iberoamericana, lo mucho que ya ha dado de sí y su importancia de cara a un futuro unipolar, primero, tal vez bipolar después si se piensa en China, o incluso «tripolar» si llegáramos a la conformación de la gran Europa, Rusia incluida.

Si preguntáramos en la calle cuándo se celebran y dónde los Consejos Europeos o las conclusiones del último Grupo de Río, nos encontraríamos con un panorama ciertamente desolador. Las excesivas reuniones internacionales comienzan a generar una enfermedad contagiosa y nueva: la «cumbritis». Hay que tratar de evitarla con una buena dosis de imaginación. No debemos olvidar que las Cumbres sólo tienen catorce años de existencia. Casi sesenta años han tardado los europeos en tener una Constitución.

A mi juicio debemos tratar de ser realistas, modestos y sin complejos. Me explico. Realistas porque es verdad que hay que superar las dudas que generan nuestras Cumbres. Modestos porque debemos imponernos metas realizables. Sin complejos, porque otros muchos desearían tener el acervo, los instrumentos, las posibilidades y el pueblo, como sujeto histórico, que tenemos en la América y en la Europa iberoamericanas.

Ya hemos explicado el carácter fundacional de Guadalajara (1991) y el código de conducta de Madrid (1992). Salvador de Bahía (1993) insistió en el desarrollo sostenible; Cartagena de Indias (1994), en el comercio; Bariloche (1995) y San José de Costa Rica (2004), en la educación como factor de desarrollo y progreso. Viña del Mar (1996) e Isla Margarita (1997), en la gobernabilidad y valores éticos de la democracia. Oporto (1998) y La Habana (1999), en la globalización, la integración regional y la situación financiera internacional. Panamá (2000), que recuperaba el canal, eligió la niñez; Lima (2001) refundió los 10 primeros años de Cumbres con el objetivo de «construir el mañana», Playa Bávaro analizó el turismo y el medio ambiente, y Santa Cruz de la Sierra (2002), la inclusión social y la pobreza.

Paralelamente, las Cumbres se han ido institucionalizando poco a poco, sin caer en excesos burocráticos. Se han institucionalizado las reuniones de coordinadores nacionales y responsables de Cooperación y las reuniones de cancilleres preparatorias de las grandes citas anuales de mandatarios. En Oporto y La Habana se aprobó y ratificó la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) con sede en Madrid y Secretario de Cooperación de nacionalidad mexicana. Aunque sirvió muy correctamente para coordinar programas, se dedicó fundamentalmente a la cooperación y a la rela-

toría de las Cumbres, ya que ése era casi exclusivamente su mandato. La sensación de necesitar algo más consistente inclinó a los jefes de Estado y de Gobierno a encargar un importante estudio a un grupo conformado y dirigido por el ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso con la finalidad de dar un nuevo aire a los encuentros. Como resultado se firmó el Convenio de Santa Cruz de la Sierra, constitutivo de la nueva Secretaría General Iberoamericana, cuyo Estatuto se aprobaría en San José al año siguiente. El sistema de Cumbres se dotó así, en un tiempo razonable, de un más que prometedor instrumento de coordinación e impulsor de nuevos horizontes.

Pero movámonos por un instante a la cruda realidad del planeta que habitamos y veamos sus implicaciones en el espacio geográfico iberoamericano.

Para responder a una lacra que no tiene justificación alguna, la Agenda de Madrid (11 de marzo del 2005), aprobada por la Cumbre sobre Terrorismo, Democracia y Seguridad, nos habla no sólo de acciones militares contra el terror, sino de respuestas «políticas, diplomáticas, económicas y sociales». Destaca la pobreza como factor que propicia el rencor y la exclusión y propone nuevos esfuerzos para reducir las desigualdades estructurales en las sociedades con especial insistencia en la educación de la mujer, el empleo y la representatividad de los excluidos. Como señalaba Rodríguez Zapatero en su intervención, la lucha contra el terrorismo nos exige un «armazón moral, intelectual, jurídico y policial» y la respuesta no está en vincular este fenómeno a ninguna civilización, cultura o religión. La respuesta se encuentra en la dignificación de los valores que nos unen: la libertad, el respeto a los derechos humanos, las relaciones justas entre los pueblos, la cooperación y la solidaridad. La respuesta reside en la lucha contra la pobreza, la exclusión, la alienación, la degradación y la intolerancia.

Por algo la ONU, para reducir la pobreza a la mitad, demanda, exige casi, a los países ricos 100.000 millones de euros en 2006 y subir hasta 195.000 millones en los próximos diez años. Los 22 países más pudientes que hoy donan el 0,25% del PIB deberían duplicar la ayuda a 0,44% en el año 2006. Por si fuera poco, el protocolo de Kioto entró ya en vigor para 141 países. La ratificación de Rusia, el 18 de noviembre de 2004, inició en la práctica la cuenta atrás para

que tan importantísimo instrumento, que obliga a 35 países a reducir sus emisiones en el año 2012, sea una realidad. Si hay alguien que tenga alguna duda de los riesgos que corremos, le aconsejaría leer las conclusiones de la reunión anual de la Academia Estadounidense de las Artes y las Ciencias, que no es precisamente una organización radical, en la que Tim Barnett (Institución de Oceanografía Scripps de San Diego) cita estremecedoras pruebas de ecosistemas que se vienen abajo, que se desmoronan bajo la tensión del cambio climático. Me sigo acordando de Rosario Castellanos y su *Balún Canán*.

¿Por qué me permito esta digresión? Como podemos observar, en 14 reuniones de jefes de Estado y de Gobierno se han tocado prácticamente casi todos los temas que componen el acervo iberoamericano e interesan a una agenda internacional que se precie. La finalidad, imagino, sería estar en consonancia con las Metas del Milenio para el año 2015, que si miramos con atención, coinciden con los objetivos de las Cumbres Iberoamericanas.

Pues bien, creo que es llegada la hora de que nuestros máximos mandatarios profundicen en las cuidadas y coherentes declaraciones y las pragmaticen por la vía de los hechos. Para ello se está ya trabajando de cara a la XV Cumbre, de Salamanca. Como todo no se puede solucionar de golpe, podemos utilizar el «pasito a pasito» de nuestras gentes. Para ello me permitiría proponer el siguiente *de-cálogo* de posibles acciones.

1. Cuando se publiquen estas líneas, se habrá puesto ya en marcha la nueva Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) con una muy destacada personalidad iberoamericana al frente. Es fundamental que el Secretario General se convierta, en colaboración con el país que ostente la Secretaría Pro Tempore, en el coorganizador de las reuniones, contribuyendo significativamente a la institucionalización del sistema de las Cumbres. En cooperación con los Estados miembros, la Secretaría General Iberoamericana va a ser un elemento decisivo en la racionalización y ejecución de los programas y las reuniones ministeriales (estas últimas sin duda excesivas y, a veces, poco coordinadas) con la finalidad de obtener resultados prácticos. Se cubrirá así el vacío *intercumbres* terminando con

la idea de que sólo se las conoce y/o se sabe lo que hacen en el momento de su celebración. Deberá contar, por otra parte, con un Convenio Sede con el Gobierno español.

2. Como ya hemos apuntado, el mecanismo de consultas para casos de especial urgencia y relevancia (Madrid, 1992, apartado 14) funcionó con eficacia cuando se utilizó. Sería excelente que jefes de Estado y de Gobierno, secretario general y cancilleres lo tuviesen presente como instrumento de cooperación política para resolver problemas en el espacio propio o contribuir a sostener posiciones comunes en el ámbito internacional. La agenda mundial va a estar seguramente cargada de temas en los cuales la aproximación de posiciones y su planteamiento o defensa comunes pueden resultar esenciales. La Secretaría General, con la ayuda de la troika (Secretaría Pro Tempore en ejercicio, anterior y siguiente), podría actuar como una especie de sistema de alerta temprana que permitiera la toma de decisiones a los Estados miembros.

3. Se dará un alto contenido económico y social con la convocatoria del I Foro Económico y Social Iberoamericano en Salamanca, en 2005, que tendrá vocación de permanencia y reunirá a empresarios y representantes de la sociedad civil en torno a bloques temáticos de interés común tales como el clima de negocios, el desarrollo o la responsabilidad social de la empresa y del ciudadano ante los problemas del hambre o el desempleo. Se celebraría todos los años en fechas próximas a la Cumbre convirtiéndose «poquito a poquito» en un clásico iberoamericano. El II Foro tendría lugar en Uruguay, país en el que tendrá lugar la XVI Cumbre.

4. La educación y la cultura son, según las declaraciones de las Cumbres, instrumentos para elevar el nivel de vida, reducir las desigualdades, combatir la corrupción, incrementar empleo, educar en el campo de los derechos humanos y la lucha contra las drogas y avanzar en el desarrollo científico y tecnológico.

En cumplimiento del mandato emanado de la XIV Cumbre de San José de Costa Rica, y en colaboración con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura (OEI), se está trabajando en la concertación de posiciones para que el tema del canje de deuda por educación y desarrollo sea una realidad en los proyectos que se planteen.

5. La UNESCO está negociando en su sede de París la Convención sobre la Protección de la Diversidad de los Contenidos Culturales y las Expresiones Artísticas, alambicado título fruto de la necesidad de consensuar la voluntad de nada menos que 190 países. En línea con el punto anterior, dicen los expertos que los temas culturales representan alrededor del 15% del PIB de cada país. La Comunidad Iberoamericana, con ocasión de la Cumbre de Salamanca, podría con mayor facilidad iniciar y/o llegar a un consenso cultural y educativo regional, aprobando las bases de un acuerdo o carta cultural iberoamericana. En principio, cuestiones tales como las industrias culturales, la propiedad intelectual, el mercado y distribución del libro, la rentabilidad del español y del portugués, la ciencia e investigación aplicadas a la expansión de nuestra cultura y la utilización de Internet deberían estudiarse a fondo.

6. Se impone fijar una Agenda de Desarrollo, que permita elaborar y concentrar la Doctrina Iberoamericana de Desarrollo fomentando la toma de posición en temas esenciales como la importancia de apoyar en los distintos foros internacionales (OCDE, BM, FMI, NNUU) la revisión del criterio según el cual el mantenimiento de la ayuda a los países de renta media no computaría a los efectos de cumplimiento de las Metas del Milenio. Hay que resaltar, una vez más, que los países del espacio iberoamericano tienen unas bolsas de pobreza que generalmente conducen a desigualdades sociales manifiestas y se convierten en el caldo de cultivo de descontento social y, en consecuencia, de pérdida de fe en la democracia. El lema de que Iberoamérica está también dentro de los Objetivos del Milenio puede convertirse en una posición conjunta con propuestas comunes.

7. Una de las características propias de los países iberoamericanos es la coincidencia de criterios en lo que al ordenamiento jurídico se refiere, que en lo que respecta al sistema judicial difiere considerablemente de los países de cultura sajona. Por ello, parecería oportuno potenciar la creación de un espacio iberoamericano de libertad, justicia y seguridad.

Se ha avanzado mucho en la materia y en la última reunión de Cartagena de Indias, presidida por el ministro de Justicia (27 a 29 de octubre de 2004), se constituyó la Red Iberoamericana de

Cooperación Judicial. El tema es de fondo. Se ha conseguido concertar voluntades entre cortes y/o tribunales de justicia, fiscalías, jueces, Ministerios de Justicia, consejos de la judicatura o del poder judicial. Se podrían añadir los defensores del pueblo allá donde existan. Será un paso muy importante que permitirá armonizar legislaciones y establecer una seria cooperación judicial que, acompañando a la policial ya existente, conjuntaría esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo con el Estado de derecho bajo el brazo. Gracias a esta cooperación articulada, en marzo del 2005 se produjo el desmantelamiento de una red de pornografía infantil por Internet, lo que demuestra su futura eficacia.

8. El mundo académico, universitario y parlamentario debe estar presente. El Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB), creado en Cartagena de Indias, tiene ya sus reuniones anuales (Madrid, 2004, y México, 2005). En Sevilla (mayo de 2005) se celebrará un importante encuentro de rectores iberoamericanos. Hay que empezar a introducir «la asignatura de las Cumbres» en la Universidad en el marco de la historia compartida y propiciar a través de becas accesibles el conocimiento mutuo entre profesores y estudiantes. Las academias diplomáticas iberoamericanas, que han celebrado ya su primera reunión, deberían hacer lo propio. Los parlamentos se proponen sostener una reunión que dé cabida a un encuentro legislativo iberoamericano.

9. Los máximos mandatarios están abocados a analizar en las Cumbres las cuestiones candentes de la actualidad internacional. Las reuniones a solas y/o acompañados exclusivamente por los cancilleres son imprescindibles. No deben convertirse en *comité de redacción* de una Declaración que en todo caso debe ser corta, pragmática y aprobada previamente por los coordinadores nacionales con el visto bueno final de los cancilleres. Existe un amplio campo temático que va desde la nueva situación internacional (¿bipolaridad futura?) hasta los problemas del hambre, el desarrollo, la emigración o la alianza de civilizaciones, sin olvidar la necesidad de producir una convención global contra el terrorismo. La búsqueda de nuevas fuentes de energía, el desarrollo sostenible que Kioto demanda casi angustiosamente, los desastres naturales o el cambio cli-

mático y la responsabilidad social de las empresas ante los nuevos desafíos son problemas ineludibles.

10. Si conseguimos avanzar unidos en estos planteamientos, lo que se les va a ofrecer a los Estados miembros es sin duda mucho mayor que lo que se les va a pedir. Es, en consecuencia, preciso abordar el reparto justo de cargas entre todos los países iberoamericanos para sostener e impulsar el sistema de Cumbres. La Secretaría General tendrá un ajustado y austero presupuesto con el personal estrictamente necesario para el correcto funcionamiento interno y el ejercicio de sus funciones externas. Las Cumbres y todo lo que suponen y arrastran son netamente iberoamericanas. No se trata de «algo español» o ibérico. Los Estados miembros latinoamericanos son esenciales en la construcción del proyecto común. El que la carga financiera correspondiera como hasta ahora en un 80% a España no tiene justificación. Desnaturalizaría el sistema y el proyecto y se acusaría a un país de excesivo protagonismo cuasi paternalista. La joven democracia española de hoy huye de esa interpretación y desea vivamente seguir y compartir la pista abierta por los países latinoamericanos-iberoamericanos que en la mayor parte de los casos disfrutaron de libertades y de elecciones antes que ella. Un reparto de presupuesto del 50% asumido por los países europeos ibéricos y el otro 50% por los Estados miembros latinoamericanos, siguiendo como criterio orientativo el baremo de cuotas de Naciones Unidas, parecería un razonable comienzo.

Nuevos elementos y factores enriquecerán el marco de cooperación y concertación de nuestras Cumbres Iberoamericanas en un futuro próximo. No podemos desconocer la existencia de cuarenta millones de *hispanos* en Estados Unidos de América y la potencialidad que ello supone. Habrá que pensar en alguna forma de vinculación operativa y de contacto con esa poderosa realidad social y políticamente cada vez más activa. Las Cumbres también podrán favorecer la integración física de la región impulsando la ejecución de proyectos concretos, como el representado por Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). La creación de agencias de calificación de riesgos iberoamericanas que evalúen con objetividad nuestras propias realidades, idea adelantada por el ex presidente Cardoso, sería también una iniciativa altamente positiva.

Como ya se ha señalado, destacados miembros de nuestra Comunidad han participado antes en procesos de negociación contribuyendo con recursos tanto militares como civiles en misiones de observación y de mantenimiento de la paz en el marco de Naciones Unidas. Haití constituye un precedente de acción concertada en terceros países. Hace unos años se barajó la posibilidad de constituir unas *fuerzas iberoamericanas* de paz aprovechando la larga experiencia de países iberoamericanos en esta materia. El tema no estaba maduro entonces. Tal vez sería el momento de reanalizar la situación. Supondría un elemento innovador y modernizador de carácter positivo en lo que se refiere a las Fuerzas Armadas de los Estados miembros, sería congruente con las Declaraciones de Guadalajara y Madrid y podría coadyuvar a la satisfacción de las necesidades y demandas del Secretario General de Naciones Unidas. Aunque la acción en Irak (Brigada Plus Ultra) no representa un precedente válido por las muy especiales circunstancias que en ella concurrieron (entre ellas, no cumplir con las exigencias y baremo de Naciones Unidas), siempre se podrán extraer conclusiones.

Gobiernos de distinto signo han contribuido en diferentes momentos a que la XV Cumbre sea en octubre una realidad. Por ello me gustaría resaltar que la próxima Cumbre, en tanto que política de Estado y no de partidos, es y debe constituir, a mi juicio, un punto de encuentro y de consenso entre todas las fuerzas políticas españolas.

Como vemos, la tarea es apasionante. Los objetivos, ricos en posibilidades realizables. El camino, abierto. La meta final, mejorar para contribuir a la esperanza de la humanidad de terminar con las desigualdades. Salamanca es, en ese sentido, la continuidad y el inicio.

Madrid, marzo de 2005

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Castellanos, Rosario (1957), *Balún Canán*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Durántez, F. Álvaro (2005), «La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Identidad y proyecciones», en Enrique Rodrigues-Moura (ed.), *Von*

Wäldern, Städten und Grenzen. Narration und kulturelle Identitätsbildungsprozesse in Lateinamerika, Frankfurt y Viena, Brandes & Apsel/Südwind (en prensa).

Fuentes, Carlos (1966), *Nuevo tiempo mexicano*, México DF, Aguilar.

Miralles, Juan (2001), *Hernán Cortés, el inventor de México*, Tusquets Editores.

ABRIENDO NUEVOS CAMINOS: LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA, 1991-2005

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA¹

I. INTRODUCCIÓN

Con 18 programas en activo, recursos que superan los 70 millones de dólares² y el respaldo institucional de una secretaría permanente, la cooperación iberoamericana es un hecho consolidado, y puede afirmarse que cuenta con un perfil diferenciado dentro del complejo entramado de la ayuda al desarrollo y la cooperación internacional. Sin embargo, en los últimos años ha conocido un proceso de debilitamiento que responde tanto a sus propias dinámicas como a los problemas que aquejan al proceso de las Cumbres Iberoamericanas, en el que se inscriben.

Este capítulo examina la cooperación iberoamericana atendiendo, en primer lugar, a su naturaleza y factores condicionantes. Un segundo apartado examina la evolución a través del proceso de Cumbres. En tercer lugar, se revisan los programas en activo, así como algunos de los más significativos ya finalizados. Los apartados finales presentan un balance de sus logros y carencias, y sus perspectivas de cambio ante la XV Cumbre de Salamanca (2005).

¹ Profesor de Relaciones Internacionales. El autor agradece las aportaciones y comentarios de Celestino del Arenal, Fernando García Casas y Tomás Mallo. No obstante, sólo a él compete la responsabilidad por las opiniones, errores u omisiones de este capítulo.

² Según estimaciones de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB).

II. LA SINGULARIDAD Y LOS CONDICIONANTES DE LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA

En sus 15 años de existencia, la cooperación iberoamericana ha gestado un particular modelo de actuación que integra elementos característicos de la cooperación internacional, articulada en torno a la definición de intereses comunes, y de la cooperación al desarrollo, basada en la transferencia de recursos financieros y asistencia técnica. Ese modelo se corresponde con los «nuevos regionalismos» que caracterizan al actual sistema internacional. Como tal, responde a necesidades de seguridad, gobernación, bienestar económico, cohesión social y construcción de las identidades individuales y colectivas a las que, a causa de la globalización, ya no puede responder plenamente el Estado nación u otras organizaciones internacionales clásicas. En ese marco «regionalista», se puede argüir que la cooperación iberoamericana contribuiría a la provisión de «bienes públicos» de alcance regional en los ámbitos en los que la Comunidad Iberoamericana es más relevante, como la educación, la ciencia y la cultura, la construcción de las identidades comunes y la formación de los consensos políticos que contribuyen a la gobernación interna y del sistema internacional. En ese sentido, la cooperación iberoamericana sería la expresión de un «multilateralismo cooperativo» (Rojas Aravena, 2000: 24).

En consonancia con todo lo anterior, ese modelo de cooperación tiene un marcado carácter multilateral en lo que se refiere a la definición de las prioridades y los programas. Las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, las instancias intermedias que se han establecido —sean conferencias ministeriales o reuniones de responsables nacionales de cooperación— y la aplicación del principio de corresponsabilidad permiten establecer una relación más horizontal entre España, como principal donante, y los países receptores, que la que puede encontrarse en otras modalidades clásicas de cooperación. A título comparativo, y salvando las distancias, esa relación no se observa entre la Comunidad Europea y los países latinoamericanos. En ese marco, las Cumbres UE-América Latina fijan prioridades, pero es la Comunidad Europea

la que determina de manera unilateral el contenido y orientación de los programas, en el marco de su política de cooperación al desarrollo.

En este marco, es importante recordar los factores estructurales que condicionan el alcance y posibilidades del proyecto iberoamericano. En el plano económico, los países miembros tienen adscripciones distintas, en la Unión Europea y en América Latina, y dentro de ésta, a Norteamérica o a otros esquemas de integración. En consecuencia, a menudo sus intereses son divergentes. En la práctica, el rango de intereses comunes es muy reducido y se limita a algunos aspectos políticos y, sobre todo, a los ámbitos cultural, educativo y científico. Dentro de estos últimos, hay que recordar que el conocimiento científico, la propiedad intelectual y los productos culturales, sean bienes o servicios, se rigen por reglas comerciales diferenciadas, lo que afecta a su circulación dentro del espacio iberoamericano. Este hecho también establece límites precisos para la cooperación. Ignorarlo, como ha ocurrido a menudo en las Cumbres, es una invitación a la retórica.

En cualquier caso, existe una «comunidad iberoamericana de facto», definida por elementos como la historia, las lenguas, la cultura y las identidades compartidas. Sobre este hecho, y no sin abundantes dosis de voluntad política, es sobre el que se ha construido un modelo de cooperación, como señala el Convenio de Bariloche, específicamente iberoamericano, que ha tenido un papel importante en la gestación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Hay que recordar que el regionalismo contemporáneo no sólo se fundamenta en lógicas funcionales; es decir, en una cooperación que se explica como opción racional para satisfacer intereses comunes y asegurar la provisión, a menor coste, de bienes públicos. Responde también a identidades compartidas y, al tiempo, contribuye a su consolidación. Si los resultados de la Comunidad Iberoamericana desde sus inicios en 1991 se limitaran a la concertación política y la formación de consensos políticos, el saldo sería bastante magro. La cooperación iberoamericana ha conferido una razón de ser al proceso, es una herramienta privilegiada para convertir en hechos concretos los acuerdos políticos alcanzados en las Cumbres, y ha permitido involucrar al proceso a actores muy

diversos, de manera que la Comunidad Iberoamericana no se limita a los actores estatales presentes en las Cumbres. A través de la cooperación iberoamericana se ha generado una tupida red de interacciones entre actores estatales y no estatales —académicos, medios de comunicación, municipalidades, creadores y cineastas...—, que es también parte del acervo acumulado en estos 15 años de andadura.

III. LA EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA, 1991-2005

La cooperación iberoamericana aparece hoy ligada a las Cumbres Iberoamericanas y a la realidad de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, pero es anterior y más amplia. Entre sus antecedentes se encuentra la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), creada en 1949 como Oficina Iberoamericana de Educación; algunos programas singulares, como Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), iniciado en 1984; y las acciones desarrolladas en torno al V Centenario, a través de las diez Conferencias Iberoamericanas de Comisiones Nacionales del V Centenario celebradas entre 1983 y 1992, que permitieron tomar conciencia de los intereses comunes, superar recelos mutuos y crear las bases para el proceso de Cumbres y la cooperación iberoamericana (Arenal, 2004: 7). Por su parte, la OEI conoce importantes reformas al comenzar la década de los ochenta, en el marco de los procesos de democratización que recorrían América Latina, y la definición de una política exterior democrática en España. El devenir de esta organización anticipaba, en cierta forma, los logros y las carencias que han caracterizado la cooperación iberoamericana: el énfasis en la educación, la ciencia y la cultura, y la relevancia y el carácter multilateral de muchos de sus programas; pero también los recurrentes problemas financieros derivados de la pequeñez de las cuotas y los retrasos en el pago de las mismas, y el peso determinante de España en su sostenimiento e impulso político.

Aunque se desarrolla en otros muchos ámbitos³, la evolución de la cooperación iberoamericana está muy relacionada con el proceso de Cumbres, que constituye el marco político en el que se definen principios, estrategias y prioridades, y el liderazgo que España ha tenido en ese proceso, que ha experimentado importantes variaciones en cuanto a estilo e intensidad. Atendiendo a ambos factores, cabe identificar cuatro grandes etapas en la cooperación iberoamericana.

III.1. *Etapas de arranque (1991-1995)*

Se extiende desde la I Cumbre (Guadalajara, México, 1991) hasta la V Cumbre (San Carlos de Bariloche, Argentina, 1995). En esta etapa, y en particular en la II Cumbre (Madrid, 1992), se lanzan iniciativas de gran tamaño e impacto, con un fuerte respaldo económico español, que se centran en dos cuestiones: la educación como factor de desarrollo y el progreso indígena. En la primera de ellas, se lanzan el Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA), las Becas Mutis y la Televisión Educativa Iberoamericana (TEIB). Este último proyecto permitiría dar contenido educativo a los satélites Hispasat —los primeros satélites españoles de comunicaciones—, lanzados al espacio en 1992 y 1993 como uno de los proyectos emblemáticos del V Centenario. El Fondo Indígena, creado en 1992, también estaba relacionado con esas celebraciones, ya que reconocía la necesidad de responder a las demandas históricas de las organizaciones indígenas, que en el marco del V Centenario se hicieron mucho más audibles. En paralelo, el programa CYTED continuó creciendo.

Como ha señalado Celestino del Arenal (2004: 9) en relación al papel de España en las Cumbres, en esta etapa España pasa del «li-

³ Por ejemplo, la cooperación que se desarrolla a través de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI); la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM); la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS); la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ); la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICM); o la Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil.

derazgo ejemplificador» de 1991-1992 al «liderazgo declinante» que caracteriza el periodo 1993-1996. El lanzamiento de esa «primera oleada» de programas de cooperación en 1992 puede entenderse como parte del esfuerzo económico y político del V Centenario y del lanzamiento de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, otorgando una cobertura multilateral a iniciativas ya existentes, como muestra el caso de Hispasat y TEIB. Sin embargo, a partir de ese año España atraviesa una profunda crisis económica, y no está en condiciones de mantener ese esfuerzo. Aunque se mantuvieron las aportaciones de España, los programas no van a contar con el apoyo económico de otros países iberoamericanos, que percibían que la Comunidad Iberoamericana respondía a intereses esencialmente españoles, y que su mera participación en el proceso de Cumbres era en sí una contribución que, supuestamente, les exoneraba de toda aportación económica a unos programas en los que, por otra parte, poco tenían que decir dado el marcado carácter bilateral y el control que España ejercía en muchos de ellos. En cualquier caso, era difícil imaginar otra posibilidad, puesto que los países participantes en las Cumbres habían manifestado enfáticamente su rechazo a «estructuras burocráticas» en el seno de la Comunidad Iberoamericana. Esta debilidad institucional obligó a buscar anclajes más sólidos para asegurar una gestión adecuada de los nuevos programas de cooperación, que sólo podían proporcionar la OEI o la propia Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

En definitiva, la puesta en marcha de estos programas planteó la necesidad de determinar qué instancias se hacían responsables del seguimiento y la ejecución. Si esta última recayó, en buena medida, en la cooperación bilateral española, se entendió que el seguimiento correspondía a las instancias políticas, como las propias Cumbres y las conferencias ministeriales sectoriales de Educación o de Cultura. De esta forma se planteó uno de los problemas característicos de la cooperación iberoamericana: la tensión entre la dimensión bilateral y la multilateral, que sólo se corregirá parcialmente con el establecimiento, años más tarde, de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB).

Finalmente, en este periodo surgen otros programas por iniciativa de instancias sectoriales, como conferencias ministeriales o de

entidades locales. Es el caso del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), surgido en una conferencia iberoamericana de ciudades convocada por Barcelona, y del Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina (PRADJAL), propuesto en 1994 por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ).

III.2. *Etapa de expansión y consolidación (1995-1999)*

Entre la V Cumbre (San Carlos de Bariloche, Argentina, 1995) y la IX Cumbre (La Habana, Cuba, 1999) se extiende una etapa de expansión de la cooperación iberoamericana, con una «segunda oleada» de programas y la adopción del Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, conocido como Convenio de Bariloche. Con este Convenio se intentó establecer un «Sistema Iberoamericano de Cooperación» basado en una serie de principios ordenadores, y un procedimiento de presentación y aprobación de los programas e iniciativas para asegurar su viabilidad y otorgarles el respaldo político de las Cumbres Iberoamericanas. Según el Convenio, los programas y proyectos adoptados en el marco de las Cumbres deberían responder a los siguientes principios y criterios:

- a) *Carácter multilateral*: deberá ser aprobado por las Cumbres, y para ello ha de contar con el respaldo de un número suficiente de países. En concreto, se estableció un mínimo de tres países para impulsar una iniciativa, y un mínimo de siete para ser presentada en la Cumbre.
- b) *Especificidad*: la cooperación es específica del espacio iberoamericano, no superponiéndose a otros marcos, y debe favorecer la identidad iberoamericana.
- c) *Orientación sectorial*: se centrará en los ámbitos de la educación, la cultura y la ciencia y la tecnología.
- d) *Solidaridad*: será la respuesta a problemas comunes, y reconocerá los distintos niveles de desarrollo.
- e) *Corresponsabilidad*: será cofinanciada por los distintos Estados participantes.

- f) Carácter operativo.
- g) Viabilidad, ya que partirá de compromisos financieros expresos.
- h) Descentralización: de ser necesario, los programas establecerán acuerdos específicos para su ejecución, y su propia unidad técnica de gestión.

Este intento de sistematización no resolvió el viejo problema del seguimiento y la ejecución. La Cumbre descartó la creación de una instancia centralizada para la ejecución y el seguimiento de los programas, que quedó en manos de la Red de Coordinadores Nacionales, la Red de Responsables de Cooperación de cada Estado miembro y la Secretaría Pro Tempore, que debería presentar un informe anual sobre la cooperación. Tampoco impidió la proliferación desordenada de programas e iniciativas. En Bariloche se formalizaron CYTED y CIDEU, además de los ya aprobados, pero en la declaración final aparece una verdadera «lista de la compra» formada por la agregación, de manera poco coherente, de 20 iniciativas y 13 programas nuevos que abarcan desde la reconversión de bases militares a la creación de una compañía de seguro al crédito de exportación. De estos últimos, sólo cinco se materializaron. Esa lista puede considerarse un producto típico de la diplomacia multilateral, en la que hay que acomodar muchos intereses, pero también expresa un problema que ha socavado la cooperación iberoamericana: la ausencia de un diseño estratégico y prioridades claras.

Entre los programas iniciados en 1995 destacan los que se centran en el ámbito educativo, en este caso con una fuerte implicación financiera de Argentina y de la OEI en lo referido a la gestión. Se trata de IBERMADE (modernización de las administraciones de educación), IBERFOP (formación profesional) y el Programa de Cooperación para el Desarrollo de Sistemas Nacionales de Evaluación de la Calidad de la Educación. En Cumbres posteriores cristalizaron nuevas iniciativas y programas de apoyo a la producción audiovisual (Ibermedia), las pequeñas y medianas empresas (Iberpyme), conservación de archivos (RADI) o la excelencia empresarial (Fundibeq). Este proceso de expansión condujo a que en 1999 existie-

ran ya 15 programas de cooperación iberoamericana, que movilizaban recursos por un total estimado de unos 30 millones de dólares anuales.

III.3. *Etapa de institucionalización y racionalización (1999-2001)*

Para la cooperación iberoamericana, la década transcurrida fue «de búsqueda y aprendizaje» (SECIB, 2001: 9). Ésta se desarrolló de manera casuística, con programas muy diversos y relativamente autónomos, que mostraban resultados desiguales y un modelo fragmentado y poco estructurado.

El cambio de gobierno en España en 1996 da paso a una etapa de «liderazgo hegemónico» en las Cumbres (Arenal, 2004: 9), que va a tener consecuencias importantes en la cooperación iberoamericana. Desde 1998, España impulsó la creación de un órgano con sede en Madrid y un importante apoyo económico español para centralizar la gestión y dar un sentido estratégico a la cooperación. Esa propuesta suponía reconocer la necesidad de institucionalizar el proceso de Cumbres, constatando los límites del modelo intergubernamental de «diplomacia de conferencia», poco o nada apto para la gestión de programas de cooperación que habían crecido en número y complejidad.

En 1999 se logró el acuerdo para establecer una Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), cuya creación se decide en la VIII Cumbre (Oporto, 1998) y se formaliza en la IX Cumbre (La Habana, 1999), a través de un Protocolo al Convenio de Bariloche⁴. La SECIB, que comenzó a operar en 2000, tenía como objetivos coordinar y dar seguimiento a la ejecución de los programas de cooperación, apoyando a los responsables nacionales de Cooperación; articular las redes de cooperación existentes entre instituciones de los Estados iberoamericanos; aunar los esfuerzos financieros,

⁴ Protocolo al Convenio para la Cooperación en el marco de las Conferencias Iberoamericanas para la constitución de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana.

explorando posibilidades de movilizar recursos adicionales; evaluar la cooperación, e impulsar la participación de nuevos actores (SECIB, 2001: 9).

En la X Cumbre (Panamá, 2000) se encomendó al nuevo órgano realizar un balance del sistema de cooperación iberoamericana. Presentado en la XI Cumbre, el documento «Balance y perspectivas de la Cooperación Iberoamericana 1991-2001» identifica las fortalezas del sistema: el carácter multilateral, el respaldo político de las Cumbres y las reuniones sectoriales, y la creatividad y flexibilidad, que se traducen en diversidad temática. Sin embargo, existían importantes debilidades: la dispersión y descoordinación; la ausencia de procedimientos homogéneos de evaluación, control y seguimiento; la desproporción en el reparto de las cargas financieras, y la falta de visibilidad ante la opinión pública (SECIB, 2001: 8-10).

A partir de este diagnóstico, se propuso un plan de acción con la siguientes prioridades:

- La definición de áreas prioritarias y un adecuado equilibrio programático, consolidando las acciones de educación, ciencia y cultura y abriéndose a nuevas temáticas en las que la Comunidad Iberoamericana mostraría «ventajas comparativas», como la gobernanza democrática, las tecnologías de la información y la comunicación, el desarrollo local, la salud o el turismo.
- La homogeneización de procedimientos operativos: planificación, gestión y evaluación de impacto y resultados.
- La búsqueda de nuevas fuentes de financiación, incluyendo otras agencias de cooperación internacional.
- Un reparto equitativo de cargas para asegurar la responsabilidad compartida.
- La búsqueda de sinergias y complementariedad entre los programas.
- La apertura a la participación de la sociedad civil y los sectores empresariales.

Aunque en la X Cumbre (2000) se inician nuevos programas (ABINIA, PICBIP, RILVI) relacionados con el mundo del libro y la lec-

tura, éste es un periodo de racionalización en el que se cierran programas que habían mostrado problemas, falta de respaldo, o cuyo calendario de ejecución había terminado. A ello contribuyeron las dificultades de algunos Estados para seguir prestando apoyo, como Argentina, sumida en una grave crisis económica.

III.4. *El debilitamiento de la cooperación iberoamericana (2002-2004)*

El prometedor proceso de institucionalización y racionalización de la cooperación iberoamericana, iniciado en 2001, se ha enfrentado con un contexto de declive del proceso de Cumbres y, tras su éxito inicial, de creciente falta de interés de los países latinoamericanos hacia el mismo (Arenal, 2005: 7-9). A principios de los años noventa, las Cumbres Iberoamericanas constituían una oportunidad única para la concertación de políticas, para lograr mayor visibilidad y proyección internacional, ampliar los márgenes de autonomía de la política exterior e influir en las prioridades de la cooperación externa. La proliferación de cumbres con Estados Unidos, la Unión Europea y la región Asia-Pacífico y los intereses divergentes entre los miembros europeos y latinoamericanos de la Comunidad Iberoamericana —por ejemplo, en torno a la Política Agrícola Común— han reducido el interés y la utilidad de la misma. También parecen haber contribuido a ese desinterés el reducido alcance de la cooperación y el «liderazgo hegemónico unilateral» que ha caracterizado a la actuación española durante los dos últimos años de gobierno del Partido Popular, en los que la política exterior española se alineó de manera incondicional con la Administración de Bush, lo que redujo su margen de autonomía y condujo a posiciones alejadas de los intereses de América Latina (Arenal, 2003; Barreñada *et al.*, 2004).

Durante este periodo, la aparición de la SECIB ha permitido introducir incipientes mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas, y ha dado a la cooperación iberoamericana un referente institucional antes ausente. Sin embargo, la SECIB no ha logrado corregir los desequilibrios entre España y otros participantes —en el

propio presupuesto de la SECIB España aporta el 80% del total— y se ha visto aquejada por los mismos problemas financieros que han minado otros programas⁵. En esta etapa la cooperación se diversifica hacia campos como la gobernabilidad democrática (Programa IBERGOP), las tecnologías de la comunicación (Ciberamérica) y la preparación ante desastres (ARCE). No obstante, algunos de estos programas aún no están operativos y no han logrado desarrollarse de manera articulada. En lo que se refiere a la corresponsabilidad y el reparto de las cargas, adolecen de los mismos problemas que sus predecesores.

En cierta forma, el propio papel de SECIB está en cuestión al haberse planteado la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), propuesta por España, de manera sorpresiva, en la XII Cumbre (2002). En cierta forma, esta propuesta suponía la «refundación» de la SECIB al otorgar al nuevo órgano mayores competencias en el ámbito político y de gestión de la cooperación. A partir del informe propuesto por el ex presidente de Brasil, Fernando H. Cardoso, la XIII Cumbre dio inicio a un proceso de negociación diplomática, en el que la resistencia de países como México y Cuba rebajó considerablemente el alcance de la nueva secretaría y diluyó parte del contenido de la agenda reforzada de cooperación propuesta en el Informe Cardoso, poniendo de manifiesto los costes del unilateralismo del Gobierno de José María Aznar (Arenal, 2004: 15; 2005: 12-13). Finalmente, en la XIV Cumbre (2004) se aprobó el Convenio de Santa Cruz de la Sierra, constitutivo de la SEGIB, y su Estatuto. Su Secretario General, cargo para el que se perfila como candidato más firme el actual presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, el uruguayo Enrique Iglesias, se designará en el primer semestre de 2005, en una reunión extraordinaria de cancilleres iberoamericanos a celebrar en Portugal.

⁵ Según datos de SECIB de finales de 2004, siete países iberoamericanos —Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Paraguay y Venezuela— no han pagado ninguna cuota a la SECIB desde 2001. En 2004, sólo estaban al corriente de las cuotas Argentina, España, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Portugal. Los otros países arrastraban retrasos.

IV. LOS PROGRAMAS DE COOPERACIÓN⁶

En 2004-2005 se encontraban en activo un total de 18 programas de cooperación iberoamericana aprobados por las Cumbres. A ellos se suman dos iniciativas de programas, y otros programas adscritos. Se trata de un conjunto caracterizado por una gran heterogeneidad por su origen —algunos programas son iniciativa de reuniones ministeriales sectoriales, otros son iniciados por las propias Cumbres, y algunos, ya existentes, se incorporan al sistema con posterioridad—; inciden en sectores muy diversos; hay iniciativas muy modestas junto a programas de gran tamaño; y dependen de estructuras institucionales muy distintas, pues algunos cuentan con instancias propias de coordinación y ejecución, otros dependen de la SECIB y otros son coordinados y ejecutados por las instituciones nacionales, y en especial, por la Administración española. Esta diversidad, que es un activo valioso, también genera importantes problemas de coordinación y armonización de procedimientos.

A continuación se describen cada uno de ellos, ordenados según el año de aprobación en las Cumbres.

—PAEBA (*Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos*). Iniciado en la II Cumbre (1992). A pesar del reducido número de países participantes, el PAEBA es uno de los programas de mayor tamaño e impacto, y mejor valorado por su buen funcionamiento, aunque se ha gestionado más como un programa bilateral de la cooperación española que como programa multilateral. PAEBA pretende reducir la tasa de analfabetismo adulto y fortalecer las instituciones educativas. Este programa se desarrolla a través de subprogramas nacionales; PAEBA-El Salvador, PRALEB (República Dominicana), PRALEBAH (Honduras); PAEBANIC (Nicaragua); PRODEBA (Paraguay) y PAEBA-Perú. Tiene dos fases: inicialmente, el Gobierno

⁶ Esta sección se basa en documentos e información proporcionada por la SECIB, la OEI, los propios programas y el primer informe del proyecto «Mapa de la Cooperación Iberoamericana», elaborado por Tomás Mallo, con la asistencia de Sandra Bereyre y Raffaella Galante.

español aporta los fondos; el país asociado, el personal y la infraestructura, y es gestionado por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). En la segunda fase, el programa es transferido a las autoridades nacionales. Iniciado en El Salvador (1994-1998) y República Dominicana (1994-2000), posteriormente se implantó en Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú. En febrero de 2004 el PAEBA fue asumido por las autoridades de Nicaragua y Honduras. Por sus amplias coberturas, se estima que el PAEBA ha logrado reducir significativamente las tasas de analfabetismo: en El Salvador el programa atendió 246.000 personas entre 1994 y 1998. Entre 1997 y 2001 las coberturas de Honduras y Nicaragua se situaron en torno a 160.000 beneficiarios en cada país, y en la segunda fase han alcanzado las 260.000 y 290.000 personas respectivamente, aunque estas cifras son estimativas. En Paraguay, el programa es bilingüe, en español y guaraní. El PAEBA ha desarrollado un modelo pedagógico propio, ha incorporado las nuevas tecnologías, con el programa Mentor, y ha sido premiado por la UNESCO. Entre las carencias detectadas, se ha observado que a veces cubre carencias de la educación primaria, y no hay instrumentos de seguimiento adecuados. Al ser asumido por las autoridades del país, se considera un ejemplo de «apropiación» y sostenibilidad, aunque hay dudas sobre la capacidad de las instituciones locales para mantener ese esfuerzo.

—*TEIB (Televisión Educativa Iberoamericana)*. TEIB fue aprobado en la II Cumbre (1992) y su objetivo es promover el desarrollo de la educación y la cultura iberoamericana a través de la televisión por satélite, utilizando la infraestructura de los satélites Hispasat. El programa es gestionado por la Asociación de Televisión Educativa Iberoamericana (ATEI), con sede en Madrid. ATEI cuenta con más de 200 asociados de 23 países, organizados en capítulos nacionales, que incluyen a la mayoría de los Ministerios de Educación, universidades, fundaciones y canales de televisión educativa de cada país. Sus emisiones se iniciaron en 1993. Tiene una audiencia estimada de más de 100 millones de personas y ha apoyado la formación de más de 30.000 profesores. En 2004 alcanzó 1.044 horas de emisiones regulares y cuenta con un acervo videográfico de unos 8.000 programas. También se emite a través de Internet. Los principales problemas que enfrenta TEIB son la fuerte dependencia del aporte

español —cuando España ha retrasado el pago, el programa se ha encontrado en una situación muy comprometida—, la escasa implicación de algunos países y las crónicas carencias financieras. Las cuotas de los socios son bajas, y hay muchos retrasos en las contribuciones de los gobiernos. La aportación española es la que, en la práctica, sostiene TEIB. En 2004 se elevó a 1,2 millones de dólares aportados por el Ministerio de Educación y Ciencia, más el pago de las transmisiones vía satélite y la cesión de la sede. Debido a esos retrasos, TEIB ha tenido que endeudarse y recurrir a nuevas vías de financiación, como patrocinios y venta de servicios. Entre 1991 y 1998, los gastos totales de ATEI han sido de 12,5 millones de dólares, de los que España aportó el 64%.

—*Programa de Becas Mutis*. Aprobado en la II Cumbre (1992), es un programa de cooperación universitaria y de intercambios de estudios de postgrado. Argentina, España y México han asumido la financiación del programa, correspondiendo a España algo más del 50%, aunque desde 2000 la aportación argentina se ha reducido por efecto de la crisis. En los últimos años, se han concedido entre 500 y 550 becas anuales, de las que unas 445 corresponden a España, alrededor de 50 a México y otras tantas a Argentina. El programa se ha consolidado y goza de considerable prestigio, aunque la oferta está muy por detrás de la demanda, y no ha llegado a consolidarse como programa iberoamericano, pues funciona a través de convocatorias nacionales.

—*Fondo Indígena (Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe)*. Este Fondo es una organización internacional creada mediante un convenio suscrito en la II Cumbre (1992) por los países miembros de la Comunidad Iberoamericana. El Fondo es dirigido por una Asamblea General, un Consejo Directivo y una Secretaría Técnica con sede en La Paz (Bolivia). Tras atravesar una reestructuración encaminada a asegurar su viabilidad, el Fondo ha adoptado una programación para el periodo 2002-2006 que contempla varios programas: sistema de información sobre pueblos indígenas; concertación entre organizaciones indígenas y gobiernos; formación y capacitación de líderes; desarrollo con identidad; derechos indígenas, y financiación de eventos y consultas internacionales. El Fondo Indígena ha captado recursos de

España, México, Chile, Brasil y Portugal; de donantes no iberoamericanos como Alemania o Bélgica; del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de los fondos aportados por Noruega y Francia; y de ONG, como CARE-Bolivia. El Fondo también colabora con CEPAL, UNESCO, FNUAP y PNUD.

—CYTED (*Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo*). Con más de 20 años de funcionamiento, es uno de los programas iberoamericanos más grandes y veteranos; también es el mayor programa de I+D en Iberoamérica, y mejor valorado. Esta iniciativa surgió en 1984 por un acuerdo marco entre los 21 países iberoamericanos. Desde 1993 organiza las conferencias científicas iberoamericanas. En 1995 fue incorporado como programa de las Cumbres. Los objetivos de CYTED son fomentar la cooperación para la investigación científica aplicada y el desarrollo tecnológico, mediante la transferencia de conocimientos y la movilidad de científicos y expertos, y promover la modernización de los aparatos productivos. La gestión corresponde a la secretaría general del programa y a los organismos signatarios nacionales de ciencia y tecnología. Desde 2005 los programas de CYTED se agrupan en seis áreas prioritarias: salud; agricultura y alimentación; industria; desarrollo sostenible; tecnologías de la información y las comunicaciones; y ciencia y sociedad. CYTED depende de un esquema de cofinanciación en el que España asegura al menos el 50% de un presupuesto que se elevó a 6,1 millones de dólares en 2002, aunque ha llegado a aportar en torno al 70% del mismo. En su vigésimo aniversario, CYTED había generado 126 redes temáticas, 155 proyectos de investigación y 393 proyectos de innovación —como los proyectos Ibero-*rocka*—, con participación de más de 15.000 científicos y tecnólogos iberoamericanos. Pese a estos logros, CYTED se enfrenta a una desigual implicación de los países participantes y a dificultades financieras provocadas por retrasos en las aportaciones y por la escasez de recursos nacionales para cofinanciar los proyectos. En 2003 CYTED realizó una amplia evaluación, que confirmó la naturaleza multilateral del programa y demostró su pertinencia, eficacia y eficiencia y su potencial para seguir siendo un instrumento relevante en las políticas de I+D de Iberoamérica, aunque también mostraba su escasa visibilidad, ponía en duda su viabilidad si no se mantenía

el apoyo de España, y planteaba dudas respecto a su impacto en el desarrollo de los países iberoamericanos (ICEI, 2003: I, 195-214). Desde el propio programa se ha planteado la necesidad de contar con un estatus reforzado, e incluso convertirse en una organización internacional de pleno derecho.

—*CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano)*. El CIDEU es una asociación de 66 ciudades que trabajan en red sobre planificación estratégica urbana. Se constituyó en Barcelona en 1993, y en la V Cumbre (1995) se incorporó a los programas de cooperación iberoamericana. Cuenta con 66 ciudades asociadas de 17 países iberoamericanos y un fuerte respaldo del Ayuntamiento de Barcelona, que ha hecho de este centro uno de los ejes de su proyección internacional. El CIDEU cuenta con una Asamblea General, un Consejo Rector y una Secretaría General, con sede en Barcelona. Se financia con cuotas de las ciudades asociadas, que oscilan entre 1.500 y 6.000 dólares, y una aportación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) de 300.000 dólares en 2004, que representa cerca del 80% de su presupuesto.

—*Ibermedia (Programa de Desarrollo Audiovisual en Apoyo de la Construcción del Espacio Visual Iberoamericano)*. Ibermedia tiene su origen en el Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana suscrito en noviembre de 1989 por 13 países miembros de la Conferencia de Autoridades Cinematográficas de Iberoamérica (CACI), y se convierte en programa de cooperación iberoamericana en la VI Cumbre (1996). A través de la aportación de un «capital semilla», este programa pretende promover la coproducción de películas para cine y televisión en Iberoamérica, nuevos proyectos cinematográficos, la distribución y promoción de películas en el mercado regional y la formación de profesionales de la industria audiovisual. En 1997 se estableció su normativa y la Unidad Técnica Ibermedia (UTI), con sede en Madrid. En 2003 Ibermedia otorgó ayudas por un total de 3,95 millones de dólares, que se financian con aportaciones de los países miembros, entre las que destacan los 1,8 millones de dólares de España y los 600.000 dólares de Brasil. Este programa, muy bien valorado, se ha convertido en un «sello de calidad» cinematográfica, pues ha respaldado la mayoría de las producciones premiadas en festivales internacionales y ha hecho posi-

ble la producción de películas en países que apenas cuentan con cinematografía propia, como Bolivia. El programa, sin embargo, tiene como principal obstáculo los recurrentes retrasos e incumplimientos en los pagos de los Estados participantes.

—*Iberpyme (Programa Iberoamericano de Cooperación Institucional para el Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas)*. Este programa es fruto de un convenio de 1997 entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Fue aprobado en la VII Cumbre (1998) y cuenta con la participación de todos los Estados iberoamericanos, excepto Bolivia, Brasil y Portugal, así como Puerto Rico. Iberpyme, que se reestructuró en 2002, pretende promover la competitividad de estas empresas y elevar las capacidades de las instituciones intermedias de apoyo a las *pymes* mediante encuentros para el intercambio de experiencias y actividades de formación. La Unidad de Gestión ha sido encomendada a la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), y su funcionamiento es sufragado por aportes de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

—*Fundibeq (Programa Iberoamericano de Gestión de la Calidad)*. La Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad es una entidad sin ánimo de lucro, creada en 1998, en cuyo patronato están representadas empresas privadas e instituciones públicas. Cuenta también con organizaciones asociadas. Con una clara impronta de la cultura empresarial, Fundibeq ha elaborado un «Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión», y cada año convoca una conferencia sobre calidad. También otorga el Premio Iberoamericano de la Calidad, que hasta ahora se ha entregado en el marco de la Cumbre. Esta iniciativa otorga al programa una gran visibilidad. Fundibeq ha elaborado la herramienta informática de autoevaluación Millennium y ha lanzado el Programa Andes orientado a promover la excelencia en la gestión. La sede del Comité Ejecutivo y de la Dirección General de Fundibeq se encuentra en Madrid.

—*ADAI (Programa de Apoyo al Desarrollo de Archivos Iberoamericanos)*. Los orígenes de este programa se encuentran en la VII Cumbre. Se convirtió en Programa Iberoamericano en la VIII Cumbre, de Oporto. ADAI es un fondo financiero multilateral para el desarrollo de los archivos de Iberoamérica, que otorga ayudas a través de con-

vocatorias anuales. ADAI ha otorgado 81 ayudas para 16 países, 17 de las cuales se han otorgado a países que no han aportado cuota. Previsto para el periodo 1999-2003, se ha prorrogado en 2005. ADAI cuenta con un Comité Intergubernamental, un Comité Ejecutivo y una Secretaría Técnica en la Dirección General de Archivos Estatales del Ministerio de Cultura de España. El programa, que cuenta con un presupuesto total de 390.000 dólares, se financia con cuotas de los Estados miembros y una aportación extraordinaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional, que supone más del 80% del fondo. Es reconocido como un programa pertinente, bien gestionado y con buenos resultados, pero existen dudas sobre su viabilidad en el futuro, por el impago de cuotas y la fuerte dependencia de la contribución española.

—*RADI (Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos)*. Este programa fue propuesto por Chile, México, Uruguay y Venezuela en la VII Cumbre en 1997, y aprobado en la VIII Cumbre (1998). RADI comenzó a operar en 1999. No cuenta con un fondo propio y se sufraga con aportaciones de los respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores y de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). El Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile gestiona el programa, aunque la unidad técnica radica en el Ministerio de Cultura de España.

—*ABINIA (Programa de Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica)*. La Asociación de Estados Iberoamericanos para el Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de Iberoamérica se constituyó en México en 1989 y se incorporó a los programas de cooperación iberoamericana en la X Cumbre (2000). ABINIA, integrado por las bibliotecas nacionales de los países iberoamericanos, es un programa de cooperación e intercambio entre éstas, y sus principales actividades son las reuniones periódicas para intercambiar experiencias y la catalogación y digitalización conjunta de los fondos. La sede de la Secretaría está en Caracas y la Presidencia en Río de Janeiro. La financiación procede de las cuotas de los miembros, y aportes del sector privado, la Biblioteca Nacional de España, UNESCO, la UE o el BID.

—*PICBIP (Programa Iberoamericano de Cooperación en Materia de Bibliotecas Públicas)*. El PICBIP surge en 1998, en el I Encuentro

Iberoamericano de responsables nacionales de bibliotecas públicas, bajo la coordinación del Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC). El programa fue aprobado en la X Cumbre (2000). Realiza acciones de formación y publicaciones conjuntas. Participan todos los países iberoamericanos, excepto Bolivia, Brasil, Cuba, Honduras y Paraguay. Está gestionado por la Subdirección General de Coordinación Bibliotecaria del Ministerio de Cultura de España y por un patronato de cuatro entidades homólogas de otros tantos países, con apoyo del CERLALC. PICBIP realiza actividades de formación presencial y a distancia. La financiación de las actividades recae en España. Aunque de tamaño reducido, sus partícipes lo consideran un programa de gran potencial.

—*RILVI (Repertorio Integrado de Libros en Venta en Iberoamérica)*. Aprobado en la X Cumbre (2000), este programa pretende fortalecer las agencias nacionales del ISBN y publicar anualmente el citado repertorio, que incluye 1,3 millones de títulos. Participan todos los países, excepto Portugal. El proyecto es gestionado por el CERLALC, en Bogotá. España sufraga la edición del repertorio en CD-ROM. Este programa, sin embargo, ha padecido distintos problemas técnicos y es poco conocido.

—*IBERGOP (Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas)*. Aunque aprobado en la XI Cumbre (2001), la voluntad de establecer este programa se había expresado anteriormente. Participan sólo siete Estados: Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, España, México y Portugal, aunque las actividades están abiertas a otros países. IBERGOP pretende fomentar la gobernanza democrática en Iberoamérica a través de la formación de funcionarios públicos y responsables políticos. Se trata de un programa descentralizado. Aunque coordinado por la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), se desarrolla en seis sedes nacionales de los países participantes, que son los que sufragan las actividades. Entre ellas destaca el Master de Estudios Políticos Aplicados, ofrecido por la sede de IBERGOP en España, organizado por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). El programa se ha enfrentado a la falta de recursos, y su carácter descentralizado se ha traducido en la falta de un enfoque

coherente y de líneas de trabajo en común entre las distintas sedes, que en la práctica actúan de manera autónoma.

—*ARCE (Aplicación en Red para Casos de Emergencia)*. Este programa surge por iniciativa de la Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil, y se aprueba en la XII Cumbre (2002). El programa trata de desarrollar e implantar una herramienta informática para acceder a información sobre necesidades de asistencia ante situaciones de emergencia y de formación y preparación ante desastres. ARCE es financiado por la Dirección General de Protección Civil de España, con una aportación de la Universidad Carlos III de Madrid.

—*Ciberamérica*. En la X Cumbre (2000) se planteó la necesidad de establecer una comunidad virtual iberoamericana y promover la cooperación en el ámbito de la sociedad de la información. En la XIII Cumbre (2003) se aprobó el programa Ciberamérica, un «portal de portales» para proyectar la identidad iberoamericana en la red, cuyo diseño y contenido se ha elaborado a lo largo de 2004 y 2005. El programa es coordinado por la SECIB y cuenta con un aporte inicial para su puesta en marcha de casi un millón de euros otorgados por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de España. La gestión corresponde a una unión de empresas. Este programa tiene previsto su lanzamiento en junio de 2005.

—*Ilimita (Plan Iberoamericano de Lectura)*. Aprobado en la XIII Cumbre (2003), Ilimita pretende fomentar la lectura como vía de acceso al conocimiento. Participan todos los países iberoamericanos, organizados en «nodos regionales». El programa pretende coordinar los esfuerzos realizados por cada gobierno, sin que suponga gastos adicionales, aunque se cuenta con pequeños aportes de la cooperación española, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC), responsable de su gestión.

En la XIV Cumbre (2004) se aprobó, como programa adscrito, Virtual Educa (iniciativa innovadora de Cooperación Iberoamericana en materia de Educación y Formación). Es un instrumento de apoyo a la innovación educativa basado en las nuevas tecnologías de la información y pretende contribuir a las metas globales de desa-

rollo en materia educativa de Jomtiem o de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Surge por iniciativa de la SECIB, la OEI, la OEA y otras entidades. Participan 13 países iberoamericanos, y la ejecución corresponde a la Asociación Internacional Virtual Educa (ASIVE), integrada por las organizaciones que impulsan el programa. El plan de acción para 2004-2007 prevé siete líneas de trabajo: formación para el empleo; educación superior a distancia; cooperación e innovación en los sistemas educativos; centro de información en línea; observatorio virtual EDUCA; encuentros y seminarios, y acciones complementarias.

A estos programas se les suman dos iniciativas de programas de cooperación iberoamericana en curso: la Cátedra de Historia de Iberoamérica y el proyecto CIBIT (Capacitación Iberoamericana en Búsquedas e Información Tecnológica). La Cátedra de Historia fue presentada en la IX Cumbre (1999) y la coordinación corresponde a la OEI. La Cátedra cuenta con página en Internet, con redes de universidades en España, Portugal, la Comunidad Andina y Centroamérica y ha desarrollado una línea de publicaciones historiográficas.

El proyecto CIBIT, impulsado por España, también fue presentado en la IX Cumbre. Los países adheridos son Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, República Dominicana y Perú. Este proyecto pretende mejorar la formación de los examinadores de los sistemas nacionales de patentes y marcas. La gestión y coordinación del programa corresponde a la Oficina Española de Patentes y Marcas, a través de memorandos de entendimiento con sus equivalentes nacionales.

También es necesario mencionar dos proyectos adscritos a la Conferencia Iberoamericana: el programa de formación de altos dirigentes y funcionarios iberoamericanos en gobierno y gestión local, que desarrollan la Unión Iberoamericana de Municipalistas y otras entidades, y el programa Iberoamérica Emprende de la Confederación Iberoamericana de Jóvenes Empresarios (CIJE).

Este inventario no estaría completo sin mencionar algunos programas ya finalizados. Entre ellos destaca el programa PRADJAL, en el ámbito de las políticas de juventud, y los programas educativos aprobados en la V Cumbre (1995), a instancias del Gobierno argentino, y finalizados en 2001. Aunque también contaron con contri-

buciones de España y México, la aportación argentina representó entre el 75% y el 80% de su presupuesto. Estos tres países también integraron sus respectivos comités ejecutivos, junto con la OEI, que asumió parte de su gestión y ha mantenido algunas de sus actividades tras su finalización. Esos programas educativos son:

- *Programa de Calidad para el Desarrollo de Sistemas Nacionales de Evaluación de la Calidad de la Educación*. El objetivo era promover el intercambio de experiencias y el desarrollo de modelos y sistemas de evaluación de la calidad educativa.
- *IBERMADE (Programa Iberoamericano de Cooperación para la Modernización de Administraciones de Educación)*. Aprobado en la V Cumbre (1995), Ibermade prestó apoyo y asistencia técnica para la modernización de las administraciones educativas, científicas y culturales de los países iberoamericanos.
- *IBERFOP (Programa Iberoamericano de Cooperación para el Diseño Común de la Formación Profesional)*. Además de los tres países citados, IBERFOP contó con la participación de Chile, Perú, Venezuela. Este programa desarrolló actividades de formación para el empleo y fortalecimiento institucional.

El programa PRADJAL (Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina) estuvo en vigor entre 1995 y 2000, y con una fase operativa que se extendió de 1996 a 1999. PRAJDAL fue aprobado en la IV Cumbre (1994), y su concepción y ejecución recayó en la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), con sede en Madrid. El programa se dirigió a fortalecer las instituciones competentes en el desarrollo de políticas de juventud mediante actividades de formación y asistencia técnica. Con posterioridad, la OIJ ha desarrollado otras acciones de cooperación en este ámbito, incluyendo la elaboración del informe de juventud en Iberoamérica, con apoyo de la AECI y el Instituto de la Juventud de España, y el programa DINO (2000-2004), de fortalecimiento institucional y concertación social y política para el desarrollo de políticas de juventud en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, con respaldo el Instituto Mexicano de Juventud y el Consejo de la Juventud de España.

V. BALANCE Y RETOS FUTUROS DE LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA

Con los elementos anteriores, es posible identificar los principales problemas y desafíos que enfrenta la cooperación iberoamericana en sus próximos años y, en particular, en la XV Cumbre, de Salamanca (2005), que aspira a darle un nuevo impulso. De manera sintética, serían los siguientes:

1. *Una cooperación con un enfoque estratégico.* Derivada de la «diplomacia de cumbres», la cooperación iberoamericana ha respondido, en parte, a una lógica de agregación derivada de las prioridades marcadas por Cumbres «temáticas», prioridades más o menos coyunturales del país anfitrión e iniciativas singulares. Aunque ello se ha interpretado como muestra de flexibilidad, la cooperación iberoamericana no ha tenido una dirección estratégica. Por todo ello, es necesario establecer una estrategia de cooperación iberoamericana de largo plazo que dé sentido y asegure la coherencia de los programas.

2. *Una cooperación más relevante, dentro de la especificidad de lo iberoamericano.* En la definición de esa estrategia se deberá considerar qué prioridades y programas son más relevantes para la Comunidad Iberoamericana, por temática e impacto, pero a partir de la especificidad iberoamericana. La educación, la ciencia y la cultura deben seguir siendo cuestiones prioritarias, aunque puedan plantearse nuevas temáticas en esos ámbitos, relacionadas con el uso educativo de las nuevas tecnologías, la formación de un espacio iberoamericano de educación superior (SECIB, 2004b), el turismo o la protección de los derechos de autor, como planteó el Informe Cardoso (2003). Por otra parte, existen temáticas en las que coinciden la agenda iberoamericana y la agenda global y en algunas de ellas Iberoamérica tiene una agenda diferenciada, y hay posibilidades de aportar un valor añadido. Por citar un ejemplo, el «Objetivo del Milenio» de lucha contra la pobreza y el hambre requiere una respuesta específica desde la Comunidad Iberoamericana, desde la particularidad que supone contar con un buen número de países de

renta intermedia aquejados de una acusada desigualdad. La necesidad de establecer una estrategia creíble de cooperación para países de renta intermedia también responde al interés compartido, dentro de esa Comunidad, de atraer la atención de los donantes bilaterales y multilaterales hacia América Latina, frente a la tendencia a concentrarse en los países más pobres en otras regiones.

Ése puede ser un contenido concreto de la Agenda Iberoamericana de Lucha contra el Hambre y la Pobreza contemplada en la Declaración Final de la XIV Cumbre (2004). En esa agenda, la acción en ámbitos como el fortalecimiento de las instituciones y la gobernanza democrática, las reformas estructurales que promuevan la cohesión social y la reducción de la pobreza, y la integración regional pueden ser objeto de acciones específicas (Moratino, 2005: 4). Esa misma consideración puede hacerse en materia de medio ambiente, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la «brecha digital» o la cooperación para la prevención de crisis y conflictos y la estabilización postconflicto —en América Latina, y en concreto en Haití, o en otras regiones—, que son asuntos prioritarios tanto para la agenda global como para la iberoamericana. Afrontar el desafío de la juventud y el empleo, contemplado expresamente por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, también respondería a esa doble agenda, iberoamericana y global.

Mención especial requiere, en este contexto, la propuesta de iniciar un programa de canje o conversión de deuda por educación. El movimiento latinoamericano a favor de esta iniciativa, encabezado por Argentina y Brasil, promovió su discusión en las reuniones ministeriales de educación celebradas en paralelo a la XIII y la XIV Cumbres (2003 y 2004). En ellos se encomendó a la OEI elaborar un informe técnico y actuar como instancia «facilitadora» para promover esta iniciativa, a través de un encuentro a celebrar en 2005, que contribuirá a definir las modalidades de conversión y de inversión en programas educativos de los recursos liberados a través de las operaciones de canje⁷. El canje de deuda por educación, a partir de los compromisos ya anunciados por España, puede convertirse en

⁷ Para una primera aproximación a la experiencia internacional y las opciones de actuación, véase: Gimeno *et al.*, 2004, e Ingelmo, 2005.

una de las grandes iniciativas adoptadas en la Cumbre de Salamanca en 2005, aunque habrá que examinar de qué manera esta propuesta, bilateral en origen, engarza con los marcos de la cooperación iberoamericana.

3. *Aumentar la eficacia y el impacto.* Pese a que se sabe bastante poco respecto al impacto de los programas de la cooperación iberoamericana —sólo en algunos de ellos se han hecho evaluaciones sistemáticas—, cabe inferir que el grado de implementación, los resultados y el impacto son muy desiguales. Algunos de los programas tienen un alcance muy limitado y, sin embargo, comportan elevados costes de transacción, que han de ser valorados. Persiste, además, la distancia entre los acuerdos adoptados en las Cumbres, en tanto instancias políticas, y la capacidad de ejecución, debido a la falta de recursos, de respaldo político real, y las dificultades que ha enfrentado la SECIB en su corta andadura.

4. *Una instancia fuerte para la coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación.* La aversión a las instituciones internacionales fuertes es un rasgo muy marcado en la cultura política latinoamericana, que junto a otros factores retrasó nueve años la aparición de la SECIB. Su creación ha supuesto un salto cualitativo y ha mejorado la coordinación y el seguimiento de los programas dentro del Sistema de la Cooperación Iberoamericana. Persisten, sin embargo, importantes carencias en materia de evaluación —aunque en 2005 se van a realizar las evaluaciones de la práctica totalidad de los programas-Cumbre—, y no se han resuelto los problemas existentes entre la SECIB y otras instancias que mantienen en sus manos los programas que se les asignaron antes de la creación de la Secretaría, como la OEI, o determinadas instituciones españolas. La SECIB, no hay que olvidarlo, no ha tenido ni el mandato ni el poder ni los recursos para acometer esa tarea. Es una «estructura ligera» que cuenta con una escasa andadura, apenas dos millones de dólares de presupuesto y sólo 20 personas en plantilla. Con esos elementos, la SECIB ha cumplido dignamente su papel, y no parece razonable pedirle mucho más. Por otra parte, persiste el problema de la elevada rotación del personal funcionario responsable de cooperación en cada país. La creación de la SEGIB, cuyo Estatuto se aprobó en la XIV Cumbre (2004), puede contribuir a resolver estas carencias, dadas sus im-

portantes competencias en el ámbito de la cooperación, pero ello requerirá voluntad política y generosidad por parte de un buen número de actores (García Casas, 2004).

5. *Hacia un mayor multilateralismo.* El Sistema de la Cooperación Iberoamericana se ha caracterizado, en el mejor de los casos, por un «multilateralismo asimétrico», y en el peor, como vimos, por el liderazgo hegemónico unilateral que ha caracterizado la actuación española en las Cumbres en determinados periodos. El peso político y económico de España sigue siendo determinante, y se ha señalado que a menudo las iniciativas se convierten en programas cuando la Administración española detecta una necesidad latinoamericana y, con sus medios técnicos y financieros, lleva la propuesta a una reunión sectorial o a una Cumbre. Es necesario multilateralizar más ese ejercicio, para asegurar que tenga credibilidad y continuidad (García Casas, 2003). Para ese objetivo, el papel de la Secretaría General (SEGIB) será clave, asegurando que las decisiones se toman en mucha mayor medida en el marco multilateral. Hay muchos ámbitos en los que es posible impulsar una «cooperación triangular» que implique a España, Portugal y los países iberoamericanos de mayor desarrollo relativo, como por ejemplo la acción conjunta para la estabilización y la reconstrucción de Haití, anunciada en abril de 2005 por parte de España, Argentina, Brasil, Chile y México. La implicación política y financiera de los países latinoamericanos debe aumentar, como expresión de la «apropiación» de los programas. Ahora bien, no cabe esperar que esa participación económica experimente un crecimiento muy grande, por lo que es previsible que España tenga que seguir asumiendo la mayor parte de las contribuciones. En cierta forma, la participación de España es tanto parte del problema como parte de la solución, y el desafío es asegurar que esa participación refuerce el carácter multilateral del sistema, a través de un «liderazgo compartido».

6. *Financiación y movilización de recursos.* La cooperación iberoamericana se ha visto afectada por una crónica penuria financiera, derivada de la escasa dotación presupuestaria con la que se han financiado los programas y la SECIB por parte de los Estados participantes. A ello se le suma la pauta recurrente de incumplimientos y retrasos en el pago de las cuotas, que es un indicador muy expresivo

CUADRO 1. *Programas de cooperación iberoamericana en curso (2005)*

<i>Programa</i> ¹	<i>Cumbre en que fue aprobado</i>	<i>Órganos de dirección y gestión</i>	<i>Países iberoamericanos participantes</i> ²	<i>Otros participantes</i>
Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA)	II (Madrid, España, 1992)	Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), con sede en Madrid, y Ministerios de Educación de países participantes	España, Nicaragua, Paraguay, Perú ³	
Televisión Educativa Iberoamericana (TEIB)	II (Madrid, España, 1992)	Asociación de Televisión Educativa Iberoamericana (ATEI), con sede en Madrid	Todos	Estados Unidos, Puerto Rico, Francia, Reino Unido, Dinamarca, Finlandia
Fondo Indígena	II (Madrid, España, 1992)	Asamblea General, Consejo Directivo y Secretaría Técnica con sede en La Paz (Bolivia)	Todos	Belice, Bélgica
Becas Mutis	II (Madrid, España, 1992)	Instituciones de educación nacionales	Todos (financiación: Argentina, España, México)	
Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED)	V (San Carlos de Bariloche, Argentina, 1995) ⁴	Secretaría General del programa, con sede en Madrid, y organismos nacionales de ciencia y tecnología	Todos	
CIBEU, Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano	V (San Carlos de Bariloche, Argentina, 1995)	Asamblea General, Consejo rector y Secretaría General, con sede en Barcelona.	Todos, salvo Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Portugal	
Programa de Desarrollo Audiovisual en apoyo de la construcción del espacio visual iberoamericano (Ibermedia)	VI (Viña del Mar, Chile, 1996)	Unidad Técnica Ibermedia (UTI) con sede en Madrid, y Comité Intergubernamental	Todos, salvo Costa Rica, R. Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay	Puerto Rico
Programa Iberoamericano de Cooperación Institucional para el desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas (Iberpyme)	VIII (Oporto, Portugal, 1998)	Unidad de gestión adscrita al Sistema Económico Latinoamericano (SELA), con sede en Caracas (Venezuela)	Todos, salvo Bolivia, Brasil, Portugal	Puerto Rico
Programa Iberoamericano de Gestión de la Calidad (Fundibeq)	VIII (Oporto, Portugal, 1998)	Fundación Iberoamericana de Gestión de la Calidad, con sede en Madrid	Todos	

ADAI. Programa de Apoyo al Desarrollo de Archivos Iberoamericano	VIII (Oporto, Portugal, 1998)	Comité Intergubernamental, Comité Ejecutivo. El Ministerio de Cultura (España) asume la Secretaría Técnica.	Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, España y México
RADI. Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos.	VIII (Oporto, Portugal, 1998)	Instituciones nacionales, Archivo del Ministerio de RR.EE de Chile y Ministerio de Cultura, España	Todos
ABINIA. Programa de Desarrollo de las Bibliotecas Nacionales de los Países de Iberoamérica	X (Ciudad de Panamá, 2000)	Asociación ABINIA, Secretaría Ejecutiva, con sede en Caracas (Venezuela)	Todos
PICBIP. Programa Iberoamericano de Cooperación en Materia de Bibliotecas Públicas	X (Ciudad de Panamá, 2000)	Instituciones nacionales y Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (CERLALC), con sede en Bogotá (Colombia)	Todos, salvo Bolivia, Brasil, Cuba, Honduras, Paraguay
RILVI. Repertorio Integrado de Libros en Venta en Iberoamérica	X (Ciudad de Panamá, 2000)	Instituciones nacionales y CERLALC, con sede en Bogotá (Colombia)	Todos salvo Portugal Ciudad de Berlín
IBERGOP. Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas	XI (Lima, Perú, 2001)	Seis sedes nacionales. Coordinación de la SECIB	Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, España, México y Portugal
ARCE. Aplicación en Red para Casos de Emergencia	XII (Bávaro, República Dominicana, 2002)	Dirección General de Protección Civil de España y organismos nacionales de Protección Civil	Todos
Ciberamérica	XIII (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2003)	SECIB	Todos, salvo Brasil, Colombia, Ecuador y Guatemala
ILIMITA. Plan Iberoamericano de Lectura	XIII (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2003)	Instituciones nacionales y CERLALC	Todos

¹ Por orden cronológico, en función de la Cumbre en la que fueron aprobados como Programas de Cooperación Iberoamericana. No se incluyen los programas adscritos o las iniciativas de cooperación.

² En algunos casos, se refiere a los Estados participantes. En los programas basados en actores descentralizados, se refiere a los países representados.

³ En la I fase participaron República Dominicana y El Salvador. En la actualidad, ambos han incorporado las actividades del PAEBA a sus programas educativos regulares.

⁴ Originado en 1984, incorporado a los programas iberoamericanos en 1992.

del reducido sentimiento de «propiedad» (*ownership*) que ha existido, desde América Latina, hacia la cooperación iberoamericana. Es necesario tanto un incremento de las contribuciones como un compromiso más estable y de largo plazo, con una planificación financiera indicativa plurianual para los programas de mayor envergadura.

7. *Mayor participación de la sociedad civil y los actores descentralizados.* En contraste con el carácter intergubernamental de las Cumbres, la cooperación iberoamericana ha sido el único canal de participación de las entidades locales y los actores no gubernamentales —universidades, creadores culturales, organizaciones indígenas, científicos, empresas...—, y ello de forma limitada y sólo en algunos programas. El potencial de cooperación de las redes de ONG, de los gobiernos regionales y locales y de otros actores políticos y sociales —parlamentarios, sindicatos...— no ha sido aprovechado. Ello permitiría aumentar la eficacia, la visibilidad, la transparencia y el respaldo público de la cooperación y en general del proyecto iberoamericano. Ahora bien, como ha señalado Christian Freres (2002: 99-102), ello requerirá voluntad de los gobiernos; mecanismos efectivos; transparencia en los procesos e interés de las organizaciones sociales, lo que supone espacios de participación relevantes y el desarrollo de las redes nacionales en las que han de apoyarse los distintos programas, hasta ahora descuidadas por buena parte de los gobiernos (SECIB, 2003b: 9)

8. *Mayor relación con otros marcos de cooperación.* La cooperación iberoamericana puede promover mecanismos de coordinación y cofinanciación con otros actores con agendas concurrentes, como el Banco Interamericano de Desarrollo, la CEPAL, la Corporación Andina de Fomento o la Comunidad Europea, en aras de una mayor eficacia e impacto.

VI. SALAMANCA 2005: UN PUNTO DE INFLEXIÓN EN LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA

La Cumbre de Salamanca puede ser el inicio de una nueva etapa en la cooperación iberoamericana. A ello contribuyen factores como el

nuevo consenso internacional en torno a metas sociales; los consensos políticos que se han gestado en América Latina en torno a una renovada agenda de desarrollo; el nuevo clima de entendimiento entre el Gobierno español y los Gobiernos latinoamericanos; la voluntad de países como Argentina, México o Portugal de asumir un papel más relevante; el sentido de urgencia que produce la grave situación social y la inestabilidad política que padece buena parte de la región latinoamericana; el renovado esfuerzo español en su política de cooperación al desarrollo y, en concreto, el compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los países más pobres. Aunque ello se traducirá en un aumento de la proporción de ayuda para dichos países, en su mayoría en África o Asia, comporta un escenario de fuerte incremento de la ayuda que supondrá más recursos, en términos absolutos, para la cooperación con Iberoamérica, que ha sido consignada como una cuestión «de especial atención» en el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2009 (Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, 2005: 104, 121).

Las expectativas generadas por Salamanca y la nueva etapa que esa reunión puede abrir se explican también por el incremento espectacular de los flujos migratorios, que aumenta la conciencia respecto a las interdependencias en el seno del mundo iberoamericano, y la necesidad de encontrar una respuesta común; el peso creciente de las inversiones en la relación de España con América Latina; o la percepción de que aguardan tiempos difíciles para que América Latina esté presente en las políticas exterior y de desarrollo de la Unión Europea. Hay que añadir que iniciativas de especial relevancia, como la conversión de deuda por educación, o la cooperación para establecer un espacio iberoamericano de educación superior, vienen avaladas por un amplio respaldo político y social desde América Latina. La cooperación en materia de paz y seguridad cuenta con precedentes en Haití. Hay acuerdo para establecer la Secretaría General, que fortalecerá el Sistema de Cooperación. Finalmente, la convocatoria de foros sociales y empresariales puede contribuir a que los agentes no gubernamentales amplíen sus espacios de participación en ese sistema.

Se trata, en suma, de un momento propicio para que la cooperación iberoamericana cuente, desde la corresponsabilidad de sus

partícipes, con el respaldo político y los recursos adecuados y experimente un cambio cualitativo para convertirse en un instrumento aún más relevante para construir el espacio iberoamericano, contribuir al desarrollo y la cohesión social y a la gobernanza democrática del sistema internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenal, Celestino del (1996), «El futuro de las Cumbres Iberoamericanas», *Meridiano CERI* núm. 11, octubre, pp. 4-7.
- (2003), «EE UU y la política iberoamericana de España», *Política Exterior*, vol. XVII, núm. 93, mayo-junio.
- (2004), *¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas?*, Documento de Trabajo 37, Madrid, Real Instituto Elcano.
- (2005), *De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)*, Documento de Trabajo 5/2005, Madrid, Real Instituto Elcano.
- Arenal, Celestino del y Nájera, Alfonso (1992), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL.
- Barreñada, Isaías; Martín, Iván y Sanahuja, José Antonio (2004), «L'Espagne et la guerre en Irak (2002-2004), ruptures dans la politique extérieure», *Critique Internationale*, núm. 23, abril (CERI, París), pp. 9-21.
- Cardoso, Fernando H. (2004), «Reflexión sobre las cumbres iberoamericanas», en Fraerman, Alicia (ed.), *Educación para construir el futuro. XIV Cumbre Iberoamericana*, Madrid, Comunica, pp. 184-188.
- Drago, Tito (2003), «Presente y futuro de la cooperación iberoamericana», en Fraerman, Alicia (ed.), *Inclusión social y desarrollo. Presente y futuro de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, Comunica.
- Freres, Christian (2002), «Las organizaciones cívicas ante las Cumbres Iberoamericanas», en Mallo, Tomás y Ruiz Jiménez, Laura (coords.), *El Sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, AIETI/Instituto Universitario Ortega y Gasset, pp. 95-102.
- García Casas, Fernando (2003), «Una tarea iberoamericana», en Fraerman, Alicia (ed.), *Inclusión social y desarrollo. Presente y futuro de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, Comunica.
- (2004), «Cambiar para seguir», en Fraerman, Alicia (ed.), *Educación para*

- construir el futuro. XIV Cumbre Iberoamericana*, Madrid, Comunica, pp. 173-178.
- Gimeno, Juan; Almagro, Juan José *et al.* (2004), *Deuda externa por educación. Experiencias recientes, perspectivas y propuestas de conversión de deuda por educación*, Madrid, OEI/Economistas Sin Fronteras.
- Ingelmo, Hernán (2005), *Posibilidad de inversión en educación y alivio de la deuda externa —pública y bilateral— entre España y Argentina*, Buenos Aires, Fundación SES, marzo.
- Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) (2003), *Evaluación externa del programa CYTED*, Madrid, ICEI/SECIB, 2 vols.
- Malamud, Carlos y Mallo, Tomás (2003), *La XIII Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz de la Sierra: algunos pasos significativos en la consolidación del sistema iberoamericano*, ARI 155/2003, 31 de diciembre, Madrid, Real Instituto Elcano.
- y — (2004), *La Cumbre Iberoamericana de Costa Rica: ¿El declive de las cumbres o una cumbre de transición?*, ARI 192/2004, 16 de diciembre, Madrid, Real Instituto Elcano.
- Mallo, Tomás y Ruiz Jiménez, Laura (coords.) (2002), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, AIETI, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Moratinos, Miguel Ángel (2005), «Nada iberoamericano nos es ajeno», *El País*, 22 de abril, p. 4.
- Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (2004), *La cooperación educativa en el marco de las cumbres iberoamericanas. Programas gestionados por la OEI*, Madrid, OEI.
- Rojas Aravena, Francisco (ed.) (2000), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad/FLACSO Chile.
- Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) (2001), *Balance y perspectiva de la cooperación iberoamericana, 1991-2001*, Madrid, SECIB.
- (2003a), *Programas e iniciativas de cooperación iberoamericana. Documento de Trabajo 2003*, Madrid, SECIB.
- (2003b), *El futuro de la cooperación iberoamericana: Una reflexión*, Madrid, SECIB.
- (2004a), *Programas e iniciativas de cooperación iberoamericana. Documento de Trabajo 2004*, Madrid, SECIB.
- (2004b), *Análisis y potencialidades de la Cooperación Iberoamericana en Educación Superior*, Madrid, SECIB.
- Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (2005), *Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008*, Madrid, SECI, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

LAS CUMBRES Y LAS SOCIEDADES IBEROAMERICANAS

TOMÁS MALLO

I. ALGUNAS CUESTIONES INTRODUCTORIAS

A la hora de abordar el sistema iberoamericano, que comprende las reuniones y trabajos gubernamentales y no gubernamentales que se producen en torno a las Cumbres anuales de jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos, es necesario referirse, a modo de introducción, a varias cuestiones que nos ayudan a comprender la importancia que tienen dichas reuniones y que deberán tener aún más en el futuro.

En primer lugar, es obvio que la acción exterior de España en América Latina se ha ido consolidando con los años. España trabaja: *a)* a nivel multilateral a través de distintos y diversos organismos internacionales, de la relación eurolatinoamericana y de las Cumbres Iberoamericanas; *b)* a nivel multilateral subregional apoyando los procesos de integración latinoamericanos; *c)* a nivel bilateral, con la cooperación gubernamental ejecutada en los Tratados de Amistad y Cooperación; y *d)* también a nivel bilateral con la cooperación no gubernamental (ONGD), con la cooperación empresarial, con la cooperación descentralizada (comunidades autónomas, diputaciones, ayuntamientos y fondos de cooperación) y con un entramado de cooperación cultural y científico-tecnológica ejecutadas por administraciones, fundaciones y centros académicos y científicos. Todo ello servirá de referencia para mantener el sistema de cumbres.

En segundo lugar, hemos pasado en los últimos años de un multilateralismo estatal estratégico-diplomático hacia otro estatal-social, aunque este último se encuentra poco articulado y desinstitucionalizado. El nuevo multilateralismo dejó de ser únicamente

estatal. Estamos en un mundo de múltiples voces, con un papel central de la empresa privada y un creciente peso de las organizaciones no gubernamentales. Al inicio del siglo XXI compartimos riesgos sistémicos de carácter global: medio ambiente, flujos financieros, sociales, terrorismo; que deben ser asumidos de manera asociada por el conjunto de los actores, y ello sólo es posible en el marco multilateral.

En consecuencia, surge un factor impulsor del mayor protagonismo de la acción multilateral: la tendencia de la sociedad civil, que ha emprendido un camino autónomo para dotarse de un marco multilateral propio, desde el que afrontar las tareas de organización, acción pública y presión política. Se constituyen así plataformas para la acción internacional, redes para el trabajo en común y sistemas compartidos de organización internacional, al margen de los gobiernos nacionales, desde los que afrontar las nuevas exigencias de una acción global y para sentar las bases de una actividad de control y presión frente a los poderes transnacionales, sean de las empresas, de los Estados o de organismos multilaterales. Las redes de organizaciones de la sociedad civil, con presencia en los escenarios internacionales, constituyen una respuesta al proceso de globalización, refuerzan el ámbito multilateral y posibilitan el replanteamiento de la gestión de muchos de los problemas que afectan al sistema internacional.

En suma, el nuevo entorno internacional reclama un mayor protagonismo de la acción multilateral y un mayor protagonismo de las organizaciones sociales en el mismo, y el sistema iberoamericano puede y debe dar respuestas a esta realidad.

En tercer lugar, no debemos dejar de tener presentes los balances que se realizaron coincidiendo con la primera década de las Cumbres Iberoamericanas. Dichos balances tuvieron especial relevancia entre 1999 y 2002 y entre los mismos destacaré los siguientes: *a)* número monográfico de la revista *Latinamerika*, con trabajos de varios autores¹; *b)* libro de varios autores editado por Francisco Rojas Aravena, con el título de *Las Cumbres Iberoamericanas. Una*

¹ Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIIK) de Hamburgo, diciembre de 1999.

mirada global (Rojas Aravena, 2000); *c*) tesis doctoral de Raúl Sanhueza Carvajal titulada *Las Cumbres Iberoamericanas ante el realismo político. Una perspectiva latinoamericana (1990-2000)*²; y *d*) libro de varios autores editado por Laura Ruiz Jiménez y Tomás Mallo con el título de *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación* (Mallo y Ruiz Jiménez, 2002). Por su parte, la SECIB elaboró un informe titulado «Balance y perspectivas de la cooperación iberoamericana, 1991-2001». En estos trabajos se advertían, cuando menos, tres tendencias.

La primera, una crítica de las Cumbres Iberoamericanas, realizada por Raúl Sanhueza, al considerar que éstas no tienen acomodo multilateral ni ventajas para América Latina y, por el contrario, son un instrumento de la política exterior española y sólo benefician, o benefician en mayor medida, a España.

La segunda, el balance realizado por la SECIB, en el que se afirma que en los diez años transcurridos se ha conseguido poner en marcha un espacio de concertación, basado en principios compartidos (democracia y derechos humanos, vigencia del derecho internacional, desarrollo sostenible y equidad e identidades compartidas) y una cooperación iberoamericana que, en esa década transcurrida, ha pasado por un periodo de búsqueda y aprendizaje con el desarrollo de distintos programas y que tiene por delante enormes desafíos como: *a*) adecuación operativa (unificación de procedimientos, racionalización de los recursos y optimización de los resultados); *b*) responsabilidad compartida; *c*) sinergia y complementariedad entre los programas; *d*) conformación temática (ampliar programas a otros campos temáticos donde existan ventajas comparativas); *e*) apertura a las sociedades civiles; *f*) expansión internacional; *g*) equilibrio programático (concentración de esfuerzos, definición de prioridades y focalización de objetivos); y *h*) financiación (nuevas fuentes públicas y privadas).

Y la tercera, la crítica de quienes entendíamos que el sistema iberoamericano ofrece una buena oportunidad a toda Iberoamérica para tener una mayor presencia en el mundo. España y Portugal,

² Leída en el Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 2002.

que son también países iberoamericanos al tiempo que europeos, aumentan lógicamente dicha posibilidad. Pero para que aquello fuera posible, era imprescindible: *a)* realizar un seguimiento sistemático de los acuerdos y convertir algunos de ellos en programas de cooperación; *b)* evaluar de forma consistente todos los programas de cooperación, para que la cooperación iberoamericana tuviera pertinencia, eficiencia y eficacia; *c)* establecer los mecanismos necesarios para que se produjera una participación activa de las sociedades civiles; *d)* conseguir mayor financiación para los programas de cooperación; *e)* conseguir una mayor corresponsabilidad de los países participantes, lo que dependía de que las Cumbres Iberoamericanas pudieran afrontar de forma realista algunos de los graves problemas existentes en la región; *f)* debatir permanentemente sobre el derecho al desarrollo, formulando estrategias para luchar contra la pobreza y la exclusión social y, en consecuencia, lograr mayores cuotas de desarrollo humano sostenible; *g)* trabajar para que las Cumbres Iberoamericanas y el sistema iberoamericano tuvieran mayor visibilidad y una mayor capacidad de incidencia en las sociedades; y *h)* crear una Secretaría General Permanente con carácter de organismo internacional.

Y en cuarto lugar, tengamos en cuenta lo que ha sido el denominado «proceso de reformulación de las Cumbres Iberoamericanas» iniciado en la XII Cumbre Iberoamericana, celebrada en Bávoro en 2002³.

Con motivo de este proceso, la SECIB elaboró un documento titulado «El futuro de la Cooperación Iberoamericana», en el que, además de otras consideraciones, el documento se refería a los actores de la cooperación iberoamericana, y además de señalar a los gobiernos y a los organismos multilaterales, dedicaba unas páginas a la sociedad civil, en las que se reconoce a la misma como un agente necesario para la búsqueda de soluciones a los desequilibrios socioeconómicos existentes en Iberoamérica, haciéndose necesaria por lo tanto una conjunción del sector público, el privado y la Conferencia Iberoamericana. Así pues, hay que favorecer la presencia ciudadana, a través de consultas, en el marco de la Conferencia Ibe-

³ Artículo 5 de la Declaración Final (Declaración de Bávoro).

roamericana; y hay que integrar a la sociedad civil en la cogestión de algunos programas de cooperación iberoamericana para movilizar recursos provenientes del sector público, del privado y de la banca multilateral, existiendo experiencias de alianzas para el desarrollo, fondos de desarrollo, bancos de desarrollo y fondos fiduciarios, que pueden servir como modelo. Esto requiere la creación de los espacios adecuados, de los que hay experiencias ya en los países y en los organismos internacionales, y tendría como efecto ciertas ventajas: «En su objetivo de poner en marcha un nuevo tipo de relaciones entre el Estado, el sector privado y los organismos internacionales, la Conferencia Iberoamericana estaría reforzando el sistema democrático, al reafirmar la importancia de atender las necesidades sociales con la participación colectiva en las decisiones. Esta interrelación con la sociedad civil también ayudaría a cerrar la brecha de visibilidad pública que aqueja a los programas de cooperación iberoamericana y facilitaría el flujo de recursos del sector privado»⁴.

Con motivo también de dicho proceso, un Grupo de Trabajo del Real Instituto Elcano elaboró otro documento en el que se señalaba la necesidad de que la sociedad civil participase en las Cumbres: «No sólo es necesaria la participación activa de la sociedad civil en la Cooperación iberoamericana, sino también en todo el sistema de Cumbres. Esto puede contribuir, por un lado, a dar mayor legitimidad y financiación al sistema, y por tanto, a darle una mayor visibilidad. En este sentido, proponemos la creación de un Consejo Asesor Económico, Social y Cultural, integrado por instituciones y entidades colaboradoras, que se reuniera antes de cada Cumbre para debatir sobre los asuntos centrales y que elabore un documento dirigido a la misma. Dicha reunión sería además un espacio idóneo para establecer alianzas de todo tipo». El documento también incluía un anexo con un listado de redes y organizaciones de la sociedad civil, como muestra de la diversidad y complejidad del espacio iberoamericano.

De ambos documentos se infiere la necesidad de que la sociedad civil tenga una participación activa en el sistema iberoamericano, lo

⁴ *Op. cit.*, p. 13.

que debería tener muy en cuenta, por todo lo expuesto anteriormente, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

II. ESPACIOS DE UNA CUMBRE IBEROAMERICANA

En las Cumbres Iberoamericanas están perfectamente definidos dos espacios internos: el de diálogo y concertación política y el de cooperación.

En el espacio de diálogo y concertación política interactúan a lo largo del año: los coordinadores nacionales iberoamericanos, los ministros de Relaciones Exteriores iberoamericanos, ministros y altos responsables iberoamericanos de distintos sectores y los jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos.

En el espacio de cooperación interactúan a lo largo del año los responsables de Cooperación Iberoamericana convocados por la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), que además de coordinar este espacio de cooperación, ejecuta los mandatos directos que recibe de los jefes de Estado y de Gobierno. Pero sin duda alguna la razón de ser de este espacio de cooperación la constituyen los Programas de Cooperación Iberoamericana, que desarrollan a lo largo del año numerosas actividades institucionales y de cooperación. Por otra parte, hay que señalar que la SECIB ha puesto en marcha en estos años varias iniciativas, como, por ejemplo, el Mapa de la Cooperación Iberoamericana, la colección editorial Prisma, el proyecto Bicentenarios de las Independencias, estas dos últimas en colaboración con la Fundación Tavera de Mapfre, y distintos foros sobre propiedad intelectual, cooperación universitaria o cooperación con países de renta intermedia.

Pero además de estos dos espacios, alrededor de una Cumbre Iberoamericana se mueve un tercer espacio, externo, en el que interactúan personas e instituciones que realizan distintas actividades. Por ejemplo:

- Instituciones que realizan un seguimiento, análisis y prospectiva permanente sobre las Cumbres Iberoamericanas, como el

Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos o la Fundación Carolina; tareas en las que colaboran personalidades del mundo académico.

- Foros empresariales, que analizan temas diversos.
- La Asociación de Periodistas Europeos, que todos los años organiza días antes y en el país en que se desarrolla la Cumbre un Seminario Eurolatinoamericano de Comunicación.
- La editorial Comunica, que además de un seguimiento continuo, edita todos los años un volumen recopilando artículos sobre los asuntos concernientes a la Cumbre.
- La Casa de América de Madrid, que todos los años organiza distintas actividades sobre las Cumbres Iberoamericanas.
- El tercer sector iberoamericano, que cada dos años organiza los Encuentros Iberoamericanos del Tercer Sector sobre un tema monográfico.
- Los medios de comunicación acreditados en la Sala de Prensa Internacional con motivo de la Cumbre, que durante varios días desarrollan su labor informativa.

II.1. *Espacio de diálogo y concertación política*

El trabajo realizado en dicho espacio se ha plasmado fundamentalmente en las Declaraciones Finales de las Cumbres, en las que se ha ido configurando el sistema iberoamericano, desde el consenso inicial sobre la necesidad de trabajar juntos para alcanzar mayores cuotas de desarrollo económico y social.

Así, en la Cumbre de Madrid (1992), se decidía que los cancilleres iberoamericanos se reunirían con ocasión de la Asamblea General de la ONU y se instauraba la «troika» iberoamericana. En la Cumbre de San Salvador de Bahía (1993), se reafirmaba «la necesidad de fomentar formas efectivas de cooperación que contribuyan a reducir las diferencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Reiteramos también la importancia de aportar nuevos instrumentos operativos que concreten la cultura de cooperación, considerada como la piedra angular de nuestro diálogo», con lo que la cooperación se situaba como una base fundamental de las Cum-

bres Iberoamericanas. En la Cumbre de Cartagena de Indias (1994), se modificaba el mecanismo de concertación estableciendo la «troika» ampliada. En la Cumbre de San Carlos de Bariloche (1995), se produjo un impulso notable de la cooperación, tanto en lo que se refiere a la aprobación de nuevos proyectos como a la «normalización» de dicho espacio con la aprobación del Convenio de Bariloche. En la Cumbre de Viña del Mar (1996) comenzó a abrirse camino la necesidad de analizar las experiencias positivas de la acción conjunta del Estado, de los empresarios y otras entidades privadas y de las organizaciones sociales en el diseño, la gestión y la evaluación de diferentes políticas públicas; lo que sería beneficioso para el fortalecimiento de las instituciones políticas, la reforma de la Administración Pública y la descentralización del Estado. En la Cumbre de Oporto (1998) se discutieron posibles mecanismos para una mejor organización y coordinación.

La Cumbre de Lima (2001), cuando se cumplía el décimo aniversario y comenzaba un nuevo siglo, y cuando se había aprobado la creación de la SECIB, se mostraba como la garantía de que la estructura de las Cumbres estaba consolidada. Aún más, reconocía la existencia de una identidad iberoamericana cuando en el artículo 12 de la Declaración expresaba la convicción de que «la identidad iberoamericana está fundada en una concepción humanista, integral y libertadora del hombre y de la sociedad como artífices de su destino, que no puede dissociarse de su carácter multirracional, pluriétnico, multicultural y multilingüístico. Es por ello que asumimos el compromiso de preservar y difundir la identidad y la cultura de nuestros pueblos como uno de los ejes básicos de nuestra cooperación y de nuestras democracias. Reconocemos, por ello, la inmensa contribución de los pueblos indígenas y de origen africano al desarrollo y la diversidad que caracteriza a nuestras sociedades, por lo que reiteramos nuestro compromiso con el pleno disfrute de sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales, así como la obligación de los Estados de respetar el ejercicio de sus derechos colectivos libres de cualquier forma de discriminación».

La Cumbre Iberoamericana de Bávaro (2002) dio el visto bueno a la propuesta de reformulación. La de Santa Cruz de la Sierra

(2003) aprobó la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y, después de la grave crisis vivida los meses anteriores en Bolivia, se puso énfasis en contenidos sociales, celebrándose además un encuentro paralelo (Malamud y Mallo, 2003). Y la Cumbre de San José de Costa Rica (2004) ha sido considerada como una Cumbre de transición, pues aunque en la misma se producen algunos avances en el proceso de reestructuración y se enuncian temas de gran interés para la cooperación al desarrollo, la puesta en marcha de la SEGIB y el avance en dichos temas se harán efectivos en la XV Cumbre Iberoamericana (Salamanca, octubre de 2005) (Malamud y Mallo, 2004).

Sirvan estas breves pinceladas para ver cómo ha evolucionado el sistema iberoamericano.

Por otra parte, en estos 14 años, y bajo el paraguas de las Cumbres Iberoamericanas, han tenido lugar conferencias, reuniones, encuentros o foros de ministros y/o altos funcionarios de distintos sectores. A través de las Declaraciones Finales de las Cumbres de San José (2004), Panamá (2000), La Habana (1999), Oporto (1998), Margarita (1997) y Viña del Mar (1996) podemos elaborar la relación siguiente:

- IV Conferencia de Ministros de Turismo Iberoamericanos (2004).
- VI Reunión de Ministras y Ministros de Salud (2004).
- IV Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura (2004).
- VIII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia (2004).
- XIII Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina-Caribe y IX Foro Iberoamericano de Ministros y Autoridades Máximas del Sector Vivienda y Desarrollo Urbano (2004).
- VIII Reunión de la Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos (2004).
- XIV Conferencia Iberoamericana de Educación (2004).
- IV Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente (2004).

- Reunión de Directores de Academias Diplomáticas de Iberoamérica (2004).
- VI Encuentro Iberoamericano de Ministras(os) y Responsables de las Políticas de las Mujeres (2000).
- II Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia y Tecnología de la Comunidad Iberoamericana y VIII Conferencia Científica del Programa CYTED (2000).
- III Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (2000).
- X Conferencia Iberoamericana de Ministros de la Juventud (2000).
- V Foro Iberoamericano de Ministros de Agricultura (2000).
- IV Reunión de Ministros de Cultura de Iberoamérica (2000).
- III Reunión Iberoamericana de Ministros de Economía y Hacienda (2000).
- V Encuentro de Ministros de Obras Públicas y Transporte de Iberoamérica (2000).
- II Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia (2000).
- Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (1998).
- Reunión de Defensores del Pueblo Iberoamericanos (1998).
- Reunión Ministerial Iberoamericana sobre PYMES (1998).
- Foro Iberoamericano de Desarrollo Social (1996).
- Conferencia Iberoamericana sobre Derecho de Asilo (1996).
- V Congreso Iberoamericano de Academias de la Historia (1996).

Posiblemente alguna de estas reuniones sectoriales ha tenido alguna otra edición, pero no fueron recogidas explícitamente en las Declaraciones Finales. Esta carencia de seguimiento nos hace pensar que muchas reuniones han sido de bajo perfil, y con ello se ha desaprovechado uno de los mejores instrumentos que tienen las Cumbres Iberoamericanas para diseñar y lanzar programas de cooperación sectoriales e intersectoriales que respondan a las necesidades reales y prioritarias de los países iberoamericanos. Esta opinión se confirma cuando se comprueba que en las reuniones sectoriales

en las que se ha desarrollado un trabajo sistemático se han propiciado distintos avances; tal es el caso, por ejemplo, de las Conferencias Iberoamericanas de Educación, organizadas por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), que también se ha encargado de organizar las de Cultura y de realizar el seguimiento de las de Ciencia y Tecnología, de la misma manera que ha hecho la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) con las de Juventud.

Digamos, para terminar, que los contenidos de las Declaraciones Finales de las Cumbres y de las Declaraciones de las Reuniones Sectoriales podrían constituir un Corpus de Teoría Política Iberoamericana y una base de datos institucionales, que serían de gran utilidad para la SEGIB en sus tareas de afirmar la presencia de la Comunidad Iberoamericana en el mundo y de cualificar la cooperación iberoamericana.

II.2. *Espacio de cooperación*

Refiriéndonos exclusivamente a la participación de la sociedad civil en la cooperación iberoamericana, hay que señalar que el instrumento más dinámico de la misma lo constituyen los proyectos y programas de cooperación emanados de las Cumbres Iberoamericanas.

Dicho dinamismo se lo proporcionan: *a)* el trabajo diario de cooperación, que se supone que tiene como beneficiarios principales a los ciudadanos; *b)* el trabajo de relaciones institucionales, que en algunos casos, después de varios años de funcionamiento, tiene un gran valor; y *c)* la capacidad para crear redes que han tenido algunos de estos programas.

En este último sentido, citemos, por ejemplo, el directorio del programa Aplicación en Red para Casos de Emergencia (ARCE) de la Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil, la red de ciudades vinculadas para la planificación estratégica urbana del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), las 126 redes temáticas del programa iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo

llo (CYTED), la red iberoamericana de la excelencia en la gestión de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (Fundibeq), el entramado sectorial e institucional del Programa Iberoamericano de Cooperación Interinstitucional para el desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (Iberpyme) o la potente Red de la Televisión Educativa Iberoamericana (ATEI).

II.3. *Otras reuniones en el marco de las Cumbres*

Las Cumbres Iberoamericanas se aprovechan para mantener numerosas reuniones bilaterales, subregionales y hasta de promoción de candidaturas para sedes de organismos internacionales. También se realizan a lo largo del año reuniones de las organizaciones intergubernamentales iberoamericanas, como la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) o la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI); todas ellas, al igual que la SECIB, han generado amplias redes.

Hay que señalar también la importancia de las reuniones y trabajos de las entidades económicas y sociales. Sirvan, además de las citadas en un apartado anterior y a modo de ejemplo: la XV Reunión de Presidentes de Organizaciones Empresariales Iberoamericanas (2002), que elevan a la Cumbre una Declaración conjunta, así como resoluciones y recomendaciones sobre distintos asuntos; las Reuniones de la Asociación Iberoamericana de Cámaras de Comercio (AICO), o el VII Encuentro Iberoamericano de Periodistas (2000).

A veces, con ocasión de una Cumbre Iberoamericana, se realizan reuniones coyunturales, promovidas por entidades privadas y semiprivadas, como fueron, con motivo de la Cumbre de Oporto, las siguientes: Foro Euro-Latinoamericano del Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionales (IEEI), Conferencia sobre la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la Sociedad de la Información, Seminario Sindical, Congreso Iberoamericano de Urbanismo, Encuentro sobre Literaturas Iberoamericanas, Encuentro sobre Global-Regulación, Encuentro de la Federación Iberoamericana de Bolsas de Valores, Conferencia de Centros de Estudios de Defensa y

Foro Iberoamericano de Relaciones Internacionales (IEEI), en el que, por cierto, hubo un debate bastante «correoso» sobre la participación de la sociedad civil en las Cumbres Iberoamericanas.

Pero, sobre todo, destacaremos en estas páginas los Encuentros Iberoamericanos del Tercer Sector.

Tenemos que retroceder años atrás para situarnos en los primeros contactos y colaboraciones entre fundaciones de ambos lados del Atlántico, con el ánimo de que aquel «espacio iberoamericano» que se vislumbraba en el horizonte fuese reconocido por los ciudadanos y permitiera desarrollar proyectos de interés para los mismos. En 1983 se celebraba en Santillana del Mar un Encuentro Iberoamericano de Fundaciones, convocado por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y la Fundación Santillana, con el apoyo del Centro Español de Fundaciones, y al que acudieron representantes de fundaciones de varios países iberoamericanos. En el encuentro se puso énfasis en la oportunidad que representaba el V Centenario para el desarrollo de una comunidad cultural iberoamericana, para trabajar en cooperación internacional, para definir formas de trabajo conjuntas y para colaborar con las administraciones públicas; todo ello, para alcanzar mayores cuotas de libertad, justicia y bienestar⁵. Pues bien, éste es el germen de los Encuentros Iberoamericanos del Tercer Sector, que comienzan su andadura con el Primer Encuentro de Fundaciones Iberoamericanas, organizado por el Centro Español de Fundaciones en Cáceres en 1992 con el lema de «El reto de la sociedad civil iberoamericana», con el patrocinio de la Fundación San Benito de Alcántara y con el entusiasmo de su director, Antonio Sáenz de Miera, a quien se puede considerar en buena medida como el artífice de todo este proceso. En el encuentro se puso de manifiesto la necesidad de establecer vínculos más estrechos entre las instituciones sin ánimo de lucro, constituyéndose un comité para convocar y organizar cada dos años sucesivos encuentros. En la clausura, celebrada en la Casa de América de Madrid, se ratificó el compromiso de dar continuidad a los encuentros, siendo considerado el de Cáceres como el encuentro fundacional.

⁵ Los datos para este apartado han sido extraídos de una memoria de Juan Andrés García, director de la Asociación Española de Fundaciones, titulada «Diez Años de Encuentros Iberoamericanos».

El II Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector tuvo lugar en Guadalajara (México) en 1994, organizado por el Centro Mexicano de Filantropía (CEMEFI), teniendo como tema general «El fortalecimiento de la filantropía», y al que asistieron más de doscientas instituciones. Las reflexiones se centraron en la identidad del tercer sector, en el concepto de lo «iberoamericano», en el proceso de profesionalización de las fundaciones y en el impacto creciente del tercer sector en el desarrollo social, cultural y humano de nuestras comunidades. El III Encuentro tendrá lugar dos años después en Río de Janeiro, con la asistencia de más de trescientas instituciones, y en el mismo se prestó atención al fortalecimiento del movimiento nacido en Cáceres y al intercambio de experiencias de cooperación.

El IV Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector tiene lugar en Buenos Aires en 1998, siendo el tema fundamental de reflexión y debate el de «Un nuevo contrato social para el siglo XXI»; es decir, cuáles debían ser los valores, las razones y las responsabilidades de las organizaciones sin ánimo de lucro para hacer efectivo un nuevo contrato social, definido por la complementariedad entre el Estado, el Mercado y el Tercer Sector. Fue muy bien organizado por la Federación de Fundaciones Argentinas y por el Foro del Tercer Sector y registró una participación de más de ochocientas instituciones. El tercer sector iberoamericano se presentaba como un agente con capacidad y con ideas para dar contenido a ese nuevo contrato social, cuyo fundamento era la lucha contra la exclusión social: «las instituciones no lucrativas son hoy más que nunca necesarias para preservar el vínculo social, asegurar la integración, promover el sentido de la pertenencia, resguardar ese umbral mínimo de derechos que nos permita reconocernos mutuamente, como ciudadanos de una misma comunidad política». En el Encuentro de Buenos Aires tendrán un especial protagonismo el Centro de Fundaciones y la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), lanzando una propuesta dirigida a establecer vínculos y comunicación entre las instituciones del tercer sector y las Cumbres Iberoamericanas⁶.

⁶ *IV Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector*, Buenos Aires, 1998.

En esos momentos la AIETI desarrollaba un programa de seguimiento, análisis y prospectiva del sistema iberoamericano, organizando seminarios y desarrollando actividades que incidían en la participación de la sociedad civil en las Cumbres Iberoamericanas⁷.

El V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector se celebrará en Cartagena de Indias en 2000, con la asistencia de mil representantes de instituciones, siendo considerado por muchos como el mejor y más enriquecedor de los que se habían celebrado hasta el momento, y ello a pesar de las enormes dificultades por las que atravesaba el país; posiblemente, en el éxito del encuentro tuvo que ver mucho la organizadora efectiva del mismo, Leonor Esguerra Portocarrero. El debate se desarrolló en torno al tema «El concepto de lo público visto desde la sociedad civil», y en ese marco la AIETI tuvo la oportunidad de describir las características fundamentales de los programas de cooperación emanados de las Cumbres Iberoamericanas, y la SECIB, incorporada plenamente a los Encuentros, formuló la posibilidad de una Alianza Iberoamericana para el Desarrollo⁸. Podríamos afirmar que en este momento se empieza a «fragar» lo que después será el proyecto Mapa de la Cooperación Iberoamericana (MCI), desarrollado por la SECIB.

El VI Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector tuvo lugar en Barcelona en 2002, organizado por Rafael Guardans Cambó (FUNDESO), dedicándose sus sesiones a «La economía del Tercer Sector»; problemática que se abordó desde cinco bloques temáticos: *a)* el papel del tercer sector ante la globalización y la economía del conocimiento; *b)* el tercer sector como impulsor de procesos de responsabilidad medioambiental; *c)* el tercer sector como catalizador de la responsabilidad de la empresa; *d)* el tercer sector y el

⁷ Para los trabajos de AIETI en estos años, se pueden consultar: 1) los números monográficos de la revista *Síntesis* dedicados a «España y América Latina. Relaciones y cooperación en el cambio de siglo», «La empresa en América Latina» y «El nuevo multilateralismo y las políticas exteriores de América Latina»; 2) los libros titulados *Elementos para una renovada política iberoamericana. España y América Latina en el sistema internacional* y *España e Iberoamérica: fortaleciendo la relación en tiempos de incertidumbre*; o 3) «Las Cumbres Iberoamericanas y el tercer sector» de Tomás Mallo, en *Centro de Fundaciones*, núm. 70, enero de 1999.

⁸ *Lo público, una pregunta desde la sociedad civil. Memorias*, Bogotá, 2001.

gran reto de la educación; y e) el tercer sector como promotor de empleo y sinergias con el desarrollo social⁹. Y el VII, y último, Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector se celebró en Sao Paulo en 2004, organizado por el Grupo de Institutos, Fundaciones y Empresas (GIFE) y tuvo como tema central el de la ciudadanía en sus múltiples dimensiones. El próximo encuentro tendrá lugar en México en 2006.

No dejemos de señalar también en este apartado la circunstancia que se presentó con motivo de la XIII Cumbre Iberoamericana, de Santa Cruz de la Sierra (2003), en Bolivia, cuyo tema central era «La inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana»; circunstancia motivada posiblemente por la tensión social que había recorrido el país meses antes de la celebración de la Cumbre y que culminó con la huida del presidente Sánchez de Lozada y el nombramiento de Carlos Mesa. Nos referimos a la celebración de un foro paralelo a la Cumbre, el Encuentro Social Alternativo, liderado por Evo Morales, del MAS, que culminó con directrices rechazando el ALCA, la exportación del gas o los cultivos transgénicos. Además, un representante del encuentro, Carlos Eduardo Medina, se dirigió a los mandatarios iberoamericanos para reivindicar el reconocimiento de las comunidades indígenas.

Por último, señalemos que existen numerosas redes y asociaciones iberoamericanas que por lo general no están asociadas directamente a las Cumbres Iberoamericanas, pero que desarrollan importantes trabajos especializados. Utilizando fuentes de la SECIB de 2003, se puede describir un amplio número de sectores en los que trabajan: defensa y protección civil, indicadores de ciencia y tecnología, protección de datos, ciudades digitales, logística y comercio, promoción de comercio exterior, investigación sobre eficacia escolar y mejora de la escuela, garantías, organizaciones de personas con discapacidad física, cooperación, escuelas judiciales, documentación e información judicial, economía, medio ambiente y desarrollo, ingeniería del transporte marítimo, criptografía y seguridad de la información, trabajo con las familias, patrimonio cultural, cocción solar de los alimentos, materiales electrocerámicos, ONG que

⁹ VI Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector, Madrid, 2003.

trabajan sobre drogodependencias, museos, bioinformática, telemática, investigación sobre cambio y eficacia escolar, arqueozoología, comunicación, asociaciones de adultos mayores, nutrición comunitaria, teatros y salas de conciertos, educación sobre drogas, investigación en derecho e informática, mercadotecnia en salud, evaluación y decisión multicriterio, docencia e investigación en celulosa y papel, bibliografía y documentación en historia de las ciencias, de la medicina y de la tecnología; acreditación de la calidad de la educación superior, colectivos escolares y maestros, investigadores, genética molecular, reservas marinas, descentralización, derechos humanos, estudios de postgrado, comercio justo de plantas medicinales, ciencias del deporte, formación y actualización docente, trabajo social, globalización y territorio, biomasa, gobernabilidad, farmacovigilancia, ciudades para la cultura, documentales, formación en tecnología educativa, agricultura y ganadería sostenibles, piscicultura, solidaridad, lucha contra la pobreza, reservas marinas, investigación en construcciones de obras, reservas de la biosfera, mejoramiento urbano, educación a distancia, sociología de las organizaciones, medicina aeroespacial, derecho sanitario, agricultura, odontología, psicología jurídica, comunicadores, escuelas de teatro, derecho médico, entidades reguladoras del sector eléctrico, ética humanista, investigación operativa, enseñanza de la ingeniería, estudios urbanos, periodismo, terapia floral, salud escolar, universidades, hidrógeno, psicología clínica, atletismo, centros tecnológicos, etcétera.

Pues bien, sirva esto para denotar que en el espacio iberoamericano hay un enorme capital social y humano, un diverso y complejo entramado de relaciones que se ha ido construyendo a lo largo de los años y que podría ser útil para el sistema iberoamericano, y no vendría mal comenzar por elaborar una base de datos cualificada sobre todas las entidades que actúan en dicho espacio.

Estas anotaciones sobre la participación de la sociedad civil en el sistema iberoamericano, con sus fortalezas, con sus debilidades y con sus limitaciones, deben servirnos para extraer lecciones, con el fin de incidir en los gobiernos iberoamericanos, en los futuros trabajos de la SEGIB y en las propias organizaciones de la sociedad civil. A todos compete dar solución a los problemas planteados.

III. CONCLUSIONES

Una primera conclusión se impone: la necesidad de potenciar el sistema iberoamericano, entendiendo por tal el trabajo, también conjunto, de instituciones gubernamentales y no gubernamentales para articular y vertebrar la Comunidad Iberoamericana. Dicho trabajo de potenciación traerá ventajas para todos los países pertenecientes al «espacio iberoamericano»: *a)* estaremos en mejor disposición para ampliar y coordinar el complejo entramado de relaciones existentes; *b)* estaremos en mejor disposición para hacer valer en Europa los intereses de América Latina; *c)* estaremos en mejor disposición para ser corresponsables y cogestionar el sistema iberoamericano; y *d)* estaremos en mejor disposición para consolidar la democracia. Por su parte, España estará en mejor disposición para estrechar sus relaciones con todos y cada uno del resto de los países iberoamericanos, y efectivamente, como quiera que España también es un país iberoamericano, tendrá que hacer un esfuerzo para sensibilizar a los ciudadanos de que Iberoamérica también forma parte de nuestra identidad. Además España tendrá más capacidad para gestionar con pertinencia, eficiencia y eficacia sus fondos de cooperación, siendo como es América Latina el destino prioritario de los mismos.

En segundo lugar, y como quiera que los países iberoamericanos vivimos en un determinado orden mundial, el sistema iberoamericano puede y debe contribuir al fortalecimiento del multilateralismo cooperativo, que es el instrumento fundamental para luchar contra los graves problemas que aquejan a la humanidad y para lograr la convivencia entre las naciones. En el sistema iberoamericano subyacen suficientes elementos políticos y una práctica, para defender y proclamar internacionalmente el espíritu de la convivencia.

Para lograr eso, y en tercer lugar, la dirección y coordinación del sistema iberoamericano debe ser eficiente y eficaz. Los numerosos diagnósticos realizados, algunos presentes en estas páginas, parecen ser concluyentes, y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) deberá poner todos sus recursos y esfuerzo en esta tarea. Una mayor concreción de la agenda política del sistema, lo que implicará la priorización de determinados asuntos políticos en el diálogo políti-

co de las Cumbres, y una gestión más efectiva de la cooperación iberoamericana, serán los dos objetivos generales siempre presentes en el quehacer de la SEGIB.

En cuarto lugar, se puede afirmar la necesidad de que las Cumbres Iberoamericanas se abran a la sociedad civil, que es un agente necesario para solucionar los desequilibrios socioeconómicos existentes en Iberoamérica. Para ello tiene que haber transparencia en el proceso de desarrollo de las Cumbres, voluntad política de los gobiernos y voluntad de participación de las propias organizaciones sociales. A partir de ahí, se puede determinar la forma de cogestionar los programas de cooperación iberoamericana y de crear espacios y mecanismos consultivos, entre los que se ha apuntado un Consejo Asesor Económico, Social y Cultural o un espacio y mecanismo similar a los de los Consejos Económicos y Sociales que interactúan en las Cumbres ALC-UE. Posiblemente, cuando se den estas condiciones, se conseguirá una mayor democratización del sistema iberoamericano, una mayor visibilidad e impacto de las decisiones en la sociedad y una conjunción público-privada para establecer alianzas para el desarrollo. Todos tenemos la palabra.

En quinto y último lugar, no debe olvidarse que todas esas tareas requieren de información cualificada sobre el sistema iberoamericano y de conocimientos técnicos y estratégicos, por lo que sería necesario trabajar en la recopilación de iniciativas, en una base de datos cualificada de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que interactúan en el espacio iberoamericano y en la generación de estrategias de actuación.

Todo ello servirá, a buen seguro, para afrontar el reto expresado por el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación español, Miguel Ángel Moratinos, en el Encuentro Iberoamericano: Hacia un Nuevo Horizonte, celebrado, en abril pasado, en Sevilla: «Nuestro reto ha de ser convertir una comunidad de naciones en una comunidad de ciudadanos. Debemos acercar a nuestros pueblos las propuestas y los resultados de nuestra concertación en proyectos y programas que beneficien directamente al ciudadano iberoamericano».

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTACIÓN

- Alonso, José Antonio (2000), «Instituciones multilaterales y gobernabilidad del sistema internacional», en J. A. Alonso y Ch. Freres (eds.), *Los organismos multilaterales y la ayuda al desarrollo*, Madrid, Civitas Ediciones, pp. 41-92.
- Arenal, Celestino del y Nájera, Alfonso (1992), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL.
- Arenal, Celestino del (1994), *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Ed. Complutense.
- (2003), «Estados Unidos y la política latinoamericana de España», en *Política Exterior*, vol. XVII, núm. 93.
- (2003), «La política española hacia América Latina en 2002», en *Anuario Elcano. América Latina 2002-2003*, Madrid, Real Instituto Elcano.
- (2004), «La política exterior de España después de Irak», en *Perspectivas Exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*, Madrid, Política Exterior/FRIDE/Real Instituto Elcano.
- (2004b), *¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas?*, Documento de Trabajo 2004/12, Madrid, Real Instituto Elcano.
- (2004c), «La política exterior del gobierno socialista», en *Política Exterior*, vol. XVIII, núm. 100.
- Comunica Editorial: www.cumbresiberoamericanas.com.
- Malamud, Carlos (2004), «España y América Latina. Lo global y lo bilateral», en *Política Exterior*, vol. XVIII, núm. 102.
- y Mallo, Tomás (2003), *La XIII Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz de la Sierra: algunos pasos significativos en la consolidación del sistema iberoamericano*, Análisis del Real Instituto Elcano, núm. 155/2003, 31 de diciembre de 2003.
- y — (2004), *La Cumbre Iberoamericana de Costa Rica: ¿el declive de las cumbres o una cumbre de transición?*, Análisis del Real Instituto Elcano, 16 de diciembre de 2004.
- Mallo, Tomás (1997), «De las Cumbres Iberoamericanas a la articulación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones», en *Revista Síntesis*, núm. 27-28.
- (ed.) (2000), *Elementos para una renovada política iberoamericana. España y América Latina en el sistema internacional*, Madrid, AIETI.
- (ed.) (2001), *España e Iberoamérica: fortaleciendo la relación en tiempos de incertidumbre*, Madrid, AIETI.
- y Ruiz Jiménez, Laura (coords.) (2002), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, AIETI/IU, Ortega y Gasset/AECL.

- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), www.oei.es.
- Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), www.oij.org.
- Rojas Aravena, Francisco (ed.) (2000), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, FLACSO-Chile/Nueva Sociedad.
- (2000), «Rol y evaluación de la diplomacia de Cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo», en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, pp. 13-53.
- Roy, Joaquín y March, Joan (eds.) (1996), *El espacio iberoamericano*, Barcelona, Centro de Estudios Internacionales/Universidad de Barcelona/ Instituto de Estudios Ibéricos de la Universidad de Miami.
- Sanhueza, Raúl (1999), «Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada latinoamericana», en *Revista Síntesis*, núm. 31-32.
- Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), www.secib.org.
- Televisión Educativa Iberoamericana (ATEI), *Espacio Iberoamericano*: www.atei.es.

SIGNIFICADOS DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS PARA LOS GOBIERNOS ESPAÑOLES

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ¹

I. INTRODUCCIÓN

La visión que desde España se tiene de las Cumbres Iberoamericanas varía muy claramente en función del lugar de observación que se tome. Ciertamente es que objetivamente las Cumbres vinieron a plasmar instrumentalmente la existencia de una comunidad transatlántica de naciones que compartían pasado, valores, una densa red de relaciones humanas y una recién estrenada homogeneidad democrática. También que España necesitaba articular de manera moderna y proactiva sus relaciones internacionales con los países latinoamericanos después de haber logrado el cierre del proceso de integración europea². Sin embargo, el sentido de las Cumbres era, y sigue siendo, para la sociedad española muy diferente del de la clase política.

¹ Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca. Director del Instituto de Estudios de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

² [...] «La primera cumbre de los jefes de Estado y de Gobierno de 21 países iberoamericanos —España y Portugal junto con 19 países americanos— consagrará el nacimiento de una comunidad latinoamericana de naciones gracias a la cual la diplomacia española espera poder incrementar su influencia en la misma medida que las comunidades francesa y británica de naciones otorgan a París y Londres un mayor peso internacional. Por pudor o por táctica, esta idea no había sido reconocida públicamente por los responsables del Gobierno español hasta que, quitándose los tapujos, el presidente Felipe González hizo alarde de franqueza en una conferencia que pronunció el pasado jueves en la Universidad de Verano de la Complutense, en El Escorial. “La proyección latinoamericana de España”, afirmó el jefe del Ejecutivo, “es un plus para nuestro país que hace que no se le mire sólo por su PNB o por su extensión geográfica”. «En la Comunidad Europea se la mide también por un potencial de relación con el continente latinoamericano» (*El País*, 17 de julio de 1991).

La percepción que los españoles tenemos de las Cumbres Iberoamericanas se enmarca en el desconocimiento general que se tiene de cuestiones relativas a política exterior o a relaciones internacionales. No obstante, recientes estudios de opinión pública³ muestran que para este caso concreto la situación es muy precaria. Estos trabajos ponen de relieve que apenas el 0,5% de los españoles sabían identificar que la última Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos se celebraba en San José de Costa Rica y un 92,2% reconocía desconocer por completo el asunto. Paralelamente sólo el 2,7% y el 16,5% sostenían, respectivamente, que las noticias relacionadas con ese tipo de eventos las seguían con mucho y bastante interés, frente al 47,4% que manifestaba tener poco interés y el 31,4% que las seguía con ningún interés. Si bien es cierto que para el 26,6% las Cumbres son importantes y para el 47,2% son bastante importantes.

Sin embargo, el presente capítulo adopta otra óptica, ya que aborda el significado de las Cumbres Iberoamericanas para los diferentes gobiernos españoles desde el momento de su puesta en marcha en julio de 1991 en Guadalajara (México) hasta los prolegómenos de la XV Cumbre, que debe celebrarse en Salamanca en octubre de 2005. Un instrumento de la política exterior española considerado como fundamental por los distintos gobiernos en el que sus primeros responsables, junto con el Rey de España en su condición de jefe del Estado, han participado activa e invariablemente desde la primera cita a la última (Arenal, 2005). Se trata de un análisis de las declaraciones oficiales de los presidentes de Gobierno y de los ministros de Asuntos Exteriores de España durante el citado lapso en intervenciones llevadas a cabo en el Congreso de los Diputados, bien en la Comisión de Exteriores o en el Pleno del mismo, en sesiones de control o en discursos sobre política en general («estado de la nación»).

El periodo abordado permite contemplar dos cambios de gobierno, en 1996 y en 2004, y recoge situaciones en las que los dos partidos mayoritarios (Partido Socialista Obrero Español —PSOE—

³ Véase el estudio núm. 2.583 de noviembre de 2004, *Imagen de Iberoamérica en la sociedad española*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

y Partido Popular —PP—) han gozado de mayorías absolutas en el Congreso y de situaciones de gobierno en minoría. En concreto el PSOE tuvo una posición de práctica⁴ mayoría absoluta entre 1991 y 1993 al igual que el PP entre 2000 y 2004 y ambos estuvieron en una situación de gobierno sin mayoría absoluta entre 1993 y 1996, y a partir de 2004 el PSOE y de 1996 a 2000 el PP.

Tres han sido los jefes de Gobierno: Felipe González (1991-1996), José María Aznar (1996-2004), y José Luis Rodríguez Zapatero (a partir de 2004), lo que evidencia un leve sesgo, en términos de tiempo, en favor del Partido Popular en la medida en que este periodo estudiado, y por tanto durante la vida de las Cumbres Iberoamericanas, es el partido que más tiempo ha ocupado el Gobierno de España.

Por su parte, los ministros de Asuntos Exteriores que han dirigido la acción exterior española entre 1991 y 2005 han sido siete, lo cual viene a suponer una media de dos años por ministerio, cifra que refleja una mayor rotación que la habida en otros ministerios de especial importancia como pudieran ser Economía o Interior, en los que para el mismo periodo ha habido 3 y 5 ministros, respectivamente. Los ministros de Asuntos Exteriores pertenecientes al PSOE han sido: Francisco Fernández Ordóñez (1991-1992), Javier Solana (1992-1995), Carlos Westendorp (1995-1996) y Miguel Ángel Moratinos (2004-). En cuanto a los ministros del PP, han sido Abel Matutes (1996-2000), Josep Piqué (2000-2002) y Ana Palacio (2002-2004).

Si bien todos los jefes de Gobierno y los ministros de Asuntos Exteriores abordan una serie de temas que terminan constituyendo una suerte de guión fijo que viene a enmarcar la política hacia los países latinoamericanos en una constante que puede ser concebida como «política de Estado», un estudio más minucioso de sus intervenciones permite encontrar ciertas posiciones distintas. Las páginas que siguen van a mostrar en qué medida se observan algunas diferencias fundamentales en los Gobiernos estudiados, que refle-

⁴ El PSOE en ese momento tuvo 175 diputados (sobre un total de 350), lo que en ausencia de los diputados de Herri Batasuna le confería una situación de mayoría absoluta.

jan visiones y valores partidistas divergentes. Si al comienzo del proyecto de las Cumbres Iberoamericanas la política exterior española hacia Iberoamérica se podía articular en los tres ejes (Arenal, 1994) que representaban el apoyo a la democracia y a los derechos humanos, la política de cooperación al desarrollo y las relaciones de la entonces Comunidad Europea con América Latina, el tiempo transcurrido desde entonces los ha duplicado pudiéndose hablar de al menos seis ejes que estructuran el discurso político español para con América Latina: la posición respecto a Cuba; la política social; el papel de la educación; las relaciones económicas españolas y de la Unión Europea con América Latina; la lucha contra el terrorismo, y la intención de contribuir al desarrollo democrático de América Latina.

La evidencia planteada requiere de investigaciones ulteriores y complementarias que utilicen otras técnicas más sofisticadas como el análisis del discurso e incorporen entrevistas en profundidad para validar las hipótesis en este trabajo presentadas cuyo carácter es fundamentalmente exploratorio. Igualmente, no se han analizado las posiciones de los principales líderes de la oposición en cada momento, su relevancia es menor porque al tratarse de una política de Estado las líneas generales están enmarcadas en ciertos niveles generales de consenso que sólo es rota coyunturalmente como pudo ocurrir por la despreciativa alusión «al Tato» del líder del PP en la oposición Mariano Rajoy⁵ para denunciar la ausencia de diferentes jefes de Estado en la XIV Cumbre, de San José de Costa Rica, de 2004.

II. LOS PRESIDENTES DEL GOBIERNO

Felipe González, quien probablemente es el presidente del Gobierno de entre los cinco habidos desde 1977 hasta el momento actual

⁵ Una desafortunada frase proferida el 20 de noviembre de 2004 por Mariano Rajoy en la clausura del Congreso del PP valenciano señaló que a la XIV Cumbre Iberoamericana, celebrada ese fin de semana en San José (Costa Rica), «no fue ni el Tato» (*El País*, 21 de noviembre de 2004).

con mayor vocación latinoamericana, fue un activo emprendedor del proyecto de las Cumbres Iberoamericanas. Es muy posible que sin su liderazgo este sistema no se hubiera puesto en marcha a pesar de los obvios lazos existentes en el seno de lo que se ha venido a denominar «comunidad iberoamericana de naciones». La actitud proactiva de González fue, pues, una condición necesaria, si bien no suficiente, para el inicio de la andadura en Guadalajara en 1991 y en Madrid, un año más tarde, que permitió tomar al nuevo sistema un impulso que le facilitó su continuidad en los años siguientes.

Los diferentes discursos de González con respecto a la funcionalidad de las Cumbres recogen de manera insistente cinco ideas-fuerza, algunas de las cuales tienen mucho que ver con la situación que está viviendo la región al iniciarse la década de 1990 y otras tienen un carácter más permanente. De entre las primeras destaca la profundización de la democratización de la región mediante reformas institucionales⁶ sin que aquélla dejara de afectar al caso cubano, abordado desde la primera cita de manera realista y crítica⁷; una democracia articulada en torno a un Estado sólido⁸; en cuan-

⁶ «En las Cumbres está en juego la capacidad de modernizar las instituciones políticas, económicas y sociales a partir de valores culturales propios [...para] seguir profundizando en el cese de las armas y en la consolidación democrática [...], se han dado los pasos para avanzar en la convivencia democrática, en la solución de conflictos [...], las Cumbres deben ser el instrumento que permita alcanzar este fin» (declaraciones efectuadas en la primera sesión de trabajo de la II Cumbre Iberoamericana, Madrid, 23 de julio de 1992).

«La democracia es la legítima y pacífica aspiración de los pueblos, y hemos de velar todos para que se perpetúe» (declaraciones efectuadas en la I Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México, 18 de julio de 1991).

⁷ «El presidente del Gobierno español, Felipe González, pidió en la madrugada de ayer a Fidel Castro, por segunda vez en 17 meses, que democratice Cuba para integrarla en una América Latina sin dictaduras. El líder cubano escuchó y contestó, pero, al igual que ocurrió en la anterior entrevista (marzo de 1990, en Brasilia), no se ablandó [...]. En la solemne sesión, González recalcó que el romanticismo de las revoluciones de izquierda en el Tercer Mundo ha quedado superado con la caída del comunismo y que “ya no hay dos modelos con los que alinearse”» (*El País*, 19 de julio de 1991).

⁸ «Es cierto que la normalidad democrática es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo de los países [...]. Creo que con el espíritu de franqueza que nos anima, debemos tener el coraje político de reconocer que algo también falla en nuestros países [...]. Los ajustes de la década pasada no siempre han incidi-

to a las segundas, se encuentran una defensa de valores éticos de la política y del desarrollo ⁹, la apuesta por la integración de la región, la consolidación de un verdadero Estado social, con desarrollo humano, solidaridad, igualdad y empleo ¹⁰ y, finalmente, la

do positivamente en la distribución de la riqueza, sin resolver en otros casos el grave problema del desempleo [...]. Para que esta situación no se convierta en barrera insalvable para el desarrollo, comparto la opinión de quienes propugnan un equilibrio entre el sostenimiento de las variables macroeconómicas y la política social. Es el “crecimiento con equidad”. Los sistemas democráticos deben profundizar sus reformas para permitir una mayor participación y transparencia que redunde en una ciudadanía más identificada con la acción de gobierno y una sociedad civil más dinámica. Son éstos los retos de la modernidad, que se debe entender en un sentido participativo y abierto, sin lecturas dogmáticas [...]. Tengo una firme confianza en las posibilidades de la Comunidad Iberoamericana. Creo en la capacidad de sus pueblos y de sus sociedades y, por eso, quiero hacer una apuesta decidida por su futuro, siempre que tengamos presentes algunos conceptos: En primer lugar, necesitamos un Estado fuerte y democrático [...]. En segundo lugar, necesitamos un Estado abierto al comercio y a los intercambios [...]. En tercer lugar, necesitamos un Estado social, que tienda a la igualdad, a la solidaridad y a la creación de empleo» (discurso pronunciado por Felipe González, en la IV Cumbre Iberoamericana, Cartagena de Indias, 14 de junio de 1994).

⁹ «Creo que las condiciones para iniciar un nuevo diálogo sobre el concepto de desarrollo parecen propicias [...]. Me permitirán que añada ahora dos elementos imprescindibles: el primero es el necesario impulso ético que ha de partir de nosotros mismos, como responsables políticos, para dar ejemplo a nuestros ciudadanos. Hemos de trabajar al servicio de nuestros ciudadanos con espíritu desinteresado, con total transparencia, transmitiendo al pueblo, a la gente, la esencia misma del mensaje político: la solidaridad. El segundo elemento ha de excluir las soluciones mágicas basadas en la superioridad de unos sobre otros o en la fuerza de las armas. Mejoremos pues, el funcionamiento de la democracia, pero no pensemos nunca que excluyéndola, limitándola o suspendiéndola tienen mejor remedio nuestros males» (discurso de Felipe González en la segunda sesión de trabajo de la III Conferencia Iberoamericana, Salvador de Bahía, 15 de julio de 1993).

¹⁰ «Está avanzando la integración que hace que se supriman barreras y obstáculos a los intercambios [...] que se produzcan flujos inversores adecuados» (declaraciones efectuadas en la primera sesión de trabajo de la II Cumbre Iberoamericana, Madrid, 23 de julio de 1992).

«Es fundamental el diálogo con la CEE, por lo que se debe avanzar en la integración» (declaraciones efectuadas en la I Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México, 18 de julio de 1991).

«Los jefes de Estado deben contribuir [...] al desarrollo de programas sociales [...] el objetivo es crear las condiciones necesarias para el restablecimiento de los derechos individuales y colectivos [...] se debe iniciar un diálogo sobre el concepto

apuesta por la educación como el motor del desarrollo para América¹¹.

Los discursos de José María Aznar, el presidente del Gobierno español que a más Cumbres ha asistido¹² y que, por consiguiente, debió lidiar con una agenda más variopinta en la que los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 supusieron un punto de inflexión, coinciden con los de su predecesor en su interés por la integración regional y por la consolidación de la democracia en la región. Sin embargo, en este segundo caso, los instrumentos para ello son: la lucha contra el terrorismo, el refuerzo de la seguridad y el desarrollo económico de la región que se produce gracias a las inversiones españolas y de los acuerdos entre la Unión Europea y América Latina en los que España tiene un excelente papel que desempeñar¹³. Por otra parte, Cuba se convierte en una obsesión proponiendo el endurecimiento de las relaciones si el país caribeño no muestra síntomas de apertura democrática, de acuerdo con la estrategia de «mover pieza»¹⁴. Por último, Aznar va a abogar por mecanismos de fortalecimiento institucional de las Cumbres mediante la creación de organis-

de desarrollo» (declaraciones efectuadas en la segunda reunión de trabajo de la III Cumbre Iberoamericana, Salvador de Bahía, 15 de julio de 1993).

¹¹ «La educación es un campo especialmente propicio pues ninguna riqueza natural ni ninguna inversión es comparable con los recursos humanos como palanca del desarrollo» (declaraciones efectuadas en la primera sesión de trabajo de la II Cumbre Iberoamericana, Madrid, 23 de julio de 1992).

¹² Y el tercero en términos generales tras el rey Juan Carlos y Fidel Castro.

¹³ «La lucha contra el terrorismo y la integración regional deben de servir para consolidar la estabilidad democrática y la unidad» (declaraciones efectuadas en la Cumbre de Lima).

«La renovación democrática de países como Paraguay, Ecuador y Venezuela debe hacerse [...] mediante la modernización económica y social [...] la seguridad [...] y la estabilidad institucional y democrática» (declaraciones recogidas en *Diario El Mundo*, 4 de julio de 1999).

«Me preocupa un retroceso democrático en la región [...] o un retorno a los populismos» (Europa Press, 15 de noviembre de 2003).

¹⁴ «España moverá pieza cuando Castro mueva pieza, en el sentido de modernización económica, democratización, modernización, derechos humanos y libertades [...], quiero que sepas que si tú mueves pieza yo moveré pieza, pero tienes que moverla» (*El País Digital*, manifestaciones efectuadas en la VI Cumbre Iberoamericana, Viña del Mar).

mos que den continuidad a las mismas, como sería la Secretaría General ¹⁵.

Con relación a la muy breve experiencia de José Luis Rodríguez Zapatero en el foro de las Cumbres, se registra una constante con sus predecesores en lo relativo a la necesidad que los países latinoamericanos tienen de seguir avanzando en la integración para así concluir acuerdos con la Unión Europea beneficiosos para ambas partes. Rodríguez Zapatero retoma alguna de las posiciones de González en lo relativo al incremento de las políticas sociales, puesto que las reformas económicas han aumentado las injusticias y las desigualdades en el continente y se necesitan políticas de este tipo para luchar contra el problema esencial que significa la pobreza. Rodríguez Zapatero compromete a su Gobierno para contribuir en dicha dirección con instrumentos como la condonación de deuda por inversión en educación e incrementando la ayuda para el desarrollo. Estos cambios son entendidos como fundamentales en una estrategia de mayor consolidación democrática ¹⁶. Paralelamente, y en contra de su predecesor, plantea un acercamiento a Cuba retomando el diálogo, en la medida de que se trata de relaciones cordiales, pero difíciles, y comprometiéndose a promover en la Unión Eu-

¹⁵ «Es necesario la aprobación de una Secretaría General Permanente [...], se necesita un mecanismo efectivo para que las decisiones se conviertan en realidad» (Agencia EFE, 15 de noviembre de 2003, declaraciones pronunciadas en la Cumbre de Bolivia).

«Estoy muy contento [...] por la aprobación de la Secretaría General Permanente [...], es un paso muy importante [...], un impulso a las Cumbres» (Europa Press, 15 de noviembre de 2003).

¹⁶ «“Educar para progresar” es el tema de la Cumbre [...]. España propone condonar deuda a cambio de invertir en educación» (declaraciones en la XIV Cumbre).

«La superación de la pobreza debe permitir avanzar en “bienes públicos globales” como la paz, la salud y el medio ambiente [...]. España se compromete a incrementar su ayuda al desarrollo en 2008 al 0,7 [...], la lucha contra la pobreza debe ser fuente de desarrollo [...]. España desea potenciar los canjes de deuda por inversión en educación, sobre todo primaria, esto se reforzará con la cooperación no reembolsable [...], la educación puede proporcionar avances en el crecimiento y la equidad [...], los países desarrollados deben poner en manos de los países en desarrollo los recursos suficientes para reducir la pobreza» (José Luis Rodríguez Zapatero, «España y la lucha contra la pobreza», en la XIV Cumbre de Iberoamérica).

ropea la suavización de la postura hacia Cuba¹⁷. Por último, y como elemento diferenciador, Rodríguez Zapatero, frente a posiciones polarizadoras y de confrontación, aboga por «la Alianza de Civilizaciones» como instrumento de diálogo entre Oriente y Occidente¹⁸.

Los tres presidentes del Gobierno español muestran, por consiguiente, diferencias notorias que se vinculan con el momento internacional concreto vivido, pero, sobre todo, por tener visiones ideológicas claramente distintas y que, como inmediatamente se verá, coinciden con las líneas maestras esbozadas por los responsables del servicio exterior.

III. LOS MINISTROS DE ASUNTOS EXTERIORES

El breve periodo en el que el malogrado Francisco Fernández Ordóñez coincidió en el ministerio con la puesta en marcha de las Cumbres¹⁹ le permitió abogar por una idea fundamental que está en los

¹⁷ «Todos estamos de acuerdo en que el régimen cubano está violando sistemáticamente los derechos humanos [...], pero tanto el bloqueo como el no diálogo con el pueblo cubano sólo ha llevado a un mayor sufrimiento» (declaraciones producidas en la XIV Cumbre de Iberoamérica, 22 de noviembre de 2004).

¹⁸ «Se necesita crear una alianza entre el mundo Occidental, árabe y musulmán [...] para luchar contra el terrorismo» (Declaraciones en la sesión de trabajo de la XIV Cumbre de Iberoamérica).

«Los jefes de Estado y de Gobierno presentes en la XIV Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica mostraron la pasada madrugada su apoyo a la idea de la alianza de civilizaciones que defendió el presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, el pasado mes de septiembre ante la Asamblea General de la ONU [...]. La decisión de respaldar la iniciativa de Zapatero surgió en San José a propuesta de Brasil y Argentina, según informaron fuentes del Gobierno español. El pasado mes de septiembre, el presidente del Gobierno defendió la paz y la democracia como única vía para combatir el terrorismo y propuso la creación de una “alianza de civilizaciones” para impulsar el diálogo entre Oriente y Occidente» (*El País*, 20 de noviembre de 2004).

¹⁹ «Lo que había antes de esta Cumbre era una página en blanco que ahora habrá que escribir. Hemos demostrado que somos capaces de hacer una declaración conjunta sobre muchas cosas. El documento es un valor en sí mismo y un hecho muy importante para todo el proceso que se avecina» (declaraciones de Francisco Fernández Ordóñez, *El País*, 21 de julio de 1991).

propios orígenes de este instrumento multilateral, que era la profundización en el fortalecimiento democrático de América Latina mediante dos principales objetivos que no eran sino la defensa de los derechos humanos y la consolidación de la democracia representativa²⁰. Y en este marco Ordóñez, y con respecto a Cuba, abogaba por conseguir la democratización de la isla mediante una estrategia de apoyo adecuado que precipitaría una salida democrática en breve.

Javier Solana articulará su discurso en cuatro ejes: la defensa de la democracia, para lo que es fundamental, en primer lugar, la promoción y consolidación de los derechos humanos en América Latina²¹, así como el diálogo político entre líderes de la región y entre España y América Latina. En segundo término, una dimensión que evidencia una apuesta clara en favor de políticas sociales en las que el elemento básico sea la educación y para lo que se comprometa un aumento significativo de la cooperación con la región²². En tercer lugar, plantea el desarrollo económico de América Latina, orientado fundamentalmente al comercio, para lo que se requiere la mejora del acceso al mercado y al crédito, la integración en bloques, la equidad en los organismos multilaterales (Organización Mundial del Comercio), el desarrollo regional y, más específicamente, el comercio y la inversión con España²³. Por último, recuerda el carácter

²⁰ «Hemos intentado la pacificación a todos los niveles [...], no admitimos las soluciones militares [...], hemos contribuido a la consolidación de procesos electorales [...], hemos facilitado los acuerdos con Europa [...], la defensa de los derechos humanos es fundamental [...] y no se entra en la dimensión interna de los Estados cuando se trata de los derechos humanos [...], en la Declaración de Guadalajara quedó claro que nuestra comunidad se asienta en la democracia, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión plenaria núm. 178, 29 de abril de 1992).

²¹ «Existe una concertación clara desde el punto de vista político [...] de defender la institucionalización democrática [...] en materia de derechos humanos se han potenciado los mecanismos para su promoción y *su defensa*» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión núm. 19, 1 de junio de 1994).

²² «Se deben seguir impulsando los programas educativos propuestos en anteriores Cumbres [...], hay que mandar mensajes sobre cuáles son [...] los programas sociales [...] que se pueden poner en marcha de forma eficaz» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión núm. 19, 1 de junio de 1994).

²³ «El comercio es uno de los problemas fundamentales actuales de América Latina [...], el comercio de integración son factores de desarrollo iberoamericana-

intermediador de España entre la Unión Europea y América Latina²⁴.

Carlos Westendorp va a insistir en el desarrollo social de la región, siendo fundamental para conseguirlo invertir en educación, de manera que considera la política educativa como la promotora del desarrollo²⁵. Denuncia como injusto el bloqueo económico de Estados Unidos a Cuba, manteniendo que medidas como esa impiden el crecimiento democrático y económico de Cuba. Finalmente insiste en la tesis de España como intermediara entre la Unión Europea y América Latina. Las relaciones entre la Unión y América Latina son beneficiosas para las dos partes, circunstancia por la que España, máximo concedor de América Latina, debe incidir en la consecución de un mejor trato comunitario²⁶.

Abel Matutes, que será el ministro de Asuntos Exteriores que asista a mayor número de Cumbres, va a proyectar en sus intervenciones el cambio político registrado en España. Si bien mantiene un

no [...]. España trabaja en ofrecer ayuda a la cobertura de los créditos comerciales de carácter iberoamericano [...]. El acuerdo de libre comercio de México con NAFTA será fundamental en la Cumbre» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión núm. 19, 1 de junio de 1994).

«Tras la VI Cumbre se ha dado mayor estabilidad a las inversiones comerciales en América Latina [...]. España ha hecho grandes aportaciones comerciales» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión núm. 21, 27 de junio de 1994)

²⁴ «Un desafío importante para España es mantener vivo y creciente el interés de la Unión Europea por esta región (Iberoamérica)» (*Anuario El País*, 1999, p. 104).

²⁵ «La educación [es] concebida como un recurso que incide directamente en la competitividad y en el desarrollo económico [...]. España ha presentado cuatro nuevos programas en materia educativa [...], Iberpof [...], Ibermade [...], Mutis [...], Iberencuentros» (Boletín Oficial de las Cortes del Senado, V Legislatura).

²⁶ «Las relaciones entre la UE y América Latina se basan en la consolidación del Estado de Derecho y de las instituciones democrática, profundización de las políticas sociales [...]. El presidente de Gobierno se reunió con los presidentes del Pacto Andino [...], trataron las relaciones UE-Pacto Andino [...] y acuerdos UE-Pacto Andino [...], se estableció un nuevo acuerdo de cooperación comercial entre Chile y UE» (Boletín Oficial de las Cortes del Senado, V Legislatura).

«Animados por el deseo de profundizar las relaciones con otras áreas geográficas de nuestra misma cultura [...], la coincidencia de que España ejerza la Presidencia del Consejo de Ministros de la UE ha sido muy importante para dar un nuevo impulso a las relaciones entre la UE y América Latina» (Boletín Oficial de las Cortes del Senado, V Legislatura).

discurso general de continuidad en la defensa de los derechos humanos y en la mejora en el funcionamiento democrático, su énfasis se va a situar en la modernización de la Administración Pública y en las reformas fiscal, del sistema de justicia y de la seguridad²⁷. En este ámbito va a destacar la lucha contra el terrorismo y contra el narcotráfico. En cuanto a las relaciones económicas de España con América Latina, propugna seguir avanzando en la inversión económica en la región por parte de las empresas españolas, avanzar en la integración regional americana para así establecer vínculos económicos entre los bloques y la Unión Europea, desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y el espacio televisivo²⁸. En cuanto a Cuba, si bien considera que el diálogo no está roto, plantea un endurecimiento de la política afirmando seguir la «posición común europea» respecto a sus relaciones con este país²⁹. Otros puntos

²⁷ «Eje fundamental de la política española [...] tiene como base la gobernabilidad democrática [...], hay que crear una Administración pública eficaz [...] reformar los cuerpos de seguridad [...], reformar el sistema judicial [...] y reformar el sistema fiscal» (Diario de Sesiones del Senado, Asuntos Iberoamericanos, 29 de noviembre de 1999).

²⁸ «Asistimos a un incremento de las inversiones de España en América Latina [...]. España es hoy el primer inversor europeo en la zona» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión núm. 24, 27 de noviembre de 1997).

«La inversión española en América Latina ha estimulado la integración regional» (Diario de Sesiones del Senado, Asuntos Iberoamericanos, 29 de noviembre de 1999).

«Las Cumbres deben servir para promocionar las tasas de ahorro interno [...], reforzar la disciplina y la transparencia financiera, estimular las inversiones extranjeras directas [...], mejorar el espacio televisivo [...], estas políticas buscan la justicia social, la elevación de los niveles de bienestar y [...] el apoyo a los sectores más vulnerables» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 60, 19 de octubre de 1999).

«España pretende estimular las relaciones comerciales entre América Latina y la UE» (Diario de Sesiones del Senado, Asuntos Iberoamericanos, 29 de noviembre de 1999).

²⁹ «Hay que favorecer un proceso de transición hacia la democracia pluralista y el respeto de los derechos fundamentales [...]. España y la UE no contemplan provocar el cambio mediante medidas violentas o coercitivas [...], una cooperación con Cuba dependerá de la mejora en el respeto de los derechos humanos y las libertades políticas» (*La Ilustración Liberal*, núm. 10).

«Hay tensiones y discrepancias públicas, pero en todo caso hay un diálogo fructífero que no se ha roto en ningún momento» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 63, 16 de diciembre de 1999).

que Matutes incorporó fueron la posición de apoyo que debería mostrar América Latina con relación al tema de Gibraltar (apelando a la descolonización) así como, por primera vez, la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, organismo encargado de dar un seguimiento a los acuerdos alcanzados en las Cumbres³⁰.

Josep Piqué articula sus intervenciones sobre la base de tres ejes: en primer lugar figura la condena del terrorismo, lo que hace endurecer aún más la posición del Gobierno respecto de Cuba debido a la negativa de Fidel Castro de condenarlo³¹. En segundo lugar se encuentran las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, en las que se debe seguir avanzando potenciando las relaciones con los bloques subregionales, principalmente con MERCOSUR y, en segundo término, con Chile³². Finalmente, Piqué enfatizó que América Latina debe aprovecharse del desarrollo económico que ofrece la globalización, destacando, y considerando fundamental, la importancia que tiene para América Latina y España la presencia empresarial española que ha hecho que España se haya convertido en el

³⁰ «La Secretaría [...] debe dar continuidad a las decisiones de las Cumbres [...] y preparar el tránsito de una presidencia a otra» (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 63, 16 de diciembre de 1999).

«En la Cumbre [...] se apoya el proceso de negociación entre España y Reino Unido [...] para una solución negociada [...] sobre Gibraltar [...] en base al principio de la integridad territorial».

³¹ «Cuba decidió no condenar el terrorismo de ETA, apartándose de la voluntad común del resto de naciones [...], el rechazo a ETA es fundamental para erradicar el terrorismo» (Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, 20 de febrero de 2001).

«No tengo nada que hablar con mi colega cubano [...], lamentamos enormemente esta actitud y valoramos especialmente la del resto de países iberoamericanos [...] que expresaron su solidaridad a España [...] y su condena a ETA» (Agencia EFE, 18 de noviembre de 2002).

³² «La integración tiene como objetivo la creación de un sistema multilateral de libre comercio no discriminatorio y transparente [...], los distintos avances han dado a la región un impulso sin precedentes [...]. España apuesta por las iniciativas subregionales, MERCOSUR, Comunidad Andina, Sistema de Integración Centroamericana y Caribe [...] las negociaciones entre MERCOSUR y UE son un reflejo de la importancia que tiene la relación entre bloques para la UE» (Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, 20 de febrero de 2001).

principal inversor económico de la región tras las políticas de privatización en el área³³.

Ana Palacio, en un momento en que la Unión Europea había asumido las tesis de la posición española del Gobierno del Partido Popular con respecto a Cuba, va a propugnar el cerco diplomático a la isla más que el económico y encuadrar la cuestión cubana bajo la óptica de la política de derechos humanos³⁴. El discurso de Palacio viene acompañado de concreciones a la idea del fortalecimiento democrático mediante el desarrollo institucional que contribuya a la defensa del Estado de derecho³⁵, donde los partidos políticos juegan un papel estelar³⁶. Se desea profundizar en las relaciones Unión Europea-América Latina y en la integración regional, para que América Latina ocupe un lugar destacado en la agenda mundial³⁷. En el terreno cultural se pone énfasis en el fortalecimiento

³³ «La globalización es un fenómeno básico para la evolución futura de Iberoamérica [...], ofrece oportunidades de desarrollo y bienestar que deben ser aprovechadas por Iberoamérica [...], el proceso privatizador abre las puertas a la economía española [...]. España ha intervenido con éxito en los procesos privatizadores, lo que ha proporcionado una buena imagen de la empresa española en el continente [...], el empresario español es hoy consciente de que el futuro de su empresa se dilucida en Iberoamérica» (Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, 20 de febrero de 2001).

³⁴ «España comparte y ha promovido dentro de la UE que no se tomen medidas de carácter coercitivo, y sobre todo, sanciones de tipo económico y comercial [...] porque repercuten en el pueblo cubano [...]; cuando se acuerda algo a nivel europeo el gobierno de España lo respeta y lo lleva a la práctica ágil» (Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, 5 de noviembre de 2003).

³⁵ «España debe ayudar a la dignidad personal, la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos [...], los partidos políticos serán esenciales en la consolidación del sistema democrático» (Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, 20 de febrero de 2003).

³⁶ Algo que enmarca precisamente ante la Cumbre de Bolivia, por estar precisamente este país en una seria crisis de la representación política donde los partidos se encuentran desfigurados frente a visiones antipolíticas y predominio de movimientos sociales que a veces se expresan de forma violenta.

³⁷ «La importancia de la negociación UE-América Latina y MERCOSUR [...] al igual que con los países andinos [...] desde Europa fomentamos la integración regional [...] y nos gustaría que se produjera rápidamente la integración andina» (Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, 5 de noviembre de 2003).

de la propiedad intelectual³⁸. Finalmente se da un paso adelante en la institucionalización del sistema de cumbres mediante la creación de una Secretaría de Cumbres, con sede en Madrid, que sería la columna vertebral del mismo y le daría continuidad asegurando el seguimiento de los diferentes programas aprobados y serviría también para coordinar la agenda de los siguientes encuentros³⁹.

En último término, Miguel Ángel Moratinos provocará un nuevo giro en las posiciones españolas intentando conectar con las líneas de su predecesor Westendorp. En este sentido se produce un cambio drástico en las relaciones con Cuba, propiciando el diálogo político como mecanismo fundamental para que este país avance⁴⁰. En segundo término, y en consonancia con la firme posición del PSOE en pro del multilateralismo, acentuada después de 2001, se considera como uno de los ejes esenciales de la política exterior española convertir a América Latina en un actor multilateral con capacidad decisoria⁴¹ y al propio sistema de Cumbres Ibero-

³⁸ «La comunidad iberoamericana es creadora por goleada de propiedad intelectual [...], debe existir una relación entre ser creador y tener una presencia en la protección de esos derechos de autor [...], sucede igual en lo referente a la propiedad industrial» (Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, 5 de noviembre de 2003).

³⁹ «Se creó un grupo de trabajo [...] a propuesta española [...] que ha presentado la propuesta de la Secretaría General de Cumbres [...], la creación de la Secretaría Permanente es esencial para el fortalecimiento del sistema de Cumbres [...] se trata de crear una columna vertebral versátil y ágil» (Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, 5 de noviembre de 2003).

⁴⁰ «De momento España no se ha apartado de la posición europea con Cuba» (Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, núm. 83, 29 de noviembre de 2004).

«Madrid impulsa en Europa el diálogo entre Bruselas y la Habana [...] manteniendo la posición común se deben revocar los acuerdos de 2003» (Agencia EFE, 21 de noviembre de 2003).

⁴¹ «Se destacó la necesidad de reforzar el multilateralismo [...], se subrayó el apoyo de España a los acuerdo entre la Unión Europea y Centroamérica» (Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, núm. 83, 29 de noviembre de 2004).

«Se debe mejorar tanto la cohesión interna de la comunidad iberoamericana como sus capacidades para hacerse escuchar en el escenario internacional [...], la mejor respuesta a la globalización es el multilateralismo [...], esto se aplica a la realidad latinoamericana» (Miguel Ángel Moratinos, «España y las Cumbres Iberoamericanas», preparado para la XIV Cumbre de Iberoamérica).

mericanas como un mecanismo de suma relevancia en dicha política⁴². Se sigue manteniendo la tradicional posición en favor de la educación como pieza fundamental para el desarrollo económico y social apoyándose de manera novedosa la conversión o sustitución de deuda por inversión en Educación⁴³. Introduce de pleno la preocupación por los flujos migratorios traduciendo la nueva realidad española de país receptor de emigrantes⁴⁴. Y, finalmente, Moratinos coincide con su predecesora en valorar de forma muy positiva la puesta en marcha de la Secretaría General Iberoamericana⁴⁵.

⁴² «Por primera vez en la historia podemos aspirar [...] a aumentar el peso y la influencia de la región [Iberoamérica] en la sociedad internacional [...]. Disponemos de un instrumento privilegiado, las Cumbres Iberoamericanas, para que nuestra comunidad llegue a tener voz propia en la escena internacional» (Miguel Ángel Moratinos, «Nada iberoamericano nos es ajeno», *El País*, 22 de abril de 2005).

⁴³ «En la Cumbre se aprobó el compromiso español de organizar una conferencia para concretar programas de canje de deuda por inversión en educación [...], los esfuerzos españoles se concentrarán en [...] plan de mejora para la educación» (Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, núm. 83, 29 de noviembre de 2004).

⁴⁴ «A los vínculos tradicionales se suman ahora factores nuevos de gran trascendencia como los cientos de miles de emigrantes americanos que viven y trabajan en nuestro país, contribuyendo así a nuestro desarrollo» (Miguel Ángel Moratinos, «Nada iberoamericano nos es ajeno», *El País*, 22 de abril de 2005).

⁴⁵ «Los estatutos de la nueva secretaría permanente, que serán aprobados hoy por los 21 países integrados en las cumbres, son el eje de un proyecto de remodelación integral, que, según el ministro español de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, debería conducir a la práctica refundación de este foro cuando, dentro de un año, se reúna la XV Cumbre Iberoamericana en Salamanca» (*El País*, 20 de noviembre de 2004).

«La Cumbre de San José ha permitido [...] aprobar la Secretaría General Permanente [...], aprovecho para aplaudir esta iniciativa que tuvo lugar en 1997 [...], es un importante instrumento para reforzar y fortalecer la Cumbre y la comunidad iberoamericana [...], la comunidad iberoamericana contará por primera vez con un instrumento institucional que le permita articular una voz propia y diferenciada» (Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, núm. 83, 29 de noviembre de 2004).

IV. CONCLUSIONES

Los seis ejes enunciados en la introducción del presente capítulo proyectan diferencias fundamentales en los distintos gobiernos si se toma su carácter partidista como elemento diferenciador y no tanto características personales de los integrantes de los mismos. De esta manera, en primer lugar cabe referirse a una profunda diferencia en lo relativo a la posición respecto a Cuba más conciliadora por parte de los Gobiernos del PSOE e intransigente por los del PP: mientras que los primeros entienden que se deben mantener lazos para evitar un régimen castrista ensimismado y autista así como defender una posición propia distinta a la de Estados Unidos, los segundos, al considerar que la responsabilidad radica exclusivamente en el seno del inmovilismo del Gobierno cubano, abogan por políticas de sanción y de continuo acoso. La política social y el papel de la educación aparecen, en segundo y tercer lugar, como elementos mucho más importantes en la agenda de las Cumbres para el PSOE que para el PP. Éste, en cuarto lugar, considera mucho más fundamentales las relaciones económicas españolas y de la Unión Europea con América Latina que el PSOE. Igualmente, para el PP la lucha contra el terrorismo es un asunto prioritario que debe tener una cabida estelar en la agenda de las Cumbres. Finalmente, la intención de favorecer un desarrollo democrático de América Latina donde se equilibren las reformas institucionales con políticas sociales es más fuerte en el PSOE que en el PP, el cual incide más en el estricto desarrollo económico como instrumento de consolidación democrática.

La continuación de la tendencia iniciada con los cambios políticos acontecidos al finalizar la última década del siglo XX en Chile y Venezuela, aunque de muy diferente cariz debido a antecedentes políticos nacionales muy distintos, así como por el nada similar carácter de sus actores protagonistas, Ricardo Lagos y Hugo Chávez, y proseguida por el éxito electoral de Luiz Inácio da Silva, *Lula*, y Néstor Kirchner, hasta las alternancias registradas entre marzo de 2004 y febrero de 2005 en España, República Dominicana, Panamá, Uruguay y Portugal van a contribuir a centrar el discurso de los responsables políticos españoles al contar con unos interlocutores

ideológicamente más afines. El diálogo entre los cuatro presidentes ya enunciados y José Luis Rodríguez Zapatero, Leonel Fernández, Martín Torrijos, Tabaré Vázquez y José Sócrates no deja de tener un mínimo común denominador en el terreno de las ideas y de los programas políticos que iluminan sus gobiernos al conformar un «frente progresista» frente a la década anterior de un claro matiz conservador. Este elenco viene a suponer la mitad en términos del número de países que integran la Comunidad Iberoamericana y una mayoría significativa con respecto a la renta y a la población iberoamericana, suponiendo además el núcleo de países hoy por hoy más estable y con una ligera mejor calidad de la democracia de dicho espacio. Por ello, es muy posible que en la Cumbre de Salamanca, donde un nuevo modelo de liderazgo compartido debe facilitar mecanismos de concertación política iberoamericana, se enfatice la dimensión social de la cooperación, se pretenda involucrar a la sociedad civil y se den prioridad a asuntos que hasta ahora no ocupaban un lugar destacado en la agenda española pero sí en la de muchos países latinoamericanos, a la vez que otros prioritarios para España queden diluidos o deban ser redefinidos. No es, por consiguiente, de extrañar que una agenda oficiosa del evento planteada por Miguel Ángel Moratinos en una reunión preparatoria de la Cumbre, celebrada en Sevilla los días 21 y 22 de abril de 2005, recogiera como puntos articuladores de los retos actualmente existentes «la mejora de la participación ciudadana, el fortalecimiento del Estado y del equilibrio de poderes, la mayor recaudación y reducción del fraude fiscal, la calidad de los servicios públicos y la modernización de las instituciones»⁴⁶, aspectos todos ellos muy próximos a las preocupaciones centrales de los gobiernos latinoamericanos de centro izquierda. Sin dejar de lado la novedosa preocupación española por los fenómenos migratorios.

Además, el hecho de que la Secretaría General Iberoamericana va a empezar a desempeñar su papel, contando al frente con una figura incuestionada como es la del ex canciller uruguayo y ex presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias,

⁴⁶ Diario *El País*, «Moratinos pide luchar contra la pobreza en una Latinoamérica inestable», 22 de abril de 2005.

contribuirá en gran medida a fijar posiciones más estables sobre los temas de interés general hasta ahora enormemente desdibujados, siendo caldo de cultivo de fácil retórica, y reducir las pulsiones particularistas derivadas de intentos de liderazgo hegemónico. Pero también ayudará a fortalecer la cohesión interna de una Comunidad Iberoamericana de Naciones como gran espacio común de cooperación, progreso y democracia impulsando su presencia internacional, racionalizar sus esquemas de cooperación y servir de apoyo y dinamización durante los periodos entre las Cumbres⁴⁷.

Finalmente, la propuesta de Rodríguez Zapatero en clave de «Alianza de Civilizaciones» se introduce en un momento en que América Latina confronta tensiones derivadas de la pluralidad cultural existente en su seno y por tanto tiempo marginada, estableciéndose como un eje articulador del nuevo discurso. El cada vez más activo papel de la mujer, la presencia de amplios sectores indígenas, que en Guatemala, Bolivia, Ecuador, Perú y Honduras, según cifras de Naciones Unidas, cuentan con dos dígitos porcentuales del total de la población de esos países, junto con el incremento reciente del desarrollo de nuevas formas de religiosidad, y la existencia de expresiones de comportamiento sexual diferenciado son una buena nota de todo ello. La apuesta, en este sentido, en favor de procurar pasar de una Comunidad de Naciones a una Comunidad de Ciudadanos es plenamente coherente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenal, Celestino del (1994), *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense.
- (2005), *De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)*, Documento de Trabajo 2005/7, Madrid, Real Instituto Elcano, 15 de febrero de 2005.

⁴⁷ Miguel Ángel Moratinos, «Nada iberoamericano nos es ajeno», *El País*, 22 de abril de 2005.

DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS A LA COMUNIDAD

JUAN IGNACIO SILES DEL VALLE¹

I. EL ORIGEN DE UNA IDENTIDAD COMÚN

Descubrimiento, encuentro de dos mundos, encontronazo, hay muchas formas de interpretar lo que para América significó la llegada de los conquistadores españoles y portugueses a partir del siglo XV y también lo que para España y Portugal conllevó el descubrimiento —y desde su punto de vista el término sí tiene sentido, pues abrió las puertas de un nuevo mundo del cual apoderarse—. Cualquiera que sea la perspectiva que tengamos, es necesario convenir en que todas y cada una de ellas responden a una legítima postura ideológica, pero muchas veces, también, a consignas que impiden analizar con ecuanimidad lo que fue la presencia colonial española y portuguesa en el gran pedazo de nuestro continente que estuvo bajo su dominio por algo más de trescientos años.

La visión crítica nació muy temprano con la misma conquista. Fueron muchos los que cuestionaron desde el padre Las Casas lo que se estaba realizando en América en nombre de la Corona y de la evangelización de los territorios que se iban sometiendo al empuje tantas veces violento de los conquistadores. En verdad, se estaba desdibujando la posibilidad de que en estos parajes pudiera llevarse a cabo la utopía renacentista que tan enraizada estaba entre algunos de los que venían de la península. Querían ellos imponer modelos de sociedad en los que prevaleciera el espíritu evangélico de comunión entre los hombres sin importar su origen español o indígena, aunque, claro está, siempre bajo la mirada vigilante de una Iglesia que

¹ Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia.

buscaba una cierta independencia del poder temporal. La realidad fue otra, sin embargo. El poder civil colonial se extendió rápidamente por casi todo el continente, siempre de la mano de la Iglesia oficial, que, junto con extender su influencia y su poder, se preocupó también de difundir su doctrina.

Se cometieron brutalidades sin fin, pero también es justo reconocer que se dejó una huella positiva importante. Las instituciones creadas por españoles y portugueses prevalecen aún hoy como fruto de un sistema extraordinario de organización política, jurídica y social que no hemos podido superar, a pesar de los esfuerzos hechos después de la independencia de copiar y tratar de imponer otros modelos que no siempre se acomodaban a nuestra idiosincrasia.

Tampoco puede negarse el esfuerzo hecho en aquellos lugares donde la conquista y la posterior colonización se llevaron a cabo bajo el signo del mestizaje. Puede argumentarse que esa política respondía a un afán repudiable de dominio y que las castas mestizas sólo sirvieron para sojuzgar más a los indios. Pero quien así se manifieste olvida que allí donde no hubo mestizaje lo que prevaleció fue la aniquilación.

La extraordinaria riqueza cultural aportada por el mestizaje, especialmente durante la colonia, ha quedado reflejada en las innumerables obras de arte y de ingeniería dejadas a lo largo de todo nuestro territorio americano, como una muestra única de una cultura que comenzaba a dar sus propios frutos, que se reconocía en su doble heredad: peninsular, europea, por una parte, e indígena, por la otra.

Después de la independencia el papel del mestizaje fue despreciado por las castas criollas que se habían hecho con el poder. Es más, en países como Chile y Argentina, la visión de progreso trajo también consigo el imperativo del exterminio racial. Tuvimos que esperar hasta la revolución mexicana y luego hasta la revolución de 1952 en Bolivia para que el mestizo y el mestizaje cultural volvieran a tener el reconocimiento social que se merecen.

Las reivindicaciones indígenas de una propia identidad y el respeto a la diversidad y la multiculturalidad surgidas con notable fuerza en los últimos años parecen haber echado por tierra los pos-

tulados de un mestizaje cultural sobre el cual se asiente la unidad de países como Bolivia, Perú, Ecuador, Guatemala o México, tal vez porque ese mestizaje ha sido entendido más como una incorporación del indio a la cultura dominante y no como una articulación intercultural en la que cada uno aporte su visión del mundo para la construcción de una sociedad más abierta, más justa, más solidaria.

Pero volvamos a lo nuestro. La colonia nos dejó otras marcas. Como producto del mestizaje, la religión se enraizó profundamente en la mentalidad del hombre americano. Se dirá nuevamente que el cristianismo en América no fue más que un modo de esconder las propias creencias indígenas. Pienso, más bien, que lo que se produjo fue un fascinante sincretismo, en el que se superpusieron unas creencias con otras hasta hacerse un todo único, híbrido, indisoluble en el que la Virgen María puede muy bien convivir con la Pachamama, en una fe construida sobre los más inimaginables estratos de divinidad.

Y quizá lo más importante. España y Portugal nos dejaron la lengua. La lengua castellana y la lengua portuguesa. Son parte inalienable de nuestra heredad. Son el puente que nos une como comunidad de países y que nos proyecta hacia el mundo. Son lenguas de las que, cada uno a su modo, nos hemos ido apropiando. Las hemos moldeado según nuestras necesidades, las hemos enriquecido con el contacto permanente con las lenguas de nuestros pueblos originarios, las hemos distorsionado también, las hemos quebrado en su estructura gramatical, en fin, las hemos hecho nuestras.

Las hemos abierto hacia la diáspora, sin duda; hemos apostado por la dispersión, quizá. Pero todavía es la herramienta espiritual que nos sirve para comunicarnos a millones de seres humanos, para identificarnos como parte de algo, para sentir todavía el anhelo de pertenencia a una misma comunidad, regida no por un mismo modelo, no por una visión del mundo, sino, y sobre todo, por un mismo idioma.

Valga la pena señalar que en países como Bolivia, donde una vasta mayoría no usa el castellano como lengua materna, y donde esta lengua fue impuesta casi por la fuerza como única lengua de aprendizaje hasta hace muy poco tiempo atrás, la adquisición del idioma dominante se ha vuelto una reivindicación y un imperativo

para los grupos originarios, quienes, junto con reclamar el derecho a la supervivencia de su propia lengua, como rasgo vital de su propia identidad, reconocen en el castellano un puente de comunicación entre las diversas culturas indígenas y no indígenas del país.

II. EL LARGO CAMINO HACIA LA COMUNIDAD

La emancipación trajo un sentimiento generalizado de negación de toda la raíz hispana. Se hizo todo lo posible para dismantelar la estructura colonial que había motivado la guerra de independencia y se avanzó mucho en el afán de consolidar Estados nacionales, pero, al mismo tiempo, se buscó rápidamente imitar modelos de desarrollo como el norteamericano, el inglés o el francés, sin tener en cuenta las necesidades de las grandes mayorías nacionales que supuestamente habían sido liberadas después de la independencia. Aunque la independencia brasileña fue mucho menos traumática que la del resto de los países iberoamericanos, lo cierto es que el modelo a seguir no fue muy distinto.

España entró en un franco proceso de decadencia que no le impidió sin embargo atarse a las pocas colonias que le quedaban en el Caribe y en Filipinas e hizo pocos esfuerzos por establecer una relación diferente, más comercial y de mutua confianza con los nuevos Estados que se habían ido formando en el continente. Es más, en algunos casos, como el de República Dominicana, fomentó el retorno del régimen colonial, esfuerzo que, empero, no tendría larga duración ni trascendencia.

La llegada de enormes cantidades de emigrantes españoles a países como Argentina y Uruguay desde fines del siglo XIX fue seguramente el determinante para que las relaciones fueran cambiando a lo largo de las primeras décadas del siglo XX. Pero fue el estallido de la Guerra Civil española en 1936 lo que de alguna manera cambió el sentimiento hacia la península. Los intelectuales latinoamericanos se solidarizaron de inmediato con el destino de la República española y algunos de ellos —Octavio Paz, Pablo Neruda o César Vallejo— llegaron a hacer campañas por la causa republicana, moti-

vados seguramente por razones ideológicas, pero también quizá por un sentimiento vago contra un Estado español que había sojuzgado a los pueblos americanos y contra el que la República también se rebelaba entonces.

El fin de la guerra permitió la llegada de un vasto número de desterrados a tierras americanas. Trabajadores muchos de ellos que ayudaron al desarrollo de sus nuevas patrias de destino, pero sobre todo políticos, hombres de Estado, científicos, pensadores que dedicaron sus mayores empeños a crear instituciones, universidades, editoriales, empresas, contribuyendo de forma extraordinaria a la difusión de ideas y a la superación de viejas desconfianzas, de reivindicaciones que habían dejado de tener vigencia.

Tampoco debe olvidarse que algunos gobiernos, especialmente el argentino del general Perón, se solidarizaron humanitariamente con el régimen dictatorial de Franco, prestándole la ayuda alimentaria que requería el pueblo español, sometido a las penurias del aislamiento internacional de posguerra.

El franquismo hizo más tarde importantes esfuerzos para aproximarse a los países iberoamericanos para superar la orfandad que debió afrontar en Europa y, por algunos años, también en Estados Unidos, hasta que Eisenhower concluyera con el bloqueo a cambio de espacio para bases militares. Los afanes eran ideológicos y culturales, especialmente a través de lo que era el Instituto de Cultura Hispánica, que funcionaba en las principales capitales sudamericanas. Pero la visión que prevalecía en estos intentos de recrear vínculos tenía un marcado acento propagandístico, que conllevaba una relación abiertamente poscolonial en la que se reconocía sobre todo el aporte cultural y religioso que España habría hecho a América y en la que se pretendía establecer una supuesta paternidad de España sobre los Estados americanos.

La verdad es, sin embargo, que la relación comercial o económica era poco significativa. Y la cooperación se limitaba a becas de estudio en universidades españolas. México se negó incluso a mantener relaciones diplomáticas con el gobierno de Franco, lo que demuestra, por una parte, la importancia que se le daba en ese país a la presencia de los trasterrados españoles —como preferían autodenominarse algunos de ellos— y, por la otra, el distanciamiento

existente entre los dos lados de una comunidad que no se aceptaba como tal.

Sólo con la restauración de la democracia en España y Portugal comenzaría a cambiar la mirada hacia América Latina. Otro tanto sucedería en nuestro continente tras el fin de las dictaduras en los años ochenta. Pero no sería sino hasta los años noventa, a partir de ciertas coincidencias en torno a la defensa del sistema democrático, de la plena vigencia del Estado de derecho y del reconocimiento de la necesidad de una relación entre iguales, que, bajo el liderazgo del rey don Juan Carlos, pudo comprenderse que había llegado la hora de crear un ámbito de concertación entre todos los países de habla hispana, castellana y portuguesa.

Es posible que a ello haya contribuido el que, para ese entonces, la mayoría de los gobiernos de la región estaban ligados con la socialdemocracia europea y que ello permitía contar con vínculos personales entre muchos de los líderes de ambas regiones que facilitaban la disposición para participar en los encuentros inaugurales.

Tampoco puede dejar de tomarse en cuenta el hecho de que en 1992 España deseaba conmemorar, de la forma más amistosa posible hacia los países iberoamericanos, los 500 años del «encuentro de dos mundos», eufemismo con el que se quiso evitar una discusión que ponía el énfasis sobre un pasado al parecer no del todo resuelto para, más bien, proyectar la relación hacia un futuro de reconciliación.

Todo ello fue posible también porque para esos años ya habían sido los pueblos los que habían hallado formas de restablecer nexos que en realidad nunca se perdieron del todo. El intercambio comercial comenzó a hacerse progresivamente más intenso, las inversiones crecieron en prácticamente todos los países de la región y los programas de cooperación empezaron a tener un impacto más evidente en aquellos países más necesitados de apoyo.

Para inicios de los años noventa, el acercamiento político ya había madurado lo suficiente como para poder realizar una primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de todos los países iberoamericanos en Guadalajara, México, en 1991, y así poder realizar una segunda en Madrid, en el significativo año 1992.

Las primeras Cumbres permitieron crear el marco de principios fundamentales sobre los cuales podría pensarse en una comunidad

de naciones: democracia representativa, vigencia del Estado de derecho, solución pacífica de las controversias, defensa del principio de no intervención en los asuntos propios de los Estados miembros, promoción del multilateralismo. A estos principios fundamentales se fueron sumando año tras año asuntos más o menos coyunturales que iban siendo recogidos en las Declaraciones, pero que difícilmente tenían una repercusión sobre las políticas de Estado de ninguno de los países iberoamericanos.

Se buscaba, de este modo, responder a los distintos reclamos de las sociedades para tratar de formular programas comunes en torno a programas sociales para las áreas de la educación, la salud, la niñez y la adolescencia, la mujer o bien para establecer políticas conjuntas en los campos de la ciencia y la tecnología, la sociedad de la información o las telecomunicaciones. Pero en muy pocas ocasiones durante las deliberaciones se entraba de lleno en los asuntos políticos que pudieran ser de preocupación concreta para los países iberoamericanos. El objetivo era evitar posibles conflictos de tipo ideológico, tal como sucediera, por ejemplo, en la Cumbre realizada en Panamá en el año 2000, cuando se produjo el altercado entre los jefes de Estado de El Salvador y de Cuba.

En realidad, los temas políticos se tratan abiertamente en las Cumbres. Los gobernantes se reúnen privadamente para discutir y resolver asuntos bilaterales que no pueden ser ventilados frente a las cámaras de televisión e, incluso, en algunas ocasiones, en forma conjunta pero informal se abre el diálogo para encontrar soluciones para temas concretos que pudieran afectar a un país o un gobierno en particular.

A partir de la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, los mandatarios han optado incluso por utilizar la reunión plenaria para plantear, a puerta cerrada, sus preocupaciones sobre temas de coyuntura, dejándose de lado el esquema hasta entonces vigente de tratar el tema específico sobre el que gira la Conferencia Iberoamericana. Este tema central es discutido previamente a lo largo del año en las reuniones ministeriales y en los encuentros formales o no de las agrupaciones más inverosímiles que pueda imaginarse, que demuestran el alto grado de intercambio que se ha ido gestando desde que en 1991 se iniciaran las Cumbres Iberoamericanas.

De este modo, la Declaración final de los jefes de Estado y de Gobierno se formula a partir de las resoluciones sectoriales concretas provenientes de las reuniones preparatorias de coordinadores nacionales y de la Conferencia Iberoamericana y se deja libertad a los gobernantes para establecer políticas y, por qué no decirlo, para crear amistades que luego pueden ayudar a crear nexos intranacionales y desentrabar problemas que pudieran surgir en las relaciones entre los gobiernos o entre los pueblos.

Es necesario resaltar además que las Declaraciones recogen también el extraordinario aporte que los programas de cooperación hacen a la Comunidad Iberoamericana. En realidad, es a través de estos programas que la Comunidad adquiere vida propia y se proyecta como tal hacia los miles de hombres y mujeres que se benefician de estos programas. Sus áreas de acción son diversas, pero van desde la actividad empresarial hasta la cooperación educativa, desde la promoción cinematográfica hasta la creación de programas universitarios de formación en políticas públicas, desde el apoyo intergubernamental para situaciones de emergencia hasta el desarrollo de los pueblos indígenas.

Muchos de estos programas han nacido de la acción de entidades gubernamentales, pero conviene resaltar el hecho de que otros provienen de la iniciativa privada intraiberoamericana que ha puesto en marcha la imaginación para generar propuestas y llevar a cabo proyectos exitosos que demuestran que la Comunidad es un hecho real que no necesariamente depende de la decisión de nuestros mandatarios.

Tanta es la importancia adquirida por los programas que, durante la V Cumbre Iberoamericana, realizada en Bariloche, se decidió institucionalizar su accionar, creándose para ello una Secretaría de Cooperación que, desde su creación y su virtual aprobación, en La Habana, ha logrado con éxito apoyar y coordinar el trabajo que los programas llevan a cabo.

Lamentablemente, salvo en el caso de algunos programas estrella, como Ibermedia o el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, los programas no han contado con la difusión mediática que permita darlos a conocer a la opinión pública. Su repercusión se limita a los beneficiarios directos y ello les resta importancia a la

hora de valorar la influencia de las Cumbres Iberoamericanas sobre la vida de las personas.

III. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

El proceso de vinculación entre los países iberoamericanos no podría entenderse exclusivamente a partir de la convergencia hacia o desde España y Portugal, ya que para hablar de integración iberoamericana se hace imprescindible también analizar los procesos de acercamiento que entre sí han hecho las naciones latinoamericanas, creando un tejido de relaciones que convierte en realidad, en este lado del Atlántico, la Comunidad Iberoamericana.

Justo sería advertir que, así como no existía una verdadera integración de los países iberoamericanos con las antiguas metrópolis, tampoco entre nosotros se habrían de desarrollar procesos de integración real sino hasta fines de los años sesenta. La única vinculación multilateral, a la sombra de Estados Unidos, había surgido después de la II Guerra Mundial, en torno a la Organización de Estados Americanos y, posteriormente, a través del Banco Interamericano de Desarrollo, organismos que han cumplido una labor importante para la concertación política de la región así como para el financiamiento del desarrollo de países en vías de desarrollo que aspiraban a superar la pobreza generalizada de la parte sur del continente.

Sólo a partir de la creación de ALALC y del Pacto Andino puede apreciarse un intento de hacer de la integración una realidad más concreta, especialmente en lo que se refiere al levantamiento de las trabas arancelarias que impedían un comercio más abierto entre los países. Pero posiblemente ninguno de los dos organismos cumplió con los propósitos para los cuales fueron creados, tal vez porque los países de la región no estaban dispuestos todavía a acordar medidas que ponían en peligro una industrialización apenas incipiente, incapaz de cumplir con las pautas internacionales de competitividad y productividad.

La concertación política sólo pudo consolidarse a partir de la búsqueda de encuentros que no estuvieran sujetos a la tutela de Es-

tados Unidos y que, incluso, buscara soluciones no siempre bien vistas por el vecino del norte. Eso fue precisamente lo que sucedió a fines de los años ochenta, cuando cuatro países formaron el grupo Contadora —Panamá, Colombia, Venezuela y México— para tratar de encontrar soluciones a la guerra civil desatada en varios países de Centroamérica. Los resultados de la intervención del grupo fueron evidentes, porque facilitaron la paz en la zona.

Pero pronto se vio que era necesario que el grupo buscara el apoyo de otros países latinoamericanos a fin de tener un mayor peso y de permitir también una mayor independencia de criterios como bloque de países a la hora de tener que enfrentarse con otros países influyentes, cuyas decisiones pudieran afectar a toda la región.

De este modo se fue configurando el Grupo de Río, que, además de contar con la presencia de países como Brasil o Argentina, quedaba abierto a la incorporación gradual de todos los países latinoamericanos en los que prevaleciera el sistema democrático. Pronto se convirtió el Grupo de Río en el genuino representante de los intereses de todos los países latinoamericanos, con la excepción de Cuba.

Aunque cumplió una tarea fundamental a la hora de buscar soluciones al margen de la OEA en situaciones críticas en Perú, en Venezuela, en Haití y en Centroamérica, la verdad es que el Grupo de Río ha fallado cuando se requería que actuara como bloque de países latinoamericanos en el contexto multilateral, ya sea porque los países prefieren proceder por su propia cuenta, defendiendo su propia individualidad y sus propios intereses, o bien por la susceptibilidad existente entre países como Brasil, Argentina o México, que compiten por el liderazgo del grupo.

De hecho, el Grupo de Río se ha ido debilitando progresivamente ante el surgimiento de bloques subregionales en los que los intereses comunes son más concretos. Buenas iniciativas, como la de búsqueda de nuevos mecanismos de financiamiento llevada adelante por Perú, no han tenido la respuesta adecuada de los países ni el seguimiento de una Secretaría Permanente, con la que no se cuenta, que haga posible crear una mínima estructura funcional que dé organicidad al grupo.

Por lo demás, el éxito indiscutible del MERCOSUR como modelo de integración —a pesar de los altibajos periódicos que sufre— ha

permitido que todos los países de la subregión sudamericana se vayan sumando al proceso bajo mecanismos de asociación que permiten, por ejemplo, que los países andinos mantengan su propia estructura de comunidad. A ello se añade el hecho de que los países del MERCOSUR hayan optado asimismo por asociarse a la Comunidad Andina en el curso de este año y que Chile lo haya hecho ya a fines del año 2004.

Todo ello permitió, en Cusco, en diciembre pasado, crear el marco jurídico para dar vida a una Comunidad Sudamericana de Naciones que permita la transformación a largo plazo del MERCOSUR y la Comunidad Andina en una sola entidad que supere las diferencias estructurales de integración que existen en ambos sistemas de integración. Para ello deberá recogerse los avances sustanciales que ha hecho el MERCOSUR en la concertación comercial y económica, a partir de los dos grandes mercados con los que cuenta y, por otra parte, deberá tomarse como referencia los importantes logros de la Comunidad Andina en la institucionalización de organismos integrados como la Corporación Andina de Fomento —de la que ya son miembros plenos los países del MERCOSUR y Chile—, la Secretaría General, el Convenio Andrés Bello, dedicado a las áreas de educación, de cultura, de ciencia y tecnología, el Convenio Hipólito Inanue, dedicado a la salud, el Parlamento Andino o el Tribunal Andino, destinado a resolver las diferencias, fundamentalmente comerciales, que surgen en todo proceso de integración.

Pero la Comunidad Sudamericana surge también con sus propios proyectos, pues sus tareas estarán dirigidas fundamentalmente a desarrollar políticas de integración de la infraestructura vial y fluvial de nuestros países, como imperativo para el desarrollo de una conectividad que haga posible una mayor comunicación entre nuestros pueblos, pero que, al mismo tiempo, facilite el transporte de bienes, personas y servicios entre nuestros países. La complementación energética es otra de las áreas en las que la Comunidad tendrá una labor primordial, ya que el subcontinente cuenta con reservas significativas de hidrocarburos como para potenciar el desarrollo de todos nuestros países, pero también como para obtener recursos importantes a través de las exportaciones a terceros. Otro tanto podrá hacerse en el área de las telecomunicaciones.

La Comunidad Sudamericana de Naciones, nacida de las tres Cumbres Presidenciales realizadas en Brasilia en el año 2000, en Guayaquil en 2002, y en Cusco en 2004, se proyecta entonces como un bloque de concertación política más efectivo y más manejable que el Grupo de Río, sin que ello signifique cuestionar la vigencia de este último, pues su área de acción es mayor.

Debe señalarse, finalmente, que todos los países latinoamericanos, incluyendo a Cuba, participan junto a los países del Caribe en las Cumbres bienales que se realizan con los países de la Unión Europea, encuentros en los que España y Portugal han tenido, desde el inicio, un papel destacado en la defensa de los intereses de las naciones latinoamericanas al haberse convertido en promotores de los acuerdos de asociación que la Unión Europea ha firmado con México y con Chile y que, es de esperar, suscriba a fines del año 2005 con los países del MERCOSUR. La Comunidad Andina y Centroamérica al parecer deberán todavía superar algunos condicionamientos técnicos de consolidación comercial interna antes de poder concluir las negociaciones.

En el ámbito de la cooperación, más allá de la que unilateralmente conceden los países de la Unión, es lamentablemente poco lo que se ha podido avanzar, ya que la gran mayoría de los proyectos, que deben contar con el apoyo de al menos tres países, no cuentan aún con la aprobación de la Comisión Europea.

En todo caso, la Cumbre América Latina y El Caribe-Unión Europea debería ser un espacio complementario al de las iniciativas que se lleven adelante en la Comunidad Iberoamericana, ya que muchos proyectos de cooperación y de asociación surgidos en el contexto iberoamericano podrían encontrar eco y financiamiento en la Comisión.

IV. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

La institucionalización de la Comunidad empieza, como ya dijimos anteriormente, durante la Cumbre de Bariloche, pero hacía falta,

además, establecer el marco para una concertación política permanente que no sólo facilite y coordine el trabajo de los mandatarios, sino que otorgue representatividad a una Secretaría General que pueda convertirse en vocero de la Comunidad ante los organismos internacionales y ante otros bloques de países, sin que ello signifique, en ningún caso, que los países miembros pierdan su derecho soberano a representarse por sí mismos.

Por ello, en Bávaro, durante la XII Cumbre Iberoamericana, los jefes de Estado y de Gobierno tomaron la determinación de solicitar al hasta entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, que encabezara, una vez concluido su mandato, un grupo *ad hoc* que estudiara a fondo la posibilidad de crear una Secretaría Permanente. Dicha secretaría tendría por objeto no sólo organizar las Cumbres junto al país anfitrión, sino también coordinar la toma de posiciones conjuntas de los países iberoamericanos con relación a temas de la agenda internacional y la ejecución de proyectos de gran envergadura que pudieran ser de interés general.

El grupo *ad hoc* definió algunos de esos proyectos, pero sus propuestas, presentadas en la XIII Cumbre, de Santa Cruz de la Sierra, apenas fueron tratadas por la XIV Cumbre, de San José, a la espera, quizá, de que sea la Secretaría General, una vez que inicie su trabajo, la que ponga en marcha esas y otras iniciativas.

Probablemente la idea más interesante, basada en el proyecto europeo Erasmus, sea la de crear un sistema de revalidación de estudios y títulos universitarios en todo el ámbito iberoamericano que permita una mayor movilidad de estudiantes y de profesionales y que, al mismo tiempo, promueva la nivelación de los programas de estudio universitarios. Ésta es una tarea que ya han iniciado los distintos sistemas universitarios de los países iberoamericanos a través de programas de acreditación, de cooperación y de intercambio académico. El convenio Andrés Bello ha facilitado asimismo a sus diez países miembros la convalidación de estudios, pero aún queda mucho por hacer y se requiere del compromiso y la voluntad política de los mandatarios iberoamericanos para superar los escollos burocráticos que dificultan la concreción de programas como el señalado, que tendrían una enorme repercusión social.

Otros de los proyectos del grupo *ad hoc* tienen relación con la necesidad de contar con sistemas propios de evaluación de «riesgo país» que tomen en cuenta en forma directa la realidad económica y política de nuestros países y que sirvan de referencia alternativa a los informes emanados de agencias internacionales de evaluación de riesgo.

La identificación de políticas coordinadas para la defensa y promoción de la diversidad cultural iberoamericana y el desarrollo y armonización de las legislaciones nacionales en sectores económicos estratégicos como los de la energía y de las telecomunicaciones son algunas de las otras tareas propuestas por el ex presidente Cardoso.

La verdad es que son muchas las propuestas que surgirán para que sean tratadas y ejecutadas por la Secretaría General. Personalmente creo que no deberíamos perder de vista el hecho de que la Comunidad es un enorme espacio económico sobre el que podría crearse una asociación que incluya áreas como el comercio, las inversiones, los servicios, la agricultura y, por supuesto, la cooperación en sectores tan diversos como el financiero, el social, el técnico o el cultural. Si no aspiramos a ello, aunque sea a largo plazo, entonces no estaremos trabajando por una Comunidad.

La experiencia de las negociaciones que la Unión Europea ha llevado a cabo con países y con distintos sistemas de integración latinoamericanos podría ser un interesante paradigma de lo que en un ámbito mayor, y a partir de raíces comunes más profundas, deberíamos intentar.

Ahora bien, las economías de nuestros países iberoamericanos son muy dispares —baste pensar en las diferencias que hay entre el PIB de países como México, Brasil o España y aquellos de Bolivia, Honduras o Nicaragua— y ello debería llevarnos a comprender la necesidad de que los países de menor desarrollo relativo pudieran contar, en el caso de avanzar hacia una asociación, con un tratamiento especial que les permitiera enfrentar adecuadamente las asimetrías existentes.

V. TAREAS INMEDIATAS

En Santa Cruz se convino en crear la Secretaría General y, posteriormente, en San José se aprobaron los estatutos que definen su funcionamiento. Aunque en esa oportunidad no pudo definirse el nombre del nuevo Secretario General, a fines del mes de mayo, en Portugal, se eligió al ex presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, para asumir dicha responsabilidad.

Queda pendiente la elección de un Secretario Adjunto y a un nuevo Secretario de Cooperación, quien tendrá a su cargo la coordinación de los programas ya existentes y la puesta en marcha de otros muchos que aún no han sido formalmente aprobados por los responsables de cooperación de los países iberoamericanos.

Uno de los retos más importantes para la nueva Secretaría será el de evaluar lo que hasta hoy se ha realizado desde 1991. Son miles las promesas y los ofrecimientos hechos a lo largo de 14 Declaraciones de jefes de Estado y de Gobierno y en innumerables comunicados ministeriales, pero seguramente son muy pocos los que verdaderamente se han cumplido. Son muchas también las tareas que han quedado trunca, los programas que no han respondido a las expectativas o que han sido deficientemente administrados.

En la próxima Cumbre, aquella de Salamanca, los cancilleres deberán debatir la alternativa de que las reuniones se realicen no ya cada año sino cada dos. Es un asunto de suma importancia, pues el exceso de encuentros multilaterales ha copado la agenda de los jefes de Estado y de Gobierno y ello disminuye la posibilidad de una participación plena en las Cumbres. Para ello debería delegarse mayores funciones a la Conferencia y establecer con claridad las atribuciones de la Secretaría General, a fin de que ésta tenga cierta libertad de acción entre una Cumbre y otra.

La mayor dificultad que deberá afrontar la nueva Secretaría General es la aprobación de un nuevo presupuesto. El proyecto, que ya ha sido formalmente entregado a los coordinadores nacionales, no cuenta con el respaldo ni de las Cancillerías ni de los Ministerios de Hacienda de la gran mayoría de los países miembros de la Comunidad.

En Santa Cruz de la Sierra varios países observaron el crecimiento de la burocracia iberoamericana que la institucionalización de la Comunidad traería consigo y advirtieron sobre la necesidad de que el proceso no conllevara un aumento significativo de los gastos que la Secretaría de Cooperación ya exigía de parte de los países, especialmente de España. Sobre este país recaía un porcentaje extremadamente alto del presupuesto. A ello debe añadirse la deuda cada vez más significativa que los países tienen con los diversos programas de cooperación, que requieren, en algunos casos, de contribuciones elevadas para su funcionamiento.

El tema del presupuesto debe ser analizado con detenimiento si se pretende crear una estructura estable que no se vea sometida a las limitaciones surgidas de reprogramaciones de deudas que los gobiernos no están dispuestos a solventar. Lo mejor será pensar en una estructura pequeña, eficiente, que se sostenga sobre la coordinación y el trabajo con las Cancillerías.

El compromiso asumido por los gobernantes, tanto en Santa Cruz como en San José, para apostar por la integración iberoamericana está todavía en vigencia. Tocaré a la nueva Secretaría demostrar que afrontar este desafío realmente valía la pena. Nos tocará también a todos nosotros apoyar a la Secretaría para que juntos podamos alcanzar las metas que nos hemos propuesto.

LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS ANTE EL FUTURO

CELESTINO DEL ARENAL¹

I. UN NUEVO ESCENARIO PARA LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

Las Cumbres Iberoamericanas viven en estos momentos una situación muy especial, que permite plantear su futuro con un cierto optimismo. Nunca como ahora habían confluído al mismo tiempo una serie de hechos tan esperanzadores y el escenario iberoamericano se había presentado tan propicio para que las Cumbres se consoliden definitivamente con un foro efectivo de diálogo, concertación y cooperación entre los países de habla española y portuguesa de América y Europa.

En muy poco tiempo se ha producido un cambio muy importante desde la perspectiva de la consolidación y la operatividad de las Cumbres. Por primera vez desde hace años se abre, en consecuencia, un nuevo escenario que es necesario aprovechar para el cumplimiento de los objetivos para los que fueron proyectadas.

Los hechos más significativos que configuran este escenario esperanzador son de muy distinto alcance y sentido, pero presentan todos una clara interrelación.

El primero de estos hechos es el nuevo Gobierno socialista que gobierna España desde abril de 2004, como consecuencia del triunfo socialista en las elecciones del 14 de marzo de ese mismo año y la nueva política latinoamericana que ha puesto en marcha².

Desde el primer momento el Gobierno de Rodríguez Zapatero ha apostado con claridad por intensificar a todos los niveles las re-

¹ Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense.

² Véase Arenal 2004a.

laciones con América Latina. El presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero³ y el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos⁴, partiendo de la base de que América Latina constituye el segundo pilar de la política exterior, después de Europa, y de la creciente interdependencia e intereses comunes existentes entre España y esa región, como consecuencia, más allá de los tradicionales vínculos históricos, culturales y lingüísticos, de los importantes flujos de inversión hacia la región y los flujos de emigración hacia España, han señalado reiteradamente su intención de priorizar las relaciones con América Latina, llevar adelante una política latinoamericana, basada en la concertación y el apoyo en los foros internacionales, desde las Naciones Unidas hasta el Fondo Monetario Internacional, y plantear una relación global, que tome en cuenta tanto lo bilateral como lo regional y que vaya desde lo político y lo económico hasta lo cultural y social.

Estos nuevos planteamientos fueron dados a conocer directamente a los mandatarios latinoamericanos por Rodríguez Zapatero con ocasión de la Cumbre de Guadalajara, entre la UE y América Latina, celebrada a finales de mayo de 2004, que fue su presentación como presidente ante la región. En concreto la voluntad de recuperar y reforzar la concertación política con América Latina, tanto a nivel bilateral como a nivel de Cumbres Iberoamericanas, la anunció Rodríguez Zapatero con ocasión de la entrevista que mantuvo con el presidente de México, Vicente Fox, a raíz de su presencia en México para asistir a dicha Cumbre entre la UE y América Latina. Una concertación que se quiere que supere el estricto ámbito político para incursionar en lo económico, lo científico-técnico, lo social y lo cultural, con participación de actores incluso no gubernamentales.

A reforzar este hecho contribuye también que el triunfo electoral de Rodríguez Zapatero ha coincidido con la vuelta de las empre-

³ Véase Discurso en la sesión de investidura como presidente del Gobierno, Congreso de los Diputados, 15 de abril de 2004, y Discurso del presidente del Gobierno ante la III Conferencia de Embajadores españoles en el extranjero, Palacio de la Moncloa, 7 de septiembre de 2004, y Rodríguez Zapatero, 2004.

⁴ Véase Comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento, 19 de mayo de 2004, y Moratinos, 2004.

sas españolas a América Latina, recuperándose significativamente un flujo de inversión que en términos generales se había estancado o descendido desde 2000, y ha ido acompañado de una mejora notable de la imagen de España en la región, como lo atestigua el Latinobarómetro 2004.

El segundo hecho que hay que destacar es el reforzamiento que el Gobierno socialista ha hecho de la apuesta por la consolidación de las Cumbres Iberoamericanas, en cuanto instrumento para ir conformando un espacio común iberoamericano en lo político, lo económico, lo científico-técnico, lo social y lo cultural. Se entiende que las Cumbres Iberoamericanas expresan el carácter singular y especial de la política latinoamericana de España, lo que hemos denominado la iberoamericanidad de esa política, que refuerza la dimensión bilateral y proporciona a España unas señas de identidad específicas en el escenario mundial. Ahora se pretende dejar atrás el liderazgo hegemónico unilateral, practicado por Aznar, y poner en marcha un liderazgo compartido, en el que participen los principales países iberoamericanos, que permita concertar los avances en las Cumbres Iberoamericanas.

Esta voluntad de liderazgo compartido, basada en la búsqueda de la implicación de los demás países iberoamericanos en el funcionamiento de las Cumbres, mediante la concertación con los mismos de su desarrollo, se ha puesto de manifiesto no tanto en la Cumbre de San José de Costa Rica, celebrada en noviembre de 2004, a la que el Gobierno socialista llegó con muy poco tiempo de gestión y con el Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) prácticamente cerrado, sino sobre todo en la preparación de la próxima Cumbre de Salamanca, que se celebra en octubre de 2005, a la que se están dedicando todos los esfuerzos para que sea un éxito y suponga la consolidación definitiva de las Cumbres, a través de una SEGIB fuerte y operativa.

Como tercer hecho, que conforma un escenario esperanzador para las Cumbres, hay que destacar que el triunfo socialista en España ha sido muy bien recibido en general en América Latina⁵, en-

⁵ Aunque, como es lógico, no hubo manifestaciones contrarias al nuevo Gobierno, la decepción por el triunfo socialista fue evidente en los Gobiernos de

contrando inmediatamente una calurosa acogida por parte de los Gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela y, más tarde, con el triunfo electoral de Tabaré Vázquez, de Uruguay. Para estos gobiernos, la mayor parte de ellos próximos políticamente al Gobierno de Rodríguez Zapatero, el nuevo Gobierno español ha supuesto no sólo una mayor sintonía a nivel político, sino sobre todo el final de la política seguidista respecto de la Administración de Bush, que había deteriorado significativamente las relaciones bilaterales con todos ellos, y de la política hegemónica unilateral en las Cumbres Iberoamericanas, que el Gobierno de Aznar había seguido hasta entonces. Desde otros planteamientos, el cambio de gobierno fue también bien acogido por el régimen castrista.

Especialmente, la sintonía política y personal existente entre los cuatro presidentes del Cono Sur, el presidente español y el nuevo primer ministro de Portugal, el socialista José Sócrates, en la que participan también los presidentes de México, Vicente Fox, y de Venezuela, Hugo Chávez, constituye en estos momentos un importantísimo activo de cara a las Cumbres Iberoamericanas, que debe facilitar la concertación y la puesta en marcha de un liderazgo compartido y permitir el relanzamiento de las mismas. En este punto, es evidente que la existencia de unas buenas relaciones bilaterales es decisiva desde la perspectiva de las Cumbres.

El cuarto hecho relevante de este escenario es la creación de la SEGIB, que refuerza considerablemente la operatividad de las Cumbres, a través una estructura formada por un Secretario General, un Secretario Adjunto y un Secretario para la Cooperación Iberoamericana, y proporciona una mayor visibilidad política a las mismas, como consecuencia de su carácter permanente. Con la puesta en marcha de la SEGIB se abre un nuevo horizonte para las Cumbres, que si se sabe gestionar en los próximos meses puede suponer su definitiva consolidación como mecanismo de diálogo, concertación y cooperación multilateral iberoamericano.

Es verdad que las funciones atribuidas a la SEGIB se han visto reducidas en su alcance político, en la negociación que transcurre en-

Colombia, El Salvador y Perú, que habían mantenido lazos muy estrechos con el Gobierno de Aznar.

tre la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, en 1993, y la Cumbre de San José de Costa Rica, en 2004, como consecuencia principalmente del método de trabajo de la Comisión Cardoso y del hegemonismo unilateral de Aznar, con las reticencias que todo ello suscitó en algunos países latinoamericanos. Pero también es verdad que se trata de un organismo cuyas funciones reales a la postre van a ser definidas a través de su funcionamiento práctico en base a la actitud que respecto de la misma adopten los países iberoamericanos en la Cumbre de Salamanca, en octubre de 2005, y en los meses inmediatamente posteriores. Una actitud que va a depender decisivamente, como hemos apuntado, del nuevo tono que están experimentando las relaciones bilaterales de España con dichos países. Esas funciones reales van a depender también en una medida importante de la personalidad de la persona designada como secretario general Iberoamericano y de la ambición de los objetivos que se fije en su programa.

Este último punto nos lleva a un quinto hecho igualmente esperanzador. Me refiero a la persona designada como Secretario General Iberoamericano, Enrique Iglesias. Su trayectoria profesional, con importantes cargos internacionales, el último como presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), su prestigio internacional y su indudable peso político en América Latina constituyen una garantía de que la SEGIB desde el primer momento va a tener una operatividad, una visibilidad y un perfil político elevados y que sus funciones reales van a dotarse de contenidos reales.

Si a este hecho se une el que la Cumbre de 2006 se celebrará en Uruguay, país del que es nacional Enrique Iglesias, con todo lo que ello supone en cuanto a su organización y contenidos, comprendemos la importancia de la persona designada Secretario General Iberoamericano.

Finalmente, como último hecho que configura un escenario esperanzador para el futuro de las Cumbres hay que resaltar el que la próxima Cumbre se celebre en Salamanca. España ha sido siempre la principal impulsora de las Cumbres y la que ha estado detrás de todas las iniciativas de institucionalización de las mismas. El que la puesta en marcha de la SEGIB tenga lugar en el contexto de la celebración de la Cumbre de Salamanca, organizada por España, ofrece

una oportunidad idónea de reforzar y proporcionar protagonismo a dicha Secretaría y a su Secretario General desde sus primeros pasos, de forma que nazca con solidez y operatividad. O la Cumbre de Salamanca es un éxito en todos los sentidos y lanza con fuerza la SEGIB o las Cumbres continuarán con su lento declinar. En estos momentos el futuro de las Cumbres depende en una medida decisiva de la consolidación y buen trabajo de la SEGIB.

Sin embargo, este escenario esperanzador no está exento de algunos hechos preocupantes, que suscitan interrogantes en cuanto al éxito de la SEGIB y el relanzamiento de las Cumbres. Dos son en concreto esos hechos.

El primero, el desinterés que en relación a las Cumbres han manifestado desde hace tiempo algunos países latinoamericanos, acentuado en los últimos años como consecuencia del liderazgo hegemónico unilateral practicado por Aznar en las mismas. Se trata del problema más grave de todos los que afectan a las Cumbres. Su solución no va a derivar simplemente de la puesta en marcha con éxito de la SEGIB, que puede ser una importante ayuda, sino que vendrá principalmente a través de un replanteamiento del papel y de la agenda de las Cumbres, de forma que las mismas incidan en los problemas y cuestiones que realmente interesan a los países iberoamericanos.

El segundo hecho preocupante, que tiene relación con el anterior, es la negociación a la baja del Convenio y de los Estatutos de la SEGIB, en relación a lo que eran los planteamientos de la Comisión Cardoso⁶. Es verdad que esta negociación a la baja se debió en parte a las reticencias que suscitó en algunos países latinoamericanos el mencionado liderazgo hegemónico unilateral de Aznar y su alineamiento incondicional con la Administración de Bush, pero también lo es que en otra medida importante respondió a la existencia de reticencias más de fondo por parte de ciertos países. Hacer desaparecer estas reticencias no va a ser fácil, pero es una tarea que es posible a través de unas más sólidas relaciones bilaterales y de una política de concertación a nivel de Cumbres Iberoamericanas.

⁶ Para una consideración más amplia de este punto, véase Arenal 2004b y 2005.

II. LOS RETOS A LOS QUE SE ENFRENTAN LAS CUMBRES

Para aprovechar este escenario favorable y superar los interrogantes señalados, de forma que las Cumbres se consoliden definitivamente, se hace, por lo tanto, absolutamente necesario plantear una serie de cuestiones claves de las que depende el futuro de las mismas ⁷. Cuestiones todas ellas en íntima relación y dependencia, que sólo desde una perspectiva analítica es posible en muchos casos separar. Cuestiones, por otro lado, que en algún caso ya ha planteado y puesto en práctica el Gobierno de Rodríguez Zapatero y que, sin lugar a dudas, están ya en la mente del nuevo Secretario General Iberoamericano.

II.1. *La definición del espacio político-internacional de las Cumbres*

La primera cuestión a la que deben enfrentarse las Cumbres Iberoamericanas es la de encontrar el espacio adecuado y complementario a las demás Cumbres en las que participan los países latinoamericanos y consecuentemente definir con claridad su utilidad e interés para los participantes. Es verdad que las Cumbres Iberoamericanas no pueden competir en cuanto a peso específico e interés con las Cumbres Hemisféricas y las Cumbres UE-América Latina, ni pueden articular un espacio común equiparable a la Organización de Estados Americanos (OEA), al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o a un espacio euro-latinoamericano de libre comercio, pero también lo es que sirven para abordar temas y problemas específicos que interesan a los países iberoamericanos y para diversificar las relaciones internacionales de América Latina, defi-

⁷ La exposición de cuestiones que sigue constituye un programa de máximos para las Cumbres Iberoamericanas, cuya realización debe plantearse en algunos casos a medio y largo plazo. Por otro lado, esta exposición, que, como no podía ser de otro forma, coincide con algunas de las recomendaciones que hacen en sus respectivos capítulos algunos de los especialistas que colaboran en este libro, no pretende ser en ningún caso exhaustiva.

niendo un espacio iberoamericano, diferente al hemisférico, que interesa a esa región, que es complementario y enriquecedor del euro-latinoamericano y que favorece a todos los iberoamericanos.

Para la consecución de ese espacio complementario es indispensable, por un lado, proceder a un replanteamiento de la agenda de las Cumbres, hasta ahora excesivamente retórica y alejada de los intereses y preocupaciones más importantes de los países latinoamericanos, lo que estudiaremos posteriormente, pero, por otro lado, es necesario plantear la cuestión del alcance político de los temas abordados por las Cumbres. Hasta ahora las Cumbres han sido un mecanismo de diálogo, concertación y cooperación multilateral, basado en términos generales en la confianza entre los países participantes, como consecuencia de la ausencia de hegemonismos, que, a pesar de introducir ocasionalmente los intereses y los problemas nacionales, habían evitado transformarse en un mecanismo de alcance político, que abordase cuestiones políticas polémicas y que, en consecuencia, pudiera generar problemas en las relaciones bilaterales entre los Estados participantes.

Las Cumbres, mas allá de las declaraciones genéricas y con la excepción de cuestiones puntuales, como la condena del terrorismo de ETA o el proteccionismo agrícola europeo, no habían entrado a tratar y a definir políticas en concreto en relación cuestiones polémicas e importantes para los países participantes, como, por ejemplo, el respeto de los derechos humanos y la consolidación de la democracia, la emigración, la cooperación en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, las negociaciones de la OMC o las relaciones con Estados Unidos. Aunque es verdad que la tendencia en los últimos años, a instancias de los Gobiernos populares de España y de otros Gobiernos latinoamericanos, haya sido la de ir las politizando gradualmente desde la perspectiva de la defensa de los intereses nacionales, formalmente en ningún momento se había planteado su cambio de naturaleza.

Ahora ha llegado el momento de estudiar la oportunidad de este cambio, que la propia dinámica de las Cumbres viene imponiendo, con los interrogantes de todo tipo que supone para el futuro de las mismas. Consagrar esta nueva realidad supondría acotar un espacio político propio de las Cumbres y formalizar un cambio de modelo,

con todo lo que ello significa, pero serviría para reforzar el interés de los países participantes en las Cumbres, condición necesaria para su definitiva consolidación. Con ello, las Cumbres se harían más prácticas y menos retóricas, reforzándose como foro de diálogo y concertación política.

II.2. *El papel de España y de los países iberoamericanos en las Cumbres*

Desde que se ponen en marcha las Cumbres, como resultado de una iniciativa española, España ha tenido siempre un especial protagonismo en las mismas y ha sido su principal impulsora, aunque con políticas y resultados en ocasiones muy diferentes. El hecho de que España haya financiado el 80% del presupuesto de la SECIB y el 70% del presupuesto de los programas de cooperación iberoamericana refleja mejor que cualquier otro dato la realidad que señalamos. Esta realidad ha sido asumida por los demás países iberoamericanos como una de las principales características definidoras de las Cumbres, contribuyendo con esta percepción a reforzar aún más la identificación de las Cumbres con España. El resultado ha sido unas Cumbres fuertemente españolizadas, con lo que eso supone de debilidad de las mismas, en cuanto foro efectivo de diálogo, concertación y cooperación multilateral iberoamericano, a los ojos de los latinoamericanos y, consecuentemente, de falta de interés real de estos mismos países respecto de dichas Cumbres.

Se impone, en consecuencia, como primer reto al que hacer frente, el desespañolizar paulatinamente las Cumbres Iberoamericanas, de forma que las mismas se iberoamericanicen, conformándose como un foro realmente multilateral iberoamericano.

Para ello, es indispensable, por supuesto, que España proceda a replantear su política en relación a las Cumbres, pero también que los demás países iberoamericanos replanteen las posiciones que hasta ahora mantienen respecto de dichas Cumbres, adaptándolas a la nueva dinámica que necesariamente se va a abrir con la puesta en marcha de la SEGIB.

Partiendo de la base de que un cierto protagonismo de España es útil y conveniente para el avance de las Cumbres, es necesario implicar progresivamente a los demás países iberoamericanos, a través de un liderazgo compartido, mediante la concertación con los mismos del proceso de institucionalización y del desarrollo de las mismas, sobre la base de una relación que descansa en la confianza y la adopción de posiciones comunes ante los acontecimientos y problemas internacionales y que resalte los intereses comunes y compartidos existentes en lo político, lo económico, lo social y lo cultural. Este liderazgo compartido puede facilitar de manera importante la progresiva desespañolización de las Cumbres, reforzando la dimensión multilateral iberoamericana de las mismas. La iniciativa en este punto corresponde sin lugar a dudas a España, pues ello facilitará un cambio de percepción en los demás países respecto de la actitud y el papel español en las Cumbres.

Esta estrategia permitirá ir superando el escaso interés de los países iberoamericanos por las Cumbres y el que sólo se acuerden de las mismas una vez al año, cuando se va a celebrar la correspondiente Conferencia Iberoamericana. Sólo a través de un cambio de percepción de lo que suponen las Cumbres, lo que implica tiempo, los países iberoamericanos redefinirán su papel en las mismas.

Lo anterior nos lleva ineludiblemente a ocuparnos de la política que España debe desarrollar en relación a las Cumbres.

La política iberoamericana de España sólo puede construirse desde lo bilateral, es decir, a partir de unas sólidas relaciones bilaterales en todos los ámbitos, sostenidas en un elevado perfil político de las relaciones político-diplomáticas. España debe volver a hacer de América Latina un referente prioritario de su política exterior y volver a creer realmente en las Cumbres como foro de diálogo, concertación y cooperación multilateral, cuidando al máximo los niveles políticos de su representación, tanto en lo bilateral como en lo iberoamericano. ¿Cómo van a creer los demás países iberoamericanos en las Cumbres si nosotros no nos las creemos o damos esa impresión?

Hay que creer en las Cumbres no sólo a nivel de Presidencia de Gobierno o del Ministerio de Asuntos Exteriores, sino también y muy especialmente a nivel de los demás departamentos ministeria-

les, muchas veces muy poco concienciados de lo que supone el sistema de las Cumbres. No se pueden repetir situaciones como las que se han producido en algunas reuniones sectoriales ministeriales, en las que la representación española estuvo a cargo de subdirectores o, incluso, en algún caso concreto, durante el gobierno de Aznar, a cargo del cónsul honorario de España en el país en el que se celebraba la reunión ministerial. La imagen que ofrece España con esta actuación hace un daño enorme a la imagen de las Cumbres ante los demás países iberoamericanos.

Crear en las Cumbres supone tener ideas claras sobre las mismas y lo que realmente se quiere hacer. Ello supone dedicar esfuerzos a pensar sobre las Cumbres. Las Cumbres tienen que dejar de ser un acontecimiento puntual, alrededor del cual se organizan otros acontecimientos de menor nivel político igualmente puntuales, a los que hay que dedicarse sólo cuando toca. Hay que crear un grupo de trabajo permanente sobre las Cumbres, integrado por diplomáticos y especialistas, auspiciado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, bien en el mismo ministerio, bien en una institución privada, que se dedique a reflexionar sobre las Cumbres, a corto, medio y largo plazo, y a formular propuestas en relación a las mismas. Hasta ahora esa labor se ha realizado de forma necesariamente limitada por instituciones privadas.

Finalmente, la política de España en relación a las Cumbres debe ser una política de Estado, al margen de la lucha partidista y de la alternancia política. Así había venido siendo desde principios de los años ochenta del siglo XX, cuando se pone en marcha el proyecto de las Cumbres, hasta fechas recientes, tanto con los gobiernos centristas como con los gobiernos socialistas y los gobiernos populares.

Sin embargo, ese carácter de política de Estado ha quedado puesto en entredicho llamativamente con ocasión de la última Cumbre Iberoamericana, celebrada en San José de Costa Rica, en noviembre de 2004. La realidad de algunas significativas ausencias de mandatarios iberoamericanos, algunas de ellas explicables, en función de las causas de fuerza mayor que se hicieron presentes, y otras no tanto, por cuanto que se trataba de una cuestión de prioridades y en algún caso de agendas, sirvió para que la crispación y el

enfrentamiento radical con el que el Partido Popular se ha planteado la oposición al Gobierno socialista se hiciese presente en una de las dimensiones de la política exterior que hasta ahora había permanecido al margen de las luchas partidistas, como eran las Cumbres Iberoamericanas. La utilización partidista de la Cumbre de San José por el Partido Popular, con intervención personal de su Presidente Nacional, Mariano Rajoy, para atacar al Gobierno de Rodríguez Zapatero y resaltar el «fracaso» de su política exterior y en concreto latinoamericana, señalando que a la Cumbre «no había ido ni el Tato», no sólo suponía ningunear la presencia del Rey y del presidente del Gobierno español, sino sobre todo la de los demás jefes de Estado iberoamericanos presentes en la Cumbre, en momentos especialmente delicados para el futuro de las mismas. Es evidente que mientras la lucha partidista continúe presente en lo que son las líneas maestras claves de la política exterior española, va a ser difícil garantizar el éxito de las Cumbres Iberoamericanas.

Este carácter de política de Estado que debe tener la política hacia las Cumbres exige otorgar al Rey un especial protagonismo por parte española en las mismas. El Rey ha jugado desde sus inicios un papel clave en las Cumbres y es, sin lugar a dudas, un importante activo de las mismas, que España debe aprovechar, reforzando su presencia en la política iberoamericana, disminuida significativamente durante los Gobiernos de Aznar.

II.3. *El papel de la SEGIB*

La creación de la SEGIB constituye, como hemos visto, uno de los aspectos más decisivos desde el punto de vista de la consolidación, operatividad y visibilidad de las Cumbres Iberoamericanas. Sin embargo, la definición de sus funciones y de las atribuciones del Secretario General Iberoamericano se ha hecho rebajando su perfil político y autonomía en relación a lo que fueron los planteamientos iniciales.

Se impone, en consecuencia, aprovechando el contexto favorable que se abre con su puesta en marcha y con la celebración de la Cumbre de Salamanca, proceder a reforzar el peso político, las fun-

ciones y el papel de la SEGIB, como organismo encargado de proporcionar operatividad y vida al sistema de las Cumbres Iberoamericanas. No hay duda de que de lo que llegue realmente a ser el papel de la SEGIB va a depender en una medida muy importante el futuro de las Cumbres. No se puede volver a repetir lo que sucedió con la SECIB, que, creada a iniciativa española y con sede en Madrid, fue pronto ninguneada por el Gobierno de Aznar. No tendría ningún sentido haber hecho el esfuerzo de crear la SEGIB y dejarla sin las que deben ser sus funciones más elementales.

Para el reforzamiento de su papel no es necesario cambiar las funciones y atribuciones establecidas en el Estatuto de la SEGIB, sino simplemente hacer una interpretación extensiva de las mismas. Esta interpretación extensiva no está ausente de algunas dificultades, provenientes principalmente de las reticencias de algunos países latinoamericanos. Sin embargo, la apuesta ambiciosa realizada por Rodríguez Zapatero por las Cumbres y la puesta en práctica de una estrategia de liderazgo compartido, basado en la concertación, en la que participen los principales países iberoamericanos, puede allanar significativamente el camino hacia el reforzamiento de la SEGIB.

Sin perjuicio de que en los apartados siguientes se planteen algunas medidas encaminadas al reforzamiento del papel de la SEGIB, en un plano concreto hay que hacer hincapié en los siguientes puntos, que deberían establecerse como funciones propias de la SEGIB.

La SEGIB debería ser la coorganizadora de la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y de las distintas reuniones sectoriales ministeriales, que se celebran anualmente, junto con el país organizador de las mismas. Debería ser también la que abonase los gastos de organización de la Conferencia Iberoamericana. Esta práctica, común en la mayor parte de las organizaciones internacionales intergubernamentales, reforzaría notablemente las funciones de la SEGIB y permitiría que los Estados participantes empezasen a plantearse las Cumbres con una nueva perspectiva, cambiando la imagen que hasta ahora han tenido de la SECIB y de su operatividad y visibilidad.

Para ello sería necesario replantear de raíz la financiación y presupuesto de la SEGIB, ajustar a las nuevas funciones las cuotas que pagan los Estados miembros y que todos los países iberoamericanos

abonasen sus cuotas, cosa que ahora significativamente no sucede. Se trata, por supuesto, de un difícil objetivo, pues no es fácil que los países morosos cambien de mentalidad de la noche a la mañana y que todos estén dispuestos a incrementar significativamente sus cuotas, pero el contexto favorable que explicábamos al principio, con una SEGIB dando sus primeros pasos, un activo y sólido Secretario General Iberoamericano y una reforzada sintonía política entre los principales países iberoamericanos puede facilitar de forma importante las cosas.

En esta misma línea, la SEGIB debería asumir el control de los programas de cooperación iberoamericanos. La cooperación iberoamericana es poco conocida, pero no por ello deja de ser importante. Sus 18 programas en ejecución constituyen uno de los principales pilares del sistema de las Cumbres. Hasta ahora la SECIB no tenía ninguna competencia en este tema, pues cada programa lo dirigía y coordinaba el correspondiente departamento ministerial, en la mayor parte de los casos español. No parece que con la creación de la SEGIB se pueda mantener esta situación en una materia tan importante desde el punto de vista de la operatividad y visibilidad de las Cumbres y de la creación de un espacio común iberoamericano. La cooperación iberoamericana tiene que ser competencia de la SEGIB, a través de la figura del Secretario para la Cooperación Iberoamericana, con la participación lógica de los responsables nacionales de la Cooperación Iberoamericana.

Finalmente, el reforzamiento del papel de la SEGIB pasa también necesariamente por integrar en las Cumbres, con la condición de organismos autónomos, los distintos organismos iberoamericanos actualmente existentes, con sede en Madrid, y que en algunos casos tiene una existencia bastante precaria. La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) y la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS) deberían, siguiendo el modelo del sistema de organismos especializados de las Naciones Unidas, pasar a ser parte de las Cumbres Iberoamericanas, desempeñando el Secretario General Iberoamericano la función que ejerce el Secretario General de las Naciones Unidas respecto de los directores y presidentes de los distintos organismos especializados.

Con ello, además de introducir orden y lógica en el sistema iberoamericano, las Cumbres reforzarían su agenda, la SEGIB adquiriría un mayor peso político y se institucionalizaría una participación más activa de dichos organismos iberoamericanos en las reuniones sectoriales ministeriales correspondientes a sus respectivos ámbitos de actuación.

Este proceso de integración debería culminar con la ubicación de la SEGIB y los mencionados organismos iberoamericanos en un mismo edificio, adecuado a las funciones de dichas instituciones, que facilitase la identificación de la realidad del sistema de las Cumbres y diese visibilidad e imagen a las propias Cumbres y a la SEGIB.

II.4. *La institucionalización del sistema iberoamericano*

Hasta ahora, el sistema de las Cumbres Iberoamericanas, integrado tanto por reuniones gubernamentales, entre las que cabe destacar la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, las reuniones de ministros de Asuntos Exteriores, las reuniones ministeriales sectoriales, las reuniones de los coordinadores nacionales y las reuniones de los responsables nacionales de la Cooperación Iberoamericana, como por foros y reuniones no gubernamentales, empresariales, sindicales, científicas, culturales, y un largo etcétera que abarca múltiples ámbitos, que hacen llegar sus conclusiones a las Cumbres, ha venido funcionando, más allá de la existencia de la SECIB, sin orden y sin lógica operativa de ningún tipo en la mayor parte de los casos, con lo que se han perdido en muchas ocasiones esfuerzos importantes desde el punto de vista de la conformación de un espacio común iberoamericano.

Se impone, por lo tanto, racionalizar el sistema de las Cumbres, institucionalizando su funcionamiento e introduciendo una lógica operativa, que evite que los resultados de todas esas dinámicas, expresión de la existencia de ese espacio común iberoamericano, se pierdan. Ello redundaría en beneficio de las propias Cumbres, que verían notablemente ampliada su agenda y su operatividad, incrementándose su visibilidad y el interés de los países iberoamericanos por las mismas.

La decisión de institucionalizar y racionalizar el sistema iberoamericano correspondería lógicamente a la Conferencia Iberoamericana, si bien la labor concreta en este terreno recaería lógicamente en la SEGIB, en cuanto organismo permanente del sistema de las Cumbres, que vería significativamente reforzadas sus funciones.

En este punto, el reto más urgente es introducir un cierto orden y lógica operativa en las distintas reuniones ministeriales sectoriales que se celebraban anualmente con anterioridad a la celebración de la Cumbre. Estas reuniones ministeriales iberoamericanas, que abarcan desde el medio ambiente hasta el turismo, pasando por la salud, constituyen la columna vertebral del sistema iberoamericano y deberían ser uno de los canales de conformación de la agenda de las Cumbres. Sin embargo, hasta ahora se celebran sin coordinación con la Conferencia Iberoamericana, ni estructura organizativa, ni seguimiento alguno, perdiéndose una parte importantísima de sus trabajos. Resulta significativo a este respecto que, mientras que hasta ahora la SECIB no haya tenido protagonismo en la organización y seguimiento de dichas reuniones ministeriales, la OEI ya actúe como secretaria técnica de las reuniones ministeriales de educación y cultura.

También es importante retomar la iniciativa contenida en la propuesta de Convenio constitutivo de la SEGIB, que acompaña al Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra y que desapareció en la negociación a la baja posterior, relativa a la creación de un Comité Permanente de Coordinación. La propuesta inicial preveía, siguiendo un formato usual en el funcionamiento de las organizaciones internacionales, la creación de un Comité Permanente de Coordinación, presidido por el Secretario General Iberoamericano y constituido bien por los embajadores de los Estados miembros acreditados en el país sede de la SEGIB, bien por los coordinadores nacionales, con reuniones mensuales y eventualmente extraordinarias. Este Comité tenía como función, además de la de hacer el seguimiento de las instrucciones emanadas de la Cumbre y de la reunión de cancilleres, examinar las cuestiones suscitadas por cualquiera de sus componentes. Se trataba, por lo tanto, de un órgano de perfil eminentemente político, destinado a proporcionar visibilidad y continuidad al proceso de concertación política iberoamericano y, consecuentemente, a facilitar el que las Cumbres Iberoamericanas pudiesen ac-

tuar de forma continuada con voz propia en el escenario iberoamericano y mundial.

La existencia de ese Comité facilitaría que las Cumbres pudieran desempeñar funciones de mediación en los conflictos y controversias entre los países iberoamericanos y de observación y apoyo en las elecciones, así como la participación conjunta de países iberoamericanos en las misiones de paz y reconstrucción de las Naciones Unidas.

Este órgano político, que desaparece en el texto definitivamente aprobado, es fundamental recuperarlo para que las Cumbres sean operativas políticamente como actor internacional. La coordinación del mismo debería corresponder lógicamente a la SEGIB.

Igualmente habría que plantearse la creación de un Consejo Asesor Económico, Social y Cultural, integrado por actores tanto públicos como privados, relevantes en dichos campos, que se reúna antes de cada Cumbre, elevando a la misma el informe correspondiente.

Tanto en el punto anterior como en los dos últimos, la experiencia de España y Portugal en el funcionamiento de la UE y de los países latinoamericanos en la OEA y en los distintos mecanismos subregionales de integración puede ser de gran utilidad para su puesta en marcha y buen funcionamiento.

A medio plazo, una vez estuviesen operativos los mecanismos mencionados, habría que estudiar la puesta en marcha una Asamblea Parlamentaria Iberoamericana, que permitiría intensificar los vínculos no diplomáticos tan necesarios para ir dando vida al espacio común iberoamericano. Lo mismo cabe decir de la creación, dentro del sistema de las Cumbres, de foros iberoamericanos con vocación de permanencia, que se reuniesen anualmente a nivel empresarial, sindical, etc. Este punto, relativo a la integración de las ya existentes redes civiles iberoamericanas en el sistema de las Cumbres, lo abordaremos posteriormente de forma expresa.

II.5. *La agenda de las Cumbres*

Al abordar la definición del espacio político de las Cumbres señalábamos que, además de plantear el alcance político de las Cumbres, era necesario ampliar y enriquecer su agenda, con el fin de ir las do-

tando de un mayor contenido, introduciendo en la misma problemas que hasta ahora los países iberoamericanos se habían planteado en términos exclusivamente bilaterales, pero que son de gran interés desde un punto de vista multilateral. La agenda no puede continuar centrada en cuestiones principalmente generales y retóricas, que se abordan con grandes declaraciones, que se repiten Cumbre tras Cumbre y que no tienen incidencia práctica en la vida de los países iberoamericanos. Tiene que incluir, además de esas declaraciones, temas que preocupan realmente a los países miembros.

Por un lado, la agenda de las Cumbres debería conformarse en base a una serie de temas permanentes, que se hicieran presentes en las sucesivas Cumbres. Por otro, deberían también hacerse presentes temas específicos, derivados del interés que los mismos pueden tener en un momento determinado. Al mismo tiempo, habría que plantearse igualmente la inclusión de cuestiones tanto sobre las que existen coincidencia de planteamientos como sobre las que existen divergencias superables.

En la labor de fijar la agenda deberían jugar un papel importante las reuniones sectoriales de ministros, con el Secretario General Iberoamericano actuando como secretario ejecutivo, que con frecuencia abordan cuestiones importantes desde la perspectiva iberoamericana.

Entre los temas que habría que incluir en dicha agenda o tratar de una forma más práctica, dejando de lado algunos que ya están en la misma, a efectos puramente orientativos y sin ningún ánimo de exhaustividad, aparecen en primer término la cultura y la promoción del español.

De cara a la Cumbre de Salamanca, el Gobierno español está ya trabajando con los demás países iberoamericanos en la aprobación de una Carta Cultural Iberoamericana, en la que se abordaría un ámbito de extraordinaria importancia para todos los países iberoamericanos, que mueve en torno al 15% del PIB. Ese primer paso debería servir para articular políticas iberoamericanas de cooperación cultural, que se repasasen anualmente en las reuniones de ministros correspondientes, elevando sus conclusiones a la consideración de la Cumbre.

En esta misma línea, hay que incluir en la agenda de las Cumbres la defensa y promoción del español en el mundo, que interesa

de manera creciente a todos los países iberoamericanos, informando en las mismas de las políticas seguidas en este terreno por los Estados miembros y tratando de concertar determinadas actuaciones a través de las instituciones nacionales ya existentes, con países iberoamericanos con especial proyección en áreas de especial interés para la expansión del español, como pueden ser Estados Unidos y la región Asia-Pacífico. El desarrollo conjunto con otros países iberoamericanos de una política cultural iberoamericana y muy en concreto en el caso de la lengua, en el seno de las Cumbres, constituye una de las políticas más naturales a lo que representan las mismas. La labor de cooperación que en este terreno ha iniciado ya el Instituto Cervantes constituye un primer paso en el camino adecuado, pero el tema debería pasar a formar parte de la agenda de las Cumbres. El éxito del reciente Congreso Internacional de la Lengua Española, celebrado en Rosario, en noviembre de 2004, expresa mejor que cualquier otro argumento esa necesidad.

En segundo lugar, hay que reforzar el giro hacia lo social y lo económico que han impreso a la última Cumbre, celebrada en San José de Costa Rica, los Gobiernos de algunos países iberoamericanos, entre los que se encuentra España. Son los temas económicos y sociales los que más interesan a América Latina y deben hacerse presentes en la agenda de las Cumbres.

La organización de un Foro Empresarial sobre América Latina, que se celebraría anualmente, el tema de la responsabilidad social corporativa, la concreción de la propuesta de canje de deuda por educación y desarrollo y la agenda de desarrollo para países de renta media, planteados por el Gobierno de Rodríguez Zapatero, son propuestas que, más allá de su puesta en marcha de cara a la Cumbre de Salamanca, deberían inscribirse en la agenda de las Cumbres.

Lo mismo hay que decir del fenómeno migratorio, dada la importancia que el mismo tiene tanto para España como para los países latinoamericanos. La consideración del mismo por las Cumbres y su inclusión en la estrategia de la SEGIB sería una forma hacer más operativas las Cumbres, proporcionar visibilidad y reforzar lo iberoamericano, como seña de identidad colectiva.

En tercer lugar, las Cumbres deben empezar a considerar incluir en su agenda determinados campos que presentan grandes posibili-

dades de articular políticas de cooperación iberoamericana, como son la cooperación en materia fiscal, judicial, policial y de seguridad.

El apoyo que la Cumbre de San José de Costa Rica ha dado a la Red Iberoamericana de Cooperación Judicial, constituida a finales de octubre de 2004, en Cartagena de Indias, con ocasión de la Reunión de Responsables Iberoamericanos en temas de Justicia, que será ratificado en la Cumbre de Salamanca, es un claro ejemplo de lo que se puede hacer en estos campos. Esta red, como expresamente se señala en el Comunicado Especial, nace con el objetivo de construir un espacio iberoamericano de libertad, justicia y seguridad.

Lo mismo cabe decir de la propuesta realizada por Rodríguez Zapatero en la Cumbre de San José de Costa Rica de impulsar en el seno de las Cumbres la puesta en marcha de operaciones militares iberoamericanas en casos de crisis, siguiendo el precedente de cooperación militar que han supuesto las distintas Fuerzas Armadas Iberoamericanas que participan en la Misión de las Naciones Unidas de Estabilización de Haití (MINUSTAH). El Comunicado sobre Haití, aprobado en la Cumbre de San José, supone que, por primera vez, las Cumbres se ocupan expresamente del proceso de estabilización y reconstrucción de un país no iberoamericano, manifestando la voluntad de contribuir a la superación de los problemas de seguridad y violencia y al desarrollo político, económico y social de dicho país. Este comunicado abre las puertas a la posible institucionalización de una fuerza iberoamericana de paz, que debería pasar a ser un tema a incluir en la agenda de las Cumbres.

Finalmente, es necesario la inclusión en la agenda de las Cumbres de determinados temas polémicos, reiteradamente planteados por los países latinoamericanos, como es el caso, por ejemplo, de las relaciones entre la UE y América Latina. La introducción de este complejo tema en la agenda de las Cumbres elevaría notablemente el perfil político de las mismas y las haría mucho más interesantes para los países latinoamericanos. Ignorar sistemáticamente en el seno de las Cumbres por parte de España y Portugal la contradicción existente entre el europeísmo y la iberoamericanidad de su política exterior no conduce más que a enrarecer la atmósfera de las

Cumbres y generar recelos en las relaciones bilaterales. Sólo a través del reconocimiento de esa contradicción y de la posición de principio favorable de España y Portugal a los intereses de América Latina en la UE es posible hacer realmente creíble la intención proclamada por España y Portugal de que son países que han apostado decididamente por el apoyo continuo y permanente a América Latina en la UE.

Poner sobre la mesa las preocupaciones de América Latina respecto de las políticas de la UE, respetando siempre escrupulosamente los canales oficiales ya existentes entre ambas regiones, haría de las Cumbres un útil canal de comunicación entre América Latina y la UE, que reforzaría el interés de los países latinoamericanos por las mismas, en momentos en los que esa región no se encuentra entre las prioridades de la UE.

II.6. *La cooperación en las Cumbres*

La cooperación multilateral iberoamericana constituye uno de los pilares de las Cumbres Iberoamericanas. Desde las primeras Cumbres se pusieron en marcha toda una serie de programas de cooperación que han venido desarrollándose hasta el presente, en campos que van desde el desarrollo de los pueblos indígenas, pasando por la educación y la televisión educativa, hasta llegar a la ciencia y la tecnología para el desarrollo. La cooperación multilateral es la base sobre la que se construye el espacio común iberoamericano. De ahí la importancia que tiene todo lo que ayude a reforzar e incrementar la cooperación. En estos momentos, tal como recoge la Declaración aprobada en la Cumbre de San José de Costa Rica, en noviembre de 2004, hay en marcha 18 programas de cooperación, que movilizan casi 70 millones de dólares al año, de los cuales España aporta aproximadamente el 70%.

A la vista de estos datos es evidente que existe un manifiesto desequilibrio entre la aportación española y la de los demás países iberoamericanos, que no es sino reflejo del marcado desequilibrio que caracteriza el presupuesto de la SECIB. Se impone, por lo tanto, si se quiere que las Cumbres se vayan, por un lado, desespañolizan-

do y, por otro, iberoamericanizando progresivamente, que ese excesivo desequilibrio se vaya corrigiendo, lo que supone, como analizaremos cuando abordemos el tema de la financiación, que todos los países iberoamericanos deben asumir una mayor implicación financiera en el funcionamiento de las Cumbres, para lo cual es indispensable que las mismas se perciban como útiles por dichos países.

Pero también es evidente que en un futuro próximo no va a ser fácil incrementar significativamente el presupuesto de cooperación, lo que supone que hay que empezar a plantearse tanto la flexibilización de los requisitos para su puesta en marcha como la reducción del número de programas.

En concreto, habría que flexibilizar los requisitos establecidos en el Convenio de Bariloche para la puesta en marcha de programas de cooperación. De acuerdo con dicho Convenio, para que un programa de cooperación sea incorporado a las Cumbres debe contar con la iniciativa de al menos tres países y ser aprobado por al menos siete países, que asuman un compromiso financiero o técnico. La flexibilización podría ir en el sentido de reducir, por ejemplo, a cinco, el número de países necesario para la puesta en marcha de un programa de cooperación. Esto abriría la posibilidad de que unos pocos países avanzasen más decididamente en el proceso de construcción del espacio común iberoamericano, actuando como acicate para que progresivamente se fueran sumando los restantes. Igualmente habría que estudiar la reducción del número de programas de cooperación y concentrar los esfuerzos en los más importantes, como forma de que los mismos tuviesen un mayor impacto y más visibilidad.

II.7. *La financiación de las Cumbres*

Acabamos de ver que uno de los retos más importantes que tienen las Cumbres hace referencia a su financiación, hasta ahora abrumadoramente a cargo del presupuesto de España, y que no puede mantenerse indefinidamente, si se quiere que las Cumbres no se identifiquen con España y se asuman como algo realmente iberoamericano. De alguna medida, todo el proceso de replanteamiento

de la dinámica y estructura de las Cumbres que venimos apuntando depende en última instancia de la respuesta que se dé a esta cuestión.

En este punto, habría que actuar decididamente en una cuádruple dirección.

Por un lado, hay que hacer mayores esfuerzos por involucrar financieramente de manera progresiva a los demás países iberoamericanos, para que al menos asuman el pago de las cuotas actualmente establecidas. Se trata de una tarea complicada, si tenemos en cuenta que no sólo no pagan sus cuotas países que pueden encontrarse en una difícil situación económica, sino que incluso no las pagan países que son auténticas potencias regionales⁸, pero que debe establecerse como una de sus prioridades por parte de la SEGIB.

Por otro lado, como parte importante de la formación de ese espacio común iberoamericano y de la visibilidad del mismo, habría que desarrollar decididamente el punto 52 de la Declaración de Bávaro, recogido de nuevo en el punto 28 de la Declaración de San José, que llama a buscar recursos adicionales para la financiación de la cooperación y, consecuentemente, habría que involucrar a la sociedad civil, desde empresas hasta organizaciones no gubernamentales, en esa tarea. La cuestión tampoco es fácil, como sabe perfectamente la SECIB, que ya trabajó en esta dirección, pero del éxito en este reto depende en buena medida que las Cumbres se consoliden definitivamente.

En tercer lugar, es indispensable, a medio y largo plazo, en línea con lo que señalábamos anteriormente, a medida que las Cumbres vayan siendo percibidas como útiles por todos los países iberoamericanos, reequilibrar progresivamente las aportaciones financieras de los países iberoamericanos al presupuesto de la SEGIB y al presupuesto de los programas de cooperación, estableciendo criterios objetivos, por ejemplo, los baremos seguidos en las Naciones Unidas o cualquier otro que se estime oportuno. La idea que se maneja

⁸ A finales de 2004, según datos de la SECIB, no habían pagado sus cuotas a la SECIB desde 2001 Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Paraguay y Venezuela. Sólo Argentina, España, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Portugal estaban al corriente de sus cuotas, mientras que el resto de países tenían retrasos en el pago.

en estos momentos de que España, Portugal y Andorra aporten un 50% y el otro 50% del presupuesto de la SEGIB corresponda a los países latinoamericanos puede servir para iniciar un replanteamiento del tema que conduzca a un reparto más equilibrado.

Finalmente, a corto y medio plazo, hay que incrementar el presupuesto de la SEGIB, si se quiere que ésta se consolide y actúe como tal, cumpliendo eficazmente las funciones que hemos señalado anteriormente. Apuntábamos, al tratar del papel de la SEGIB, que ésta debería ser la coorganizadora de la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y de las distintas reuniones sectoriales ministeriales, que se celebran anualmente, y que debería ser también la que abonase los gastos de organización de la Conferencia Iberoamericana. Es claro que estas funciones, entre otras, no las podrá realizar la SEGIB sin un incremento adecuado del presupuesto, que le permita atender esas tareas de organización.

Para la consecución de estos cuatro objetivos financieros sería extraordinariamente útil la creación por parte de la Conferencia Iberoamericana de un Comité de Finanzas, que empezase a trabajar en estos temas, en colaboración con la SEGIB.

II.8. *Participación de las sociedades iberoamericanas*

La implicación de las sociedades de los países iberoamericanos en la dinámica de las Cumbres constituye uno de los retos más importantes a los que se enfrentan éstas. Las Cumbres hasta ahora, más allá de los programas de cooperación en marcha, han estado circunscritas a las reuniones anuales de mandatarios, las sectoriales de ministros y las de los coordinadores nacionales y responsables de cooperación, sin que en ningún caso se hayan atrevido a desbordar los mecanismos puramente diplomáticos y gubernamentales, para dar entrada a las múltiples y fructíferas expresiones iberoamericanas que ya existen en las sociedades iberoamericanas.

Éstas han sido las grandes olvidadas de las Cumbres, por cuanto han permanecido absolutamente ajenas a las sociedades de los países participantes, que incluso en su gran mayoría desconocen hasta la existencia misma de las Cumbres. Esto contrasta con la existencia

de una gigantesca red de asociaciones y vínculos de la más diversa naturaleza, públicos y privados, de carácter realmente iberoamericano, nacidos de forma autónoma, que trabajan en sus respectivos campos y unen nuestras sociedades de forma manifiesta. Se trata de un activo de extraordinaria importancia que, si se sabe integrar, consolidará definitivamente las Cumbres.

El trabajo realizado por la SECIB en este terreno parece que empieza a tener reflejo en el proceso de las Cumbres, pues es significativo que entre las funciones que se atribuyen a la SEGIB en el Estatuto se encuentra la de incentivar y apoyar «las actividades de asociaciones de carácter iberoamericano en los ámbitos profesional, académico e institucional».

Es importante avanzar en ese camino, que permitirá no sólo reforzar los contenidos y la base social de las Cumbres, articulando un espacio común iberoamericano que integre tanto lo gubernamental como lo no gubernamental, lo público como lo privado, haciendo realidad la idea de una Comunidad Iberoamericana, sino también que las sociedades iberoamericanas perciban la existencia de las Cumbres y lo que éstas representan y con ello se incremente el interés de los países iberoamericanos en las mismas.

Lo anterior supone que las Cumbres, especialmente a través de la SEGIB, deben superar el carácter estrictamente diplomático que han tenido hasta el presente y articular los programas y los mecanismos oportunos para que las sociedades iberoamericanas, que ya han establecido importantes vínculos entre sí, en la mayor parte de los casos de forma autónoma, se sientan formando parte del sistema de las Cumbres.

II.9. *La imagen de las Cumbres*

Señalábamos hace un momento que las Cumbres son prácticamente desconocidas en las sociedades iberoamericanas. Sólo son noticia, en el país organizador y en España, una vez al año, con ocasión de la celebración de la correspondiente Cumbre Iberoamericana. Y ese día la única imagen que transmiten es la de un foro puramente retórico.

Se trata de un hecho que actúa muy negativamente en relación a su búsqueda consolidación, tanto respecto de los gobiernos como en relación a las sociedades iberoamericanas. Es verdad que esta situación responde en una medida importante al carácter marcadamente retórico y a la falta de interés real de las mismas para los países iberoamericanos, pero también lo es que hasta ahora las Cumbres no se han preocupado de crear una imagen y de darse a conocer en los países iberoamericanos.

El momento actual, con la SEGIB despegando y con un escenario, como señalábamos al inicio de este trabajo, favorable para la consolidación de las Cumbres, no puede ser mejor para que en la Conferencia Iberoamericana se aborde expresamente esta cuestión y se encargue a la SEGIB la puesta en marcha de un plan destinado a dar a conocer lo que son y hacen las Cumbres y a reforzar la imagen de las mismas en todo el espacio iberoamericano. Para ello, como es lógico, es indispensable dedicar una mayor atención a los medios de comunicación, que son los que principalmente van a dar visibilidad e imagen a las mismas, pero también es necesario que las Cumbres se hagan presentes, a través de su implicación, mediante un logo adecuado, en los numerosos encuentros, reuniones, seminarios, que se producen todos los años en las diferentes asociaciones que integran en todos los ámbitos las sociedades iberoamericanas.

En esta línea, sería fundamental que fuese la SEGIB, sin perjuicio de la actuación que en este sentido acordasen realizar los países participantes, quien regularmente informase a los medios de la celebración, primero, y de los resultados, después, de las Cumbres, reuniones ministeriales y todo tipo de actividades realizadas o apoyadas. Con ello, además, se empezaría a ofrecer la imagen de las Cumbres como un auténtico sistema, no limitado a la Conferencia anual de Jefes de Estado y de Gobierno.

III. REFLEXIONES FINALES

A lo largo de las páginas anteriores hemos reflexionado sobre algunos de los retos más importantes a los que se enfrentan las Cum-

bres Iberoamericanas de cara a su futuro. Se trata evidentemente de un listado de máximos, que hay que plantearse en algunos casos con la mirada puesta en el medio y el largo plazo, pero que no por ello deben dejar de empezar a tomarse en consideración por parte de los países iberoamericanos y de la SEGIB. Estoy seguro de que la SEGIB maneja ya muchas de las ideas que hemos planteado. Sin embargo, sólo empezando a trabajar sobre los mismos ahora, en este momento tan favorable para las Cumbres, podremos ir las realizando en el medio y largo plazo. En este trabajo, la estrategia de liderazgo compartido, preconizada por el Gobierno de Rodríguez Zapatero, y la buena sintonía política entre los países iberoamericanos, son los instrumentos indispensables para el éxito de esta empresa, que interesa a todos los países iberoamericanos.

Madrid, abril de 2005

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenal, Celestino del (2004a): «La política exterior del gobierno socialista», *Política Exterior*, vol. XVIII, núm. 100, pp. 111-126.
- (2004b), *¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas?*, Documento de Trabajo 12/2004 (28 de junio de 2004), Madrid, Real Instituto Elcano (www.realinstitutoelcano.org).
- (2005), *De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)*, Documento de Trabajo 5/2005 (27 de enero de 2005), Madrid, Real Instituto Elcano (www.realinstitutoelcano.org).

BIBLIOGRAFÍA ¹

ISABEL CASTAÑO ²

- AIETI (2000), *Elementos para una renovada política iberoamericana. España y América Latina en el sistema internacional*, Madrid, AIETI.
- ALCÁNTARA, Manuel y RAMOS, María Luisa (2000), «Los diputados latinoamericanos y las opciones de inserción internacional. El caso de la Comunidad Iberoamericana», en Rojas Aravena, Francisco (ed.), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad/FLACSO Chile, pp. 149-169.
- ALZUGARAY, Carlos (2000), «La gobernabilidad y la seguridad en América Latina y el Caribe y las Cumbres Iberoamericanas», en Rojas Aravena, Francisco (ed.), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad/FLACSO Chile, pp. 117-131.
- ARCE RODRÍGUEZ, Lourdes (2000), «México y la Comunidad Iberoamericana», en Rojas Aravena, Francisco (ed.), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad/FLACSO Chile, pp. 85-97.
- ARCE Y TEMES, Álvaro de (1998), «La paz y la seguridad en las Cumbres Iberoamericanas. La influencia de los Estados Unidos ante la formación de un nuevo sistema regional de seguridad y defensa», *Cuadernos de Estrategia* (CESEDEN), núm. 92, pp. 121-154.
- ARENAL, Celestino del (1992), «El futuro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la política exterior de España», *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 4, pp.17-25.
- (1992), «La Comunidad Iberoamericana de Naciones y 1992: un reto para la política iberoamericana de España», en Agencia EFE, *Anuario Iberoamericano 92*, Madrid, Fundación EFE, pp. 479-491.
- (1992), «Las Cumbres Iberoamericanas y la Comunidad Iberoamericana de Naciones», *Tiempo de Paz*, núm. 24-25, pp. 5-13.

¹ Esta bibliografía recoge exclusivamente los estudios sobre las Cumbres Iberoamericanas y la Comunidad Iberoamericana de Naciones tal como se formula a partir de 1976.

² Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense.

- (1992), «La Comunidad Iberoamericana de Naciones: entre la utopía y la realidad», *Revista de Occidente*, núm. 131, pp. 163-179.
- (1994), *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Ed. Complutense.
- (1994), *1976-1992, una nueva etapa en las relaciones de España con Iberoamérica*, Madrid, Casa de América.
- (1995), «Balance y perspectivas de cuatro Cumbres Iberoamericanas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 89, pp. 35-59.
- (1999), «Las Cumbres Iberoamericanas: entre el agotamiento y la revitalización» en *La OEA, a sus cincuenta años, reflexiones ante el siglo XXI*, Madrid, Casa de América, pp. 200-213.
- (1999), «Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno y las relaciones entre España e Iberoamérica», en *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, pp. 247-270.
- (2000), «Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno: Balance y perspectivas», en Rojas Aravena. Francisco, (ed.), *Las Cumbres Iberoamericanas: Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad/FLACSO Chile, pp. 27-42.
- (2002), «De Guadalajara a Lima: las Cumbres Iberoamericanas, una realidad en marcha», en Mallo, Tomás y Ruiz Jiménez, Laura (coords.), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, pp. 75-81.
- (2003), «Estados Unidos y la política latinoamericana de España», *Política Exterior*, vol. XVII, núm. 93, pp. 183-193.
- (2003), «La política española hacia América Latina en 2002», *Anuario Elcano. América Latina 2002-2003*, Madrid, Real Instituto Elcano, pp. 14-41.
- (2004), *¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas?*, Madrid, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo núm. 37/2004 (28/6/2004).
- (2004), «La política exterior de España después de Irak», en *Perspectivas exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*, Madrid, Política Exterior/FRIDE/Real Instituto Elcano, pp. 71-88.
- (2004), «La política exterior del gobierno socialista», *Política Exterior*, vol. XVIII, núm. 100, pp. 111-126.
- (2005), *De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)*, Madrid, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo núm. 5/2005 (27/1/2005).
- (2005), «La Cumbre de San José de Costa Rica: ¿Punto de inflexión en

- las dinámicas de las Cumbres Iberoamericanas?», *Quórum. Revista Iberoamericana*, núm. 11, pp. 79-89.
- (2005), «La política latinoamericana del gobierno socialista», *Política Exterior*, vol. XIX, núm. 105, pp. 115-126.
- (2005), «España y las Cumbres Iberoamericanas», *Tribuna Americana*, núm. 5 (en prensa).
- , con la colaboración de Nájera, Alfonso (1989), *España e Iberoamérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL.
- y NÁJERA, Alfonso (1992), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, Centro Español de Estudios de América Latina (CEDEAL).
- ARÍSTEGUI, Gustavo de (2005), «Iberoamérica: una realidad, una esperanza», *Quórum. Revista Iberoamericana*, núm. 11, pp. 72-78.
- ARRIOLA, Salvador (1994), «Las expectativas ante al IV Cumbre Iberoamericana», en Fraerman, Alicia (ed.), *Iberoamérica, una comunidad*, Madrid, Comunica, pp. 26-27.
- AYLLÓN PINO, Bruno (2004), «España y Brasil en América Latina (1946-2000): de la política de Hispanidad franquista a las Cumbres Iberoamericanas», *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 37, pp. 145-163.
- BARNACH-CALBÓ, Ernesto (1998), «La Comunidad Iberoamericana y la importancia de la educación», *Cuadernos de Estrategia* (CESEDEN), núm. 92, pp. 157-174.
- BERMÚDEZ, Lilia y GONZÁLEZ, Guadalupe (eds.) (1993), *La I Cumbre Iberoamericana*, México, Investigaciones y Docencia Económica.
- BETANCUR, Belisario (1997), «Sueño y realidad de la Conferencia Iberoamericana», en Levaggi Mendoza, Eduardo (comp.), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones en la Casa de América*, Madrid, Casa de América, pp. 189-198.
- BORGES MORÁN, Pedro (1998), «Las Cumbres Iberoamericanas o la actualización de una comunidad histórica», *Cuadernos de Estrategia* (CESEDEN), núm. 92, pp. 175-202.
- BRYSK, Alison; PARSONS, Craig y SANDHOLTZ, Wayne (2002), «After Empire: National Identity and Post-Colonial Families of Nations», *European Journal of International Relations*, vol. 8, núm. 2, pp. 267-305.
- BUNGE, Mario (1994), «Iberoamérica en el siglo XXI: ¿recolonización o integración?», en Fraerman, Alicia (ed.), *Iberoamérica, una comunidad*, Madrid, Comunica, pp. 137-139.
- BURELLI RIVAS, Miguel Ángel (1997), «La VII Cumbre Iberoamericana», en Fraerman, Alicia (ed.), *Ética en la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, Comunica, pp. 38-40.

- CALVO BUEZAS, Tomás (1998), «Cultura e identidad en las Cumbres Iberoamericanas», *Cuadernos de Estrategia* (CESEDEN), núm. 92, pp. 205-240.
- CARDONA, Ricardo (2003), «Cooperación Iberoamericana», en *Planteamientos para la reformulación del sistema de Cumbres Iberoamericanas. Cuadernos de la Escuela Diplomática*, núm. 22, Madrid, pp. 63-71.
- CARDOSO, Fernando Henrique (2003), «Propuestas para el futuro», en Fraerman, Alicia (ed.), *Inclusión social y desarrollo. Presente y futuro de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, Comunica, pp. 30-35.
- CARRERA DAMAS, Germán (1997), «Un espacio para Iberoamérica en el nuevo contexto internacional», en Levaggi Mendoza, Héctor (comp.), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones en la Casa de América*, Madrid, Casa de América, pp. 27-36.
- CORTÉS, Miguel Ángel (2002), «El Sistema de Cumbres Iberoamericanas: Balance de una década y estrategias de consolidación», en Mallo, Tomas y Ruiz Jiménez, Laura (coords.), *El Sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, pp. 11-13.
- DÉNIZ ESPINÓS, José (1998), «La Comunidad Iberoamericana en la economía mundial», *Cuadernos de Estrategia* (CESEDEN), núm. 92, pp. 243-264.
- DÍAZ, Eduardo (2000), «Descripción del contenido de las Cumbres Iberoamericanas», en Rojas Aravena, Francisco (ed.), *Las Cumbres Iberoamericanas: Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad/FLACSO Chile, pp. 171-199.
- DÍAZ BARRADO, Castor (1994), *Perfiles de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (A la luz de las Cumbres Iberoamericanas)*, Madrid, Casa de América.
- DÍEZ HOTCHLEITNER, Ricardo (2002), «Fundaciones y tercer sector en la articulación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones», en Fraerman, Alicia (ed.), *Iberoamérica ante la crisis global*, Madrid, Comunica, pp. 34-37.
- (2003), «Apuntes acerca de la reformulación de la Comunidad Iberoamericana», en *Planteamientos para la reformulación del sistema de Cumbres Iberoamericanas. Cuadernos de la Escuela Diplomática*, núm. 22, Madrid, pp. 27-29.
- DRAGO, Tito (1994), «La cumbre en su hora de la verdad», en Fraerman, Alicia (ed.), *Iberoamérica, una comunidad*, Madrid, Comunica, pp. 35-39.
- (1994), «Lazos más sólidos que la política», en Fraerman, Alicia (ed.), *Iberoamérica, una comunidad*, Madrid, Comunica, pp. 139-142.
- (1994), «Acuerdos que interrumpen la división Norte Sur», en Fraerman, Alicia (ed.), *Iberoamérica, una comunidad*, Madrid, Comunica, pp. 179-182.
- (1996), «En la sexta, el gran salto político», en Fraerman, Alicia (ed.), *Seis cumbres, una comunidad*, Madrid, Comunica, pp. 76-81.

- (1999), «Iberoamérica ante la situación financiera internacional», en Fraerman, Alicia (ed.), *Iberoamérica, el desafío de gobernar la globalización*, Madrid, Comunica, pp. 14-26.
- (2002), «Ha llegado la hora de las definiciones», en Fraerman, Alicia (ed.), *Iberoamérica ante la crisis global*, Madrid, Comunica, pp. 103-109.
- (2003), «Presente y futuro de la cooperación iberoamericana», en Fraerman, Alicia (ed.), *Inclusión social y desarrollo. Presente y futuro de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, Comunica, pp. 184-188.
- (2003), «Orígenes y futuro de la cooperación iberoamericana», en *Planteamientos para la reformulación del sistema de Cumbres Iberoamericanas. Cuadernos de la Escuela Diplomática*, núm. 22, Madrid, pp. 51-54.
- DURÁNTEZ PRADOS, F. Álvaro (2003), «La ampliación de la Comunidad Iberoamericana», en Fraerman, Alicia (ed.), *Inclusión social y desarrollo. Presente y futuro de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, Comunica, pp. 46-49.
- (2003), «Posibles pautas preliminares sobre la vinculación de nuevos participantes al sistema iberoamericano», en *Planteamientos para la reformulación del sistema de Cumbres Iberoamericanas. Cuadernos de la Escuela Diplomática*, núm. 22, Madrid, pp. 95-99.
- IV Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector (1998), *Hacia un nuevo contrato social para el siglo XXI. Memorias*, Buenos Aires.
- V Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector (2001), *Lo público, una pregunta desde la sociedad civil. Memorias*, Bogotá.
- VI Encuentro Iberoamericano del Tercer Sector (2003), *Economía y Tercer Sector*, Madrid.
- FERNÁNDEZ SANTAMARÍA, M.^a Rosario (2002), «Programas de cooperación educativa de las Cumbres Iberoamericanas», en Mallo, Tomás y Ruiz Jiménez, Laura (coords.), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, AIETI/Instituto Ortega y Gasset, pp. 59-73.
- (2003), «Sistema de cooperación iberoamericana», en *Planteamientos para la reformulación del sistema de Cumbres Iberoamericanas. Cuadernos de la Escuela Diplomática*, núm. 22, Madrid, pp. 55-61.
- FERRER, Aldo (1997), «Iberoamérica: una nueva sociedad. Los cambios recientes», en Levaggi Mendoza, Héctor (comp.), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones en la Casa de América*, Madrid, Casa de América, pp. 37-44.
- FOX QUESADA, Vicente (2003), «Una Comunidad Iberoamericana de Naciones», en Fraerman, Alicia (ed.), *Inclusión social y desarrollo. Presente y futuro de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, Comunica, pp. 36-39.

- FRAERMAN, Alicia (ed.) (1994), *Iberoamérica, una comunidad*, Madrid, Comunica.
- (ed.) (1996), *Seis cumbres, una comunidad*, Madrid, Comunica.
- (ed.) (1997), *Ética en la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, Comunica.
- (1997), «La razón de ser de las comunidades latinoamericana e iberoamericana de naciones», en Fraerman, Alicia (ed.), *Ética en la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, Comunica, pp. 10-20.
- (ed.) (1998), *Globa-regulación. El desafío del siglo XXI*, Madrid, Comunica.
- (1998), «Íbero y Latinoamérica, dos comunidades en el ámbito mundial», en Fraerman, Alicia (ed.), *Globa-regulación. El desafío del siglo XXI*, Madrid, Comunica, pp. 166-174.
- (ed.) (1999), *Iberoamérica, el desafío de gobernar la globalización*, Madrid, Comunica.
- (1999), «¿Existe Iberoamérica? Hechos, dudas y contradicciones sobre Latino e Iberoamérica», en Fraerman, Alicia (ed.), *Iberoamérica, el desafío de gobernar la globalización*, Madrid, Comunica, pp. 156-164.
- (ed.) (2002), *Iberoamérica ante la crisis global*, Madrid, Comunica.
- (ed.) (2003), *Inclusión social y desarrollo. Presente y futuro de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, Comunica.
- (ed.) (2004), *Educación para construir el futuro. XIV Cumbre Iberoamericana*, Madrid, Comunica.
- FRERES, Christian (2002), «Las organizaciones cívicas ante las Cumbres Iberoamericanas», en Mallo, Tomás y Ruiz Jiménez, Laura (coords.), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, AIETI/Instituto Ortega y Gasset, pp. 95-102.
- GALISONGA JORDÁ, Albert y CAMPS MIRABET, Nuria (1996), «La Comunidad Iberoamericana de Naciones en la perspectiva del derecho internacional», en Roy, Joaquín y March, Juan Antonio (eds.), *El espacio iberoamericano*, Barcelona, Centro de Estudios Internacionales (CEI), Universidad de Barcelona/Instituto de Estudios Ibéricos, Universidad de Miami, pp. 55-99.
- GALVANI, Victoria (1987), *El Rey y la Comunidad Iberoamericana. La filosofía y las tesis del iberoamericanismo de España en el reinado de Juan Carlos I*, Madrid, Fundación CIPIE.
- GAMA, Jaime (1998), «La comunidad iberoamericana ante el desafío de la globalización», en Fraerman, Alicia (ed.), *Globa-regulación. El desafío del siglo XXI*, Madrid, Comunica, pp. 116-118.
- GARCÍA CASAS, Fernando (2003), «Una tarea iberoamericana», en Fraerman, Alicia (ed.), *Inclusión social y desarrollo. Presente y futuro de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, Comunica, pp. 189-195.
- (2003), «Compartir Iberoamérica», en *Planteamientos para la reformu-*

- lación del sistema de Cumbres Iberoamericanas. Cuadernos de la Escuela Diplomática*, núm. 22, Madrid, pp. 41-48.
- (2004), «Cambiar para seguir», en Fraerman, Alicia (ed.), *Educación para construir el futuro. XIV Cumbre Iberoamericana*, Madrid, Comunica, pp. 173-178.
- GARCÍA PÉREZ, Rafael (1999), «Las interferencias nacionales a la creación de un espacio común iberoamericano», en *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, pp. 311-320.
- GRASA, Rafael (2001), «La política exterior española hacia América Latina: tendencias recientes y proyección hacia el futuro», *Afers Internacionals*, núm. 44-45, pp. 65-83.
- GROS ESPIELL, Héctor (1997), «La idea actual de la integración iberoamericana», en Levaggi Mendoza, Héctor (comp.), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones en la Casa de América*, Madrid, Casa de América, pp. 183-186.
- GUEDÁN, Manuel (1991), *Las ONG en la perspectiva de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL.
- HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Jesús María (2002), «La Cumbre Iberoamericana», en Fraerman, Alicia (ed.), *Iberoamérica ante la crisis global*, Madrid, Comunica, pp. 100-102.
- IMAZ, Cecilia (1991), «La I Cumbre Iberoamericana», *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 32-33, pp. 14-16.
- INSULZA, José Miguel (1996), «Desarrollo con equidad desde la perspectiva iberoamericana», en Fraerman, Alicia (ed.), *Seis cumbres, una comunidad*, Madrid, Comunica, pp. 60-62.
- LAFER, Celso (1994), «Prólogo», en *Tercera Cumbre Iberoamericana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- LAGO CARBALLO, Antonio (1998), «Comentarios a la Declaración de Viña del Mar. VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno», *Cuadernos de Estrategia* (CESEDEN), núm. 92, pp. 267-283.
- LAGUNA SANQUIRICO, Francisco (1998), «La enseñanza militar instrumento de cooperación iberoamericana», *Cuadernos de Estrategia* (CESEDEN), núm. 92, pp. 287-315.
- LAIGLESIA, Juan Pablo de (2004), «Las Cumbres como mecanismo de cooperación política de la Comunidad Iberoamericana», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 126, pp. 67-92
- (2005), «La cooperación iberoamericana», *Tribuna Americana*, núm. 5 (en prensa).
- LEVAGGI MENDOZA, Eduardo (comp.) (1997), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones en la Casa de América*, Madrid, Casa de América

- LIZCANO PELLÓN, Manuel (1998), «Las seis primeras Cumbres Iberoamericanas, análisis de una refundación histórica», *Cuadernos de Estrategia* (CESEDEN), núm. 92, pp. 81-118.
- LOHLÉ, Juan Pablo (1992), «De Guadalajara a Madrid. Desarrollo y perspectivas de la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno», *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 4, pp. 31-34.
- LOZANO ESCRIBANO, Tomás (1998), «La concertación en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno», *Cuadernos de Estrategia* (CESEDEN), núm. 92, pp. 321-346.
- (1998), «Documento de conclusiones de la VII Cumbre Iberoamericana. Significado de la Declaración de Margarita», Madrid, *Cuadernos de Estrategia* (CESEDEN), núm. 97, pp. 221-222.
- LOZOYA, Jorge Alberto (2002), «La Cumbre de Lima y los avances de la cooperación iberoamericana», en Mallo, Tomás y Ruiz Jiménez, Laura (coords.), *El Sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, pp. 15-20.
- (2003), *La miel de la piedra. Reflexiones sobre la invención de Iberoamérica*, Madrid, Lunweg Editores/SECIB.
- (2005), «La Secretaría General Iberoamericana: una nueva etapa en el desarrollo de la institucionalidad regional», *Tribuna Americana*, núm. 5 (en prensa).
- MADRIGAL NIETO, Rodrigo (1997), «Los convenios de integración y la convergencia de bloques», en Levaggi Mendoza, Héctor (comp.), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones en la Casa de América*, Madrid, Casa de América, pp. 177-182.
- MALAMUD, Carlos (2004), «España y América Latina. Lo global y lo bilateral», *Política Exterior*, vol. XVIII, núm. 102, pp. 13-24.
- (2004), «América Latina y España. Relaciones manifiestamente mejores», *Nueva revista de Política, Cultura y Arte*, núm. 92, pp. 18-27.
- (2004), *España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral*, Madrid, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo núm. 58/2004 (23/11/2004).
- (2005), «Las Cumbres Iberoamericanas: en preparación de Salamanca, 2005». *Tribuna Americana*, núm. 5 (en prensa).
- (coord.) (2005), *La política española hacia América Latina: Primar lo bilateral para ganar en lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la independencia*, Madrid, Real Instituto Elcano.
- y MALLO, Tomás (2003), *La XIII Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz de la Sierra: algunos pasos significativos en la consolidación del sistema iberoamericano*, Madrid, Análisis del Real Instituto Elcano, núm. 155/2003 (31/XII/2003).

- y — (2004), *La Cumbre Iberoamericana de Costa Rica: ¿el declive de las cumbres o una cumbre en transición?*, Madrid, Análisis del Real Instituto Elcano, núm. 192/2004 (16/XII/2004).
- MALLO, Tomás (1997), «De las Cumbres Iberoamericanas a la articulación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones», *Revista Síntesis*, núm. 27-28, pp. 101-106.
- (2000), «Las Cumbres Iberoamericanas. Aproximación a un balance crítico», en Rojas Aravena, Francisco (ed.), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad/FLACSO Chile, pp. 43-62.
- (ed.) (2001), *España e Iberoamérica: fortaleciendo la relación en tiempos de incertidumbre*, Madrid, AIETI.
- (2002), «El Sistema de Cumbres Iberoamericanas y el nuevo multilateralismo», en Mallo, Tomás y Ruiz Jiménez, Laura (coords.), *El Sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, AIETI/Instituto Ortega y Gasset, pp. 35-41.
- (2005), «La participación de la sociedad civil en el sistema iberoamericano», *Tribuna Americana*, núm. 5 (en prensa).
- y Ruiz Jiménez, Laura (coords.) (2002), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, AIETI/Instituto Universitario Ortega y Gasset/AECL.
- MARCH PUJOL, Juan Antonio (1996), «La construcción del espacio iberoamericano», en Roy, Joaquín y March, Juan Antonio (eds.), *El espacio iberoamericano*, Barcelona, Centro de Estudios Internacionales (CEI), Universidad de Barcelona/Instituto de Estudios Ibéricos, Universidad de Miami, pp. 7-22.
- MARTÍNEZ, Antonia; CRESPO, Ismael y JEREZ, Ariel (1996), «Entre Europa e Iberoamérica: El discurso político de los gobiernos españoles», en Roy, Joaquín y March, Juan Antonio (eds.), *El espacio iberoamericano*, Barcelona, Centro de Estudios Internacionales (CEI), Universidad de Barcelona, pp. 103-116.
- MAYOR ZARAGOZA, Federico (1994), «Iberoamérica hoy», en Fraerman, Alicia (ed.), *Iberoamérica, una comunidad*, Madrid, Comunica, pp. 24-25.
- MAZO, Alfredo del (1994), «Los propósitos de la cumbre iberoamericana», en Fraerman, Alicia (ed.); *Iberoamérica, una comunidad*, Madrid, Comunica, pp. 103-104.
- MESA GARRIDO, Roberto (1989), *La idea de Comunidad Iberoamericana: entre la utopía y la historia*, Madrid, CEDEAL.
- (1997), «Iberoamérica y la Cumbre de Madrid», en Levaggi Mendoza, Héctor (comp.), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones en la Casa de América*, Madrid, Casa de América, pp. 19-24.
- MONTOBBIO, Manuel (2000), «El camino de la bicicleta. Sentidos, logros y retos de las Cumbres Iberoamericanas», en Rojas Aravena, Francisco

- (ed.), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad/FLACSO Chile, pp. 63-73.
- MORATINOS, Miguel Ángel (2005), «Salamanca 2005: reforzar los pilares del puente iberoamericano», *Tribuna Americana*, núm. 5 (en prensa).
- MOREIRA, Carlos (2003), «Planteamientos y conclusiones del grupo de reflexión», en *Planteamientos para la reformulación del sistema de Cumbres Iberoamericanas. Cuadernos de la Escuela Diplomática*, núm. 22, Madrid, pp. 77-82.
- (2005), «O actual processo de reforma do sistema ibero-americano: propostas, emendas e esperanzas», *Tribuna Americana*, núm. 5 (en prensa).
- OTERO, Jaime (2004), «La comunidad panhispánica. Para la proyección global del español», *Política Exterior*, vol. XVIII, núm. 101, pp. 32-39.
- PEÑA, Félix (1997), «La Conferencia Iberoamericana: un nuevo imaginario de concertación. Sistema latinoamericano, sistema panamericano y sistema iberoamericano», en Levaggi Mendoza, Héctor (comp.), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones en la Casa de América*, Madrid, Casa de América, pp. 169-176.
- PÉREZ ROQUE, Felipe (1999), «La IX Cumbre Iberoamericana y el contexto internacional actual», en Fraerman, Alicia (ed.), *Iberoamérica, el desafío de gobernar la globalización*, Madrid, Comunica, pp. 36-40.
- PICO DE COAÑA, Yago (1998), «La política exterior de España en América y las Cumbres Iberoamericanas», *Cuadernos de Estrategia* (CESEDEN), núm. 92, pp. 29-76.
- (2004), «El valor de los principios en la Comunidad Iberoamericana», *Cuadernos de Estrategia* (CESEDEN), núm. 126, pp. 143-201.
- (2005), «La identidad iberoamericana reflejada en las Cumbres», *Tribuna Americana*, núm. 5 (en prensa).
- PIÑEIRO, Manuel (2000), «La cultura en el centro de las Cumbres Iberoamericanas», en Rojas, Aravena, Francisco (ed), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad/FLACSO Chile, pp. 75-83.
- PIÑÓN, Francisco (1999), «La Comunidad Iberoamericana ante la IX Cumbre», en Fraerman, Alicia (ed.), *Iberoamérica, el desafío de gobernar la globalización*, Madrid, Comunica, pp. 119-120.
- (2003), «Reflexiones sobre una reformulación del espacio iberoamericano», en *Planteamientos para la reformulación del sistema de Cumbres Iberoamericanas. Cuadernos de la Escuela Diplomática*, núm. 22, Madrid, pp. 31-40.
- PORTALES, Ana María (2002), «El sistema iberoamericano y su institucionalización: ¿un proceso que avanza?», en Mallo, Tomás y Ruiz Jiménez, Laura (coords.), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance*

- de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, pp. 51-57.
- PRECIADO, Jaime y ROSALES, Jorge Abel (1997), «De Guadalajara a Miami: La contribución de las Cumbres Iberoamericanas y de las Américas al proceso de integración continental» en Preciado, Jaime y Rocha, Alberto, *América Latina: realidad, virtualidad y utopía de la integración*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, pp. 49-79.
- PRIETO DE PEDRO, Jesús (2003), «Propuesta de Convención o Carta Cultural Iberoamericana», en *Planteamientos para la reformulación del sistema de Cumbres Iberoamericanas. Cuadernos de la Escuela Diplomática*, núm. 22, Madrid, pp. 87-90.
- RAGGIO CACHINERO, Benito (2004), «Contribución militar a la Comunidad Iberoamericana de paz, seguridad y defensa», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 126, pp. 95-125.
- RIVA, Ion de la (1992), «Las cumbres iberoamericanas», *Política Exterior*, vol. VI, núm. 28, pp. 168-187.
- RODRÍGUEZ ZAPATERO, José Luis (2005), «Las perspectivas de las relaciones entre España y América Latina en la actual coyuntura internacional», *Quórum. Revista Iberoamericana*, núm.11, pp. 23-26.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (ed.) (1998), *Globalización, América Latina y la diplomacia de Cumbres*, Chile, FLACSO.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (1999), «Construyendo el multilateralismo cooperativo. El rol de la diplomacia de cumbres», *Revista Síntesis*, núm. 31-32, pp. 35-57.
- (ed.) (2000a), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad/FLACSO Chile.
- (2000b), «Introducción. Las Cumbres Iberoamericanas articulando una comunidad», en Rojas Aravena, Francisco (ed), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad/FLACSO Chile, pp. 11-25.
- (2000c), «La volatilidad financiera internacional y las Cumbres Iberoamericanas», en Rojas Aravena, Francisco (ed.), *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad/FLACSO Chile, pp. 133-147.
- (2000d), «Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo», en Rojas Aravena, Francisco (ed), *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, Caracas, Nueva Sociedad/FLACSO Chile, pp. 13-53.
- y MILET, Paz, (1998), *Diplomacia de cumbres: el multilateralismo emergente del siglo XXI*, Santiago, FLACSO.
- ROSENTHAL, Gert (1994), «La cumbre, un foco positivo», en Fraerman, Alicia (ed.), *Iberoamérica, una comunidad*, Madrid, Comunica, p. 28

- ROY, Joaquín y MARCH, Juan Antonio (eds.) (1996), *El espacio iberoamericano. Dimensiones y percepciones de la relación especial entre España y América Latina*, Barcelona, Centro de Estudios Internacionales (CEI), Universidad de Barcelona/Instituto de Estudios Ibéricos, Universidad de Miami. Ed. inglesa (1997): *The Ibero-American Space. Dimensions and perceptions of the special relationship between Spain and Latin America*, Iberian Studies Institute, University of Miami.
- ROYO, Arístides (1997), «La Comunidad Iberoamericana desde la encrucijada», en Levaggi Mendoza, Héctor (comp.), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones en la Casa de América*, Madrid, Casa de América, pp. 45-50.
- ROZENTAL, Andrés (1991), «La participación de España y Portugal en la I Cumbre Iberoamericana», *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 32-33, pp. 7-10.
- RUBIO CORDÓN, José Luis (1998b), «La Comunidad Iberoamericana: una causa», *Cuadernos de Estrategia* (CESEDEN), núm. 92, pp. 349-377.
- (1998), «La comunidad iberoamericana entre dos “98”», Madrid, *Cuadernos de Estrategia* (CESEDEN), núm. 97, pp. 69-88.
- RUIZ JIMÉNEZ, Guadalupe (2002), «Tras diez años de Cumbres Iberoamericanas», en Mallo, Tomás y Ruiz Jiménez, Laura (coord.), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, pp. 43-49.
- RUIZ JIMÉNEZ, Laura (2000), «Las Cumbres y los ciudadanos: imágenes en la prensa española de la Comunidad Iberoamericana de Naciones», en Mallo, Tomás y Ruiz Jiménez, Laura (coords.), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*. Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, pp. 83-93.
- SAMPER PIZARRO, Ernesto (1992), «La Cumbre Iberoamericana: una oportunidad para qué y para quién», *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 4, pp. 27-30.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio (1989), *La Commonwealth, la Communauté française y la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL.
- SANHUEZA, Raúl (1999), «Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada latinoamericana», *Revista Síntesis*, núm. 31-32, pp. 59-73.
- (2002), «El sistema de Cumbres Iberoamericanas», en Mallo, Tomás y Ruiz Jiménez, Laura (coords.), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, pp. 21-33.
- (2003), *Las Cumbres Iberoamericanas. ¿Comunidad de naciones o diplomacia clientelar?*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria/FLACSO.

- (2005), «Las Cumbres Iberoamericanas: consideraciones para su estudio», *Tribuna Americana*, núm. 5 (en prensa).
- SBERRO, Stephan (2005), «Las paradojas mexicanas en las Cumbres Iberoamericanas», *Tribuna Americana*, núm. 5 (en prensa).
- SEIXAS GORREA, Luis Felipe de (1994), «As Conferencias de Cúpula Iberoamericanas: um formato em busca de substancia», en Fonseca, Jr., Gelson y Nabuco de Castro, Sergio (orgs.), *Temas de política externa brasileira II*, vol. I, Brasília, Sao Paulo IPRI/Paz e Terra, pp. 147-165.
- SENADO DE ESPAÑA (1998), Informe de la ponencia: *La Comunidad Iberoamericana de Naciones: su consolidación a través de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno*, Madrid.
- SILVA-HERZOG, Jesús (1992), «Por una Comunidad Iberoamericana de Naciones», *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 4, pp. 69-70.
- SECIB (2001), *Balance y perspectivas de la cooperación iberoamericana. 1991-2001*, Madrid, SECIB.
- (2002), *2002. De Lima a Bávaro*, Madrid, SECIB.
- (2003), *El futuro de la cooperación iberoamericana*, Madrid, SECIB.
- SOLANA MADARIAGA, Javier (1994), «Ante la cuarta cumbre», en Fraerman, Alicia (ed.), *Iberoamérica, una comunidad*, Madrid, Comunica, pp. 15-16.
- SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo (2004), «Paz, seguridad y defensa en Iberoamérica. Una reflexión en común», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 126, pp. 14-41.
- TORREBLANCA, José (1997), «Cumbres, educación y democracia», en Fraerman, Alicia (ed.), *Ética en la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, Comunica, pp. 92-93.
- TORRES MURO, Federico (2004), «El papel de los servicios de inteligencia en la configuración de la Comunidad Iberoamericana de Naciones», *Cuadernos de Estrategia*, núm. 126, pp. 127-141.
- VALDÉS, Juan Gabriel (1992), «Ideas e intereses: el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones», *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 4, pp. 35-38.
- VILARIÑO PINTOS, Eduardo (1989), *El hecho iberoamericano en el derecho interno y convencional*, Madrid, CEDEAL.
- VILLALONGA, Fernando (1996), «Un balance de la cooperación en el marco de las Cumbres», en Fraerman, Alicia (ed.), *Seis cumbres, una comunidad*, Madrid, Comunica, pp. 98-103.
- ZEA, Leopoldo (1992), «Presentación», en *Primera Cumbre Iberoamericana*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. VII-XXIV.

AUTORES

Manuel Alcántara Sáez. Catedrático de Ciencia Política y Director del Instituto de Estudios de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Es especialista en política comparada latinoamericana y entre sus temas de investigación se encuentran los sistemas políticos y los partidos políticos de la región. Secretario general de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.

Celestino del Arenal Moyúa. Catedrático de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense. Codirector de la Maestría en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Autor de numerosos estudios sobre teoría de las relaciones internacionales, pensamiento internacionalista español, Unión Europea, política exterior de España y relaciones internacionales de América Latina.

Isabel Castaño García. Profesora de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense. Está especializada en política exterior de España, de la que elabora periódicamente una crónica para la *Revista Española de Derecho Internacional*, y en relaciones exteriores de la Unión Europea.

Christian Freres. Investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (Madrid), asesor de la Agencia Española de Cooperación Internacional y docente en varios programas de postgrado. Anteriormente dirigió el Departamento de Investigación de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), Madrid, y fue director de su revista *Síntesis*. Especialista en relaciones internacionales y cooperación al

desarrollo. Es autor de numerosos artículos y capítulos de libros sobre diversos temas, particularmente sobre las relaciones europeo-latinoamericanas.

Fernando García Casas. Responsable de Planificación y Comunicación en la Secretaría de Cooperación Iberoamericana. Licenciado en Derecho y licenciado en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid. Diploma de Altos Estudios Europeos, Colegio de Europa (Brujas). Master of Arts, Fletcher School of Law and Diplomacy (Boston). Miembro de la Carrera Diplomática española. Destinos ante el Consejo de Europa, Israel y Naciones Unidas. Vocal asesor del Departamento Internacional del Gabinete del Presidente del Gobierno (1992-2000). Director general del departamento de Relaciones Informativas del Portavoz del Gobierno (2000-2002).

Carlos Malamud. Profesor de Historia de América de la Universidad Nacional de Educación a Distancia e Investigador Principal para América Latina del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Autor de numerosos estudios sobre América Latina. Colabora habitualmente en diversos medios de prensa con comentarios sobre la realidad política latinoamericana.

Tomás Mallo Gutiérrez. Responsable del Programa de Estudios sobre América Latina de la Fundación Carolina. Licenciado en Filosofía por la Universidad Autónoma de Madrid. Docente en diferentes instituciones y universidades españolas y latinoamericanas e investigador y consultor para organismos nacionales e internacionales. Ha publicado diversos trabajos sobre las relaciones de España con América Latina y sobre cooperación. Ha sido miembro de las juntas directivas del CEEIB, la CONGDE, la ARCE, la FIRC y el Ateneo de Madrid, secretario general de AIETI y editor de la revista *Síntesis*.

Yago Pico de Coaña de Valicourt. Presidente del Consejo de Administración de Patrimonio Nacional. Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y Diplomado en Estudios Internacionales por la Escuela Diplomática. Ingresó en la Carrera

Diplomática en 1971. Ha tenido entre otros los siguientes destinos: Guatemala, Naciones Unidas, observador permanente alterno en la OEA, embajador de España en Colombia y Nicaragua, director general de Iberoamérica, embajador delegado permanente de España ante la UNESCO y embajador en Misión Especial para las Cumbres Iberoamericanas. Ha sido coordinador nacional en las cinco primeras Cumbres Iberoamericanas y participado en los procesos de paz de Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Colombia.

Francisco Rojas Aravena. Secretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Doctor en Ciencias Políticas, especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Es autor, coordinador o editor de más de 30 libros, ha contribuido con capítulos de libros en casi un centenar de ellos y sus artículos han aparecido en revistas científicas y profesionales.

José Antonio Sanahuja Perales. Profesor de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense. Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y vocal experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional). Es autor de libros y artículos sobre relaciones internacionales y cooperación al desarrollo y ha realizado estudios para instituciones como la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Departamento de Estudios de Intermón Oxfam.

Juan Ignacio Siles del Valle. Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia. Doctor en Literatura por la Universidad de Georgia. Fue responsable de Cooperación y coordinador nacional para las Cumbres Iberoamericanas, en representación de su país, y coordinador general de la XIII Cumbre Iberoamericana, de Santa Cruz de la Sierra.