

Las Cumbres Iberoamericanas.
¿Comunidad de Naciones o Diplomacia Clientelar?

© 2003, RAÚL ANDRÉS SANHUEZA CARVAJAL (Ed.)
Editorial Universitaria y FLACSO-Chile
Inscripción N° 135.015, Santiago de Chile.

Derechos de edición reservados para todos los países por
© EDITORIAL UNIVERSITARIA, S.A.
María Luisa Santander 0447.
Santiago de Chile.

www.universitaria.cl
editor@universitaria.cl

© FLACSO-Chile
Av. Dag Hammarskjöld 3269.
Vitacura, Santiago de Chile.
Teléfono: 290 02 00
Fax: 290 02 63

www.flacso.cl

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de la portada,
puede ser reproducida, transmitida o almacenada, sea por
procedimientos mecánicos, ópticos, químicos o
electrónicos, incluidas las fotocopias,
sin permiso escrito del editor.

ISBN 956-8244-04-2

Texto compuesto en tipografía *Palatino 11/13*

Diagramación interior: *Marcela Contreras, FLACSO-Chile*
Claudia Gutiérrez, FLACSO-Chile
Producción editorial: *Marcela Zamorano, FLACSO-Chile*

Se terminó de imprimir esta
PRIMERA EDICIÓN
de 700 ejemplares,
en los talleres de Imprenta Salesianos S.A.
Gral. Gana 1486, Santiago de Chile,
en octubre de 2003.

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

Raúl Andrés Sanhueza Carvajal

Las Cumbres Iberoamericanas

¿COMUNIDAD DE NACIONES O DIPLOMACIA CLIENTELAR?

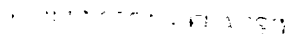


FLACSO-Chile



EDITORIAL UNIVERSITARIA

558c.



Flacc. Chile

ÍNDICE

<i>Resumen</i>	9
<i>Summary</i>	10
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1	
Las alternativas del multilateralismo	13
CAPÍTULO 2	
La iniciativa española de la Cumbre Iberoamericana	23
1. El esfuerzo unilateral de España	24
2. El esfuerzo de España. Factores globales y regionales que lo favorecieron	28
3. El desarrollo de la iniciativa	34
CAPÍTULO 3	
El desarrollo de la Cumbre Iberoamericana	37
1. Generalidades	37
2. Las Cumbres Fundacionales (1991-1992)	38
2.1. La Cumbre de Guadalajara	40
2.2. La Cumbre del Quinto Centenario (Madrid)	43
3. La orientación temática y los primeros síntomas de agotamiento (1993-1994)	48
3.1. La Cumbre del Desarrollo Social (Salvador de Bahía)	49
3.2. La Cumbre Económica y Comercial (Cartagena de Indias)	52

4. El latinoamericanismo y la institucionalización descentralizada (1995-1996)	55
4.1. La Cumbre Educativa (San Carlos de Bariloche)	55
4.2. La Cumbre de la Cooperación Política (Santiago y Viña del Mar)	63
5. El regreso de España y la orientación hacia la centralización (1997-2000)	67
5.1. La segunda Cumbre Política (Isla Margarita)	69
5.2. La Cumbre de la Globalización (Oporto)	70
5.3. La segunda Cumbre de la Globalización (La Habana)	73
6. El despliegue de la hegemonía española (2000-)	80
6.1. La Cumbre de la Niñez (Panamá)	84
6.2. La Cumbre del Balance (Lima)	98
6.3. La Cumbre del Turismo (Bávaro, República Dominicana)	103

CAPÍTULO 4

Conclusiones	109
1. Un diagnóstico	109
2. Una propuesta	118
<i>Bibliografía</i>	121

RESUMEN

El fin de la guerra fría significó, entre otros efectos, el desarrollo de instancias informales a través de las cuales el multilateralismo desarrolló la concertación política y la cooperación. La diplomacia de cumbres constituye un instrumento para fortalecer el diálogo político al más alto nivel, junto con cambios técnicos, las transformaciones doctrinales.

A los conceptos tradicionales de "alianza", "integración nacional" e "integración económica", la doctrina de las relaciones internacionales concibió las ideas de "sistema" y de "régimen" como hipótesis en las cuales los Estados actuaban conjuntamente sobre bases permanentes.

Las cumbres iberoamericanas se sitúan en el vértice de estas transformaciones; emergen como resultado de una obstinación política visionaria (del Estado español) y se configuran como el primero –y hasta ahora único– instrumento de concertación política que reúne a los Jefes de Estado y de Gobierno de habla castellana y portuguesa de América y Europa.

Este libro entrega una visión crítica sobre el mecanismo. Destaca que a doce años de su creación estas cumbres sufren de variadas dificultades que se expresan en su condición de "régimen enfermo o anómalo", caracterizado por la presencia hegemónica de una potencia débil y por el desinterés y la incomprensión que a su respecto existe en América Latina. A menos que se produzca una "refundación" del mecanismo, su inmovilismo parece aceptado por los Estados que la integran, más allá de declaraciones líricas. La renovación del mecanismo requiere renovar el accionar multilateral.

SUMMARY

The end of Cold War, among other effects, gave birth to informal entities throughout the multilateralism was able to develop areas for political agreement and cooperation. Thus, the so-called "Summit Diplomacy", was established as an instrument to strengthen political dialogue at the highest level, along with technical modifications, doctrinarian transformations took place.

Together with traditional concepts such as "alliance", "national integration" and "economic integration", Doctrine of International Relations formulated concepts such as "system" and "regime" as hypothetical basis on which States –together and constantly– operated.

The Ibero-American Summits are the vertex of these transformations. They emerge as a result of a visionary political obstinacy (by the Spanish State) and stands as the first –so far the only one– mechanism of political concertation that brings together Heads of State as well as Head of Government of Spanish and Portuguese-speaking countries from America and Europe.

This book presents a critic overview about the mechanism. It stresses that after twelve years, Iberoamerican Summits are suffering from a number of shortcomings that explicit its nature as a "sick and odd regime", featuring the hegemony of a weak power and the lack of interest and misunderstanding from Latin American countries. Unless the Iberoamerican Summit undergoes a reborn process, its immobility seems widely accepted by member States, in spite of mellifluous statements. The reborn of the mechanism requires a change at a multilateral level.

INTRODUCCIÓN

RAÚL ANDRÉS SANHUEZA CARVAJAL¹

Para alcanzar los objetivos antes mencionados hemos decidido establecer un diálogo al más alto nivel entre los países de Iberoamérica. Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Guadalajara, México, 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. Para ello nos reuniremos inicialmente en España el año próximo, en Brasil en 1993, en Colombia en 1994 y en Argentina en 1995. La celebración de estas reuniones permitirá avanzar en un proceso político y económico y cultural a partir del cual nuestros países podrán lograr juntos una mejor y más eficiente inserción en un contexto global en plena transformación. Expresamos la conveniencia de intercambiar información sobre el avance de los objetivos de esta Declaración antes de la próxima cumbre².

Este párrafo de la Declaración de Guadalajara, suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno de los 21 países soberanos de habla castellana y portuguesa de América y Europa³, dio nacimiento al primer foro multilateral al que asistían todos los Primeros Mandatarios de América

¹ Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Concepción (Chile), Diplomado por la Escuela Diplomática de España, la Academia Diplomática de Chile y el Instituto Internacional de Administración Pública (Francia), D.E.A. por la Universidad de París III (La Sorbonne Nouvelle), Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid (Especialidad en América Latina Contemporánea).

² Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1991*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 972.

³ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Latina (con excepción de Haití). Este primer ejemplo de “diplomacia de cumbres”⁴, de alcance regional ha constituido una experiencia importante para las diplomacias latinoamericanas en el último decenio.

A lo largo de estos años, los jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, España y Portugal han participado en once reuniones⁵, configurando un mecanismo evolutivo, susceptible de análisis histórico.

Este análisis comprende tres cuestiones: los parámetros teóricos del multilateralismo contemporáneo, la iniciativa española que desembocó en la creación de las Cumbres Iberoamericanas, y la evolución de este mecanismo desde el estadio de una reunión simétrica hasta un foro de carácter clientelar.

⁴ “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, los cuales diseñan, crean e intervienen en foros de mayor o menor amplitud en términos de sus participantes y de los temas que se abordan”. Francisco Rojas Aravena: “Rol y evolución de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 2000, p. 21.

⁵ Guadalajara (1991), Madrid (1992), Salvador de Bahía (1993), Cartagena de Indias (1994), San Carlos de Bariloche (1995), Santiago y Viña del Mar (1996), Isla Margarita (1997), Oporto (1998), La Habana (1999), Panamá (2000) y Lima (2001).

CAPÍTULO 1

Las alternativas del multilateralismo

La dimensión multilateral de las relaciones internacionales se desarrolló a principios del siglo XIX cuando a la perspectiva bilateral de las relaciones internacionales, se agregó una nueva dimensión que preveía la existencia de intereses compartidos y la consiguiente cooperación entre los Estados.

... el propio desarrollo de la sociedad de yuxtaposición condujo, desde principios del siglo pasado, al reconocimiento de intereses comunes entre los Estados, basados en la noción de interdependencia⁶. [Esta mutación] ... se ha materializado en dos grandes y fundamentales procesos de cambios ... (que) son, por un lado, el paso de la sociedad internacional a la sociedad mundial y, por otro, el paso del conflicto a la cooperación⁷.

El reconocimiento de la interdependencia y el desarrollo de la dimensión cooperativa tuvieron como efecto una nueva forma de diplomacia: la multilateral.

El equilibrio de las fuerzas y de los intereses obliga a cada Gobierno a tener en cuenta todas las actividades de sus interlocutores, reales o po-

⁶ José Antonio Pastor Ridruejo, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos, 6ª edición, 1996, p. 72. "La segunda estructura normativa, surgida en el siglo XIX y potenciada en el actual, tiene como base el principio de cooperación pacífica entre los Estados para el logro de ciertos objetivos comunes, en distintas esferas de interés ... A lo que cabe agregar, en la dimensión política, la existencia durante el siglo XIX de un sistema de consultas y reuniones entre las grandes potencias, el llamado Concierto Europeo...". Julio González Campos y otros, *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid, Editorial Civitas, 1998, p. 77.

⁷ Celestino Del Arenal, *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Editorial Tecnos, 3ª edición, 1994, p. 16. El agrega: "Hemos pasado en un período de tiempo inferior a un siglo de una sociedad internacional desintegrada, absolutamente regionalizada y anclada en problemas y estructuras que tenían a los Estados ..., como exclusivos referentes prácticos, que no teóricos, de las relaciones internacionales, a una sociedad mundial con gérmenes de integración universal y cuyos problemas y estructuras desbordan los referentes exclusivamente estatales. Hemos pasado de una sociedad internacional en la que los intereses comunes y solidarios brillaban en general por su ausencia a una sociedad mundial que encuentra precisamente en la afirmación de esos intereses comunes y solidarios su razón de supervivencia". Celestino Del Arenal, *Introducción a las relaciones internacionales*, op. cit., p. 16.

tenciales: en cierto modo tiene que manejar un abanico de bilateralidades, entre las cuales establece prioridades y compensaciones. En un mundo cada vez más estrecho y complicado, este comportamiento lleva a la superación constante de una relación cara a cara exclusiva entre los Estados. La negociación multilateral llega incluso a convertirse en la principal actividad diplomática de algunos de ellos, actividad a la cual las conferencias y las instituciones ofrecen o imponen un auténtico marco político y jurídico⁸.

¿Cómo se expresa la diplomacia multilateral?

Tradicionalmente, la doctrina entendía que esta acción se expresaba en acuerdos temporales originados en factores coyunturales; en este sentido, el juego de la balanza de poder conducía a que, bajos ciertas condiciones, los Estados actuaran temporalmente en conjunto cuando sus intereses u objetivos así lo aconsejaba. Las alianzas fueron la primera expresión de este multilateralismo.

El desarrollo de la interdependencia llevó a la doctrina a considerar, junto a las alianzas temporales, modelos de acción multilateral permanente, identificando situaciones en las cuales los actores internacionales prolongan en el tiempo su actuación conjunta.

En este marco, la doctrina ha estudiado preferentemente los siguientes fenómenos:

a) *Los procesos de 'reconstrucción' nacional*, que combinan la acción de una potencia hegemónica con el modelo de zollerverein, exitosamente conseguido en el siglo pasado por Alemania e Italia y que se intentó en América Latina.

Este modelo supone la restitución de una entidad social originaria, sobre la base de un proceso de construcción nacional, a partir de elementos catalizadores (acción de una potencia hegemónica local y de una unión aduanera), que actúan sobre una realidad cultural e histórica común preexistente. En América Latina, esta línea de pensamiento fue adoptada por intelectuales (Francisco Bilbao en Chile, Manuel Baldomero Ugarte en Argentina) y movimientos políticos (el APRA, la Acción Nacionalista Popular colombiana, el yrigoyenismo argentino, y algunos sectores del PRI mexicano)⁹.

⁸ Alain Plantey, *Tratado de Derecho Diplomático. Teoría y práctica*, Madrid, Editorial Trivium, 1992, p. 363.

⁹ Mónica Quijada, *Zollverein e integración sudamericana en la política exterior peronista, 1946-1955. Análisis de un caso de nacionalismo hispanoamericanista*, *Jahrbuch Für Geschichte*, Band 30, 1993.

b) *La cooperación altamente institucionalizada entre países industrializados según el modelo C.E.E.* Este modelo se caracteriza por la primacía de la formalidad, la obsesión por la igualdad económica y por comprender países de similar nivel de desarrollo.

c) *Los bloques regionales:* figuras propias de la política económica internacional post-crisis de 1973. A diferencia del modelo anterior, se caracterizan por un menor grado de institucionalización, por incluir Estados de distinto nivel de desarrollo, y porque la igualdad no constituye un imperativo. Es el caso de NAFTA, MERCOSUR o APEC¹⁰.

d) *Los subsistemas:* agrupaciones de Estados reunidos en torno a condicionantes objetivas y subjetivas, entre las cuales se cita:

1) que los actores regionales estuvieran geográficamente próximos (esta condición está implícita en el término “región”, e incluye la identificación de unidades diferenciadas; 2) que se reconozca a la región –tanto interna como externamente– como un área distintiva; y 3) que la interacción entre los actores y sus esquemas de relaciones muestre un grado de regularidad e intensidad (esta condición está implícita en el concepto de “subsistema” y es en parte sinónimo de la noción de integración). Un subsistema regional, entonces, consiste en un conjunto de Estados geográficamente próximos que interactúan regularmente y comparten hasta cierto punto un sentido de identidad regional, y es reconocido por actores exteriores¹¹.

Existe consenso en considerar que el elemento de menor importancia es el primero; las facilidades tecnológicas y el desarrollo de los trans-

¹⁰ Para la Conferencia Iberoamericana, esta posibilidad debe descartarse, pues ella no es un mecanismo de integración económica, ni reemplaza los distintos esquemas regionales de integración que reúnen a algunos de los Estados participantes en la Conferencia, entre sí o con otros Estados (España y Portugal integran la Unión Europea; México pertenece al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos de América y Canadá; Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay constituyen el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), al que están asociados Bolivia y Chile; Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela integran la Comunidad Andina (CAN); los países centroamericanos han conformado el Sistema de Integración Centroamericana (SICA); todos los países latinoamericanos están negociando un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) con Estados Unidos y Canadá, etc.). La Declaración de Guadalajara adelanta esta posición al señalar –punto 9– que “Estamos comprometidos en un proceso de profundos reajustes en nuestras economías con el objeto de lograr con eficiencia la recuperación y el crecimiento ... En nuestra región se han dado procesos sin precedentes tendentes a la integración económica gradual, regional y subregional ... Manifestamos nuestro decidido apoyo a los procesos de integración en curso tanto a nivel regional como subregional y nos proponemos seguir avanzando en este camino. Reiteramos que estos esfuerzos de integración son abiertos al resto del mundo”. Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1991*, op. cit., p. 967.

¹¹ George Pope Atkins, *América Latina en el Sistema Político Internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección de Estudios Internacionales, 1999, p. 46.

portes hacen que la limitante geográfica pierda entidad¹². Sin embargo, los elementos restantes (interacciones regulares e intensas y sentimientos de identificación y autopertenencia) conservan su trascendencia.

Especial importancia reviste la condición psicológica de identificación y de autopertenencia. Los actores deben considerarse como pertenecientes al subsistema, y los actores exteriores compartir esta visión, esto es, percibir al conjunto de los Estados miembros del subsistema como integrantes de tal entidad. Tal situación es clara en el caso del subsistema latinoamericano, donde

el sentimiento de solidaridad latinoamericana, que tiene un importante papel en la afirmación de América Latina en la escena internacional contemporánea, tiene, indudablemente, fuentes muy antiguas¹³.

e) *Los regímenes*, constituyen estructuras sociales destinadas a facilitar los objetivos exteriores de los Estados, mediante el establecimiento de normas que favorecen la cooperación internacional.

Los regímenes pueden ser definidos como grupos de principios implícitos o explícitos, normas, reglas, y procedimientos de toma de decisiones, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales. Los principios son actos de fe, causalidad, y rectitud. Las normas son parámetros de conducta definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son recetas específicas o prohibiciones de acción. Los procedimientos de toma de decisión son prácticas prevalecientes para hacer e implementar elecciones colectivas¹⁴.

¹² "... it is equally true that geographic boundaries are elastic and are altered by changes in technology and others factors". Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, edición reimpressa en 1995 [15ª edición], Cambridge University Press, 1995, p. 39.

¹³ Philippe Braillard y Mohammad-Reza Djalili, *Tiers Monde et Relations Internationales*, Fribourg, Masson, 1984, p. 28 [traducción del autor]. Los autores agregan: "La révolte contra la domination des métropoles ibériques donne, au XIX siècle toute sa force au sentiment d'une identité de l'Amérique latine ... Face aux massacres d'indigènes, à l'exploitation systématique des métropoles, se développe le sentiment puissant d'un destin commun". Philippe Braillard y Mohammad-Reza Djalili: *Tiers Monde et...*, *op. cit.*, p. 28. Por su parte, George Pope Atkins se refiere al mismo subsistema indicando "La conciencia regional es difícil de medir, pero la evidencia sugiere una fuerza en "contrafase" actuando sobre las relaciones latinoamericanas ... Hay gran diversidad ... pero también muestran una fuerte unión cultural e identidad mutua ... [que] es revelada más aún por la susceptibilidad de grupos políticos de un Estado con respecto a progresos de otros Estados". George Pope Atkins, *América Latina en el Sistema Político Internacional*, *op. cit.*, p. 51.

¹⁴ Stephen D. Krasner, "Structural causes and regime consequences: regimen as intervening variables", en Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, 5ª edición, Cornell University Press, 1989, p. 2 [traducción del autor].

A través del cumplimiento de las funciones para las que han sido creadas, estas estructuras proporcionan “bienes públicos” de una manera más eficiente que la que resulta de la acción autónoma de los Estados. Por ello:

El criterio principal para determinar la fortaleza o estabilidad de un régimen es la idea del bien público. El equilibrio de costos y beneficios asociados con un régimen, ya sea para la hegemonía o para los miembros más débiles, determinará si se mantienen satisfechos con el resultado. El costo y los beneficios están determinados, cuando ello es posible, por algunos criterios que miden la eficiencia en el reparto de bienes¹⁵.

La idea del “bien público” se origina en la economía liberal clásica¹⁶. La primacía del mercado no significa “irresponsabilidad del Estado”, encargado de proporcionar determinados “bienes colectivos”¹⁷ (defensa, orden, justicia, obras públicas) que posibilitan el funcionamiento de la economía.

En este sentido, se definen tres variables de cuyo desarrollo depende la estabilidad de un régimen; la primera se refiere a los principios que lo inspiran, la segunda, al interés propio de las unidades estatales, y la tercera, al poder nacional.

- Los principios son normas fundamentales del régimen, que limitan la autonomía de los Estados y hacen predecible su comportamiento; por

¹⁵ Ernst B. Hass, “Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes”, en Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, op. cit., p. 48 [traducción del autor].

¹⁶ “The hidden hand was Adam Smith’s most compelling construct: the good of all from the selfishness of each; there could be no more powerful defense of egoism. But Smith recognized that it was necessary for the state to provide certain collective goods ... Economists have pointed to the importance of state for establishing property rights and enforcing contracts; that is, creating conditions that prevent predatory as opposed to market behavior”. Stephen D. Krasner, “Structural causes and regime consequences: regime as intervening variables”, en Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, op. cit., p. 13.

¹⁷ “Según la formuló originariamente Kindleberger y luego la extendieron y modificaron otros autores y él mismo, la teoría de la estabilidad hegemónica sostiene que una economía de mercado abierta constituye un bien público o colectivo. Dicho bien ‘es de tal tipo que su consumo por parte de un individuo, una casa o una firma no reduce la cantidad disponible para otros consumidores potenciales’. Un ejemplo singularmente ilustrativo es una ruta o un camino. Sin embargo, como un individuo puede ‘consumir’ la mercadería sin pagar por él, los bienes colectivos tienden a ser escasos, a menos que los intereses de algún agente lo lleven a asumir una parte desproporcionada de los costos o que exista algún órgano (el gobierno por ejemplo) que pueda obligar a los consumidores a pagar por el bien”. Robert Gilpin, “Capítulo Tres: La dinámica de la economía política internacional”, en Robert Gilpin, *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990, p. 88.

ende, son una fuente de seguridad para Estados cuyo interés es mantener su posición de poder en el sistema internacional (como “*pacta sunt servanda*”)¹⁸. Desde este punto de vista, la función de los regímenes determina ciertas condiciones para que los “compromisos” genéricos puedan ser considerados principios de un régimen internacional.

En primer lugar, deben ser “temporalmente consistentes”, lo que supone la permanencia de los fundamentos invocados como principios; ello garantiza la previsibilidad de las conductas. Además, los principios deben guardar “coherencia” con las funciones que los Estados asignan al régimen internacional, esto es, las normas de base del régimen deben tener relación con su contenido y con las tareas que los Estados le asignan¹⁹.

Los principios también deben ser “coincidentes”; los Estados deben estar de acuerdo no sólo en su enunciado, sino también en su contenido. Por último, deben “estar garantizados”, el régimen debe contemplar mecanismos que aseguren su cumplimiento por los Estados²⁰.

- Respecto del interés nacional, cabe recordar que la complejidad del sistema internacional lleva a los Estados a aceptar la existencia de situaciones, en cuya virtud limitan la autonomía de su comportamiento para satisfacer ciertos intereses.

¹⁸ Hedley Bull se refiere a las “reglas”, definidas como principios imperativos generales que exigen o autorizan a determinadas categorías de personas o grupos comportarse de una manera también determinada. Abordando los distintos tipos de reglas, Bull distingue un conjunto de principios normativos fundamentales o constitucionales de las políticas mundiales (los Estados son las unidades de la sociedad internacional y deben conducirse, en sus interacciones, conforme a ciertos principios), las reglas de coexistencia que desarrollan estos principios (restringen el uso de la violencia en las políticas mundiales y se refieren al cumplimiento de los compromisos y el reconocimiento de la soberanía) y el complejo de reglas que regulan la cooperación. Cf. Hedley Bull: *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, 11ª edición, Hong Kong, Macmillan Education Ltd., 1988, pp. 9-10. Robert Keohane indica que “los regímenes deben abarcar principios (‘creencias de hecho, causalidad y rectitud’) y normas (‘patrones de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones’) tanto como reglas y procedimientos para toma de decisiones”. Robert Keohane, “Capítulo 5: La demanda de regímenes internacionales”, en Robert Keohane, *Instituciones Internacionales y Poder Estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 166.

¹⁹ En el régimen del Mar, los principios se referirán a las creencias de hecho relacionadas con las actividades marítimas, determinar si la conducción automotriz debe hacerse por la izquierda o por la derecha, no es coherente con la función del régimen. Asimismo, los principios del régimen de la Antártida tienen un ámbito espacial de aplicación determinado; un principio que se refiriera a limitar la libertad de navegación en el Canal de Panamá, no sería coherente con su función.

²⁰ Por ejemplo, no se puede hablar de la existencia de un régimen internacional que proteja la democracia, si dicho régimen no contempla la existencia de una “cláusula democrática”, en cuya virtud las infracciones a la democracia puedan ser prevenidas y sancionadas.

Dentro de ellas, se distinguen casos en los cuales los Estados pueden establecer vínculos de cooperación que vayan más allá de los acuerdos temporales. Arthur A. Stein diferencia los "dilemas de común interés" y "dilemas de común aversión", señalando que los primeros ocurren

... cuando las decisiones autónomas conducen a un resultado de equilibrio que es considerado como deficiente, por lo cual todos los actores preferirían un resultado distinto del de equilibrio²¹.

El aprovisionamiento de bienes comunes es un ejemplo clásico. Si todos los actores maximizan la explotación de este tipo de bienes, el resultado previsible será su agotamiento; en consecuencia, aunque la primera opción sería la explotación individual de estos bienes, la prudencia aconseja establecer mecanismos de colaboración para una explotación conjunta, que compatibilice el nivel de beneficio de cada actor con la preservación del recurso.

Al contrario de los dilemas de común interés, en que los actores tienen un interés común en asegurar un resultado particular, los actores involucrados en un dilema de común aversión tienen un interés común en evitar un resultado particular²².

- La última variable es el poder nacional. Aunque la anarquía conduce a la autosuficiencia de los Estados, en determinadas ocasiones ciertas unidades fundamentales del sistema utilizan su poder para asegurar resultados convenientes para todos. Charles Kindleberger enfatizó el papel que podía cumplir el poder para el logro de determinados objetivos generales del sistema internacional.

En 'El mundo en depresión', Kindleberger sostiene que la depresión de los años 30 podría haber sido prevenida por un efectivo liderazgo estatal. Un líder efectivo habría actuado como prestamista de último recurso y provisto un mercado para excedentes mercantiles. En el período de entreguerras los Estados Unidos eran capaces pero fueron renuentes a asumir este compromiso, y Gran Bretaña estaba dispuesta pero era incapaz. El resultado fue el caos económico²³.

²¹ Arthur A. Stein, "Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world", en David A. Baldwin, *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, 1993, p. 35 [traducción del autor].

²² Arthur A. Stein, "Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world", en David A. Baldwin, *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, op. cit., p. 38 [traducción del autor]. Stein cita las convenciones de tráfico aéreo que prescriben el uso del inglés como idioma subsidiario común.

²³ Stephen D. Krasner, "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", en Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, op. cit., p. 14 [traducción del autor].

A partir del análisis de los regímenes económicos internacionales, Kindleberger, Robert Gilpin y Stephen Krasner elaboraron la teoría de la “estabilidad hegemónica”, conforme a la cual una condición necesaria para la formación y mantención de un régimen (principalmente un sistema económico internacional liberal), es la existencia de un Estado que tenga capacidad y voluntad de dirigir el régimen, proporcionando bienes públicos²⁴, y ello conduzca a que otros Estados se integren al régimen²⁵.

La hegemonía o el liderazgo se basa en una creencia general en su legitimidad, al mismo tiempo que está constreñida por la necesidad de mantenerse; los otros Estados aceptan las reglas del Estado hegemónico a causa de su prestigio y status en el sistema político internacional²⁶.

Por ende, se requiere que el Estado hegemónico perciba que el costo de proporcionar bienes públicos para el funcionamiento del régimen es inferior a los beneficios que él mismo les reporta. Asimismo, se necesita que los otros Estados perciban que las acciones del Estado hegemónico también les benefician ya que si las consideran provechosas sólo para éste, se incentivan los comportamientos desleales hacia el régimen y su consiguiente debilitamiento.

Algunos autores plantean la situación del Estado hegemónico que privilegia sus intereses por sobre sus obligaciones hacia el régimen; en estos casos, se habla de una “potencia hegemónica depredadora”²⁷.

f) *La última figura se refiere a los “regímenes anómalos o patológicos”, situaciones en las cuales la multilateralidad no se ha producido y, por ende,*

²⁴ “Empires and dominant states supply public goods (security, economic order, etc.) that give other states an interest in following their lead”. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, op. cit., p. 30.

²⁵ “... the rule of the dominant power is frequently accepted because it provides certain public goods, such as a beneficial economic order or international security”. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, op. cit., p. 34.

²⁶ Robert Gilpin, “Capítulo tres: La dinámica de la economía política internacional”, en Robert Gilpin, *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*, con la colaboración de Jean M. Gilpin; traducción de Cristina Piña, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990, p. 87.

²⁷ “A partir de la guerra de Vietnam y siguiendo con la Administración Reagan, Estados Unidos se había convertido cada vez más en una ‘potencia hegemónica depredadora’ ... menos dispuesta a subordinar sus propios intereses a aquellos de sus aliados; por el contrario, tendió cada vez más a explotar su estatus hegemónico para sus propios propósitos estrechos. La política económica norteamericana, a los ojos de muchos extranjeros, pasó de un descuido benigno a uno maligno”. Robert Gilpin, “Capítulo nueve: La transformación de la economía política global”, en Robert Gilpin, *La Economía Política de las Relaciones Internacionales*, op. cit., p. 363.

subyace una “bilateralidad”. En estos casos, la multilateralidad formal –participación protocolar de los Estados– se ha conseguido; sin embargo, la multilateralidad sustancial (esto es, la incorporación efectiva de los regímenes a las políticas exteriores de los Estados) no ha ocurrido y, en consecuencia, se incrementan las conductas desleales hacia el régimen, configurando situaciones de esquizofrenia y de sublimación de la formalidad elegante.

Estos regímenes anómalos corresponden a lo que se podría concebir como “diplomacia clientelar”, cuando la hegemonía no resulta del juego del poder de los Estados, sino de un ejercicio indirecto, que se basa sobre el voluntarismo de una potencia hegemónica débil (incapaz de proporcionar bienes públicos suficientes), del desinterés de los restantes Estados, del desarrollo de vínculos de subordinación “soft” entre elites nacionales²⁸ y de la acción de una hegemonía depredadora.

²⁸ “... las elites gobernantes y las coaliciones de los Estados subordinados frecuentemente concluyen alianzas con los poderes dominantes e identifican sus valores e intereses con los de dichos poderes dominantes”. Robert Cox, *Production, power and world order: Social forces in the making of history*, New York, Columbia University Press, 1987, p. 7 [traducción del autor]. En este sentido, la hegemonía, “... significa más que el dominio de un único poder mundial. Significa dominación de un tipo particular en el que el Estado dominante crea un orden basado ideológicamente en una amplia medida en el consentimiento, funcionando de acuerdo con principios generales que, en los hechos, aseguran la continua supremacía del Estado rector o Estados y clases sociales dominantes, pero al mismo tiempo ofrecen en alguna medida posibilidades de satisfacción a los menos poderosos”. Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, op. cit., p. 30 [traducción del autor].

CAPÍTULO 2

La iniciativa española de la Cumbre Iberoamericana

La historia de la Conferencia Iberoamericana puede ser analizada desde una doble perspectiva: por una parte, alude a una estrategia del Estado español que promovió, desde 1976, el proyecto de convocar una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados soberanos de lengua castellana y portuguesa de América y Europa. Desde este punto de vista, la creación de la Conferencia Iberoamericana es un elemento de la política exterior española hacia América Latina²⁹, que alcanzó su resultado en 1991, con la Primera Cumbre Iberoamericana.

Desde una segunda perspectiva, la Conferencia Iberoamericana es un esfuerzo colectivo de 21 Estados que, en la década de los '90, articulan un mecanismo no formal de concertación y cooperación. En este marco, el año 1991 es uno de los hitos del desarrollo de un proceso,

²⁹ Que la doctrina y la administración española denominan "Iberoamérica". "En nuestra opinión éste será el concepto más adecuado para definir el área geográfica sobre la que España, la nueva España democrática, debe desarrollar una acción y utilizar unos medios diferentes a los que hasta 1975 se han aplicado en las relaciones con aquella parte del continente americano con la que nos sentimos más unidos, cultural e históricamente". Juan Carlos Pereira y Ángel Cervantes, *Relaciones Diplomáticas entre España y América*, Madrid, Editorial MAPFRE, 1992, p. 74. Sin embargo, existe una minoría que entiende que "... cuando utilizamos el término *Iberoamérica*, lo hacemos refiriéndonos, en primer lugar, al espacio que forman dos países europeos y diecinueve latinoamericanos, que tienen en común, entre otros, la utilización oficial de la lengua española y portuguesa; en segundo lugar, a las relaciones multilaterales entre dichos países, que participan en las Cumbres Iberoamericanas; y en tercer lugar, al sentido incluyente del término iberoamericano, pues como ha quedado explicado también son iberoamericanos España y Portugal ... En este sentido, no utilizamos el término *Hispanoamérica*, dado que no abarca a los países lusófonos en las perspectivas contempladas; y sí el término *Latinoamérica* o *América Latina*, porque es el que adoptan aquellos diecinueve países para denominarse a sí mismos como área geográfica y porque desde nuestra perspectiva conviene su utilización para definir la política exterior que España ejecuta en esa región". Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), *Elementos para una renovada política iberoamericana. España y América Latina en el Sistema Internacional*, Madrid, Editorial Síntesis, 2000, p. 15.

cuyo resultado debe ser apreciado desde una visión más amplia. Esta segunda concepción presupone la primera.

... por parte española desde 1976 se ha formulado y desarrollado un proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, estableciendo sus principios inspiradores, perfilando sus características y poniendo en marcha dinámicas que permitan su progresiva afirmación. Sin embargo, no se ha propuesto un diseño concreto y específico de articulación jurídico-formal de dicho proyecto³⁰.

Referirse a la proto-historia de la Cumbre Iberoamericana supone aludir a la política latinoamericana de España posterior a 1976, formulada en el contexto de la transformación de este país de un régimen dictatorial aislado a un Estado democrático, plenamente integrado al sistema internacional y al subsistema europeo. En este marco, las autoridades españolas configuraron una nueva diplomacia que consideraba las consecuencias del ascenso de España del rango de potencia “pequeña” a potencia mediana³¹. Esta estrategia se benefició de la acción de factores que, actuando en el ámbito del sistema internacional y del subsistema latinoamericano, la hicieron viable.

1. EL ESFUERZO UNILATERAL DE ESPAÑA

A principios de los años '80, se suscitó un debate acerca de si la transición democrática había introducido cambios profundos en la política exterior española. Autores como Francisco Aldecoa advirtieron que, más que transformaciones, lo que se produjo fue la explotación de nuevas oportunidades. De acuerdo con esta opinión,

³⁰ Celestino del Arenal, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense, 1994, p. 170.

³¹ En 1983, Juan Carlos Pereira expresaba: “Podemos calificar a España dentro de la política internacional contemporánea, como una *pequeña potencia*, si no territorial sí políticamente. Esta situación es la de ‘aquellas potencias que carecen de recursos y capacidad para representar un papel internacional independiente’. Nuestro país, recordemos, presenta una debilidad económica que la hace dependiente del exterior, se encuentra intervenida por el capital extranjero, presenta una debilidad militar, la clase dirigente tiene un carácter inhibitor y se muestra abierta a las presiones de las potencias con mayores recursos. Estos condicionamientos han hecho que, a diferencia de los siglos anteriores, nuestra actuación en el contexto internacional se haya limitado a unos centros concretos y limitados, y cuando nuestra acción exterior emprende una acción exterior distinta, siempre lo hace con la aprobación de las grandes potencias”. Juan Carlos Pereira, *Introducción al estudio de la política exterior de España (siglos XIX y XX)*, Madrid, Akal Editor, 1983, pp. 85-86.

En materia de política exterior no ha existido una ruptura en el paso de la Dictadura a la Democracia, no sólo porque la política exterior tiene su autonomía, su propia racionalidad, sino también porque esa ruptura ya se había producido en la década de los sesenta, tanto con la política exterior anterior como con el régimen que la sustentaba³².

Sin embargo, parece más adecuado concluir que la política exterior de España experimentó un cambio cualitativo con el advenimiento del régimen democrático. Por una parte, la transición permitió al gobierno español hacer de los principios de democracia y respeto de los derechos humanos elementos esenciales de su política exterior; con ello, la vinculación entre España y el mundo, incluyendo América Latina, adquirió elementos substantivamente diferentes a los existentes hasta entonces. Por otra parte,

La transición española –fundada sobre la más amplia amnistía– y logros en política exterior, como el ingreso a la Comunidad Económica Europea (CEE), originaron un cambio significativo en la imagen que los latinoamericanos tenían de España³³.

Además la transformación iniciada en 1976 permitió una mayor autonomía de la política exterior española, incluyendo su relación con América Latina.

La vieja España marginada del franquismo debió primero abandonar su fatuo “destino manifiesto” y ajustarse a las expectativas de Occidente respecto de cuál debía ser su sistema político. Luego se integró a la OTAN y a Europa. A partir de esta hiperadaptación comenzó a ganar prestigio gracias a su exitosa democratización y a su creciente progreso económico. En función de este prestigio (conseguido gracias a su adaptación y no mediante confrontaciones) ha ganado un limitado margen de maniobra en el que puede operar prudentemente sin costos. Pero creo que no es excesivamente

³² Francisco Aldecoa Luzárraga, “Una aproximación a la política exterior de España: el primer lustro constitucional (1978-1983)”, en AA.VV., *Pensamiento Jurídico y Sociedad Internacional. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Universidad Complutense, 1986, volumen 1, p. 102.

³³ Raúl Sanhueza, “Las Cumbres Iberoamericanas. Una visión latinoamericana” en *Síntesis*, Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas: N°s 31-32. *El nuevo multilateralismo y las políticas exteriores de América Latina*, Madrid, pp. 62-63. En el mismo sentido, “... partimos de la consideración de que España constituye una referencia doble para América Latina: por una parte, una referencia política, a finales de los años setenta, cuando el proceso de transición democrática se expande en los países de Latinoamérica, bajo regímenes autoritarios, y por otra, una socioeconómica, en la década actual”. Juan Antonio March, “España y América Latina”, *Política Exterior*, N° 52, vol. X, julio/agosto 1996, pp. 162-163.

osado decir que ese margen de maniobra libre de costos desaparecería si se fuera de la OTAN ... En el contexto de su democracia, de su progreso y de su pertenencia a la OTAN, Felipe González puede incluso argüir en Washington que su política testimonial en América Central es un tributo que debe pagar a la izquierda, internamente en España, para no aumentar la oposición a su militancia en la OTAN³⁴.

Este proceso tuvo su expresión sobresaliente en el ingreso de España a la Comunidad Económica Europea (CEE), que acrecentó el peso relativo de España, y planteó la necesidad de equilibrar su acción exterior, excesivamente inclinada hacia Europa³⁵.

En este marco, se diseñó una política hacia América Latina que se definió como "política de Estado", en cuya formulación e implementación la Corona jugó un papel destacado³⁶.

El carácter de política de Estado y de pueblos ha sido precisamente desarrollado, en sus principios inspiradores, por el Rey desde el mismo año 1976. Sus declaraciones, en este punto, marcan la existencia de una clara línea de coherencia y continuidad en la concepción iberoamericana de la Corona. Sobre la base de la existencia de tres raíces comunes con Iberoamérica: historia, lengua y cultura y de la afirmación de los ideales de libertad, justicia y paz, el Rey esboza toda una concepción del orden internacional, en la que se inserta el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones. Sus principios inspiradores, aunque apuntados con anterioridad por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, el 20 de diciembre de 1976, en las palabras pronunciadas en el Palacio de Viana, en honor del Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, y por el en-

³⁴ Carlos Escudé, *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Editorial Planeta (Política y Sociedad), 1992, pp. 133-134.

³⁵ "Así, si bien de 1940 a 1960 nos cerramos frente al mundo; de 1960 a 1975 tuvimos que concentrarnos en el desarrollo nacional; de 1975 a 1982 la prioridad fue la transición política interna y de 1982 a 1992, el anclaje con Europa, al final de siglo ya podemos acometer a fondo la tarea de la nueva vinculación con América Latina". Juan Antonio March, "España y América Latina", *Política Exterior*, N° 52, vol. X, julio/agosto 1996, p. 161.

³⁶ El artículo 56.1 de la Constitución de 1978 define la Institución Real, señalando: "El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes". Enrique Sánchez Goyanes, *Constitución española comentada*, 20ª edición revisada y actualizada, Madrid, Editorial Paraninfo, 1994, p. 214. "El rey de España se convirtió, por medio de sus viajes, en el primer impulsor de la proyección española hacia Iberoamérica, permitiendo éstos que cristalizaran acuerdos concretos de cooperación con los países visitados". Silvia Enrich, *Historia diplomática entre España e Iberoamérica en el contexto de las relaciones internacionales (1955-1985)*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, p. 152.

tonces Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, el 25 de abril de 1977, en el discurso que pronunció ante el Presidente de México, han encontrado, sin embargo, en las palabras de la Corona su mejor y más clara expresión, sobre todo en el discurso pronunciado, el 9 de septiembre de 1977, en Caracas, ante la Comisión Delegada del Congreso Nacional de Venezuela³⁷.

Esta política ha obedecido a ciertos principios inspiradores, formulados por los gobiernos centristas y continuados por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE)³⁸.

Estos principios, sobre los que se edifica todo el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, son el principio de interdependencia³⁹, de credibilidad⁴⁰, el principio de continuidad⁴¹, el principio de indiscriminación⁴² y el principio de comunidad⁴³. A ellos hay que añadir, por su

³⁷ Celestino del Arenal y Alfonso Nájera, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, Edición CEDEAL, 1992, pp. 344-345.

³⁸ "Los Gobiernos democráticos, tanto centristas como socialistas, partiendo del hecho de que España y los países iberoamericanos constituyen una comunidad de hecho, tratarán de avanzar con un nuevo modelo de relaciones con Iberoamérica, basados en la democracia y el desarrollo, por un camino de cooperación y concertación que vaya articulando una comunidad de intereses, mutuamente beneficiosa para todos los integrantes". Celestino del Arenal, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, op. cit., p. 160. "Los grandes ejes de la política exterior de España son los mismos desde el inicio del cambio de régimen, tras el fin de la dictadura, del que vamos a celebrar, este año 2000 precisamente, el 25º aniversario. Los valores que defendemos, las áreas geográficas prioritarias para nuestra acción exterior y los intereses de cuya defensa y promoción nos ocupamos, están definidos y compartidos con un amplísimo acuerdo de las fuerzas parlamentarias, una vez superadas vacilaciones y rectificaciones pasajeras sobre nuestra alianza defensiva". "Comparecencia del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés Martín, ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado, para informar sobre las líneas generales de actuación de la Secretaría de Estado en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 2000*, op. cit., pp. 531-532.

³⁹ "... significa que la política iberoamericana se concibe de una forma global, integrada y solidaria ... Dicho principio traduce, así, la necesidad de atender armónica y globalmente la cooperación en todos los campos con Iberoamérica, pues, en última instancia, lo que inspira esa política, más allá de los intereses inmediatos y coyunturales, es la solidaridad". Celestino del Arenal, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, op. cit., p. 163.

⁴⁰ "... significa el compromiso público de que se pasa de una política de intenciones a una política realista de hechos y programas concretos de cooperación y concertación". Celestino del Arenal, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, op. cit., p. 163.

⁴¹ "... es consecuencia del anterior y responde al carácter de política de Estado que tiene la política iberoamericana de España". Celestino del Arenal, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, op. cit., p. 164.

⁴² "... es la consecuencia lógica del carácter de política de Estado que tiene la política iberoamericana de España, que hace que la misma trascienda las diferencias ideológicas y políticas y se mantengan relaciones con todos los países". Celestino del Arenal, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, op. cit., p. 164.

⁴³ "Por un lado, el principio de comunidad hace referencia y se asienta en las realidades históricas, lingüísticas y culturales que unen de hecho a España e Iberoamérica. Por otro, el principio de comunidad es el que expresa un objetivo de solidaridad, de concurrencia última de

trascendencia de cara a la realización del proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, en cuanto que define su dinámica política, un principio que está implícito en el principio de indiscriminación, pero, sobre todo, en el de comunidad, que es el principio de unidad en la diversidad⁴⁴, de unidad dentro del respeto a la soberanía, personalidad e intereses de cada Estado⁴⁵.

Dentro de esta política, España diseñó el proyecto de cumbres iberoamericana y lo propuso a Portugal y a los países latinoamericanos de habla castellana y portuguesa.

2. EL ESFUERZO DE ESPAÑA. FACTORES GLOBALES Y REGIONALES QUE LO FAVORECIERON

A principios de los años ochenta, que es cuando por parte española se empieza a plantear la oportunidad de celebrar una Cumbre Iberoamericana en torno a 1992, la posibilidad de que se celebrase una reunión de esta naturaleza y alcance y de que la Comunidad Iberoamericana obtuviese un cierto reconocimiento, aparecía en el horizonte de 1992 como algo remoto, casi imposible de lograr, en función del escenario internacional, de la diversidad y heterogeneidad de los países iberoamericanos y del todavía escaso nivel de las relaciones entre España e Iberoamérica. En este contexto, la realidad es que sólo la diplomacia española apostaba decididamente por este objetivo, sin que en esos momentos hubiera especial interés en los países iberoamericanos en apostar, más allá de la retórica, por el mismo⁴⁶.

España implementó su política latinoamericana aprovechando la transformación del sistema internacional, intervenida en 1989. En el

intereses compartidos, propio de una voluntad de cohesión, de unión, que es la que permitirá, superando las lógicas tensiones y fricciones nacidas de los intereses circunstanciales contrapuestos, avanzar hacia el futuro". Celestino del Arenal, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, op. cit., p. 164.

⁴⁴ "... supone el pleno reconocimiento de la soberanía, la diversidad, la heterogeneidad, la pluralidad de los países iberoamericanos, al mismo tiempo que afirma la unidad que define la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Este principio quiere marcar también diferencias claras con otros proyectos planteados en el pasado desde posiciones paternalistas, hegemónicas y no democráticas". Celestino del Arenal, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, op. cit., p. 165.

⁴⁵ Celestino del Arenal y Alfonso Nájera, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, op. cit., p. 345.

⁴⁶ Celestino del Arenal, "Las Cumbres Iberoamericanas: entre el agotamiento y la revitalización", en AA.VV., *La OEA, a sus cincuenta años, reflexiona ante el siglo XXI. Seminario sobre la Organización de Estados Americanos. Octubre 1998*, Madrid, Editorial Casa de América, 1999, p. 206.

ámbito global, el paso del bipolarismo rígido al unipolarismo imperfecto supuso un mayor margen de autonomía para los Estados periféricos, que pudieron desarrollar mecanismos de concertación y cooperación que atendieran a elementos distintos de la orientación ideológica y que no privilegiaran únicamente la seguridad;

... en la medida que durante los años ochenta el sistema bipolar rígido establecido a fines de la Segunda Guerra Mundial fue reemplazado por un sistema más flexible, los Estados pudieron alinearse en consideración a identidades distintas que la mera consideración político-ideológica. De la misma manera que el Grupo de Río fue la respuesta regional a la instalación en el subcontinente centroamericano de la lógica de guerra fría, la Conferencia Iberoamericana es heredera directa del orden internacional que la sucedió⁴⁷.

En el ámbito latinoamericano, este cambio fue acompañado por otras transformaciones: la primera fue el impulso democrático⁴⁸ que, comenzando en Perú (1978), se extendió a los restantes países gobernados por regímenes militares, hasta llegar en 1990 a sistemas democráticos en todo el subcontinente⁴⁹.

La convergencia política favoreció la concertación regional, que había comenzado a desarrollarse en los años '80 a raíz de la crisis centroamericana y de la deuda externa, y que permitió el relanzamiento de los diversos procesos de integración económica en el ámbito latinoamericano y de sus regímenes y subsistemas (MERCOSUR, G-3, Comunidad Andina)⁵⁰.

⁴⁷ Fabio Vio Ugarte, "Las Cumbres Iberoamericanas. Una visión estratégica", en Academia Diplomática de Chile, *Diplomacia*, N° 70, septiembre de 1996, p. 12. "La desaparición del enfrentamiento Este-Oeste, de la bipolaridad, el derrumbamiento de la Unión Soviética y del bloque comunista suponen el fin del escenario que había dominado el mundo desde el final de la II Guerra Mundial, y con ello, de la estabilidad y 'seguridad' que habían marcado las relaciones internacionales hasta entonces. Las superpotencias dejan de ejercer el férreo control anterior. El no alineamiento deja de tener sentido. Se incrementan la inestabilidad y el conflicto, pero al mismo tiempo se amplían los márgenes de autonomía de los actores internacionales y, en consecuencia, la necesidad o la posibilidad de un reacomodo o reubicación del propio escenario internacional". Celestino del Arenal, *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, op. cit., p. 240.

⁴⁸ Cuyos antecedentes fueron la revolución de los claveles en Portugal (1974) y la transición española (1975-1978).

⁴⁹ Técnicamente, los desplazamientos aéreos transcontinentales permitieron la celebración de cumbres desde los años '40. Sin embargo, entre 1945 y los años setenta, una cumbre iberoamericana habría supuesto la presencia de Francisco Franco o de Oliveira Salazar. Posteriormente, tal reunión habría requerido la asistencia de los diversos gobernantes militares latinoamericanos.

⁵⁰ Celestino del Arenal alude también al "... proceso de diversificación de las relaciones internacionales respecto de Estados Unidos, que los países iberoamericanos habían emprendido decididamente ya en la década de los setenta, encuentra en el nuevo escenario internacional nuevas y mayores posibilidades". Celestino del Arenal, *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, op. cit., pp. 240-241.

Sin embargo, y ello constituyó otro factor que favoreció el empeño español, a principios de 1990 no existía un mecanismo de diálogo político que reuniera a todos los Estados latinoamericanos. Aunque el proceso de reaprendizaje de la concertación regional había experimentado un considerable impulso, expresado en la consolidación del Grupo de Río, hasta el año 2000 participaron en él solo los países sudamericanos, México y Panamá.

América Central se encuentra representada por el país de esa área que actúe como coordinador del proceso de integración, su secretaría pro tempore. Los países caribeños se hacen representar a través de quien presida el CARICOM⁵¹.

Ello hacía que los países centroamericanos y República Dominicana quedaran excluidos de participar directamente en los mecanismos de concertación latinoamericanos. Para estos países, la invitación española revestía un atractivo suplementario.

Con mayor urgencia, Cuba asignaba especial importancia a la creación de un foro que le permitiría romper su aislamiento, luego del desmoronamiento de los socialismos europeos, estableciendo una vinculación multilateral con las economías más importantes de América Latina⁵².

En el ámbito subregional y bilateral, se registraron otros procesos de alcance más restringido. Debe destacarse el valor añadido que representó para España el ingreso a la OTAN y el establecimiento de relaciones amistosas con los Estados Unidos. Ser aliado confiable de la única superpotencia sistémica y potencia hegemónica del Hemisferio Occidental, dio a España considerables facilidades para su política latinoamericana.

Una segunda cuestión fue el mejoramiento de las relaciones entre España y Portugal gracias a las transiciones democráticas en ambos países y a la común adhesión a la CEE. Este proceso favoreció la eliminación de desconfianzas y generó una dinámica de cooperación entre

⁵¹ Paz Milet y Francisco Rojas Aravena, "Diplomacia de Cumbres: el multilateralismo emergente del siglo XXI", en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Santiago, Flacso-Chile, 1998, p. 216.

⁵² "... ante los cambios generados en el entorno internacional por la desaparición del bloque soviético y de la propia URSS, con sus efectos negativos sobre la economía cubana, la política exterior de la isla se reorientó hacia la búsqueda de espacios de reinserción y de nuevas alianzas en el contexto latinoamericano y caribeño. Fueron muy claras las primeras iniciativas en este sentido en el ámbito multilateral, pues se aprovechó la inclusión de Cuba en espacios y foros multilaterales regionales donde no participaba Estados Unidos". Serbin Andrés, "Lejos de Dios y demasiado cerca de ... La política exterior de Cuba hacia América Latina y el Caribe", *Foreign Affairs en español* (México), volumen 1, N° 3, otoño-invierno 2001, p. 45.

ambas diplomacias⁵³. Asimismo, puso en relieve la convergencia entre el interés español de asociar la lusofonía a su proyecto para América Latina, con el deseo portugués de enriquecer sus lazos con el subcontinente, complementando la relación bilateral existente con Brasil.

Un tercer factor fue la convergencia del interés español con los objetivos políticos de México⁵⁴. A fines de los '80, el gobierno mexicano desarrollaba un profundo programa de reformas originado en la crisis económica que había vivido el país a principios del decenio.

El presidente Miguel de la Madrid adoptó nuevas medidas que su sucesor Carlos Salinas amplió hasta dar lugar a una redefinición en gran escala de los objetivos, prácticas e identidad mexicanos: el esfuerzo más radical por cambiar desde la Revolución de 1910. En efecto, Salinas se convirtió en el Mustafá Kemal de México. Atatürk promovió el laicismo y el nacionalismo, temas dominantes en el Occidente de su tiempo; Salinas promovió el liberalismo económico, uno de los dos temas dominantes en el Occidente de su tiempo (el otro, la democracia política, no lo adoptó). Como en el caso de Atatürk, estas opiniones eran ampliamente compartidas por las elites políticas y económicas, muchos de cuyos miembros, como Salinas y De la Madrid, habían sido educados en los Estados Unidos⁵⁵.

La transformación se tradujo en medidas económicas (reducción de la inflación, de los aranceles y de las subvenciones, reestructuración de la deuda exterior, privatizaciones e incentivos a la inversión extranjera), políticas (debilitamiento del poder sindical) y sociales (implementación de esquemas liberales de lucha contra la pobreza), dentro de las

⁵³ "Si alguien se atreviese a decir que la relación de España y Portugal no mejoró, en términos cuantitativos y cualitativos, desde la integración en la Comunidad, estaría prestando un mal servicio a la Historia. Mejoró cuantitativamente, mejoró cualitativamente, mejoró en la coordinación y en la percepción que se puede tener de los problemas internacionales". "Entrevista al Presidente del Gobierno, Felipe González, en el diario portugués 'Público' (22-2-92)", en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 102.

⁵⁴ Esta convergencia actuó junto con otros factores. "Uno de los más importantes es la cercanía personal, incluso intelectual, entre el actual equipo de Gobierno mexicano y el español. El Rey y Felipe González mantienen una muy buena comunicación con Carlos Salinas de Gortari. En segundo lugar, los empresarios españoles están convencidos de que con México se puede trabajar, porque existe una relación económica que funciona. Además, España ha demostrado que para México es un amigo fiable en la C.E. Todo este conjunto de cosas ha generado una relación que no sólo es privilegiada, sino fraterna. Eso ha permitido el proceso de las cumbres iberoamericanas, sin precedentes en nuestra historia común". "Entrevista al Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, en el Diario 'Ya' (8-3-92)", en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, op. cit., p. 230.

⁵⁵ Samuel P. Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica S.A., 1997, p. 177.

cuales se comprendió una nueva relación entre México y los Estados Unidos, su principal socio comercial y primer inversor⁵⁶.

En 1989, México comenzó a negociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA) con Estados Unidos y Canadá⁵⁷.

Este proceso reviste cierta similitud con el realizado por España a partir de 1975; sin embargo, mientras la decisión de la elite española contaba con el apoyo del país y con la simpatía de las sociedades europeas, en México pervivían sectores hostiles a la transformación. Por ello, la nueva forma de inserción del país en el sistema internacional planteaba, con urgencia, la exigencia de reequilibrar las relaciones exteriores, reforzando los ejes latinoamericano y europeo⁵⁸.

Este contexto hizo al gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari particularmente receptivo al establecimiento de un mecanismo de concertación que: 1) Permitía establecer una colaboración particular con España⁵⁹ y, por su intermedio, con la Comunidad Económica Europea, 2) Reunía al conjunto de los Estados latinoamericanos, y 3) Daba satisfacción a sectores de la elite intelectual y social mexicana que postulaban una senda nacionalista y proteccionista de carácter latinoamericana, o promovían la creación de una relación especial con los países ibéricos.

⁵⁶ "... desde los años setenta, México ha mantenido un promedio de más del 60% de su comercio con EE.UU. y para EE.UU., México es su tercer socio comercial desde entonces". Lourdes Arce Rodríguez, "México y la Comunidad Iberoamericana", en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 2000, p. 87.

⁵⁷ "Lo mismo que las reformas de Atatürk se proponían transformar Turquía, país musulmán de Oriente Próximo, en un país laico europeo, las reformas de Salinas se proponían cambiar México, país latinoamericano, en un país norteamericano". Samuel P. Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, op. cit., p. 177.

⁵⁸ Durante los años ochenta, México había establecido los primeros elementos de esta diversificación: en América Latina, su diplomacia había actuado en la creación de los Grupos de Contadora, de Río, el G-3, la Asociación de Estados del Caribe y estaba negociando acuerdos de libre comercio con varios países latinoamericanos. Asimismo, con la Comunidad Económica Europea estaba negociando el Acuerdo Marco de Cooperación que sería suscrito el 26 de abril de 1991 (el primer Acuerdo de Cooperación con la Comunidad Económica Europea se firmó el 15 de julio de 1975). Ambos textos en Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), *Europa-América Latina: 20 años de documentos oficiales (1976-1996)*, Madrid, IRELA, 1996, pp. 417-441.

⁵⁹ El eje hispano-mexicano ha sido una característica del funcionamiento de la Conferencia Iberoamericana y más allá. Desde la óptica española, debe recordarse que, con motivo de la detención del Senador Augusto Pinochet a solicitud del Poder Judicial español, la diplomacia española comunicó la noticia a sus colegas mexicanos, quienes, a su vez, la transmitieron al país directamente concernido. Mónica Pérez y Felipe Gertzen, *Augusto Pinochet: 503 días atrapado en Londres*, Santiago, Editorial Los Andes, 2000, 350 p. Desde la óptica mexicana, el programa de gobierno del Presidente Zedillo indicaba: "Nos proponemos promover la estrecha vinculación con España, no sólo en el ámbito bilateral sino en los foros subregionales de América Latina. México y España podrán ser puentes en el diálogo entre continentes y regiones económicas". Secretaría de Hacienda y Crédito Público: "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", en Edmundo Hernández-Vela: *Diccionario de Política Internacional*, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 615.

La reacción de las restantes potencias medias latinoamericanas estuvo determinada por otros factores. En el caso de Argentina, las tradicionales relaciones de amistad con España y el apoyo prestado a la oposición democrática durante el gobierno militar argentino, determinaron una reacción favorable a la iniciativa española, la cual se reforzaba por el peso de la cooperación cultural entre ambos países. Además, la diplomacia argentina percibía las ventajas que podía obtener de una mejor vinculación con Europa, a través de España y Portugal.

Más atemperada fue la reacción de Brasil. Aunque la diplomacia brasileña estaba transformando su perspectiva tradicional hacia un enfoque más abierto respecto del multilateralismo⁶⁰, Brasil no tenía ni la estrecha vinculación con España de Argentina, ni entendía realizar una adaptación a Occidente como México. Por el contrario, como único país con aspiración de liderazgo en América del Sur, desconfiaba de las aspiraciones españolas⁶¹.

Sin embargo, los responsables brasileños advirtieron la dificultad de oponerse a la creación de un mecanismo dirigido por España y México con el apoyo de Argentina y Portugal, y en cuyo desarrollo participaban agencias técnicas brasileñas, integradas en la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales para la Conmemoración del Quinto Centenario.

Además, Itamaraty percibió la importancia que, para España y México, revestía su participación en el proyecto de cumbres iberoamericanas –evitaba que éstas fueran un mero ejercicio hispánico– y comprendió que el proyecto podía ser útil para su política exterior.

... la cancillería brasileña, buscaba encontrar una nueva y más relevante posición para el país en los foros mundiales, a la altura de lo que consideraba ser una nueva dimensión internacional justificada por el tamaño del país, por las realizaciones sociales y culturales de su pueblo y por la importancia regional adquirida por la economía brasileña. Itamaraty ... buscaba atraer reuniones internacionales para que se realizasen en Brasil, como en aquella

⁶⁰ “Neste clima de grandes mudanças, que coincide com a substituição do governo de Sarney pelo de Fernando Collor de Melo, uma outra ótica vai passar a permear o relacionamento do Brasil com o mundo. As negociações do GATT no Uruguai, a proposta Iniciativas para as Américas de George Bush, o final do conflito Leste-Oeste e o Mercosul, entre outros factores, vão fazer com que a política externa brasileira veja na interdependência e na cooperação as diretrizes nas quais se deve apoiar para melhor se inserir mundialmente”, Shiguemoli Miyamoto, “O Brasil e as negociações multilaterais”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*, op. cit., p. 105.

⁶¹ España había prestado particular atención a sus relaciones bilaterales con Brasil. En 1987, el Instituto de Cooperación Iberoamericana participó en la restauración del centro histórico de la ciudad de João Pessoa; en 1990, el Presidente de Gobierno de España asistió a la toma de posesión del Presidente Fernando Collor de Melo, quien visitó oficialmente España en mayo de 1991.

época la CNUMAD [Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo], e iniciaba un cambio histórico de sus prioridades en América Latina, al negociar activamente lo que vino a ser MERCOSUR⁶².

Por ello, la participación brasileña en las cumbres puede entenderse como una reacción destinada a evitar su marginalización⁶³ de un mecanismo de concertación que no reviste una importancia permanente y significativa⁶⁴. Las prioridades de Brasil no incluyen la Conferencia Iberoamericana⁶⁵.

3. EL DESARROLLO DE LA INICIATIVA

El proyecto español se inició como una iniciativa sectorial relacionada con el Quinto Centenario del Descubrimiento de América/Encuentro de Dos Mundos⁶⁶. Esta celebración/commemoración tuvo una relación ambigua con la creación de las cumbres; por una parte, el Quinto Centenario fue una ocasión para celebrar el genio español y su aporte a la civilización y para expresar el nuevo papel internacional de España; en este sentido, excedió el marco propiamente iberoamericano. Al mismo tiempo, el Quinto Centenario fue concebido como una oportunidad para modernizar las relaciones de España con América Latina y para preparar el proyecto de las cumbres⁶⁷.

⁶² Carlos Moreira-García, "Las cumbres iberoamericanas", en Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Valladolid, *Foro Iberoamericano*, Valladolid, IEIP, 1999, p. 11.

⁶³ Esta participación reacia ha sido característica. La actuación de Brasil no ha guardado relación con su importancia relativa y su diplomacia ha sido la última en consensuar las reformas de la Conferencia Iberoamericana. El único matiz a esta situación ha estado dado por el Presidente Fernando Henrique Cardoso.

⁶⁴ Además, la pertenencia de España y Portugal a la Unión Europea y la posibilidad de que estos países fueran puente para la relación entre ambas regiones (España era Europa, pero al alcance de América Latina) determinó la decisión brasileña de no oponerse a la creación de la Conferencia.

⁶⁵ "Como dizia o embaixador Luiz Augusto de Castro Neves, coordenador da Reunião de Cúpula, a política externa brasileira estava atuando em quatro planos: a construção do Mercosul, o seu aprofundamento rumo a um mercado comum, as associações com outros parceiros como o Chile e a Bolívia e os planos bi-regionais (ALCA e União Européia)". Shiguenoli Miyamoto, "O Brasil e as negociações multilaterais", en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*, op. cit., p. 113.

⁶⁶ "A las cumbres, no obstante, no se llegó de manera directa, sino a través del camino indirecto que trazaron las conferencias iberoamericanas de las Comisiones Nacionales del Quinto Centenario". Luis Fraga, "Cumbres iberoamericanas", *Política Exterior* (España), N° 64, vol. XII, julio/agosto 1998, p. 154.

⁶⁷ "Los dos grandes objetivos que perseguía el Quinto Centenario como proyecto global de Estado han sido los siguientes: 1. El reforzamiento del protagonismo de España en el

El Quinto Centenario motivó una considerable movilización del Estado y la sociedad española. Para desarrollar la dimensión internacional de la efeméride, España promovió la creación de Comisiones Nacionales en Portugal y los países latinoamericanos, que se reunieron en la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales para la Conmemoración del Quinto Centenario (1983). Sin embargo, en los países latinoamericanos esta iniciativa tuvo un carácter sectorial, centrado en la cooperación cultural, científica y educativa. Ello hizo que algunas ideas demoraran en ser consideradas por las cúpulas políticas, como la recomendación, adoptada en la III Reunión (Buenos Aires, mayo 1985) de celebrar una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno para 1992.

En 1989, este planteamiento fue retomado cuando las autoridades españolas propusieron celebrar encuentros de Jefes de Estado y de Gobierno, a partir de 1991.

Para evitar reticencias, la acción española privilegió el entendimiento bilateral con México. Durante su visita a ese país (9 al 14 de enero de 1990), el Rey propuso al Presidente Salinas realizar una Cumbre en 1991, en México, y una segunda, en 1992, en España.

La entusiasta recepción mexicana amplió las consultas a través de enviados especiales españoles, que visitaron los países latinoamericanos y Portugal, en septiembre de 1990⁶⁸. El 27 de septiembre, el Ministro de Asuntos Exteriores de España reiteró la iniciativa en un desayuno de trabajo con Embajadores latinoamericanos en Naciones Unidas.

En la misma ocasión, consciente de las reticencias de la diplomacia brasileña para incorporarse a un mecanismo cuyos fundamentos y propósitos no estaban claramente definidos, México propuso un encuentro personal entre los Presidentes Salinas de Gortari y Collor de Melo, con el pretexto de preparar la visita del primero a Brasil.

Durante el encuentro, informal y restringido, el Presidente de México explicó al de Brasil el apoyo de su país a la propuesta de España, y le dijo que si Brasil se unía, como aún no se había transmitido la propuesta a las demás cancillerías latinoamericanas, podría presentarse desde el principio como una iniciativa conjunta de los 3 países.

escenario internacional, al mismo tiempo que se difundía y promocionaba la nueva imagen y papel de España como Estado moderno y avanzado con una cultura viva y creativa. 2. Contribuir a la construcción de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, promocionando al mismo tiempo lo iberoamericano en el mundo". Celestino del Arrenal, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, op. cit., pp. 225-226.

⁶⁸ Antonio Papell, *Conversaciones con Luis Yáñez*, Barcelona, Plaza & Janés Editores S.A., 1991, pp. 164-165.

Para Brasil se reservaba la sede de la tercera cumbre, en 1993, lo que le sería conveniente, pues así podría, un año después de la Conferencia de Medio Ambiente, volver a reunir un importante número de Jefes de Estado y de Gobierno en su país. El Presidente Collor dio inmediatamente su consentimiento⁶⁹.

La tercera fase fue la discusión al interior de los países latinoamericanos: durante la IV Cumbre Presidencial del Grupo de Río (Caracas, 11 y 12 de octubre de 1990), el Presidente de México anunció la celebración de la Cumbre de 1991 y su colega de Brasil comunicó la intención de celebrar la Cumbre de 1993⁷⁰. La reunión aprobó una Declaración titulada "Reunión de Jefes de Estado de Iberoamérica", en la que se expresaba el interés por participar en las Cumbres convocadas por México (1991), España (1992) y Brasil (1993).

⁶⁹ Carlos Moreira-García: "Las cumbres iberoamericanas", en Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Valladolid, *Foro Iberoamericano*, op. cit., p. 12.

⁷⁰ "España iba, en un principio, a organizar la primera Cumbre Iberoamericana en Madrid en 1992, con motivo de la celebración del V Centenario del Descubrimiento, ¿por qué se adelantó México? México tiene títulos más que suficientes para organizar este acontecimiento. Es bueno que el proceso empiece del otro lado del océano y que no se inicie como la celebración o conmemoración de nada. La reunión de Guadalajara ha sido, sin embargo, preparada en estrecha colaboración por altos funcionarios de México, España y Brasil, que han redactado el borrador de la declaración final. Estos tres países serán los anfitriones de las tres primeras cumbres". Entrevista al Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, en el Diario "El País" (16-7-91), en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1991*, op. cit., pp. 279-280. Asimismo, Antonio Papell, *Conversaciones con Luis Yáñez*, op. cit., pp. 164-165.

CAPÍTULO 3

El desarrollo de la Cumbre Iberoamericana

1. GENERALIDADES

... nuestro estudio no quedaría completo si no nos refiriéramos a algunos de los resultados más notables de esa política [la política latinoamericana de España] desde el punto de vista del conjunto de los países iberoamericanos, si no nos refiriéramos al propio proceso de institucionalización que ha ido experimentando en la práctica la Comunidad Iberoamericana de Naciones y a los foros multilaterales que lo han hecho posible. En este punto, el protagonista de nuestro análisis no es ya sólo España, sino el conjunto de los países iberoamericanos⁷¹.

Con la I Cumbre Iberoamericana se inició un proceso por el cual los 21 Estados de lengua castellana y portuguesa de América y Europa han creado un instrumento político, que se ha dotado de una progresiva institucionalidad.

Durante los años '90, este proceso ha ido paralelo a dos fenómenos: la presencia española en América Latina se ha ampliado, aunque ha conservado caracteres de parcialidad (desarrollo en ciertas áreas, ausencia en otras) e irregularidad (cercana respecto de ciertos países, lejanas respecto de otros)⁷².

⁷¹ Celestino del Arenal: *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, op. cit., p. 233.

⁷² "Hasta hace pocos años, los lazos entre España y los países iberoamericanos se limitaban a la conservación de la herencia del pasado común o, por usar palabras del gran Borges, maestro de todos los hispanohablantes, a la conservación de 'la pompa y la ceniza de los aniversarios'. Hoy España es el primer inversor neto en el conjunto de la región. El gobierno, las empresas y la sociedad española son cada día más conscientes del efecto de latinoamericanización para el futuro desarrollo de España que, en los últimos años, está invirtiendo en torno al 5% de su PIB en América Latina". Josep Piqué, *Iberoamérica y España. Política, economía y cultura*, Conferencia del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores en la Casa de América, 30 de mayo de 2001, p. 7, apunte original.

Igualmente, se ha producido un desarrollo de la “diplomacia de cumbres”, expresada en la multiplicación de foros y mecanismos formales e informales de concertación y cooperación entre los Jefes de Estado y de Gobierno. En 1991, la Cumbre Iberoamericana era un ejercicio único; sin embargo, la ampliación del Grupo de Río, la aparición de las Cumbres Hemisférica, Sudamericana y Euro-latinoamericana y el desarrollo del MERCOSUR y países asociados, entre otros, han creado un paisaje diplomático determinado por la proliferación de este tipo de reuniones.

2. LAS CUMBRES “FUNDACIONALES” (1991-1992)

En las dos primeras cumbres, que podrían llamarse fundacionales, elaboramos un conjunto de principios y de objetivos comunes, sobre la base de los elementos que definen la unidad, la riqueza en su diversidad y la identidad de los países iberoamericanos⁷³.

Las citas de Guadalajara (18 y 19 de julio de 1991) y de Madrid (24 de julio de 1992) definieron los elementos fundamentales de la Conferencia Iberoamericana. El trabajo diplomático para consensuar esta iniciativa estuvo determinado por el ejercicio de un liderazgo español, el cual, en esta etapa, asumió la forma de “liderazgo ejemplificador o pedagógico”, caracterizado por la prudencia y una inspiración idealista, expresada en:

a) España rehúye planteamientos sobre un mecanismo asimétrico, enfatiza la igualdad de todos los asistentes y realza la “naturalidad” de la relación multilateral iberoamericana⁷⁴. Por ello, se omite toda mención a una “identidad” histórica, cultural o jurídica, para reforzar la idea de la “pluralidad” de origen.

⁷³ Punto 1.2, segunda parte, Declaración de Cartagena de Indias, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1994*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 874.

⁷⁴ “... hay que dejar muy claro que no se trata de construir el equivalente de la francofonía, o la Commonwealth en las que las antiguas metrópolis juegan un papel hegemónico. En el caso español, la relación no es paterno-filial sino fraternal: hemos de coordinar países que se encuentran ya en plano de igualdad”. Antonio Papell, *Conversaciones con Luis Yáñez*, op. cit., p. 166. Igualmente, “¿En qué se diferenciará la incipiente comunidad iberoamericana con la Commonwealth o la francófona inspirada por Francia? Creo que la nuestra es la comunidad más verdadera del mundo”. Entrevista al Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, en el Diario “El País” (16-7-91), en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1991*, op. cit., p. 280.

En definitiva, en los documentos de Guadalajara y de Madrid se ha querido expresamente evitar el “enjuiciamiento” (ni positivo ni negativo) del pasado; y no se ha entrado ni a favor ni en contra del V Centenario. Es decir, prácticamente se ha silenciado el pasado ... mirando el presente y futuro⁷⁵.

b) España privilegia la creación de la Conferencia como un mecanismo político, cuya existencia tiene una trascendencia mayor que la satisfacción de los intereses nacionales concretos de los países participantes, particularmente los más importantes. Por ello, España no plantea en las cumbres temas de interés específico de su agenda internacional o interna.

c) España financia unilateralmente los proyectos y programas de cooperación, recibidos en 1992. Esta iniciativa subentendía que Portugal y los países latinoamericanos seguirían el ejemplo español, y terminarían por contribuir también al financiamiento de estos programas y proyectos.

d) Asimismo, para evitar toda sospecha de unilateralismo en el control de la cooperación, España acepta la idea de un sistema descentralizado.

Por ello, durante esta primera etapa es difícil considerar a España como potencia hegemónica de un régimen o de un subsistema internacional⁷⁶.

⁷⁵ Tomás Calvo Buezas: “La Comunidad Iberoamericana: Identidad y Cultura (Perspectivas desde la Antropología) en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia* N° 59, *Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991 - Madrid 1992*, op. cit., p. 158. “Yo he procurado discutir esta mala relación diciendo algo que creo que es una verdad definitiva, y es que el problema que tienen [los latinoamericanos] es que, al haber sido invadidos una sola vez, siempre se habla de los saqueos y de los robos de los invasores. Y yo les explico que en España –y singularmente en Cataluña, que hemos sido invadidos más veces– nos han invadido once veces; nos han saqueado, nos han robado, nos han violado y no sólo guardamos buena opinión de nuestros invasores, sino que hasta nos enorgullecemos de ellos: ‘Aquí estuvieron los griegos’, ‘aquí estuvieron los fenicios’ ... Por consiguiente, les falta una experiencia de comparación y de admitir que los países son ocupados y sufren estas destrucciones y superposiciones de cultura. Pero no lo han probado. Los malos somos exclusivamente nosotros”. “Comparecencia para informar sobre asuntos propios de la Comisión de don Ricardo Fornesa Ribó, Presidente Ejecutivo de la Sociedad General de Aguas de Barcelona (Número de expediente 715/000122) en Cortes Generales: *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el martes 12 de junio de 2001, p. 3.

⁷⁶ Esta perspectiva pragmática determinaba la política exterior española hacia América Latina y se expresaba en, por ejemplo, las relaciones hispano-cubanas: “... tenemos que hacer un ejercicio difícil: el ejercicio de tratar de quedar bien dependiendo de qué opiniones públicas, pero desde luego ante la nuestra –porque somos un país que ha recuperado las libertades y la

2.1 LA CUMBRE DE GUADALAJARA

La Cumbre de Guadalajara tuvo un mérito principal: fue la primera reunión de todos los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, España y Portugal⁷⁷. Por ello, la cita revistió un valor simbólico trascendente⁷⁸. Los asistentes crearon las Cumbres Iberoamericanas, precisando que la integraban los Estados soberanos de lengua castellana o portuguesa, de América y Europa. Sin embargo, la declaración no fue suscrita.

El primer propósito de la Conferencia es la concertación, para ello los Mandatarios acordaron:

... 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 solidaridad⁷⁹.

Como expresión de este diálogo político, el punto 19 estableció: Aspiramos ... a convertirnos en un interlocutor pleno en el escenario mundial. A partir de nuestras coincidencias hemos decidido emprender iniciativas para superar los desafíos que enfrentamos y unir nuestras voluntades ante las más apremiantes cuestiones globales⁸⁰.

democracia y uno puede hacer un discurso para quedar bien-, o el ejercicio de intentar ayudar a esa corriente latinoamericana, iberoamericana, de fortalecimiento de la democracia sin exclusiones". "Conferencia de Prensa del Presidente del Gobierno, Don Felipe González, con motivo de la I Cumbre Iberoamericana (Guadalajara, México, 19-7-91)", en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1991, op. cit., s/f., p. 159*.

⁷⁷ "Nunca, hasta Guadalajara en 1991, nos habíamos reunido todos -y sólo entre nosotros- los Mandatarios de lengua española y portuguesa, de América y Europa". Punto 1.3, segunda parte, Documento Final de la IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1994*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 874. "¿Qué va a dar de sí esta reunión? La cumbre es un hecho importante en sí misma. Nunca se habían dado cita los mandatarios latinoamericanos solos, ni tampoco con sus homólogos portugueses y españoles. La fotografía de familia, en la que aparecerán todos, pasará a la historia. Habrá que ir acotando áreas de cooperación". Entrevista al Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, en el Diario "El País" (16-7-91), en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1991, op. cit., p. 280*.

⁷⁸ "1. Con especial beneplácito nos hemos congregado, por primera vez en la historia, para examinar en forma conjunta los grandes retos que confrontan nuestros países en un mundo en transformación". Punto 1, Declaración de Guadalajara, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1991, op. cit., p. 966*.

⁷⁹ Punto 1, Declaración de Guadalajara, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1991, op. cit., p. 966*.

⁸⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1991, op. cit., p. 968*. En consecuencia, el punto 24 describió áreas para el diálogo político: "A) ... actuar de forma conjunta y coordinada para contribuir a eliminar el uso o la amenaza del uso de la fuerza. B) Promover ... los procesos de negociación para la solución de conflictos regionales y apoyar iniciativas en materia de control, reducción y tráfico de arma-

Además, la Conferencia tiene por objeto la cooperación:

Encontramos en la aproximación respetuosa de nuestras diferencias y en la voz múltiple de nuestras sociedades, las bases de un proyecto de cooperación iberoamericana sustentado en el diálogo, la solidaridad y la adopción de acciones concertadas⁸¹.

El fundamento de la Conferencia es doble: por una parte, existen razones históricas y culturales⁸², que aluden a “cercanías” entre los Estados participantes. Por la otra, la Conferencia se justifica en razón que los Estados latinoamericanos, España y Portugal compartirían ciertos compromisos comunes⁸³.

mentos ... CH) Participar ... en la reestructuración de los foros multilaterales, en particular del Sistema de Naciones Unidas ... E) Propiciar consultas sobre el desarrollo y la codificación del Derecho Internacional sobre la base de un proceso consensual y orientado hacia aquellos temas que por su carácter global presentan una mayor urgencia ... M) Apoyar, a propuesta del Presidente de México, la candidatura del señor Carlos Solchaga de España como Presidente del Comité Interno del Fondo Monetario Internacional”. Párrafo 24, Declaración de Guadalajara, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1991, op. cit.*, pp. 969-970.

⁸¹ Punto 4, Declaración de Guadalajara, en Ministerio de Asuntos Exteriores: *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1991, op. cit.*, pp. 966-967. Por ello, el punto 24 estableció que “Los Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica nos comprometemos a realizar consultas para alentar una cooperación más amplia y acrecentar los intercambios que nos permitan impulsar políticas comunes que promuevan el óptimo aprovechamiento de las ventajas que se derivan de la pertenencia a una misma comunidad. Nos hemos fijado los siguientes objetivos: F) Fortalecer la cooperación entre gobiernos y entidades de la sociedad civil y organismos multilaterales competentes en materia de derechos humanos ... L) Alentar encuentros de los agentes económicos de Iberoamérica con el fin de intercambiar experiencias y fomentar mayores vínculos entre ellos, aprovechando ventajas comparativas mutuas para el comercio, la inversión y el desarrollo tecnológico ... P) Promover programas de cooperación a corto plazo de lucha contra el narcotráfico ... U) Identificar las áreas educativas que de acuerdo a cada país presenten ventajas comparativas y de las que puedan derivarse beneficios para la región iberoamericana como países individuales o en su conjunto y, en función de sus prioridades, diseñar programas específicos de cooperación, sea a nivel bilateral o multilateral. V) Promover un mercado común del conocimiento como un espacio para el saber, las artes y la cultura ... nuestros países deberían destinar ... recursos a la puesta en marcha de un proyecto de desarrollo tecnológico destinado a favorecer la capacidad de generación de innovaciones ...”. Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1991, op. cit.*, p. 969.

⁸² “Representamos un vasto conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de pueblos, credos y sangres diversas. 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”. Punto 2, Declaración de Guadalajara, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1991, op. cit.*, p. 966. La idea se repitió en el punto 3, que señaló: “Reconocemos que este propósito de convergencia se sustenta no sólo en un acervo cultural común sino, asimismo, en la riqueza de nuestros orígenes y de su expresión plural”. Punto 3, Declaración de Guadalajara en Ministerio de Asuntos Exteriores: *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1991, op. cit.*, p. 966.

⁸³ “Nuestra comunidad se asienta en la democracia, el respeto a los derechos humanos y en las libertades fundamentales. En este marco, se reafirman los principios de soberanía y no intervención, y se reconoce el derecho de cada pueblo a construir libremente en la paz,

Sin embargo, estos compromisos no pueden ser considerados “principios” de un régimen internacional. La diversidad de países asistentes (una república socialista, una monarquía parlamentaria, una república parlamentaria y dieciocho repúblicas presidenciales) y la acción de los bloques regionales determinaba que la adopción de normas comunes tuviera una considerable latitud, no cumpliéndose los requisitos de consistencia temporal, coherencia, coincidencia y garantía.

Paradójicamente, ello fue valorado positivamente por la doctrina española. Refiriéndose a la continuidad de las cumbres, Ion de la Riva señalaba que ésta ... estará condicionada por la inclinación a hacer uso de la Conferencia para someter a juicio moral los procesos políticos de los países miembros. Si nuestro interés primordial respecto a Iberoamérica es la negociación de un sólido espacio de cooperación, debemos reflexionar seriamente acerca de las consecuencias de convertir las Cumbres en rehenes de una “cláusula democrática”. O planteado de otra forma: ¿cuánta política puede aguantar la Conferencia Iberoamericana?⁸⁴.

Celestino del Arenal comparte esta perspectiva que concilia la existencia de ciertos compromisos comunes, con la resistencia a utilizarlos como armas políticas.

Lo que España puede y debe hacer en este terreno [promoción de la democracia y de los derechos humanos] en su política iberoamericana a nivel bilateral no debe, por el contrario, hacerse en la política multilateral que caracteriza a las Cumbres. Estas deben ser más un foro de cooperación y concertación que se construya sobre la afirmación de lo que une, que un foro de afirmación de un consenso rígido en torno a los valores democráticos y de denuncia de las diferencias que excluya a los que todavía no comparten estos principios⁸⁵.

Idéntica fue la visión de los fundadores de la Conferencia. En 1992, el Ministro de Asuntos Exteriores de España expresó:

En el Documento de Guadalajara no se estableció ninguna vinculación entre cooperación y sistemas políticos, en absoluto. Como he dicho antes, esta Conferencia se ha planteado sobre bases distintas...⁸⁶.

estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones”. Punto 3, Declaración de Guadalajara, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1991*, op. cit., p. 966.

⁸⁴ Ion de la Riva, *Las cumbres iberoamericanas*, Política Exterior (España), N° 28, vol. VI, 1992, pp. 171-172.

⁸⁵ Celestino del Arenal, *Balance y perspectivas de cuatro cumbres iberoamericanas*, Madrid, Separata de la Revista del Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 57.

... la cumbre nunca ha pretendido ser un ejercicio de derechos humanos. Esta es una historia que no sé quién la ha inventado. No lo ha intentado nunca ni desde el primer minuto en México, ni después⁸⁷.

Además de establecer el funcionamiento del mecanismo, sus objetivos y sus fundamentos, los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron declaraciones sobre diversas materias.

Conviene destacar que esta reunión fundacional colocó prácticamente todos los temas de interés, así como las justificaciones para la realización de estos encuentros. Todas las demás reuniones se rigen por este patrón, solamente destacándose algún tema de especial interés, y manteniendo siempre en un lugar destacado de las declaraciones las actividades de cooperación, que es el mecanismo de operación práctico de estas cumbres⁸⁸.

2.2 LA CUMBRE DEL QUINTO CENTENARIO MADRID)

A Madrid, excusaron su asistencia los Presidentes de Colombia, Venezuela, Perú⁸⁹ y Portugal.

La Cumbre fue preparada por reuniones de Cancilleres, en las que se elaboraron los documentos y se analizó la continuidad del trabajo que desarrollaba la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales del Quinto Centenario (cuyas funciones terminarían en 1992), y su convergencia con las labores de las cumbres⁹⁰.

⁸⁶ "Rueda de Prensa del Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, tras la reunión preparatoria de la II Cumbre Iberoamericana (15-5-92)", en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, op. cit., p. 240.

⁸⁷ "Entrevista al Ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, en el diario 'El Observador' (31-5-92)", en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 245.

⁸⁸ Eduardo Díaz, "Descripción del contenido de las cumbres iberoamericanas", en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*, op. cit., p. 171.

⁸⁹ "No son pocas las democracias amenazadas, la ausencia forzada de la Cumbre de Madrid de los altos magistrados de Colombia, Perú y Venezuela son un doloroso recordatorio". Roberto Mesa Garrido, "Iberoamérica y la Cumbre de Madrid", en Eduardo Levaggi Mendoza (comp.), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones en la Casa de América*, Madrid, Casa de América, 1997, p. 20.

⁹⁰ "Particular importancia en la concreción de esta dinámica [de funcionamiento de la II Cumbre] tuvo la X y última reunión de la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales Quinto Centenario, celebrada en mayo de 1992, en Veracruz, que trasladó el resultado de los trabajos desarrollados a lo largo de diez años a la Cumbre de Madrid, instándola ... a continuar con el desarrollo de siete importantes programas de cooperación multilateral", Celestino del Arenal, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, op. cit., p. 249.

También hubo encuentros sectoriales de ámbito gubernamental⁹¹ y no gubernamental⁹², cuyas conclusiones fueron trasladadas a la Cumbre. De esta manera, se articuló una relación, de carácter horizontal, entre los aparatos diplomáticos y de jefaturas de Estado y Gobierno, y las agencias técnicas⁹³.

Esta preparación permitió advertir la existencia de diferentes perspectivas respecto del futuro de las cumbres. España, gracias a su condición de país sede, marcó sus prioridades e impregnó de sus concepciones el texto⁹⁴; al mismo tiempo, las reticencias latinoamericanas introdujeron varios matices. El resultado fue un documento con imprecisiones.

Tal fue el caso de la dicotomía Comunidad/Conferencia Iberoamericana de Naciones. Siguiendo los argumentos españoles, el texto recogió varias alusiones a la existencia de una "comunidad" entre España, Portugal y América Latina. El punto 1 indicó:

Hace un año nos reunimos por primera vez en Guadalajara, decididos a proyectar hacia el futuro la fuerza de nuestra comunidad⁹⁵.

Sin embargo, paralelamente se confirmó que las Cumbres Iberoamericanas no se articulan en torno a una "Comunidad", sino a una "Conferencia"; por ello, una consecuencia de la negociación fue:

... la ausencia de las referencias al concepto de Comunidad Iberoamericana (excepto en el párrafo 34) y la utilización generalizada del de Conferencia,

⁹¹ Ministros encargados de Seguridad Social, Madrid, junio de 1992, Ministros de Educación, Sevilla, julio de 1992.

⁹² Encuentro Iberoamericano de ONGs, Cáceres, julio de 1992.

⁹³ Una de las cuestiones discutidas en las Cancillerías latinoamericanas es el carácter y alcance de estas declaraciones ministeriales. Se trata, al igual que los documentos de las Cumbres, de textos de alcance político que no generan obligaciones jurídicas para los Estados; sin embargo, dos interrogantes se plantean: estos textos ¿forman parte integrante de la respectiva declaración?, y los programas o compromisos asumidos ¿son obligatorios para las burocracias ministeriales?

⁹⁴ Debe destacarse la labor intelectual de Celestino del Arenal (quien había elaborado la tesis de la "comunidad de hecho" entre España y América Latina) y de Yago Pico de Coaña, entonces Director General de Política Exterior para Iberoamérica, que intervino activamente en la negociación de la Declaración y 95. Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 1139. Asimismo, el punto 2 del Documento de Conclusiones indica: "Nos reunimos a quinientos años del encuentro de dos mundos, a lo largo de los cuales se han ido forjando los vínculos que nos hacen reconocernos hoy como miembros de una comunidad". Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992, op. cit.*, p. 1139.

⁹⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 1139. Asimismo, el punto 2 del Documento de Conclusiones indica: "Nos reunimos a quinientos años del encuentro de dos mundos, a lo largo de los cuales se han ido forjando los vínculos que nos hacen reconocernos hoy como miembros de una comunidad". Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992, op. cit.*, p. 1139.

definiéndose ésta como “foro de concertación con características propias” (párrafo 5)⁹⁶.

Ejemplo de esta coexistencia en la diferencia, el punto 34 expresó: La Conferencia agradeció la presentación de un informe por la Secretaría Pro Tempore en el que se da cuenta de las iniciativas surgidas de diversos sectores sociales, públicos y privados, en cuanto que proporcionan verdadera densidad de contactos e intercambios a la Comunidad Iberoamericana⁹⁷.

La II Cumbre fue complementaria de Guadalajara; mientras ésta puso el acento en el diálogo político y la concertación, Madrid se ocupó de la cooperación. Esta orientación obedecía a la consciencia respecto de las dificultades de la concertación, y a la necesidad de dar continuidad a los programas del Quinto Centenario, en momentos en que la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales terminaba sus funciones.

En el plano de la puesta en marcha de programas concretos de cooperación multilateral, capítulo fundamental de la Declaración, se asume la realización de programas en dos campos, como son la educación y modernización y el desarrollo social y humano.

En el primer ámbito se afirma que la cultura es de la esencia de la Comunidad Iberoamericana y que el objetivo es crear un Mercado Común del Conocimiento y la Cultura⁹⁸, para lo cual se invita avanzar en proyectos relacionados con cinematografía, libro y restauración y conservación de monumentos. En este marco y junto con felicitarse por la puesta en marcha de los Institutos Cervantes y Camoens, la Cumbre aprueba los siguientes programas: a) Programa de Televisión Educativa Iberoamericana, a través del satélite Hispasat⁹⁹; b) Programa MUTIS de cooperación universitaria y movilidad de posgraduados¹⁰⁰; c) Programa de Apoyo a la escolarización básica y alfabetización de adultos¹⁰¹;

⁹⁶ Albert Galisonga Jordà y Nuria Camps Mirabet: “La Comunidad Iberoamericana de Naciones en la perspectiva del Derecho Internacional”, en Joaquín Roy y Juan Antonio March (ed.), *El espacio iberoamericano. Dimensiones y percepciones de la relación especial entre España y América Latina*, Barcelona, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de Barcelona, 1996, p. 79.

⁹⁷ Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, op. cit., p. 1150.

⁹⁸ Punto 21 del Documento de Conclusiones de la II Cumbre Iberoamericana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, op. cit., p. 1145.

⁹⁹ Punto 21.A del Documento de Conclusiones de la II Cumbre Iberoamericana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, op. cit., p. 1146.

¹⁰⁰ Punto 21.B del Documento de Conclusiones de la II Cumbre Iberoamericana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, op. cit., p. 1146.

¹⁰¹ Punto 21.C del Documento de Conclusiones de la II Cumbre Iberoamericana en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, op. cit., p. 1146.

d) Fortalecimiento y continuidad del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo-Quinto Centenario (CYTED-D)¹⁰², y e) Apoyo a distintos programas de transferencia de tecnología¹⁰³.

En el campo del desarrollo social y humano, entendido como desarrollo sostenible, además de distintas iniciativas que se toman en relación con las áreas de la Seguridad Social¹⁰⁴, salud¹⁰⁵, medio ambiente y desarrollo social¹⁰⁶, destaca la firma del Convenio constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, ya previsto en la Declaración de Guadalajara, pero que ahora cobra vida, previéndose su operatividad para el otoño de 1992¹⁰⁷.

Con excepción del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, estos programas correspondían a iniciativas españolas¹⁰⁸, asumiendo este país un papel protagonista en su gestión y financiamiento¹⁰⁹.

La Cumbre de Madrid también perfeccionó el mecanismo de concertación, reafirmando las normas generales de Guadalajara, particularmente la adhesión a la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales y el desarrollo económico y

¹⁰² Punto 22 del Documento de Conclusiones de la II Cumbre Iberoamericana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992, op. cit.*, p. 1147. También se apoya el Plan Simón Bolívar.

¹⁰³ El Centro Iberoamericano de Documentación de Patentes, el Foro Regional de Propiedad Intelectual Latinoamericana, la II Conferencia Espacial de las Américas y la creación de un espacio audiovisual iberoamericano. Punto 23 del Documento de Conclusiones de la II Cumbre Iberoamericana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992, op. cit.*, p. 1147.

¹⁰⁴ Se apoya el Acuerdo Iberoamericano de Seguridad Social y se destaca la importancia de elaborar un Código Iberoamericano de Seguridad Social. Punto 25.B del Documento de Conclusiones de la II Cumbre Iberoamericana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992, op. cit.*, p. 1148.

¹⁰⁵ Se apoya el lanzamiento del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud para América Latina y el Caribe de la OPS. Punto 25.C del Documento de Conclusiones de la II Cumbre Iberoamericana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992, op. cit.*, p. 1148.

¹⁰⁶ Se apoyan los compromisos asumidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y se acogen las iniciativas de crear un Centro Internacional de Desarrollo Sostenible (Brasil), el Consejo Planeta Tierra (Costa Rica) y una Sociedad Iberoamericana de Biología Comparada (México). Punto 26 del Documento de Conclusiones de la II Cumbre Iberoamericana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992, op. cit.*, p. 1148.

¹⁰⁷ Celestino del Arenal, *La política exterior de España hacia Iberoamérica, op. cit.*, p. 251.

¹⁰⁸ En algunos casos se trataba de la presentación "iberoamericana" de programas bilaterales de cooperación.

¹⁰⁹ España ofreció hacerse cargo sustancial de los costos de los programas durante tres años. Asimismo, su gestión se radicó en Madrid, aunque en el caso de CYTED-D, la estructura es principalmente descentralizada.

social¹¹⁰. Al mismo tiempo, se incorporó la noción que Iberoamérica tenía valores propios y participaba de valores universales¹¹¹.

El capítulo "Concertación Política" repasó los principales acontecimientos del sistema internacional y abordó cuestiones como el apoyo a Naciones Unidas y a la O.E.A.¹¹², los avances en materia de desarme¹¹³, los progresos en América Central, y reiteró una posición común de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo¹¹⁴.

También se adoptaron pasos conducentes a una mayor institucionalización. Se contempló una reunión anual de Cancilleres con ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas¹¹⁵, y se estableció un mecanismo de consultas para casos de especial urgencia y relevancia¹¹⁶. Asimismo, se creó un grupo coordinador (que reemplazó la "troika" México-España-Brasil), indicándose que lo formarían México, España, Brasil, Colombia y Argentina¹¹⁷.

Por último, como expresión concreta de concertación, la Conferencia Iberoamericana, en un ejercicio único, acordó rechazar

... todo tipo de interpretaciones que pretendan reconocer la posibilidad de la aplicación extraterritorial de las leyes de un país a otro, haciendo suya en este punto la Declaración del Grupo de Río del 16 de julio de 1992. En tal virtud nos proponemos pedir a la Asamblea General de las Naciones Uni-

¹¹⁰ Punto 2 del Documento de Conclusiones de la II Cumbre Iberoamericana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, op. cit., p. 1139. No se hizo referencia al principio del derecho de cada pueblo a construir libremente, en paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones, el cual se contendrá en textos posteriores.

¹¹¹ Párrafo segundo, Punto 2 del Documento de Conclusiones de la II Cumbre Iberoamericana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, op. cit., p. 1139.

¹¹² Punto 6 del Documento de Conclusiones de la II Cumbre Iberoamericana en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, op. cit., p. 1140.

¹¹³ Mencionando la entrada en vigencia del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, el Acuerdo argentino-brasileño sobre uso pacífico de energía nuclear, el Compromiso de Mendoza sobre proscripción de armas químicas y biológicas y la Declaración de Cartagena sobre renuncia de armas de destrucción masiva. Además, se manifiesta la conveniencia de participar en la Convención sobre Armas Químicas. Punto 7 del Documento de Conclusiones de la II Cumbre Iberoamericana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, op. cit., p. 1141.

¹¹⁴ El capítulo "Economía, Integración y Cooperación" realiza una revisión del acontecer económico nacional e internacional, distinguiendo entre América Latina y Europa.

¹¹⁵ Punto 14 del Documento de Conclusiones de la II Cumbre Iberoamericana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, op. cit., p. 1142.

¹¹⁶ Dicho mecanismo ha actuado en casos de ruptura de orden constitucional en Guatemala (1993), Paraguay (1996) y a raíz de los sucesos del 11 de septiembre de 2001.

¹¹⁷ Sedes de las Cumbres de 1991, 1992, 1993, 1994 y 1995, respectivamente.

das, en su 47º período de sesiones, que solicite una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre este tema¹¹⁸.

En resumen,

... la II Cumbre Iberoamericana ha sido especialmente importante y trascendental para el futuro de la Comunidad Iberoamericana, pues en la misma se ha avanzado en el camino iniciado en Guadalajara, pudiéndose afirmar que el proyecto de Comunidad Iberoamericana ha entrado en principio en una dinámica de institucionalización y desarrollo, no exenta, sin embargo ... de importantes retos y obstáculos¹¹⁹.

3. LA ORIENTACIÓN TEMÁTICA Y LOS PRIMEROS SÍNTOMAS DE AGOTAMIENTO (1993-1994)

El período que se abrió en 1993 estuvo marcado por varios factores. En primer lugar, una cierta desorientación española, respecto de la política latinoamericana y en relación con las cumbres.

Varias razones explican este fenómeno: el importante esfuerzo realizado en el Quinto Centenario produjo agotamiento en el gobierno y la administración y saturación en la sociedad española. Después de 1992 se perdieron los parámetros temporales para nuevas políticas. También la crisis económica y las dificultades de política interna reorientaron el interés del país¹²⁰.

Dado el liderazgo español, esta pérdida de perfil tuvo un considerable efecto. Además, ella coincidió con dudas respecto del mecanismo de concertación iberoamericano y con un creciente escepticismo latinoamericano sobre el multilateralismo y la cooperación.

Este ambiente constituyó un antecedente para la decisión brasileña –anunciada en 1992– de destinar la III Cumbre a un tema monográfico, con lo que se reformó la orientación general de las cumbres. Además, Salvador de Bahía y Cartagena de Indias dedicaron sus esfuerzos primarios a consolidar la dimensión de cooperación de la Conferencia, utili-

¹¹⁸ Párrafo 5, punto 9 del Documento de Conclusiones de la II Cumbre Iberoamericana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, op. cit., p. 1142.

¹¹⁹ Celestino del Arenal, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, op. cit., p. 252.

¹²⁰ “De hecho, a partir de 1992, la política iberoamericana [de España] va a conocer una significativa pérdida del perfil e intensidad que tuvo hasta entonces, quebrándose muchos programas de cooperación en marcha, rompiéndose la línea de prioridad que se le había atribuido y disminuyendo la atención y el cuidado que se había tenido hasta entonces”. Celestino del Arenal, “Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Balance y Perspectivas”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*, op. cit., p. 40. También, “Artículo del Ministro de Asuntos Exteriores, Javier Solana Madariaga, en

zando el “piso” constituido por el compromiso español de financiar los programas aprobados en Madrid, durante los primeros tres años.

3.1 LA CUMBRE DEL DESARROLLO SOCIAL (SALVADOR DE BAHÍA)

A Salvador de Bahía (15 y 16 de julio de 1993), faltaron dos Presidentes: República Dominicana y Venezuela. La declaración no fue suscrita.

La primera novedad fue la existencia de un tema central; en la primera parte del documento, titulada “Un programa para el desarrollo con énfasis en el desarrollo social”, se formularon planteamientos acerca de este tema de moda en las relaciones internacionales, en la perspectiva de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social.

Desde esta III Cumbre, la elección del tema monográfico fue entregada a la voluntad del Estado huésped, que se explicaba por razones de orden interno o por la visión que dicho Estado tenía de la agenda internacional. Con ello,

Las Cumbres Iberoamericanas se convirtieron así en un amplio foro de debates, ganando un fin en sí mismas y perdiendo, en la misma medida, el sentido original de instrumento de construcción de una Comunidad Iberoamericana de Naciones¹²¹.

Un segundo aspecto, se refirió a la limitación, introducida por la Secretaría Pro Tempore, en relación con la orientación de las cumbres. Al establecer implícitamente que la Conferencia se enmarcaba en el ámbito de cooperación, la III Cumbre limitó el alcance de la concertación¹²², lo que motivó críticas¹²³.

el Diario ‘El País’, titulado ‘V Centenario, un proyecto cumplido’ (12-10-92), en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, op. cit., pp. 316-317.

¹²¹ Franklin Trein, *As relações políticas da Espanha com a América Latina*, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Seminário Brasil-Espanha, Rio Internacional Hotel, Rio de Janeiro, 7 de abril de 2000, en www.mre.gov.br/ipri, p. 22 [traducción del autor].

¹²² Luego de describir los compromisos asumidos por los Estados, el punto 2 del Documento Final de la Tercera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, expresa: “Estos son objetivos básicos de la comunidad de naciones aquí reunidas y factores integrantes de cualquier política de cooperación”, Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1993*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 709.

¹²³ “En definitiva, estamos ante una Cumbre que Brasil ha convertido en desvaída, considera un alto diplomático español. Habrá que esperar hasta la siguiente, en Colombia, para que los jefes de Estado tengan oportunidad de abordar los problemas reales de Iberoamérica”. Diario “El Mundo” (España) del miércoles 14 de julio de 1993, p. 22.

La Cumbre de Salvador de Bahía repitió el marco filosófico de Guadalajara y Madrid¹²⁴. Al referirse a la concertación, los participantes describieron la consolidación de un espacio político¹²⁵, destacando la utilización de los instrumentos aprobados en Madrid, como la consulta en casos de especial urgencia y relevancia, la decisión de solicitar a la Asamblea General de Naciones Unidas la inclusión de la petición de una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, sobre la no aplicación extraterritorial de leyes de un país al otro y la posibilidad de concertar apoyos a candidaturas a organismos internacionales. Luego de recordar que Brasil y España habían sido elegidos Miembros no Permanentes del Consejo de Seguridad (1993-1994), se señaló:

... acordamos examinar los casos en que se presenten candidaturas de países iberoamericanos en el sistema de Naciones Unidas y otros organismos internacionales, con el objeto de apoyarlas siempre que correspondan al interés común de nuestros países, y lo permitan los compromisos respectivos¹²⁶.

También se acordó realizar consultas informales previas a las grandes reuniones internacionales, especialmente a la Asamblea General de Naciones Unidas¹²⁷.

¹²⁴ "... reafirmamos nuestro pleno compromiso con la democracia representativa, el respeto, la defensa y la promoción de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales. En este marco, reiteramos los principios de soberanía, no intervención, integridad territorial y reconocemos el derecho de cada pueblo a constituir libremente, en paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones ... En ese sentido, reiteramos plenamente todo lo dispuesto en la Declaración de Guadalajara de 19 de julio de 1991 y en el Documento de Conclusiones de Madrid de 24 de julio de 1992, que constituyen un conjunto de normas y principios que deben guiar nuestras relaciones". Punto 2, Documento Final de la Tercera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1993, op. cit.*, p. 709.

¹²⁵ "La continuación del diálogo en las sucesivas y periódicas reuniones de nuestros ministros de Relaciones Exteriores, la acción del Grupo Coordinador de cinco países y las reuniones de nuestros Embajadores Representantes Permanentes en las Naciones Unidas han 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 veintinueve países que conforman la Conferencia Iberoamericana, lo que refuerza nuestro espacio político propio y favorece una cooperación concertada". Punto 24, Documento Final de la Tercera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1993, op. cit.*, p. 711.

¹²⁶ Párrafo segundo, letra c, punto 24, Documento Final de la Tercera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1993, op. cit.*, p. 711. También se acordó apoyar la candidatura de la República Argentina como Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad por la vacante correspondiente al Grupo Latinoamericano y del Caribe, para el bienio 1994-1995, y la candidatura de Rafael Moreno, como Director General de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), para el período 1994-1999.

¹²⁷ Punto 26, Documento Final de la Tercera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1993, op. cit.*, p. 712.

Por último, se reiteraron posiciones comunes sobre temas generales (narcotráfico, desarme, reforma de Naciones Unidas y OEA) y cuestiones particulares, como América Central¹²⁸.

En materia de cooperación, junto con destacar la creciente relevancia de esta dimensión de las cumbres¹²⁹, se repasaron los avances en los programas aprobados en 1992 y se acordaron nuevos proyectos confiados a instituciones brasileñas¹³⁰. Asimismo, se mencionaron diversas actividades gubernamentales y no gubernamentales.

Esta proliferación planteó un doble problema: por una parte, era necesario organizar y seleccionar las iniciativas y, por la otra, parecía imprescindible ocuparse del financiamiento de los proyectos, que seguía estando a cargo de España. Las dificultades de estas tareas determinaron la valoración del encuentro de Bahía;

... en esta Cumbre, como consecuencia, entre otros factores, de la crisis económica que afecta a muchos de los países participantes, se ha notado un cierto cansancio¹³¹.

¹²⁸ Al tratar la situación en Timor Oriental, se hicieron patentes las divergencias entre los países europeos –especialmente Portugal– y los países latinoamericanos. El resultado fue un texto anodino en el que se hacían votos para que el Secretario General de la ONU coadyuvara con sus esfuerzos al logro de una solución en el marco de las normas y principios del Derecho Internacional. Punto 70, Documento Final de la Tercera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1993*, op. cit., p. 716.

¹²⁹ “... reafirmamos 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”. Punto 23, Documento Final de la Tercera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1993*, Madrid, op. cit., p. 711.

¹³⁰ Un Foro Permanente sobre Gestión Pública y Problemas de Gobierno (punto 34, Documento Final de la Tercera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1993*, op. cit., p. 713), un Programa Gerencial de Informática en la Administración Pública (Punto 35, Documento Final de la Tercera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1993*, op. cit., p. 713), y un curso de actualización para diplomáticos (Punto 42, Documento Final de la Tercera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1993*, op. cit., p. 715).

¹³¹ Celestino del Arenal, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, op. cit., p. 253.

3.2 LA CUMBRE ECONÓMICA Y COMERCIAL (CARTAGENA DE INDIAS)

En Cartagena de Indias (14 y 15 de junio de 1994) estuvo ausente el Presidente de República Dominicana. Además, se produjo por primera vez el retiro anticipado de un Mandatario asistente¹³². La declaración, cuya parte monográfica estuvo destinada al “Comercio e Integración como elementos del desarrollo iberoamericano”¹³³, no fue firmada.

Aunque continuaron los elementos de agotamiento presentes en Salvador de Bahía, Cartagena de Indias supuso una renovación del impulso de las cumbres y, en un cierto sentido, la asunción de mayores responsabilidades por parte de los Estados latinoamericanos. Este empeño, en el cual la diplomacia colombiana tuvo un papel destacado, se pudo advertir en varios elementos.

Las cumbres se habían ganado una posición en el escenario multilateral latinoamericano y ello se expresó en los ofrecimientos para ser sede de nuevas reuniones¹³⁴. Sin embargo, más que el nacimiento de un interés iberoamericano compartido, se advirtió que algunos países latinoamericanos percibían la posibilidad de utilizar las cumbres como instrumentos en sus políticas nacionales¹³⁵. El reconocimiento se

¹³² El Presidente de Brasil, Itamar Franco, debido al repentino fallecimiento de su jefe de Gabinete y sobrino.

¹³³ “La celebración de la IV Cumbre, dos meses después de la culminación de la Ronda Uruguay y de la creación de la OMC, llevó a centrar sus trabajos en los siguientes tres ámbitos: - El “internacional”, con el reconocimiento de la relevancia de la OMC como consagración del multilateralismo en el comercio y de la importancia de la inversión en Iberoamérica, reforzando el marco legal que favorezca la misma. En otras palabras, seguridad para las inversiones [sin embargo, esta era una realidad en América Latina desde hacía varias décadas]. - El “regional”, señalando la importancia de estimular procesos de integración regional abierta y convergente, compatible con el multilateralismo [y distinguiendo entre América Latina y Europa]. - El “nacional”, con un consenso acerca de la necesidad de mejorar la competitividad de los países con medidas compatibles también con la cohesión y desarrollo social con equidad”. Yago Pico de Coaña, “La política exterior de España en América y las Cumbres Iberoamericanas”, en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia N° 92, Balance de las primeras Cumbres Iberoamericanas*, Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 1998, p. 63.

¹³⁴ “Convocamos a las próximas Cumbres, que se celebrarán anualmente en el siguiente orden: Argentina, Chile, Venezuela, Portugal, Cuba, Panamá y Perú”. Punto 1.7, segunda parte, Documento Final de la IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1994*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/t, p. 874.

¹³⁵ En el caso de Chile, la candidatura para la Cumbre de 1996 se inscribía en la intención de avanzar en el proceso de incorporación del país a la comunidad internacional; luego de un primer periodo de universalización de las relaciones exteriores, se consideraba llegada la etapa de asumir mayores responsabilidades internacionales. La sede de la Cumbre de 1996 se enmarcaba en un proceso que comprendía la candidatura al Consejo de Seguridad, el envío de fuerzas y policiales a Bosnia-Herzegovina y la sede de la II Cumbre de las Américas.

advirtió también en la pretensión de terceros países para participar como observadores¹³⁶.

Las diplomacias de España, Portugal y los países latinoamericanos habían desarrollado una capacidad de diálogo y negociación, y parecía posible llegar a establecer un mecanismo que contemplara la participación en términos simétricos. Ello se expresó en un documento menos extenso y mejor organizado que Salvador de Bahía, que examinaba lo avanzado desde Guadalajara¹³⁷, fijando el concepto de la Conferencia Iberoamericana y sus principios inspiradores¹³⁸.

Además, se acordaron normas para dar mayor institucionalización a la Conferencia:

- a) Siguiendo el modelo APEC, se introdujo en el programa de la Cumbre la reunión “a puerta cerrada”, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno se encontraban a solas.
- b) Tomando como referencia al Grupo de Río, se acordó que cada país designaría un funcionario denominado “Coordinador Nacional”¹³⁹.

¹³⁶ “Estados Unidos, Angola, Italia, Filipinas, Guinea Ecuatorial, Rumania y Puerto Rico, por ejemplo, han querido ser miembros u observadores. Los Organismos Internacionales que no han participado quieren estar presentes, cualquiera que sea la fórmula que les permita hacerlo”. Yago Pico de Coaña, “La política exterior de España en América y las Cumbres Iberoamericanas”, en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia* N° 92, *Balance de las primeras Cumbres Iberoamericanas*, op. cit., p. 70.

¹³⁷ “Hemos desarrollado iniciativas comunes concretas en la defensa de la institucionalidad democrática y en la vigencia del Derecho Internacional. Hemos puesto en marcha proyectos de cooperación, especialmente en sectores como la educación, la cultura, el medio ambiente, la ciencia y la tecnología, la salud, la infancia y el desarrollo de los pueblos indígenas”. Punto 3, primera parte, Documento Final de la IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1994*, op. cit., p. 871.

¹³⁸ “La Conferencia Iberoamericana es un foro idóneo en nuestro espacio político para la concertación y la cooperación, fundamentado en el compromiso con la democracia representativa, la defensa y la promoción de los derechos humanos, la vigencia de los principios del derecho internacional, los principios de soberanía y no intervención, y el derecho de cada pueblo a construir libremente su sistema político y económico”. Punto 2, primera parte, Documento Final de la IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1994*, op. cit., p. 871.

¹³⁹ “Continuaremos fortaleciendo los términos de concertación en el ámbito iberoamericano, a fin de complementar esfuerzos e iniciativas tendientes a que las Cumbres Iberoamericanas se consoliden como mecanismos eficaces para obtener logros específicos en los temas más importantes de las agendas de nuestros países. En este contexto, cada país designará un Coordinador Nacional”. Punto 1.6, segunda parte, Documento Final de la IV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1994*, op. cit., p. 874.

- c) Asimismo, se modificó el mecanismo de coordinación de las Cumbres (acordado en el punto 14 del Documento Final de Conclusiones de Madrid), creando la “troika ampliada” que se integraría por los países que hubieran desempeñado la Secretaría Pro Tempore durante los dos años anteriores, el país que ejerza la Secretaría Pro Tempore, los países que la desempeñarían los dos años posteriores y en forma rotativa, con periodicidad anual de acuerdo al orden alfabético, un país de América Central y Caribe, uno de América del Sur y uno de Europa, que no hayan sido o vayan a ser sede de Cumbre. Este mecanismo tendría una vigencia de diez años¹⁴⁰.

Por otra parte, se acordó celebrar una reunión de Cancilleres en Bogotá, el 6 de agosto de 1994, para intercambiar ideas respecto de la dimensión y futuro papel de la Conferencia y sobre el mecanismo idóneo para el seguimiento de la agenda iberoamericana¹⁴¹. Esta reunión debía discutir temas relacionados con la concertación, y reflexionar sobre los proyectos iniciados en Madrid, cuyo financiamiento español expiraba en 1995¹⁴².

Una última cuestión fue la distinción entre proyectos e iniciativas con el objeto de seleccionar las acciones de actores gubernamentales y no gubernamentales¹⁴³.

¹⁴⁰ Al mismo tiempo, la Cancillería colombiana hizo circular una tabla que mostraba la aplicación de esta fórmula hasta el año 2001. Las críticas ante el hecho que la rotación era muy amplia en América e inexistente en Europa (Portugal, sede de la Cumbre de 1998, estaba presente desde 1996 hasta el 2000 y España todo el tiempo) y la no inclusión de México (perteneciente a América del Norte), llevaron a introducir pequeñas modificaciones que reconocieron la presencia casi permanente de México y España en esta troika ampliada.

¹⁴¹ Durante la Cumbre, Chile propuso que el desarrollo de la Conferencia se basara en dos pilares: a) Un mecanismo de seguimiento administrativo, radicado en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), conforme a un contrato que los países de la Conferencia suscribirían con Naciones Unidas, y b) Un Fondo Iberoamericano de Integración Científica y Tecnológica (FIICYT) que se radicaría en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyos intereses financiarían los proyectos de la Conferencia.

¹⁴² Esta era una importante preocupación. En los distintos párrafos de la parte segunda de la Declaración, como el punto 2.1, se deja en claro la necesidad de que los Estados latinoamericanos se involucren en programas percibidos como “creaciones” españolas.

¹⁴³ Las que además adolecían de confusión respecto al ámbito de acción. Dentro de los documentos se comprendían actividades latinoamericanas e interamericanas.

4. EL LATINOAMERICANISMO Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DESCENTRALIZADA (1995-1996)

Los años 1995 y 1996 estuvieron marcados por un creciente protagonismo latinoamericano. La pérdida de perfil de España hacia Latinoamérica se profundizó, en la medida que se hicieron patentes las limitaciones que la pertenencia de Portugal y España a la Unión Europea imponía a la concertación, y se produjo la alternancia en el gobierno español.

Este hecho coincidió con las sedes argentina y chilena de la Cumbre Iberoamericana. El entendimiento entre ambos países y las relaciones personales entre los Presidentes, los Ministros de Relaciones Exteriores¹⁴⁴ y los Coordinadores Nacionales¹⁴⁵, facilitó la cooperación entre las dos Secretarías Pro Tempore, configurando un esquema de trabajo caracterizado por la continuidad. Las diplomacias argentina y chilena buscaron áreas en las que la concertación fuera realizable –para enfrentar el problema planteado por la pertenencia comunitaria de España y Portugal– y organizaron la cooperación.

4.1 LA CUMBRE EDUCATIVA (SAN CARLOS DE BARILOCHE)

En San Carlos de Bariloche (16 y 17 de octubre de 1995), hubo tres ausencias: los Presidentes de República Dominicana, de Ecuador y de Venezuela; además, los Presidentes de Brasil y de Perú se retiraron anticipadamente. La declaración no se firmó.

Junto con el tema “La educación como factor esencial del desarrollo económico y social”¹⁴⁶, los elementos que determinaron esta Cumbre fueron, de menor a mayor importancia, el formato del documento, las limitaciones y la búsqueda de nuevas áreas para la concertación y el importante desarrollo de la cooperación iberoamericana.

El formato documental distinguía tres partes: la primera, dedicada al tema monográfico, una segunda sobre cooperación y una tercera

¹⁴⁴ Guido di Tella, de Argentina, y José Miguel Insulza, de Chile.

¹⁴⁵ Los Embajadores Juan José Uranga, de Argentina, y Fabio Vío Ugarte, de Chile.

¹⁴⁶ El texto de San Carlos de Bariloche: “Destaca la decisiva importancia de la educación en todos sus campos (primaria, secundaria, bachillerato, universidad, investigación, ciencia y tecnología), como fórmula para ganar mínimamente la batalla de la erradicación de la pobreza. Se sabe que es una necesaria inversión a largo plazo que no da votos con carácter inmediato, lo que la hace éticamente imprescindible para el futuro”. Yago Pico de Coaña, “La política exterior de España en América y las Cumbres Iberoamericanas”, en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia* N° 92, *Balance de las primeras Cumbres Iberoamericanas*, op. cit., p. 64.

sobre “Asuntos de Especial Interés”, que recogía las conclusiones del diálogo político¹⁴⁷.

En esta última parte se presentaron dificultades para concertar posiciones comunes. Un primer ejemplo fue el tema de los ensayos nucleares realizados por Francia y por China, donde España y Portugal se negaron a aprobar cualquier texto que mencionara al país europeo, alegando que la solidaridad comunitaria hacía imposible condenar a un país miembro de la U.E. La negociación, que llegó hasta los Jefes de Estado y de Gobierno, enfrentó a europeos y latinoamericanos del Océano Pacífico, y se tradujo en un texto que trasunta un difícil compromiso¹⁴⁸.

Una segunda cuestión se refirió a las candidaturas a organizaciones internacionales; hubo coincidencia en que el compromiso genérico incluido en el Documento Final de Madrid no había sido siempre cumplido y que la pertenencia de los países a grupos regionales distintos, así como la existencia de los Acuerdos de Apoyo Recíproco (AAR), obstaculizaban este objetivo. En consecuencia, se acordó mantener el tema, pero con precauciones que lo desnaturalizan¹⁴⁹.

Estas limitaciones obligaron a una reflexión sobre la posibilidad de buscar áreas que permitieran desarrollar la concertación. Coincidiendo con el desarrollo de actividades relacionadas con las lenguas caste-

¹⁴⁷ Este modelo se mantuvo vigente hasta Oporto.

¹⁴⁸ “Deploramos profundamente todos los ensayos nucleares, en particular aquellos efectuados recientemente en el Océano Pacífico. Cualquier prueba de esta naturaleza constituye un riesgo potencial para la salud, la seguridad y el medio ambiente. Hacemos un llamamiento a todos los Estados a que cesen estas pruebas. Instamos a todos los países a concluir, no más allá de junio de 1996, un Tratado de Prohibición total de los ensayos nucleares. Mientras él mismo entra en vigor, alentamos a respetar el principio precautorio recogido en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, así como el compromiso de los Estados nucleares de actuar de acuerdo con los principios y objetivos aprobados durante la Conferencia de Revisión y Extensión del Tratado de No Proliferación”. Punto 7, tercera parte, Documento Final de la V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1995*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 1064. También, Diario “ABC” del miércoles 18 de octubre de 1995, p. 27, y Diario “El País” del miércoles 18 de octubre de 1995, p. 4.

¹⁴⁹ “Siempre que lo permitan los compromisos previamente asumidos, apoyaremos la candidatura de Portugal como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el período 1997-1998 ... Siempre que lo permitan los compromisos previamente asumidos apoyaremos la candidatura de Madrid como sede del Convenio de Naciones Unidas sobre Biodiversidad en las elecciones que tendrán lugar el próximo mes de noviembre en Yakarta (Indonesia)”. Puntos 40 y 41, tercera parte, Documento Final de la V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1995, op. cit.*, pp. 1066-1067.

llana y portuguesa, se aprobó considerar a estas lenguas “patrimonio común”¹⁵⁰.

Con todo, el principal desarrollo se refirió a la cooperación iberoamericana, en la cual la preocupación respecto de los programas generó una negociación que se tradujo en una mayor institucionalización de esta dimensión. El Documento Final de la V Cumbre

Establece la corresponsabilidad en la financiación, ejecución y desarrollo de los programas de cooperación de las cumbres a través de un Convenio de Cooperación firmado por todos los Ministros de Relaciones Exteriores. Tema de importancia básica que pretende concienciar a todos los Estados Miembros de la necesidad de coparticipar y sobre todo convertir en los programas y proyectos que dependían (y todavía dependen) excesivamente de la financiación española¹⁵¹.

La reglamentación de la cooperación era urgente, pues terminaba el financiamiento español de los programas aprobados en Madrid. Sin embargo, los Estados latinoamericanos eran reacios a aportar recursos a proyectos percibidos como iniciativas “foráneas”. Además, la rigidez presupuestaria propia del presidencialismo latinoamericano se oponía a la flexibilidad parlamentaria europea.

El foro de discusión de estas cuestiones fue la “troika ampliada” y, en particular, España y México, por una parte, y Argentina y Chile, por la otra. Los principales aspectos de la negociación se refirieron a:

¹⁵⁰ “... estimamos que el acervo cultural iberoamericano y sus medios de expresión, el castellano y el portugués, constituyen un patrimonio común a nuestras naciones que es indispensable proteger y promover en todas las instancias posibles, especialmente en aquellos organismos, agencias e instituciones internacionales en donde cualquiera de las dos lenguas tiene carácter oficial”. Punto 17, primera parte, Documento Final de la V Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1995, op. cit.*, p. 1058. Consecuentemente, el punto 26 de la tercera parte estableció: “Dentro de la Comunidad Iberoamericana, promoveremos recíprocamente la divulgación de la lengua castellana en los países de habla portuguesa y de la lengua portuguesa en los de habla hispana”. Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1995, op. cit.*, p. 1066. La Conferencia Iberoamericana descubrió las cercanías lingüísticas y culturales, a partir del reconocimiento de las limitaciones para cumplir sus funciones políticas originales.

¹⁵¹ Yago Pico de Coaña, “La política exterior de España en América y las Cumbres Iberoamericanas”, en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia N° 92, Balance de las primeras Cumbres Iberoamericanas, op. cit.*, p. 64.

a) *Suscripción de un “Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana”*, cuyos principales elementos fueron:

a.1. La propia necesidad de aprobar un tratado de cooperación. España era partidaria de establecer una obligación genérica de financiación a través de actos unilaterales (leyes nacionales); sin embargo, chilenos y argentinos advertían la dificultad de obtener la aprobación de leyes internas en el ambiente de dificultades económicas que vivían los Estados latinoamericanos. Por ello, se acordó establecer un tratado internacional, cuya aprobación legislativa resultaría más fácil.

a.2. El criterio de especificidad de la cooperación, que supone que esta se realiza sólo en el espacio iberoamericano¹⁵². Con ello, la cooperación se diferencia substantivamente de la concertación (referida al interior y al exterior de la Conferencia).

Esta importante limitación se origina en el consenso respecto al carácter instrumental de la cooperación iberoamericana, en relación con el desarrollo de los Estados de la Conferencia. Asimismo, trasunta la desconfianza hacia España de los países latinoamericanos con políticas propias de cooperación.

a.3. El criterio de singularidad de la cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, respecto de otras modalidades bilaterales, subregionales, latinoamericanas y aun iberoamericanas de cooperación. La cooperación de las cumbres constituiría una vía excepcional, reservada a programas y proyectos particularmente importantes¹⁵³.

a.4. El principio de descentralización en la preparación, presentación y ejecución de programas y proyectos. Cada país, a través de su Responsable de Cooperación, presenta los proyectos que estima de interés, los

¹⁵² “La Conferencia Iberoamericana entiende el desarrollo de su esfera de cooperación como específica al espacio iberoamericano...”. Artículo 3, Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana. Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1995, op. cit.*, p. 1061.

¹⁵³ “La Conferencia Iberoamericana entiende el desarrollo de su esfera de cooperación como específica al espacio iberoamericano y en ningún caso se superpondrá con los mecanismos bilaterales y/o multilaterales ya existentes” [subrayado del autor]. Artículo 3, Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana. Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1995, op. cit.*, p. 1061.

cuales deben coincidir con los objetivos del Convenio¹⁵⁴, tener una duración determinada, y contar con compromisos presupuestarios que cubrieran un plazo no inferior a tres años.

El proyecto se presenta a la Reunión de Responsables de Cooperación, que lo aprueba y somete a ratificación de los Jefes de Estado y de Gobierno (vía Coordinadores Nacionales y Ministros de Relaciones Exteriores)¹⁵⁵.

Los programas y proyectos aprobados se formalizan a través de acuerdos específicos,

... en los que se establecerán los objetivos, grados de participación y formas de contribución de cada uno de los países participantes, en función de su nivel de desarrollo relativo¹⁵⁶.

El principio de descentralización informa también la estructura de la cooperación iberoamericana; cada país nombra un "Responsable de Cooperación" y las reuniones de estos funcionarios se efectúan simultáneamente con la de Coordinadores Nacionales.

Sin embargo, no se estableció una norma internacional que reglara la relación entre Responsables y Coordinadores; como ésta quedó entregada a normas nacionales, hay países donde los Responsables están subordinados a los Coordinadores (Argentina, Brasil y Chile), otros en que ambos funcionarios tienen el mismo rango (México y España) y otros en que la cooperación prima¹⁵⁷.

¹⁵⁴ "Los programas y proyectos de cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana tendrán por objeto: a) favorecer la identidad iberoamericana a través de la acción conjunta en materia educativa, cultural, científica y tecnológica; b) fortalecer la participación de los Estados Miembros para coadyuvar a una mayor y más efectiva vinculación entre sus sociedades y un sentido iberoamericano en sus habitantes; c) poner en práctica el concepto de cooperación para el desarrollo entre las naciones iberoamericanas; d) expresar la solidaridad iberoamericana ante problemas comunes que afecten a un conjunto o a la totalidad de los Estados Miembros; e) impulsar la formación de un espacio iberoamericano de cooperación por medio de programas de movilidad e intercambio educativo, universitario, de formación tecnológica, vinculación entre investigadores y todas aquellas iniciativas que refuercen la capacidad de creación cultural común, brindando atención particular a los medios de comunicación". Artículo 2, Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana. Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1995, op. cit.*, p. 1061.

¹⁵⁵ Artículos 8 a 12 del Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1995, op. cit.*, p. 1061.

¹⁵⁶ Artículo 13 del Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1995, op. cit.*, p. 1061.

¹⁵⁷ Implícitamente, el Convenio consagra la primacía de los Coordinadores sobre los Responsables de Cooperación, como lo muestran los artículos 4 (son los Coordinadores quienes comunican la designación de un Responsable de Cooperación), 11 (los Responsables

Se establecieron también algunos gérmenes de centralización. El artículo 5 permite a los Responsables de Cooperación establecer un equipo de examen de programas y proyectos integrado por técnicos de los países miembros involucrados en cada programa o proyecto y el artículo 12 les autoriza a proponer a los Coordinadores Nacionales la creación de Unidades Técnicas de Gestión bajo responsabilidad de los Estados Miembros participantes.

a.5. El principio del consenso constituye la piedra fundamental del funcionamiento de la cooperación iberoamericana. El artículo 12 del Convenio establece:

Una vez aprobado por consenso el programa o proyecto, la Reunión de Responsables de Cooperación determinará las medidas necesarias para asegurar el seguimiento de la ejecución de dicho programa o proyecto¹⁵⁸.

De esta manera, se configura un esquema de aprobación que combina dos elementos distintos: por una parte, los proyectos son llevados adelante por los países directamente concernidos (algo similar a la “cooperación reforzada” de la Unión Europea). Al mismo tiempo, al establecer la regla del consenso, el Convenio se mantiene tributario de la visión clásica que establece que la cooperación no va más allá de la voluntad mínima del menos interesado de los países miembros¹⁵⁹.

a.6. Otra piedra angular es el principio de la multilateralidad de la cooperación. El tratado entiende que los programas y proyectos deben contar con la participación de varios Estados. Por ello, el artículo 7, letra b, del Convenio establece que los proyectos deben:

Contar con la adhesión vinculante de al menos tres países iberoamericanos: presentante y dos o más países participantes¹⁶⁰.

elevan los proyectos aprobados a la consideración de los Coordinadores Nacionales), 12 (los Responsables proponen a los Coordinadores la creación de Unidades de Gestión), 18 (los Responsables consideran las enmiendas al Convenio, las cuales son, sin embargo, resueltas por consenso, por los Coordinadores).

¹⁵⁸ Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1995, op. cit.*, p. 1061.

¹⁵⁹ El Convenio aprobó un Manual Operativo complementario.

¹⁶⁰ Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1995, op. cit.*, p. 1061.

La expresión “adhesión vinculante” corresponde a la idea del “compromiso”, mencionado en la letra c, del artículo 7, cuyo concepto es desarrollado en los artículos 10 y 11 del Convenio:

Artículo 10. Los países proponentes y/o participantes que como mínimo serán de 3 (tres), deberán asumir al momento de la presentación del programa o proyecto un compromiso financiero y/o técnico que cubra una parte para la realización del mismo de acuerdo a los procedimientos internos de cada parte. Los países que adhieran posteriormente deberán indicar su compromiso...

Artículo 11. Una vez que el proyecto ha sido difundido y que cuente con el aval de por lo menos 7 países –que deberán asumir los compromisos respectivos de acuerdo a los procedimientos mencionados en el artículo anterior– será presentado para su análisis a los Responsables de Cooperación...¹⁶¹.

Estas disposiciones ponen el acento en la necesidad de la participación de varios países en los distintos programas y proyectos. Dicha participación se entiende en el sentido de que los programas deben ser apoyados por los países conforme a su nivel de desarrollo, mediante aporte financiero o técnico¹⁶². De allí, la exigencia de los 7 Estados que deben asegurar su compromiso con el programa. Es interesante destacar que la cooperación iberoamericana adopta una definición específica de “interés”, que supone “aporte”.

b) *Aprobación de una segunda parte de la Declaración, que reproduce las principales normas del Convenio de Cooperación*, para permitir su aplicación como documento político, mientras se producían las ratificaciones necesarias para que el Convenio entrara en vigencia.

Al mismo tiempo, se organizó el sinnúmero de proyectos, programas e iniciativas de cooperación que se habían presentado hasta el momento, distinguiendo¹⁶³ las siguientes categorías:

b.1. Programas en curso (aprobados en 1992): TEIB (Televisión Educativa Iberoamericana), MUTIS (Cooperación en el Desarrollo de Progra-

¹⁶¹ Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1995, op. cit.*, pp. 1060-1061.

¹⁶² El artículo 7 del Tratado indica que la cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana podrá ser técnica y/o financiera.

¹⁶³ Punto 16, segunda parte del Documento Final de la V Cumbre, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1995, op. cit.*, pp. 1063-1064.

mas de Doctorado y en la Dirección de Tesis Doctorales), PRALEB (Alfabetización y Educación Básica de Adultos), CYTED (Cooperación Científica y Tecnológica), CIDEU (Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano) y Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

b.2. Programas presentados en Cumbres anteriores que no se habían comenzado a ejecutar. Se acordó invitar a los países interesados a adaptar estos programas a los requisitos aprobados en San Carlos de Bariloche.

b.3. Programas y proyectos aprobados en la Cumbre de Bariloche que, obedeciendo a una solicitud española, fueron aceptados sin cumplir con los requisitos aprobados en la V Cumbre¹⁶⁴.

Esta “avalancha” de programas, proyectos e iniciativas –principalmente españolas–, demostrativa de las perspectivas de cambio interno más que de un verdadero interés iberoamericano, comprometió el criterio de singularidad de la cooperación de las Cumbres.

b.4. Iniciativas presentadas por los Estados que se someterían a los requisitos de la V Cumbre¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Dichos programas y proyectos fueron: Programa de Apoyo a la Vinculación Universidad-Empresa; Programa de Cooperación para el Desarrollo de Sistemas Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa; Proyecto Iberoamericano de Promoción de la Lectura; Nuevas líneas del Programa de Becas MUTIS; Programa IBERFOP (Programa Iberoamericano de Cooperación para el Diseño Común de la Formación Profesional); Programa IBERMADE (Programa Iberoamericano de Modernización de Administradores de la Educación); Programa de Reconversión de Bases Militares en Centro Iberoamericano de Formación de Docentes; Proyecto de Intercambio de Experiencias en Materia de Descentralización; Apoyo al Proceso Autogestionario para la Creación de Agroindustrias en Comunidades Iberoamericanas; Programa MISTRAL (Programa de Movilidad de Estudiantes de Cursos Intermedios Universitarios); Programa IBERCAMPUS (Movilidad Interuniversitaria de Estudiantes y Profesores en Base al Diferencial de Calendarios Académicos; Programa IBERMEDIA (Programa de Desarrollo Audiovisual en Apoyo de la Construcción del Espacio Visual Iberoamericano); Programa IBERENCUENTROS (Programa de Talleres Iberoamericanos, cuyas temáticas serán definidas por los Responsables de Cooperación).

¹⁶⁵ Establecimiento de Mecanismos de Transferencias de Conocimientos y Experiencias en el Área de Desarrollo y Promoción de las Exportaciones; Establecimiento de Mecanismos de Transferencias de Conocimientos y Experiencias en el Sector Agropecuario; Creación del Archivo Visual de Arte Iberoamericano; Desarrollo Rural Sostenible de Zonas de Fragilidad Ecológica; PRIAS (Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud); CISCE (Compañía de Seguro de Crédito a la Exportación; Mecanismo Iberoamericano de Cooperación con una Sede Permanente; FIICYT (Fondo Iberoamericano de Integración Científica y Tecnológica); Muestra Iberoamericana de Artes Plásticas. Bienal; Programa Gerencial de Informática en la Administración Pública; CIJE (Confederación Iberoamericana de Jóvenes Empresarios);

4.2 LA CUMBRE DE LA COOPERACIÓN POLÍTICA (SANTIAGO Y VIÑA DEL MAR)

La VI Cumbre se celebró el 10 y 11 de noviembre de 1996, y a ella asistieron todos los Jefes de Estado y de Gobierno, aunque el Presidente de Perú se retiró anticipadamente. El documento final fue firmado.

Esta Cumbre se inscribió en el esfuerzo de continuidad desarrollado por Chile y Argentina y en un marco determinado por la ausencia relativa de España¹⁶⁶. Un primer aspecto fue la superación de la oposición entre los conceptos de “Comunidad Iberoamericana” y “Conferencia Iberoamericana”¹⁶⁷.

El tema de la Cumbre fue elección del Presidente de Chile, quien justificó su decisión en un doble motivo: en el ámbito nacional, el gobierno chileno, cuyo programa comprendía propuestas para terminar con los legados del régimen militar, creía conveniente afirmar la existencia de un modelo compartido de democracia. En el ámbito regional, se trataba de enfrentar el cuestionamiento de la democracia debido al desencanto producido por la crisis económica.

Además, dedicar la Cumbre a la “Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa” permitía abrir un área –la cooperación política– no afectada por la vinculación de los Estados con otros mecanismos de concertación. La cooperación política, situada a medio camino entre la “concertación” –que había mostrado sus limitaciones en San Carlos de Bariloche– y la “cooperación para el desarrollo”, en vías de organización, podía ayudar a la especialización funcional de las cumbres iberoamericanas.

PRADJAL (Programa Regional de Acciones para la Juventud de América Latina; Intercambio Iberoamericano de Investigadores; Participación UNESCO en Programas de Ámbito Municipal a través de la Televisión Educativa Iberoamericana; Educación y Proceso de Generación de Empresas para el Desarrollo Local; Red Iberoamericana de Excelencia en Administración Pública y Formación de Dirigentes; Mejoramiento de la Calidad del Café y Descontaminación; Programa Modelo de Capacitación Internacional en el Desarrollo Participativo y Sostenible; Puentes sobre Fronteras; Educación Especial.

¹⁶⁶ La delegación española asistente a la Primera Reunión de Coordinadores Nacionales (mayo de 1996) se retiró para entregar sus cargos. Además, de las 4 reuniones sectoriales celebradas en Chile, sólo a una la delegación española fue de rango ministerial (la Conferencia Iberoamericana de Educación).

¹⁶⁷ La VI Cumbre instituye que ambos términos son sinónimos. Cf. punto 1, primera parte, Documento Final de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1996*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 751. Asimismo, el Documento Final de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, como el de la V

Una vez establecidos el código de conducta, el desarrollo sostenible, el comercio, la educación, los programas, los Jefes de Estado y de Gobierno son sensibles a la imperiosa necesidad de modernizar el Estado como válvula de salvaguardia de una democracia que tiene que ser eficiente y permitir la amplia participación ciudadana. Ese es el único camino si se quiere evitar frustraciones e involuciones, y por eso, la Sexta Cumbre considera elementos esenciales la independencia de poderes, su mutuo control, las elecciones libres y las libertades de expresión y reunión¹⁶⁸.

La VI Cumbre precisó la base ideológica de la Conferencia¹⁶⁹, manteniendo la mención al derecho de cada pueblo a construir libremente, en paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones. Por otra parte, se sentaron las bases para el programa de cooperación política¹⁷⁰, como un proyecto descentralizado, coordinado por la Secretaría Pro Témpore, en el que los colaboradores directos de los Jefes de Estado intercambiarían experiencias e ideas sobre el perfeccionamiento de la democracia¹⁷¹.

Un segundo campo, en que la Cumbre siguió los lineamientos de su antecesora, se refirió a las lenguas iberoamericanas. Tomando en

Cumbre, introduce el concepto de "Comunidad Latinoamericana de Naciones (CLAN)". Cf. punto 31, tercera parte, Documento Final de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española*. Año 1996, op. cit., p. 760.

¹⁶⁸ Yago Pico de Coaña, "La política exterior de España en América y las Cumbres Iberoamericanas", en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Cuadernos de Estrategia N° 92, Balance de las primeras Cumbres Iberoamericanas*, op. cit., p. 65.

¹⁶⁹ Puntos 2, 4, 5 y 6 de la primera parte del Documento Final de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española*. Año 1996, op. cit., p. 751.

¹⁷⁰ "La cooperación política implica una interacción entre las naciones, que se fundamenta en el respeto irrestricto a la soberanía, la integridad territorial, la autodeterminación y la independencia de cada país. Ella exige que las tradiciones nacionales arraigadas en cada una de nuestras sociedades sean respetadas, y que se posibilite la elección de los medios, los instrumentos y los mecanismos que cada nación considere más idóneos. Esta cooperación política se funda en criterios desarrollados en Cumbres anteriores que rechazan cualquier forma o intento de alterar el orden institucional, que establecen un mecanismo de consultas en casos de especial urgencia y relevancia y que han permitido gestiones y posiciones comunes en defensa de los valores democráticos y de la soberanía, fundadas en compromisos aceptados por nuestros países". Puntos 8 y 9, primera parte, Documento Final de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española*. Año 1996, op. cit., p. 752.

¹⁷¹ "Como Gobernantes nos comprometemos a fortalecer decididamente nuestras instituciones y culturas democráticas; a mejorar la calidad de la política, de sus comportamientos y de sus

cuenta el mandato de San Carlos de Bariloche, el Documento Final de la VI Cumbre reiteró la voluntad de asegurar la más amplia difusión y enseñanza del castellano y del portugués, y encargó a la Secretaría Pro Tempore que, en consulta con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), propusiera un Plan de Trabajo sobre las consecuencias derivadas de los textos aprobados en la V y la VI Cumbre¹⁷².

La continuidad entre Argentina y Chile informó también los trabajos en materia de cooperación; la entrada en vigencia del “Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana” y la institución del “sistema de cooperación”, requería desarrollar estructuras y movilizar recursos humanos y financieros para apoyar la ejecución de los programas de cooperación. Dos elementos caracterizaron este esfuerzo:

- La voluntad de sistematizar –y, por ende, limitar– el número de programas y proyectos de cooperación con el fin de que la dimensión de cooperación de las cumbres comprendiera proyectos excepcionales claramente identificados, separándose así de las dimensiones bilaterales, subregionales, regionales e iberoamericanas de cooperación¹⁷³. Por ello, se incluyó un listado de los proyectos y programas de cooperación, distinguiendo tres categorías:

estilos; a modernizar la gestión pública y apoyar los procesos de descentralización; a crear las condiciones necesarias para aumentar los niveles de equidad social, consolidar las bases socioeconómicas que harán posible una democracia integral, y a asumir las oportunidades que ofrece la globalización. Nuestros colaboradores directos, en coordinación con las sucesivas Secretarías Pro Tempore, serán los encargados de la promoción y seguimiento de los lineamientos centrales de esta Cumbre”. Punto 39, primera parte, Documento Final de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1996, op. cit.*, p. 754.

¹⁷² Punto 25, tercera parte, Documento Final de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1996, op. cit.*, p. 759. Al respecto, “Exposición Sr. Raúl Sanhueza”, en AA.VV., *La gobernabilidad democrática en Iberoamérica. Aportes a la VI Cumbre Iberoamericana*, Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE), Santiago, 1996, pp. 37-40. 173. “... los programas y proyectos que sean aprobados en el marco de las Cumbres deberán incorporar en su denominación el distintivo de la Conferencia Iberoamericana”. Punto 9, segunda parte, Documento Final de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1996, op. cit.*, p. 756.

¹⁷³ “... los programas y proyectos que sean aprobados en el marco de las Cumbres deberán incorporar en su denominación el distintivo de la Conferencia Iberoamericana”. Punto 9, segunda parte, Documento Final de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1996, op. cit.*, p. 756.

- i. Programas iniciados en 1992.
- ii. Programas aprobados en 1995¹⁷⁴.
- iii. Nuevos Programas e Iniciativas: IBERMEDIA (Programa de Desarrollo Audiovisual en Apoyo de la Construcción del Espacio Visual Iberoamericano); Repertorio del Sistema Internacional de Notación de Libros (ISBN) en lengua castellana y portuguesa.

- La voluntad de desarrollar el sistema de cooperación conforme a un criterio descentralizado que permitiera, a través de la responsabilización de las autoridades nacionales, la emergencia de un interés iberoamericano de cooperación, tal como lo definía el tratado de San Carlos de Bariloche.

En este esquema, el trabajo de la Secretaría Pro Témpore era fundamental; por ello, se le asignaron responsabilidades en materia de recopilación, distribución y actualización de información sobre cooperación¹⁷⁵. Asimismo, se dispuso que asistiera a las reuniones sectoriales y mantuviera fluida comunicación con los responsables de los distintos programas y proyectos de cooperación.

El principio de descentralización de la cooperación y la asignación de responsabilidades a un organismo rotativo, tenía la ventaja de mati-

¹⁷⁴ Programa de Cooperación para el Desarrollo de Sistemas Nacionales de Evolución de la Calidad Educativa; IBERFOP (Programa Iberoamericano de Cooperación para el Diseño Común de la Formación Profesional); IBERMADE (Programa Iberoamericano de Modernización de Administradores de la Educación).

¹⁷⁵ "11. Los Jefes de Estado y de Gobierno acordamos: 11.1 Encomendar a la Secretaría Pro Témpore la tarea de elaborar anualmente un 'Informe de Programas, Proyectos e Iniciativas de Cooperación Iberoamericana'. 11.2 Encargar a la Secretaría Pro Témpore la creación, actualización y distribución a los países miembros de una base de datos que contenga información respecto de: a) Los Responsables de Cooperación Iberoamericana. b) Situación del Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana y su Manual Operativo. c) Los documentos de programas y proyectos en curso. d) Los documentos de programas y proyectos en fase preparatoria de ejecución. e) Los documentos de las iniciativas aprobadas en la V Cumbre y de las nuevas que surjan en el marco establecido por el Convenio de Cooperación Iberoamericana y su anexo el Manual Operativo. f) El estado o etapa en que se encuentra cada uno de los programas, proyectos e iniciativas de cooperación, así como el avance técnico y financiero de los mismos. 11.3 Encomendar a la Secretaría Pro Témpore la responsabilidad de traspasar la base de datos al país que le corresponda asumir dicha Secretaría para la Cumbre siguiente, en un plazo no mayor de sesenta días con posterioridad a la celebración de la Cumbre, a fin de asegurar una mayor coordinación de las actividades de cooperación. 11.4 Disponer que los Responsables de Cooperación de cada país elaboren anualmente un informe del estado de los programas y proyectos iberoamericanos en los que participan, para ser entregado a la Secretaría Pro Témpore en un plazo no mayor de noventa días con posterioridad a la celebración de la Cumbre. 11.5 En beneficio de ello,

zar la percepción latinoamericana de la Conferencia como una “creación” española, carente de interés para la región. Sin embargo, suponía también que las sucesivas Secretarías Pro Tempore tendrían la capacidad y la voluntad de desarrollar el trabajo administrativo que estas responsabilidades conllevaban, y que todos los países colaborarían en dicho empeño, sin pretensiones de nuevas hegemonías.

5. EL REGRESO DE ESPAÑA Y LA ORIENTACIÓN HACIA LA CENTRALIZACIÓN (1997-2000)

El período 1997-2000 puede ser caracterizado por varios factores:

a) Luego de una ausencia relativa, se registra una renovada presencia española que inspira la concertación y determina el funcionamiento de la cooperación. Este nuevo liderazgo se manifestó en la promoción de reformas a las cumbres¹⁷⁶.

Sin embargo, el nuevo liderazgo tiene diferencias substantivas tanto en materias políticas como en cooperación.

Dichas diferencias se deben a la orientación política del gobierno asumido en 1996 y al cambio cualitativo de la relación entre España y América Latina. Desde 1997, la presencia económica, política y cultural de España en el subsistema latinoamericano adquiere un mayor contenido y alcance. España se transforma en un importante inversionista en algunos países latinoamericanos, procediendo, sin embargo, por la vía de la compra de empresas¹⁷⁷; políticamente, el Partido Popular estrecha relaciones con partidos de centro y de centro izquierda latinoamericanos, a través de la Internacional Demócrata Cristiana¹⁷⁸. Por último, la presencia cultural

consideramos oportuno y de suma importancia la implementación de una Red Informática Iberoamericana que conecte nuestros países”. Punto 11, segunda parte, Documento Final de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1996, op. cit.*, p. 756.

¹⁷⁶ Después de la crisis del encuentro de Margarita, y al igual que en 1990, delegados españoles viajaron a las capitales latinoamericanas para proponer cambios en el formato de los encuentros (mayor tiempo para los encuentros a solas entre Jefes de Estado y de Gobierno, menor formalismo) y también una nueva orientación en materia de cooperación iberoamericana.

¹⁷⁷ Estas operaciones han sido objeto de críticas de carácter económico. “... la apertura irrestricta de los mercados de capital en estos países [subdesarrollados] da a las grandes empresas de las naciones ricas la oportunidad de adquirir las empresas locales, hecho que es una reminiscencia del colonialismo”. Bruce R. Scott: “La gran línea divisoria en la aldea global”, en *Foreign Affairs en español* (México), volumen 1, número 1, primavera de 2001, pp. 51-52.

española se beneficia de los adelantos tecnológicos y de la adquisición de industrias culturales latinoamericanas. La percepción tradicional de una relación hispano-latinoamericana parcial e irregular queda fuertemente matizada.

Estas modificaciones alteran la perspectiva española; entre 1991 y 1994, en nombre del “liderazgo ejemplificador” España privilegió un entendimiento hispano-luso-latinoamericano sobre bases generales y abstractas, absteniéndose de plantear en el foro iberoamericano ninguna cuestión que concerniera sus intereses nacionales inmediatos. El gobierno asumido en 1996 puso el acento en la Conferencia Iberoamericana como foro de apoyo a España en sus controversias, particularizando menciones hasta entonces genéricas. El apoyo sobre Gibraltar (1998) es una primera demostración de una potencia hegemónica, en el sentido realista del término, utilizando un régimen como foro de apoyo a sus reivindicaciones externas.

En materia de cooperación, España abandonó el criterio de descentralización y promovió la creación de un organismo central que controlara el conjunto de los proyectos y programas y promoviera la movilización de recursos humanos y financieros. La insistencia española condujo a que este organismo tuviera su sede en Madrid y fuera, de hecho, dirigido por España.

b) En este esfuerzo, España contó con el apoyo de México y con la simpatía de Portugal, que desempeñó la Secretaría Pro Témpace en 1998.

c) Paralelamente, el liderazgo de los Estados del Cono Sur se debilitó en la medida que estos países fueron reemplazados por Secretarías Pro Témpace latinoamericanas más débiles o por la Secretaría Pro Témpace portuguesa y que se produjo, a la vez, un desentendimiento de estos países y una controversia con España.

d) Además, desde 1997, cobraron importancia los “hechos anexos”¹⁷⁹, problemas de política exterior que, aunque no directamente relacionados con la Conferencia, mostraron su debilidad y su vulnerabilidad ante variables ajenas a su desarrollo.

¹⁷⁸ Por su parte, el PSOE mantiene sus vínculos privilegiados con la izquierda de la región.

¹⁷⁹ Eduardo Díaz: “Descripción del contenido de las Cumbres Iberoamericanas”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*, op. cit., pp. 171-199.

5.1 LA SEGUNDA CUMBRE POLÍTICA (ISLA MARGARITA)

A la VII Cumbre Iberoamericana (8 y 9 de noviembre de 1997) asistieron todos los Jefes de Estado y de Gobierno, pero los Presidentes de Brasil, Argentina, Perú, Uruguay y Paraguay se retiraron anticipadamente, lo que obligó a adelantar la firma de la declaración. Estas ausencias mostraron la debilidad del modelo original de las cumbres y dieron a su celebración un tono crítico¹⁸⁰.

La sensación de crisis fue amplificadas por el desempeño de la Secretaría Pro Témpace. Pese al esfuerzo del gobierno venezolano, la Cumbre de Margarita tuvo dificultades para desarrollar sus trabajos¹⁸¹.

Ello fue reforzado por la controversia sobre el contenido de la Declaración, la cual versaba sobre "Los valores éticos de la democracia", tema elegido por el Presidente de Venezuela como continuidad del Documento Final de la VI Cumbre Iberoamericana. El texto contenía un apartado sobre el "derecho a la información", someramente mencionado en la VI Cumbre, y a cuyo respecto la propuesta original venezolana mencionó el "derecho a una información veraz". Interpretada como una limitación a la libertad de prensa, la mención fue impugnada por organismos interamericanos de medios de comunicación¹⁸² y por algunos países¹⁸³. Aunque el debate produjo un texto aceptable, la crítica comprometió la imagen de la Conferencia y dio pábulo a reflexiones sobre la pertinencia de la realización de las cumbres y el margen concedido al Jefe de Estado huésped para elegir los temas monográficos.

¹⁸⁰ "Mirando atrás, quizás quepa situar en el desarrollo de la VII Cumbre Iberoamericana de Margarita un punto de inflexión, que actuó como nervio desencadenante de una nueva reflexión sobre el estado de estas grandes convocatorias de la Comunidad Iberoamericana. Aquellas salidas, antes de concluida la Cumbre, de varios Jefes de Estado, y algunas otras disfunciones, reforzaron la voluntad de proceder a inyectar algunos cambios en el *modus operandi* de un proceso iniciado en 1991. No tanto porque no hubiera habido modificaciones desde entonces, que las hubo, sino porque era aconsejable incrementar su *tempo*". Manuel Piñeiro, "La cultura en el centro de las cumbres iberoamericanas", en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*, op. cit., p. 81. Igualmente, *Cumbre desordenada*, editorial del Diario "El País" (España) del lunes 10 de noviembre de 1997, p. 12, y *La Iberoamérica por hacer*, editorial del Diario "ABC" (España) del lunes 10 de noviembre de 1997.

¹⁸¹ "... se transmitió una sensación de cierta desorganización en referencia a los aspectos formales inmediatos". Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), *Elementos para una renovada política iberoamericana. España y América Latina en el Sistema Internacional*, op. cit., p. 57.

¹⁸² La Sociedad Interamericana de Prensa (SIP).

¹⁸³ España no se vio directamente involucrada en el tema, pues su Constitución consagra el derecho a comunicar o recibir libremente "información veraz" por cualquier medio de difusión.

Al mismo tiempo, España y México evaluaron deficientemente el desempeño de la cooperación descentralizada, pese que la Declaración de Isla Margarita había reconocido su importancia¹⁸⁴.

La sensación de crisis fue aprovechada por la diplomacia española, que, luego de la opacidad relativa del bienio 1995-1996, entendía asumir nuevamente la conducción de la Conferencia. Este nuevo protagonismo fue substantivamente distinto del ejercido por España bajo el gobierno socialista y ello se pudo advertir en 1997.

Desde 1991, la Conferencia venía expresando reiteradamente su apego al derecho internacional como medio de convivencia entre los Estados, sin que se aludiera a conflictos que involucraran a España o a otras potencias medias; sin embargo, en 1997 España pidió y obtuvo, por primera vez, el apoyo explícito de la Conferencia a su reivindicación sobre Gibraltar¹⁸⁵.

5.2 LA CUMBRE DE LA GLOBALIZACIÓN (OPORTO)

En 1992, Portugal propuso realizar una Cumbre Iberoamericana en 1998, cuando se celebrara el Quinto Centenario de la llegada de los portugueses a Brasil¹⁸⁶. A la Cumbre, celebrada el 17 y 18 de octubre de 1998, asistieron todos los Jefes de Estado y de Gobierno, excepto el Presidente de República Dominicana. La declaración de Oporto, titulada "Los desafíos de la globalización"¹⁸⁷ fue firmada.

Cf. artículo 20 letra d) de la Constitución Española de 1978, en Enrique Sánchez Goyanes, *Constitución española comentada*, op. cit., p. 207.

¹⁸⁴ "Resaltamos la adaptabilidad y flexibilidad del sistema de cooperación iberoamericano como una característica positiva que responde a las necesidades y a la diversidad de países que conforman este foro, permitiendo acoger iniciativas tanto de sectores públicos como privados de nuestras sociedades, incluyendo instituciones de la sociedad civil". Punto 4, segunda parte, Declaración de Margarita, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1997*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f., p. 846.

¹⁸⁵ "Expresamos nuestro apoyo al proceso negociador entre los gobiernos de España y el Reino Unido instaurado por la Declaración de Bruselas de 1984, para que de acuerdo con la doctrina establecida por la Organización de Naciones Unidas, se encuentre al contencioso de Gibraltar una solución negociada sobre la base del principio de la Integridad Territorial". Punto 34, tercera parte, Declaración de Margarita, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1997*, op. cit., p. 850. Siguiendo el ejemplo, Argentina obtuvo apoyo para su controversia sobre las Islas Malvinas.

¹⁸⁶ "Agradecemos, aceptándolo con viva satisfacción, el ofrecimiento de Portugal, hecho por su Primer Ministro, de ser sede en 1998 de la Cumbre Iberoamericana". Punto 37, Documento Final de Conclusiones de la II Cumbre Iberoamericana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, op. cit., p. 1150.

Los cambios introducidos en el formato de las reuniones y documentos fueron visibles¹⁸⁸. Aunque el tamaño de las declaraciones ya se había reducido, el texto de Oporto fue un modelo de brevedad y concisión; al mismo tiempo, se emitieron pronunciamientos separados sobre ciertos temas políticos¹⁸⁹. Estos textos reemplazaron la tercera parte ("Asuntos de Interés General") de las declaraciones anteriores¹⁹⁰, con lo que se reconocían las limitaciones de la concertación.

La segunda novedad se produjo en la cooperación. Retomando el trabajo realizado en Viña del Mar, la Cumbre de Oporto volvió a mencionar los programas en ejecución¹⁹¹, y estableció las prioridades que debería revestir esta dimensión de las cumbres, indicando que:

Constatamos con satisfacción la multiplicación de reuniones, encuentros e iniciativas sociales en el ámbito iberoamericano, tanto a nivel gubernamental como de las que surgen de la responsabilidad de otras entidades, que deben constituir también una fuente de propuestas temáticas para la Cooperación Iberoamericana, previamente concertadas por los responsables institucionales de cada país del sector en cuestión ... Todo ello es un síntoma de vitalidad que conduce a la ampliación de las esferas de cooperación entre los países iberoamericanos, estrechando los lazos históricos, culturales y lingüísticos que se encuentran en la base de la Comunidad

¹⁸⁷ "La declaración de Oporto caracterizó a la globalización en el ámbito económico por la intensificación de los intercambios comerciales y de los flujos financieros, por la multiplicación de los esfuerzos de liberalización comercial y de integración económica, por la mundialización de los mercados y por la segmentación e internacionalización de la producción. Asimismo, puso de relieve que la transformación de los métodos de producción, de la concepción de los mercados y de las relaciones económicas internacionales, fruto de la globalización, han creado oportunidades únicas para el desarrollo y bienestar de los pueblos iberoamericanos, que están siendo utilizadas para lograr mayores niveles de crecimiento". Eduardo Díaz, "Descripción del contenido de las cumbres iberoamericanas", en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*, op. cit., p. 193.

¹⁸⁸ "La cumbre propiamente dicha, que ha quedado reducida al domingo, ha renunciado por primera vez a los discursos protocolarios de cada uno de los presidentes y jefes de Gobierno, para permitir una doble sesión de debate sin agenda previa y múltiples contactos bilaterales". Diario "El País" del sábado 17 de octubre de 1998, p. 8.

¹⁸⁹ Se adoptaron cuatro textos: Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe; proceso de construcción de la paz en Colombia; situación financiera internacional, y proceso de paz entre Ecuador y Perú.

¹⁹⁰ Algunas declaraciones generales (terrorismo y narcotráfico) fueron incluidas en la primera parte.

¹⁹¹ Televisión Educativa Iberoamericana (TEIB), Programa de Cooperación en el Desarrollo de Programas de Doctorado y en la Dirección de Tesis Doctorales (MUTIS), Alfabetización y Educación Básica de Adultos (PAEBA); Programa de Cooperación Científica y Tecnológica (CYTED); Programa Centro de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU); Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América latina y el Caribe; Programa de Cooperación para el Desarrollo de Sistemas Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa; Programa de

Iberoamericana, por lo que entendemos que la cooperación iberoamericana debe tener como ejes principales de acción:

- la difusión de las lenguas y cultura que compartimos;
- la profundización en la interacción y el conocimiento mutuo de nuestras sociedades;
- y el fortalecimiento de nuestras instituciones”¹⁹².

Asimismo, se acordó la creación de una Secretaría de Cooperación, sobre cuya estructura no hubo consenso, por lo que se acordó negociar para la IX Cumbre¹⁹³.

A partir de Oporto, determinados conceptos acordados en cumbres anteriores son objeto de nuevas discusiones. Durante las primeras cumbres se había insistido en que la diversidad era el elemento característico de la Conferencia Iberoamericana: diversidad histórica, cultural y social. Sin embargo, desde la VIII Cumbre se abre paso una nueva visión que plantea una nueva concepción: Iberoamérica tiene una identidad histórica y cultural. De esta manera, España imprime un cambio fundamental en la Conferencia Iberoamericana, desarrollando vínculos clientelares o de hegemonía “soft” con respecto a las elites latinoamericanas.

Sin embargo, el principal ingrediente de la Cumbre de Oporto fue un hecho anexo:

El día previo al inicio de la Cumbre se produjo en Londres la detención del vitalicio senador chileno Augusto Pinochet, a solicitud del juez español Baltasar Garzón, quien sigue una causa por genocidio y violación a los derechos humanos, en contra de antiguos jefes de las dictaduras sudamericanas. Este hecho provocó roces entre los Gobiernos de Chile y Espa-

Cooperación en el Área de Formación Profesional (IBERFOP); Programa de Modernización de las Administraciones de Educación (IBERMADE); Repertorio Integrado del Libro en Venta (ISBN) en castellano y portugués; Programa Construcción de un espacio audiovisual iberoamericano (IBERMEDIA); Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (IBERPyme).

¹⁹² Punto 4, segunda parte, Declaración de Oporto, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1998*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 977.

¹⁹³ “Acordamos la creación de una Secretaría de Cooperación, cuya estructura y modalidades de funcionamiento será propuesta por los Responsables de Cooperación y Coordinadores Iberoamericanos y presentada para su consideración en el transcurso de la IX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, a realizarse en la ciudad de La Habana, Cuba”. Punto 6, segunda parte, Declaración de Oporto, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1998, op. cit.*, p. 977. La idea de crear este organismo fue de una Ponencia de la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado de España, presidida por el Senador Luis Fraga Egusquiaguirre, titulada “La Comunidad Iberoamericana de Naciones: su consolidación a través de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno”, que proponía crear una Secretaría General con amplias atribuciones; sin embargo, las reticencias latinoamericanas condujeron a un organismo limitado a la cooperación.

ña, puesto que uno de los fundamentos de la Comunidad Iberoamericana es el principio de no intervención, y según el gobierno de Chile, la detención de Pinochet iba en contra de tal principio, por lo que protestó ante España, que respondió afirmando la independencia del poder judicial. Sin embargo, la declaración de esta Cumbre incluyó de todas maneras una referencia a la extraterritorialidad de la ley, puesto que apunta en esencia a rechazar la injerencia estadounidense en Cuba¹⁹⁴.

5.3 LA SEGUNDA CUMBRE DE LA GLOBALIZACIÓN (LA HABANA)

... nos referiremos a continuación a la IX Cumbre Iberoamericana, que se ha desarrollado en noviembre de 1999 en La Habana, y que se presentaba como una de las más difíciles de las celebradas hasta el momento por distintos factores que confluían en la misma: a) el tema en torno de los graves riesgos que para Iberoamérica supondría una crisis económica global, propuesto por Cuba en Oporto, parecía ser idóneo para lanzar fuertes críticas contra la globalización económica, el neoliberalismo y la economía especulativa; b) el conflicto de Kosovo había desatado fuertes críticas del gobierno cubano contra los planteamientos y las prácticas de la OTAN; c) la situación política de Cuba, que seguía generando discursos irreconciliables; d) los resultados de la Cumbre de la Unión Europea-América Latina y Caribe, que podrían mediatizar el discurso iberoamericano; e) la ralentización de las relaciones entre Chile y España por efecto del denominado “caso Pinochet”, que amenazaba el “quórum” de La Habana; f) las presiones implícitas y explícitas de Estados Unidos para que una Cumbre Iberoamericana que se celebrara en La Habana tuviera el menor éxito posible¹⁹⁵.

Los factores mencionados tuvieron disímil relevancia. Es cierto que el tema (“Iberoamérica y la situación financiera internacional en una economía globalizada”) y el borrador presentado por Cuba podían plantear dificultades en la medida que, frente a la Declaración de Oporto, se enfatizaban los aspectos negativos de la globalización. Sin embargo, los procedimientos al interior de la Cumbre tenían cierta experiencia y, gracias a las negociaciones en la Reunión de Coordinadores Nacionales, se logró un texto equilibrado¹⁹⁶. Este esfuerzo fue facilitado porque el interés principal de Cuba –realizar exitosamente una Cumbre– hizo que La Habana estuviera dispuesta a una mayor flexibilidad.

¹⁹⁴ Eduardo Díaz, “Descripción del contenido de las Cumbres Iberoamericanas”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*, op. cit., p. 196.

¹⁹⁵ Tomás Mallo, “Las Cumbres Iberoamericanas. Aproximación a un balance crítico”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*, op. cit., p. 55.

Por su parte, las críticas a la intervención de la OTAN en Kosovo tuvieron también una relevancia menor. Aunque los países latinoamericanos –y no sólo Cuba– tenían una opinión crítica¹⁹⁷, prefirieron expresarla a través del Grupo de Río y en la Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe.

Las divergencias entre España y Cuba también tuvieron una trascendencia menor, pues fueron superadas por el interés común de realizar una cumbre exitosa¹⁹⁸. Asimismo, el diálogo euro-latinoamericano no producía aún efectos sobre las cumbres iberoamericanas, en la medida que sus conceptos básicos no habían sido desarrollados.

En tales condiciones, los hechos anexos de mayor incidencia sobre la IX Cumbre fueron la decisión de algunos Presidentes latinoamericanos de no asistir a La Habana debido a la situación de Cuba, y la controversia de España con Chile y Argentina. Estos dos factores determinaron que la IX Cumbre registrara el mayor número de inasistencias en la historia de la Conferencia Iberoamericana.

Respecto del primero, a la Cumbre de La Habana (15 y 16 de noviembre de 1999) no asistieron, invocando sus discrepancias con Cuba, los Presidentes de Costa Rica, El Salvador y Nicaragua.

Estas ausencias deben ser valoradas desde varios puntos de vista: en primer lugar, las inasistencias se limitaron a los Mandatarios; los tres países participaron en la Cumbre¹⁹⁹. Además, aunque se denunciaron presiones estadounidenses sobre estos países, al parecer la influencia de los Estados Unidos tuvo un valor relativo en la medida que

¹⁹⁶ Cuya orientación fue de carácter propositivo, “... estimamos necesario, entre otras medidas, fortalecer las políticas macroeconómicas responsables, congruentes y prudentes orientadas al crecimiento a la par que políticas sociales encaminadas a resolver desigualdades, a lograr que los sectores más vulnerables accedan a las oportunidades que ofrece la globalización y a revertir la brecha tanto entre países desarrollados y en vías de desarrollo como entre los segmentos poblacionales de mayores y menores ingresos”. Párrafo segundo, punto 4, Declaración de La Habana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1999*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 1143.

¹⁹⁷ “Tanto la posición del Gobierno chileno en el caso Pinochet frente a España y Gran Bretaña como la marcada crítica del Grupo de Río sobre el procedimiento de la OTAN en el conflicto de Kosovo, reflejan que América Latina maneja una interpretación del concepto de la soberanía muy diferente al de los Estados Miembros de la UE”. Wolf Grabendorff, “La relación entre la Unión Europea y América Latina: ¿una asociación estratégica?, *Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano*, N° 1, octubre 2000, p. 135.

¹⁹⁸ “El gobernante cubano, Fidel Castro, y el presidente español, José María Aznar, se pusieron a trabajar duro esta semana para evitar que algunos países boicoteen la próxima cumbre iberoamericana en La Habana. Por diferentes motivos, ambos necesitan que la reunión tenga éxito”. “El nuevo Herald”, Estados Unidos de América, 01.07.99 en Ministério Das Relações Exteriores (Assessoria de Comunicação Social), www.mre.gov.br.

sólo reforzó decisiones ya adoptadas por los Jefes de Estado en función de sus realidades nacionales²⁰⁰.

Con todo, estas inasistencias mostraron los límites de la “comunidad de valores” que sustenta la Comunidad Iberoamericana²⁰¹.

Tampoco asistieron a la Cumbre los Presidentes de Chile y de Argentina, a raíz de la pretensión española de ejercer competencia extraterritorial, comprometiendo la soberanía jurisdiccional chilena y argentina²⁰².

Estas ausencias fueron también relativas, pues se limitaron a los Jefes de Estado; además, la diplomacia chilena obtuvo la incorporación de un párrafo especial que indicaba:

... reiteramos una vez más nuestro enérgico rechazo a la aplicación unilateral y extraterritorial de leyes o medidas nacionales que infrinjan el Derecho Internacional e intenten imponerse a terceros países, a sus propias leyes y ordenamientos, ya que constituyen una violación de los principios que rigen la convivencia internacional, debilitan el multilateralismo y son contrarios al espíritu de cooperación y amistad que debe regir entre nuestros pueblos²⁰³.

Algunos autores han interpretado la incorporación de este párrafo como un triunfo sudamericano, que tuvo su contrapartida en la deci-

¹⁹⁹ Con todo, siendo el foro una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, las ausencias supusieron un distanciamiento de los países respecto de la Conferencia.

²⁰⁰ Los Presidentes de Nicaragua y El Salvador resentían lo que consideraban intervencionismo cubano en sus asuntos internos.

²⁰¹ “Si bien el valor de la democracia ocupa un lugar privilegiado en el marco de las naciones occidentales y dentro de ellas las iberoamericanas, sus expresiones concretas en términos de los sistemas políticos poseen una alta heterogeneidad. En América Latina la democracia sigue siendo débil”. Francisco Rojas Aravena, “La volatilidad financiera internacional y las cumbres iberoamericanas”, en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*, op. cit., p. 145.

²⁰² En julio de 1996, personas jurídicas y privadas españolas (entre ellas, la Unión Progresista de Fiscales, sindicato del Ministerio Público español) presentaron querellas contra varias autoridades del gobierno militar chileno. En octubre de 1998, la Sala Penal de la Audiencia Nacional, mediante una aplicación colonial del derecho español, confirmó dicha competencia. Para algunos autores, este es un servicio que España ha prestado a la Comunidad Iberoamericana de Naciones, “... un capítulo singularmente significativo de esta vinculación [iberoamericana], por cuanto ha provocado conmociones informativas notables: la persecución por la Justicia española ... de dictadores latinoamericanos acusados de terrorismo de Estado y que han escapado de una u otra forma –a través normalmente de leyes de autoamnistía– a la acción de la justicia de sus países...”. José Luis Rubio Cerdón, “España ante la comunidad iberoamericana: una ambigüedad a superar”, en *Cuadernos Americanos* (México), N° 74, 1999, pp. 17-35.

²⁰³ Párrafo segundo del punto 3, Declaración de La Habana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1999*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, p. 1143.

sión chilena de no ejercer su veto en otras materias, particularmente en cuestiones de cooperación²⁰⁴.

En todo caso, la ausencia de Chile y Argentina fue significativa; ... demuestra, por un lado, que se sigue identificando principalmente a España con las cumbres y a éstas como un proyecto español, y, por otro, que la mayor parte de los países iberoamericanos, y en concreto dos de los más importantes, están dispuestos a dejar caer las CIs [cumbres iberoamericanas] en cuanto surge un problema mínimamente importante²⁰⁵.

Las ausencias hicieron que los resultados políticos fueran escasos; aunque la celebración de la reunión de La Habana fue vista como un triunfo de Cuba y de las cumbres, en los temas de concertación, los avances fueron menores.

Del tema de fondo que es el que más gravita en la situación latinoamericana y cuyos efectos inciden en nuestras débiles democracias, poco nuevo se dijo y las recomendaciones de acción concreta son débiles. Se ha perdido una importante oportunidad para generar acuerdos concretos²⁰⁶.

²⁰⁴ Cabe preguntarse por qué la diplomacia chilena, enfrentada a una grave crisis con España, no bloqueó la creación de la SECIB. Desde un punto de vista realista, la respuesta se relaciona con las dificultades de conceptualizar el interés nacional y ejercer el poder en un Estado débil. Algunos comentarios han incidido en que hubo importantes sectores políticos en Chile que no compartían la posición del gobierno respecto de la pretensión española y que estas críticas se planteaban dentro de la coalición de gobierno, en la burocracia diplomática y de cooperación chilena; otros han destacado que el gobierno de Santiago tenía como prioridad no romper con Madrid y Londres, opinión que fue compartida por la elite nacional (las Fuerzas Armadas no retiraron sus representantes diplomáticos en Madrid y el nuevo gobierno de Chile se desistió de demandar a España ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya). Sin embargo, el trabajo más sistemático emprendido hasta ahora, destaca que el proceso de toma de decisiones se centralizó en la Presidencia de la República y ello condujo a que el manejo de la crisis considerara, casi exclusivamente, elementos de política interna. Ello permitiría explicar algunas contradicciones, como el apoyo chileno a la sede española de la II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe (en momentos en que España rechazaba resolver el contencioso con Chile por una vía pacífica), o la candidatura chilena, como experta de la SECIB. Cf. Ricardo Herrera, "La aplicación de los modelos de toma de decisión de Graham Allison al caso Pinochet", trabajo no publicado presentado al Master en Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset, septiembre de 2000.

²⁰⁵ Celestino del Arenal, "Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Balance y Perspectivas", en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*, op. cit., p. 41. "La Cumbre, por lo demás, se ha visto deslucida por las ausencias de los presidentes chileno y argentino. El rechazo de la extraterritorialidad de las leyes recogido en la declaración final puede ser interpretado como un triunfo de sus tesis en los procesos contra Pinochet y la Junta argentina, y por tanto como un acto que pone en cuestión a la Justicia española". *Cada cual en su lugar*, editorial del Diario "ABC" (España) del miércoles 17 de noviembre de 1999, p. 11. Otros autores valoraron la escasa audiencia que el proyecto iberoamericano tenía en las sociedades latinoamericanas; "El carácter secundario que en el fondo representa el

Por el contrario, en materia de cooperación se concretó el esfuerzo de una mayor centralización de esta dimensión de la Conferencia. Ello se expresó en la suscripción del "Protocolo al Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana para la Constitución de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB)" y los "Estatutos de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana".

La cooperación iberoamericana dio un salto cualitativo. Aunque los latinoamericanos (excepto México) eran renuentes a su creación, el empeño español (que incluyó la oferta de asumir el financiamiento de la SECIB) y las seguridades de que la Secretaría sería únicamente un organismo reducido de apoyo a los Responsables de Cooperación, hizo que la idea de una coordinación centralizada de la cooperación fuera adoptada²⁰⁷.

Con todo, la profunda divergencia sobre el alcance y contenido de la cooperación se mantuvo, como lo muestran los artículos 2 y 3 del Protocolo. El artículo 2²⁰⁸ se inclina, cautelosamente, por un organismo de competencia amplia, tendencia que desarrolla el punto 1 del artículo 1 de los Estatutos, que contiene una lista de funciones genéricas, que incluye la promoción y la difusión públicas de la cooperación iberoameri-

boicot a la Cumbre de La Habana dentro del acuerdo chileno-argentino nos obliga a plantear la posición que ocupa lo iberoamericano en las políticas exteriores de estos países. Para ninguno de los dos presidentes su anuncio de boicot a la Cumbre ha representado un coste significativo, a pesar de que su posición política para esta cuestión no sea particularmente fuerte ... La opinión pública de estos dos países democráticos, esenciales en cualquier proyecto iberoamericano, no parece particularmente sensibilizada ante este boicot y, desde luego, sitúan a las propias Cumbres en una posición muy alejada de las prioridades de su política exterior". Rafael García Pérez, "Las interferencias nacionales a la creación de un espacio político común iberoamericano", en Castor Díaz Barrado y Carlos Fernández Liesa (coord.), *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, coedición de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, la Universidad de Cáceres y el Boletín Oficial del Estado, 2000, p. 316.

²⁰⁶ Francisco Rojas Aravena, "La volatilidad financiera internacional y las cumbres iberoamericanas", en Francisco Rojas Aravena (ed.), *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*, op. cit., p. 145. Además de la Declaración de La Habana se adoptaron posiciones comunes respecto de: a) La proclamación de Guayasamín como pintor de Iberoamérica; b) Canal de Panamá; c) Reconstrucción y transformación de Centroamérica; d) Islas Malvinas; e) Seguimiento de la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe; y f) Consolidación de la amistad e integración entre Chile y Perú.

²⁰⁷ "O futuro dirá se, agora com uma estrutura mais apta a uma ação continuada, a Conferência terá mais condições de retomar sua vocação original, isto é, da formação de uma comunidade. Esta seria a vontade da Espanha e ela certamente estará empenhada neste sentido. No entanto, é possível que não seja esta exatamente a vontade de muitos dos demais países ibero-americanos, que vêem, não sem restrições, a atuação da Espanha procurando impor sua liderança". Franklin Trein, *As relações políticas da Espanha com a América Latina*, op. cit., p. 24.

²⁰⁸ "1. La SECIB tiene como objetivo general contribuir a la consolidación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones sobre la base de los valores compartidos en ella, el desarrollo

cana, o identificar fuentes de financiación²⁰⁹. Esta interpretación amplia, que sitúa a la SECIB como un vértice de la Conferencia, es compartida por los funcionarios de la Secretaría²¹⁰ e implícitamente respaldada por la designación como Secretario de Cooperación del Embajador Jorge Alberto Lozoya.

Sin embargo, al definir las funciones de la SECIB, el artículo 3 del Protocolo adopta una perspectiva restringida: ésta se concibe como un organismo que realiza las funciones administrativas de recopilación de antecedentes y de apoyo que la Secretaría Pro Témpace había sido in-

de la cooperación y el acercamiento y la interacción de los actores de la cooperación iberoamericana. 2. Para alcanzar dicho objetivo, las acciones de cooperación se centrarán en el fortalecimiento de las características específicamente iberoamericanas y se articularán en torno a los siguientes ejes: la difusión de las lenguas y la cultura comunes, la interacción de las sociedades y la profundización en el conocimiento mutuo y el fortalecimiento de las instituciones". Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 2000*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 833.

²⁰⁹ "Teniendo en cuenta las disposiciones del Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana 'Convenio de Bariloche' de 15 de octubre de 1995, y lo dispuesto en el artículo 3 del Protocolo a dicho Convenio de 15 de noviembre de 1999, la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) tendrá las siguientes funciones: a) Recibir las iniciativas y propuestas de cooperación iberoamericana que reúnan los requisitos establecidos por el citado Convenio, para su presentación a la Red de Responsables de Cooperación Iberoamericana. b) Contribuir a la puesta en marcha de los Programas y Proyectos aprobados. c) Establecer un sistema de información periódica, tanto de la evolución de las iniciativas como del desarrollo de los proyectos en ejecución y de las diversas acciones que se realizan en el ámbito de la Cooperación Iberoamericana, manteniendo informados, cuando proceda, a los Responsables de Cooperación. d) Velar por la congruencia de los proyectos con los ejes de acción definidos en el Protocolo y su complementariedad. Asimismo, evitando duplicidades. e) Realizar la evaluación del impacto de los Programas y Proyectos en el marco de la Conferencia Iberoamericana. f) Favorecer la promoción y difusión públicas de la cooperación iberoamericana. g) Identificar fuentes de financiación para los Programas y Proyectos aprobados. h) Apoyar el trabajo de la Secretaría Pro Témpace en materia de Cooperación Iberoamericana. i) Cumplir con las demás labores que le sean encomendadas". Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 2000*, op. cit., p. 834.

²¹⁰ Guadalupe Ruiz-Giménez, "Alianza iberoamericana para una nueva cooperación internacional", *Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano*, N° 1, octubre 2000, pp. 147-156. La autora entiende que la SECIB nace con la misión de articular y consolidar la Comunidad Iberoamericana de Naciones y agrega: "La misión que tiene por delante en los próximos años la SECIB es tan compleja como el propio sistema: consolidar un sistema de cooperación iberoamericana mediante la alianza estratégica entre todos los actores de cooperación y abriéndose a un sistema internacional global en plena transformación". Cf. Guadalupe Ruiz-Giménez, "Alianza iberoamericana para una nueva cooperación internacional", *Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano*, N° 1, octubre 2000, p. 154.

capaz de asegurar bajo el régimen original del Convenio de San Carlos de Bariloche²¹¹.

Esta interpretación restrictiva se apoya en el párrafo 2, del artículo 1 de los Estatutos de la SECIB, que destaca su dependencia con respecto a los Responsables de Cooperación y a los Coordinadores Nacionales²¹². Asimismo, el Protocolo de la SECIB complementa el Convenio de San Carlos de Bariloche, el cual se funda en una perspectiva descentralizada que reconoce la autonomía de cada país y consagra la regla general del consenso; esta perspectiva no es modificada por el Protocolo de la SECIB.

También contribuyen a esta interpretación las precauciones adoptadas respecto de la estructura de la SECIB, definida en el artículo 2 de los Estatutos como una unidad integrada hasta por seis profesionales (el Secretario de Cooperación Iberoamericana y cinco expertos) y el personal administrativo necesario, de acuerdo con un organigrama propuesto a los Responsables de Cooperación y aprobado por los Coordinadores Nacionales. Esta norma constituye una cláusula excepcional en el derecho de las organizaciones internacionales, pues limita el principio de autonomía administrativa de las máximas autoridades de estos organismos.

La divergencia incidió también en ciertas deficiencias estructurales que impiden que la SECIB pueda ser considerada una organización internacional plena. En primer lugar, se destaca la ausencia de un órgano de composición amplia que la dirija y ante el cual el Secretario de Cooperación Iberoamericana rinda cuenta política.

Aunque algunos funcionarios de la SECIB han señalado que esta función compete a los Responsables de Cooperación, ella no está estructuralmente reglamentada; en consecuencia, jurídicamente la SECIB aparece como un órgano huérfano, relacionado con un marco no formal de funcionamiento.

²¹¹ "La Secretaría de Cooperación se crea en el marco del Convenio de Bariloche como un organismo de apoyo a los Responsables de Cooperación en el ejercicio de las funciones recogidas en el Convenio, dará cuenta de sus actividades a los Responsables de Cooperación y por su intermedio a los Coordinadores Nacionales con ocasión de las reuniones preparatorias de las Cumbres, y cuando sea requerido por estas instancias. Asimismo, mantendrá una estrecha relación con la Secretaría Pro Tempore". Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 2000, op. cit.*, p. 833.

²¹² "La Secretaría de Cooperación Iberoamericana actuará sobre la base de las decisiones en materia de cooperación de los Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación Iberoamericana". Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 2000, op. cit.*, p. 834.

Por la misma razón, se ha destacado otra deficiencia estructural de la SECIB: la ausencia de un órgano colegiado que supervigile su funcionamiento administrativo y presupuestario.

La creación de la Secretaría permitió conocer la extensión de la cooperación iberoamericana. La Declaración de La Habana estableció una medida financiera del contenido de esta dimensión, al indicar:

Esta cooperación supone una inversión superior a los 30 millones de dólares anuales en la ejecución de 15 programas y proyectos²¹³.

Desde 1992, este financiamiento ha sido principalmente español y la percepción de la cooperación iberoamericana como un mecanismo hispano ha sido una constante confirmada con la creación de la SECIB, cuya sede está en Madrid y cuyo presupuesto es financiado en un 80% por España²¹⁴.

6. EL DESPLIEGUE DE LA HEGEMONÍA ESPAÑOLA (2000-)

El período que se inicia con la Cumbre de Panamá se caracteriza por la profundización de la hegemonía española. Rompiendo consensos anteriores, el gobierno de Madrid profundiza su visión respecto de los elementos constitutivos de la Conferencia, y replantea cuestiones relativas a la organización de la cooperación y a los límites de la concertación. Asimismo, demanda el apoyo de la Conferencia para cuestiones internas y limitando el alcance del consenso, obtiene que se privilegie la perspectiva de funcionamiento parlamentario de las cumbres, por sobre su carácter de foro internacional.

Paralelo a este refuerzo español, se produce un debilitamiento de las posiciones tradicionales latinoamericanas. Debido a diversos factores (obsesión por mantener una buena relación bilateral con España, o desinterés por las cumbres) los gobiernos latinoamericanos convalidan la superación de los consensos logrados en 1992, 1995 y 1999. De esta manera, la Conferencia adquiere un carácter asimétrico, determinado

²¹³ Declaración de La Habana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1999*, op. cit., p. 1146. Este monto equivale al 10% de los fondos de la cooperación española.

²¹⁴ "En realidad [la percepción de las cumbres como una criatura española], se trata de una creencia bastante difundida en América Latina y el hecho de que la Secretaría Permanente de Cooperación se instale en Madrid y sea financiada en un 80% por España, como la mayoría de las iniciativas de las cumbres, no facilita un cambio de imagen". Carlos Malamud, *España no es Cuba*, en el Diario "El Correo" (España) del miércoles 24 de noviembre de 1999, p. 42.

por una cierta dependencia respecto de los dictados de una potencia hegemónica débil, situación que puede calificarse de “foro clientelar”, pues los países latinoamericanos consienten modificaciones que afectan su participación igualitaria, debido a la existencia de un *vínculo temático*²¹⁵, en cuya virtud la oposición a los designios españoles tiene efecto sobre la relación bilateral entre España y cada uno de los países latinoamericanos.

Dos procesos inciden en este resultado. Por una parte, España consolida una relación asimétrica con América Latina, particularmente en materia económica;

... esta es la coyuntura excepcional que fue aprovechada por las empresas españolas en un proceso de creciente presencia que podríamos resumir en tres fases. Una primera, que podemos denominar de exploración centrada en empresas de gran tamaño, en sectores estratégicos y de cabecera, como los sectores financieros, de energía y telecomunicaciones, que se desarrolla entre 1991 y 1994. Se hicieron inversiones muy importantes, pero de carácter puntual, aprovechando los procesos de privatización y apostando, cuando entonces nadie lo hacía, por países con una memoria histórica de inestabilidad política y económica. Eran inversiones de alto riesgo potencial, pero también de gran potencial de futuro.

Una segunda fase, que puede cifrarse entre 1994 y 1998, es la etapa de la consolidación. Estas mismas empresas aumentan su presencia tanto en países donde ya están presentes como en otros donde se abren nuevas oportunidades de privatización y en los que su trayectoria es acogida como muy favorable. Al mismo tiempo aumenta la presencia de empresas proveedoras de estas grandes firmas en España, que ven la oportunidad de instalarse en Iberoamérica al estar acreditadas por su trabajo en nuestro país.

Simultáneamente, otros nuevos sectores, como pueden ser los de construcción, el suministro de agua, la ingeniería y el medio ambiente, multiplican su presencia al amparo de la bonanza económica y el desarrollo de importantes planes de infraestructura en diversos países de Iberoamérica.

²¹⁵ “El ‘vínculo temático o de cuestiones’ ... es un concepto de amplia difusión en la reflexión norteamericana sobre las relaciones internacionales. Se trata del *arma de presión* representada, en el contexto de una negociación o de un conflicto por un tema A (supongamos proteccionismo agropecuario europeo, o precios del petróleo), por la amenaza de aplicar sanciones o represalias correspondientes a otra esfera, o tema B (supongamos –durante la Guerra Fría– retirar las tropas de la OTAN y dejar a Europa Occidental indefensa, o, en el caso del petróleo, amenazar con la intervención militar para mantener bajo su precio). Es decir que la vinculación temática implica ejercer presión en la negociación de un tema mediante la amenaza (explícita o implícita) de que el resultado de esa negociación tenga consecuencias (directas o indirectas) respecto de las relaciones bilaterales o multilaterales en otro tema o esfera. Carlos Escudé, *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Editorial Planeta (Política y Sociedad), 1992, pp. 80-81.

La última fase, que comienza en 1999, es la de la ampliación de la base empresarial. Por una parte, se realizan operaciones espectaculares, como la del sector petrolero en Argentina o la del sector financiero en Brasil y en México, pero de forma simultánea aumenta de manera espectacular la presencia de varios miles de empresas de tamaño medio e incluso pequeño en todos los países de Iberoamérica y en la mayor parte de sus sectores productivos ... la cifra de inversiones españolas en la región ascendió, en 1999, a 4,5 billones de pesetas, aumentando de forma espectacular desde los 514 millones de pesetas de 1997 o los 1.017 millones de pesetas de 1998 ... Según todas las estimaciones, España se convirtió en dicho año 2000 en el primer inversor mundial en la región, incluso por delante de los Estados Unidos y, por supuesto, muy por delante del resto de los países europeos. Las inversiones españolas en esta región supusieron el 61 por ciento de las inversiones exteriores totales de España en 1999, y alrededor del 40 por ciento en el período 1997-1998²¹⁶.

Coetáneamente, el marco jurídico de la relación entre España y los países latinoamericanos sufre transformaciones que realzan el carácter asimétrico.

- a) A partir de 1995, España logra que se modifiquen los Convenios de Doble Nacionalidad suscritos con Estados latinoamericanos, de manera que se impone una doble nacionalidad “patológica” o anómala, frente al anterior esquema que compatibilizaba la existencia de este status particular con los principios de unidad de jurisdicción y de igualdad de los Estados.

²¹⁶ “Comparecencia para informar de la materia objeto del estudio de la Comisión del Presidente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), don José María Cuevas Salvador (Número de expediente 715/000130), en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el martes 26 de junio de 2001, p. 3. Pese a este esfuerzo, la relación sigue obedeciendo a los principios de parcialidad e irregularidad: “Sin embargo, estas cifras de inversión no tienen una correspondencia numérica con las cifras de comercio. Iberoamérica representa tan sólo el 4 por ciento de nuestro comercio total, con una balanza comercial ligeramente favorable a España. España invierte en Iberoamérica, pero comerciamos preferente y fundamentalmente con Europa”. José María Cuevas Salvador, “Comparecencia para informar de la materia objeto del estudio de la Comisión del Presidente de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), don José María Cuevas Salvador (Número de expediente 715/000130), en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el martes 26 de junio de 2001, p. 3. La acción inversora ha despertado variadas reacciones, “... al escuchar a nuestros amigos chilenos, se tiene la impresión de que podrían mirar con buenos ojos la intervención de Estados Unidos para impedir la segunda conquista de Sudamérica por parte de España”. John Rielly, “Las relaciones entre EE.UU. y América del Sur: un comentario”, en Heraldo Muñoz (comp.), *Globalización XXI. América Latina y los desafíos del nuevo Milenio*, Santiago, Editorial Aguilar, 2000, p. 149.

- b) También, se modifican los Convenios de Cooperación Cultural hispano-latinoamericanos, eliminando el concepto de título nacional y, en ciertos casos, el reconocimiento automático. Además de sus efectos profesionales²¹⁷, esta modificación supone que España es el único país europeo que mantiene en vigencia un “doctorado colonial”, no válido en el país de origen, pero “aceptado” en los países de destino.
- c) En 1999, España considera que los Tratados de Arbitraje con países latinoamericanos no tienen valor. Con ello, un elemento de base del espacio jurídico “iberoamericano” desaparece.
- d) Desde 1991, como consecuencia del Tratado de Schengen, España (y Portugal) establece limitaciones de circulación para ciudadanos latinoamericanos, que son incompatibles con la idea de una Comunidad Iberoamericana de Naciones.

El segundo elemento son los cambios políticos en América Latina. Frente a la iniciativa española, la actitud de las potencias medias estuvo condicionada por sus realidades nacionales: México continuó con su estrategia de colaboración con España (el Presidente Vicente Fox profundizó la cooperación hispano-mexicana, particularmente en temas sensibles para España, como la entrega administrativa de miembros de ETA); ello fue reciprocado con el apoyo español al Embajador Jorge Alberto Lozoya, como Secretario de Cooperación Iberoamericana²¹⁸. En

²¹⁷ Hasta 1996, los títulos de abogado chilenos eran automáticamente homologados en España. Hoy, se condiciona la homologación a la “superación de una prueba de conjunto específica en Derecho positivo español correspondiente a las siguientes materias: 1.- Derecho Constitucional y Derecho Administrativo: a) La Constitución Española; b) Organización del Estado; c) Derechos y Libertades Públicas; d) Principios Básicos del Derecho Administrativo; e) El Proceso Contencioso-Administrativo. 2.- Derecho Civil y Derecho Mercantil: a) Parte General del Derecho Civil; b) Derecho de Obligaciones y Cosas; c) Derecho de Familia y Sucesiones; d) Principios Básicos del Proceso Civil; e) Obligaciones y Contratos Mercantiles; f) Derecho de Sociedades. 3.- Derecho Penal: a) Principios Generales; b) Delitos en Particular; c) Principios Básicos del Proceso Penal. 4.- Derecho Laboral: a) Fuentes; b) Derechos de los Trabajadores; c) El Proceso Laboral. 5.- La Organización Judicial Española. 6.- Deontología Profesional. 7.- Derecho Comunitario Europeo” (Notificaciones proporcionadas al autor por estudiantes chilenos de Doctorado).

²¹⁸ “El hecho de que México y España actuasen conjuntamente, que la Secretaría de Cooperación esté aquí en Madrid, que el Secretario de Cooperación Iberoamericana sea mexicano, el embajador Lozoya, que tiene la total confianza de todos los países, y, por supuesto también, la total confianza española para el desarrollo de sus misiones muy importantes, nos hace estar muy especialmente satisfechos por ello”. José María Aznar, “Conferencia de Prensa del Presidente de Gobierno José María Aznar y del Presidente de México, Ernesto Zedillo. Madrid, 31 de enero de 2000”, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 2000*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 87.

Brasil, la influencia pro-española del Presidente Cardoso y la diferencia de opinión con Chile y Argentina, a propósito del caso Pinochet, levantó algunas de las reticencias hacia las cumbres.

El mayor cambio ocurrió en los países del Cono Sur. Los nuevos Presidentes de Argentina y Chile siguieron una estrategia determinada por dos condicionantes: asumieron el poder en medio de crisis económicas que debilitaban su acción exterior y hacían a estos países más dependientes de los inversionistas españoles; además, se trataba de gobernantes cuya posición en la controversia bilateral con España no tenía los mismos elementos de firmeza que las administraciones que les precedieron. En resumen, no podían mantener un contencioso con España y tampoco lo deseaban. Agréguese las simpatías personales y las distintas visiones sobre el proceso colonial²¹⁹ y se advertirá por qué ambos países cambiaron su política hacia España y, por ende, hacia las cumbres iberoamericanas.

6.1 LA CUMBRE DE LA NIÑEZ (PANAMÁ)

A la reunión de Panamá (17 y 18 de noviembre de 2000), no asistieron los Presidentes de Perú y Nicaragua. La declaración fue firmada.

En los resultados de la Cumbre de Panamá, se aprecia una cierta falta de realismo, debido a que ni el diálogo político mantenido en la misma, ni su Declaración Final, han dado respuestas contundentes a problemas concretos de la infancia y de la adolescencia iberoamericanas, como puedan ser, entre otros, los sistemas de protección al menor, la eliminación del trabajo infantil, la normalización jurídica sobre la adopción internacional, el apoyo a las organizaciones juveniles, el impulso de la formación profesional y de las nuevas tecnologías, la prevención de la violencia o el tráfico de personas, órganos y estupefacientes. Sobre éstos y otros problemas, ha pesado en gran medida la retórica de la buena voluntad y de las buenas intenciones, aminorada tan solo con las nuevas iniciativas que se demandan al final de la Declaración y con los trabajos que ya realizan organizaciones como la UNICEF y la OIT²²⁰.

²¹⁹ Discurso del Presidente de Chile durante la visita de Estado realizada a España, en junio de 2001.

²²⁰ "Balance de la Cumbre de Panamá" (Informe PROCOPI, 12 de marzo de 2001), en Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), *España e Iberoamérica: Fortaleciendo la relación en tiempos de incertidumbre*, op. cit., p. 75.

Además de la banalidad de los planteamientos²²¹, el elemento determinante de la Cumbre fue la consolidación de la hegemonía española y su despliegue en materias de concertación y cooperación.

El primer referente de esta consolidación se expresó en un “hecho anexo”. Pese a que el terrorismo había sido rechazado regularmente desde Guadalajara²²², El Salvador²²³, con el apoyo de México, presentó una iniciativa especial para condenar expresamente al grupo separatista ETA. Dicha propuesta fue aprobada por todos los países, excepto Cuba.

Sin perjuicio de valorar las razones dadas por el Presidente Fidel Castro²²⁴, la aprobación de la declaración muestra la deriva de las cumbres como un foro “clientelar”. En un tema de interés nacional para la potencia hegemónica, la Conferencia aprobó una declaración sin consenso de todos los asistentes, primando la perspectiva parlamentaria por sobre la visión tradicional de las relaciones internacionales.

Además, este texto plantea algunas cuestiones suplementarias; por una parte, destaca el carácter asimétrico de la relación entre las vertientes europea y americana de la Conferencia al abordar, bajo distintos parámetros, fenómenos similares que ocurren en uno u otro continente.

Es terrible el uso de un doble lenguaje o de una doble vara de medir a la hora de analizar lo que pasa en Europa y América Latina. Tras el asesinato de un concejal socialista en Lasarte a manos de ETA, Joseba Arregui publicó un magnífico artículo en *El Correo* de Bilbao (“Las mentiras de ETA”), denunciando la ilegitimidad de la violencia en la política. Pero lo que vale en Europa y en España parece que no es aplicable en América Latina. No olvidemos que durante años Marcos estuvo preparando la insurrección armada en la selva Lacandona, que todavía no se ha desprendido ni de las armas ni de su capucha y que durante el *zapatour* amenazó con volver a las andadas²²⁵.

²²¹ Además de este texto y de la Declaración de Panamá, los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron documentos sobre: Canal de Panamá, natalicio de José Martí, Islas Malvinas, convocatoria de un Foro de Propiedad Intelectual, convocatoria de un Foro de Ministros de Medio Ambiente, solicitud a CEPAL para realizar una evaluación sobre la situación actual de la infancia, convocatoria de un Foro de Expertos en Infancia.

²²² Párrafos 4 y 5, tercera parte, Declaración de Margarita; 7, tercera parte, Documento Final de la VI Cumbre; 6, tercera parte, Documento Final de la V Cumbre; 57, Documento Final de la Tercera Cumbre; 11, Documento de Conclusiones de la II Cumbre.

²²³ Cuyo Presidente había visitado Madrid una semana antes de la Cumbre para obtener seguridades que la justicia española no abriría un proceso sobre hechos acaecidos en ese país.

²²⁴ Quien aludió a la existencia de un complot para asesinarlo instrumentado desde El Salvador, por exiliados cubanos. Diario “El País” (España) del lunes 20 de noviembre de 2000, p. 8.

²²⁵ Malamud Carlos, *¿Es Marcos el despertar de América Latina?*, en Diario “El País” (España) del viernes 30 de marzo de 2001, p. 11. También, Carlos Malamud, “América Latina después del 11 de septiembre”, en *Revista de Occidente* (España), N° 246, noviembre 2001, pp. 84-98.

Por otra parte, al mismo tiempo que obtenía apoyo para una causa interna (limitando el alcance del consenso respecto de sus solicitudes), España hacía presente sus reticencias a ese mismo consenso en materias que, para los latinoamericanos, revestían especial importancia.

En Panamá, las diplomacias española y portuguesa advirtieron los límites que la política comunitaria les imponía para aprobar determinados aspectos del tema propuesto: “Unidos por la niñez y la adolescencia, base de la justicia y la equidad en el nuevo milenio”²²⁶. Aunque estas dificultades concretas fueron resueltas mediante negociaciones en la Reunión de Coordinadores Nacionales, su existencia, así como las experiencias anteriores de San Carlos de Bariloche, Isla Margarita y La Habana, ha conducido a una reflexión acerca de la conveniencia de terminar con los temas monográficos de las Cumbres.

El juego de la limitación del consenso para los países latinoamericanos y su afirmación para la potencia hegemónica, confirma que la Conferencia está alcanzando características de un foro clientelar²²⁷.

En materia de cooperación, se aprobó el Plan de Trabajo de la SECIB, cuyo desempeño ha estado marcado por la superación del marco jurídico aprobado en la Cumbre de La Habana y por la dependencia de este organismo respecto de la potencia hegemónica.

a) *La superación de los textos suscritos en 1999*

Los primeros desbordamientos han sido de carácter administrativo: la designación de un Director Administrativo español, cuyo rango equivale al de un Experto, ha reforzado la imagen de la Secretaría como representante del interés español. Además, los países europeos tienen funcionarios pagados por su presupuesto nacional desempeñándose en la SECIB; esta modalidad, no prevista en el Protocolo y en los Estatutos, supone una superación de la perspectiva restringida defendida por América Latina, excepto México.

Por otra parte, pese a que el artículo 3 del “Protocolo al Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana

²²⁶ La cuestión de los derechos de los niños inmigrantes planteaba dificultades pues España y Portugal pertenecen al llamado “espacio Schengen”, con lo que su autonomía sobre esta materia es restringida.

²²⁷ Cuando la dificultad de la concertación se presenta a un país débil miembro de un régimen, es ese país el que debe preocuparse de la compatibilidad; cuando ella se presenta a un Estado hegemónico, es el régimen el que debe adaptarse.

para la Constitución de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB)” establece que ésta constituía un organismo de apoyo a los Responsables de Cooperación –ocupando un puesto subordinado en la estructura de la Conferencia Iberoamericana–, el Secretario de Cooperación, con el apoyo de las diplomacias española y mexicana, se ha constituido en interlocutor directo de los Jefes de Estado y de Gobierno, participando en sus reuniones²²⁸ (a las que no asiste el Secretario Pro Témpore), y recibiendo instrucciones directas²²⁹.

De esta manera, junto con fortalecerse la desinstitucionalización de la participación de los Estados, la SECIB se ha transformado, en el hecho, en un órgano principal de la Conferencia Iberoamericana²³⁰.

Estos desbordamientos formales se han acompañado de alteraciones sustantivas. La primera de ellas se ha referido a la superación del enfoque interno de la cooperación iberoamericana previsto en el artículo 3 del Convenio de Bariloche, que establece que la esfera de cooperación es específica al espacio iberoamericano. Pese a esta disposición, no modificada en 1999, desde un primer momento la SECIB defendió la proyección exterior de la cooperación.

El último ámbito que tiene que ver con la tarea de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana es el de la correlación entre el ámbito de cooperación iberoamericano con los otros macroesfuerzos de cooperación a nivel glo-

²²⁸ En la X Cumbre Iberoamericana “... yo inicié mi intervención ante los Jefes de Estado y de Gobierno ... afirmando que la trayectoria de las cumbres iberoamericanas describe una historia de éxito”. “Comparecencia del Secretario de Cooperación Iberoamericana, Excmo. Sr. D. Alberto Lozoya Legorreta, para informar sobre el balance de la X Cumbre Iberoamericana, celebrada en Panamá (Número de expediente 715/000031)” en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el lunes 18 de diciembre de 2000, p. 13.

²²⁹ Párrafos finales del punto 36 de la Declaración de Panamá, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 2000, op. cit.*, p. 881. “... constatando que el sistema de cooperación iberoamericana es amplio y diverso, recibí el mandato concreto de los señores Jefes de Estado y de Gobierno con el fin de trabajar en un reordenamiento o reorientación de ese propósito general de hacer de la cooperación iberoamericana un sistema orgánico”. “Comparecencia del Secretario de Cooperación Iberoamericana, Excmo. Sr. D. Alberto Lozoya Legorreta, para informar sobre el balance de la X Cumbre Iberoamericana, celebrada en Panamá (Número de expediente 715/000031)”, en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el lunes 18 de diciembre de 2000, p. 13.

²³⁰ Conforme al esquema de 1999, la SECIB se comunicaba con las administraciones nacionales de los países iberoamericanos, a través de los Responsables de Cooperación, de los cuales era órgano de apoyo; en la práctica, el Secretario de Cooperación se conecta directamente con las burocracias técnicas nacionales, aprovechando así las contradicciones y rivalidades locales y debilitando la autoridad nacional de los Responsables de Cooperación.

bal. Nosotros no estamos aislados en la acción de cooperación ministerial. Recordemos que ha tenido lugar ya la primera cumbre entre los países iberoamericanos²³¹ y la Unión Europea, que ya se está trabajando en la segunda y que los mecanismos están actuando de manera muy intensa ... La cooperación iberoamericana dialogará y dialoga ya con otras macrorredes o macrosistemas, como la Unión Europea. Otra de gran significado es la cuenca del Pacífico, porque en esa zona los países de América tenemos una realidad, y yo creo que para España y Portugal un futuro claro, otra vez con profundas raíces históricas. Además, hay regiones tan importantes como Norteamérica, el Magreb, u otros esfuerzos de integración de la cooperación que se dan simultáneamente en el tiempo histórico en la globalización y que exigen, demandan y esperan un diálogo con la cooperación iberoamericana²³².

Durante el año 2001, la SECIB ha profundizado esta línea de trabajo. Por una parte, se ha dirigido hacia otros grupos culturales, como la francofonía, la latinidad o la lusofonía²³³. Por otra parte, ha fortalecido lazos con organismos internacionales económicos y financieros, inclu-

²³¹ Resulta curioso que el Secretario de Cooperación Iberoamericana caiga en la falacia de la doble definición de lo iberoamericano.

²³² "Comparecencia del Secretario de Cooperación Iberoamericana, Excmo. Sr. D. Alberto Lozoya Legorreta (Número de expediente 715/000001)", en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el lunes 26 de junio de 2000, p. 19. En su comparecencia ante el Congreso de los Diputados, este funcionario agregó: "Acabo de participar la semana pasada, en nombre de la comunidad iberoamericana, en la reunión de la francofonía, que tuvo lugar en Benín, en África Occidental...". "Comparecencia del señor secretario de Estado de Cooperación Iberoamericana (Alberto Lozoya), para informar sobre las funciones y programas que desarrolla dicha Secretaría. A solicitud del Grupo Popular (Número de expediente 219/000160)", en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores*, VII Legislatura, Sesión celebrada el miércoles 20 de junio de 2001, p. 4719. Sin embargo, el Secretario de Cooperación no representa a la comunidad iberoamericana y, como se ha indicado, carece de competencias fuera del ámbito iberoamericano.

²³³ "Todas estas organizaciones se han acercado a la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, a la que reconocen un enorme ámbito de acción, y es que nuestra comunidad, con 600 millones de parlantes de español y portugués, se ha puesto a trabajar inmediatamente con ellos. Por ejemplo, en París tuvo lugar un evento muy importante en el que se reunieron las organizaciones de origen latino. Bajo la presidencia de los mandatarios de Francia, Ecuador y Mozambique, se reunió en La Sorbona un grupo de intelectuales y científicos sociales de más de setenta países que fueron convocados por la SECIB, la francofonía, la lusofonía y la organización iberoamericana de educación, cultura y ciencia, para avanzar en este diálogo intercultural ... situándolo en el contexto de la crisis internacional". "Comparecencia del Secretario de Cooperación Iberoamericana, Excmo. Sr. D. Alberto Lozoya Legorreta, para informar sobre asuntos de competencia de la Comisión (Número de expediente 715/000157)", en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el miércoles 17 de octubre de 2000, p. 3.

yendo entidades a las que no pertenecen la mayoría de los Estados iberoamericanos, como la OCDE²³⁴.

Voy a adelantarle que estamos trabajando con la OCDE ... Fue gracias a la anfitrionía y el avance de los tres países iberoamericanos miembros de la OCDE, o sea, España, Portugal y México, que la SECIB firmó en París hace unos meses un acuerdo de trabajo con la OCDE, apoyado además, directa y explícitamente, por los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile y con la presencia, por cierto, en la firma en París del embajador de Suecia, que entonces presidía la Unión Europea²³⁵.

La presencia del embajador de Suecia ilustra otro aspecto. Dentro de la orientación general, la SECIB se ha interesado particularmente en el diálogo euro-latinoamericano. En junio de 2001, el Secretario de Cooperación afirmó:

Estamos también trabajando en el tema crucial del encuentro de Iberoamérica con la Unión Europea. El hecho histórico de que Madrid vaya a ser en mayo del año próximo la sede del II encuentro de los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, le da a esa tarea un especial significado. Se trata, siguiendo las instrucciones que recibo de nuestros gobiernos, de que el esfuerzo regional nuestro sea paralelo, simétrico y, por lo tanto, interactúe sanamente con el posicionamiento de América Latina y el Caribe hacia la Unión Europea. Aquí, qué duda cabe, el papel de España, una vez más, vuelve a ser crucial, en cuanto a que su presencia en ambos grupos, por una parte, y el hecho de que el encuentro histórico tendrá lugar bajo la

²³⁴ "Otros actores de gran significado para nosotros son, por ejemplo, la OCDE, donde estamos organizando un evento en Madrid, o el BID, el Banco Interamericano de Desarrollo. También estamos trabajando muy intensamente con la OMPI, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, con la UNICEF, con la OEA, con la UNESCO..." "Comparecencia del Secretario de Cooperación Iberoamericana, Excmo. Sr. D. Alberto Lozoya Legorreta, para informar sobre asuntos de competencia de la Comisión (Número de expediente 715/000157)", en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el miércoles 17 de octubre de 2000, p. 3.

²³⁵ "Comparecencia del Secretario de Cooperación Iberoamericana, Excmo. Sr. D. Alberto Lozoya Legorreta, para informar sobre asuntos de competencia de la Comisión (Número de expediente 715/000157)", en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el miércoles 17 de octubre de 2000, p. 7. En la misma ocasión, el Embajador Lozoya agregó: "Con la OMPI, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, también hemos firmado en Ginebra un acuerdo de cooperación muy importante. El mandato concreto se refiere a explorar las nuevas formas de protección y avance del derecho de autor en el entorno digital". "Comparecencia del Secretario de Cooperación Iberoamericana, Excmo. Sr. D. Alberto Lozoya Legorreta, para informar sobre asuntos de competencia de la Comisión (Número de expediente 715/000157)", en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el miércoles 17 de octubre de 2000, pp. 9-10.

presidencia española de la Unión Europea, por la otra, le da a esta situación un doble valor. Es de lógica, pero también un reto de gran dimensión profesional, el acercar estos posicionamientos regionales, el de los latinoamericanos, de un lado, y el de los europeos del otro, en lo que a las complejas tareas de cooperación se refiere²³⁶.

Esta preocupación ha contado con el apoyo de la doctrina y la administración hispana, desde cuya perspectiva se ha indicado que ... emerge la realidad de que se tendrán que reforzar los esfuerzos para dar contenido al proyecto iberoamericano, o quedará relegado por el proceso euro-latinoamericano más amplio, lo cual sería un riesgo para España, porque su protagonismo en este proceso no será tan relevante como ha sido hasta ahora. Una posible conexión entre los dos procesos –el iberoamericano y el euro-latinoamericano– puede hacerse a través de la nueva Secretaría de Cooperación Iberoamericana creada en el seno del primero de éstos. Se podría incluir entre todas las responsabilidades de esta instancia el hacer un seguimiento permanente de las relaciones euro-latinoamericanas, con el fin de proponer medidas específicas para reforzar los nexos²³⁷.

Sin embargo, la reacción del conjunto de los Estados iberoamericanos ha sido considerablemente más matizada. Los Jefes de Estado y de Gobierno han autorizado a la SECIB para que intervenga en la búsqueda de fuentes externas de financiamiento; sin embargo, han exigido que dicha acción se realice en coordinación con la Secretaría Pro Tempore y los Responsables de Cooperación²³⁸. Aún esta limitada aceptación de una acción de la SECIB al exterior de la Conferencia tiene una validez discutible, a la luz de lo señalado en el artículo 3 del Convenio de San Carlos de Bariloche.

²³⁶ “Comparecencia del señor secretario de Estado de Cooperación Iberoamericana (Alberto Lozoya), para informar sobre las funciones y programas que desarrolla dicha Secretaría. A solicitud del Grupo Popular (Número de expediente 219/000160)”, en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores, VII Legislatura*, Sesión celebrada el miércoles 20 de junio de 2001, p. 4714.

²³⁷ “Construyendo una Asociación Estratégica Birregional: La Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe (Informe PROCOPI, 1 de octubre de 1999), en Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), *España e Iberoamérica: Fortaleciendo la relación en tiempos de incertidumbre*, op. cit., p. 102.

²³⁸ “Encargamos a la SECIB, en coordinación con la Secretaría Pro Tempore y los responsables de Cooperación, impulsar la adopción de los referidos proyectos y la búsqueda de financiamiento para los mismos en el ámbito iberoamericano e internacional”. Punto 36, Declaración de Panamá, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 2000*, op. cit., p. 881.

En su vertiente referida al diálogo euro-latinoamericano, la visión de la SECIB y de España (a los que se unen México y Portugal) enfrenta varios cuestionamientos latinoamericanos. En primer lugar, se critica el papel de “sustitución” que se quiere asignar al diálogo euro-latinoamericano, respecto de un mecanismo iberoamericano en crisis de contenido.

Además, la intervención de la SECIB en el diálogo euro-latinoamericano carece de cobertura legal y justificación en la estructura de la Conferencia. El Convenio de San Carlos de Bariloche reconoce que la cooperación iberoamericana tiene un ámbito específicamente iberoamericano, por lo que no se ve cómo la SECIB podría legítimamente involucrarse en el diálogo euro-latinoamericano sin antes modificar ese tratado. Por otra parte, al ser la SECIB un órgano de apoyo de los Responsables de Cooperación y de colaboración de la Secretaría Pro Témcore, parece lógico que sean estos organismos los que articulen los diálogos euro-latinoamericano e iberoamericano. Esta ausencia de cobertura ha sido reconocida por el Secretario de Cooperación²³⁹.

En la medida que la SECIB es percibida como una prolongación de la administración española (materia sobre la que se volverá más adelante), su intervención en el diálogo euro-latinoamericano constituye un refuerzo de la acción española, la que es discutida en América Latina.

Un efecto de los desbordamientos formales y sustantivos de la SECIB ha sido replantear su relación con la Secretaría Pro Témcore. Conforme

²³⁹ “El último punto ... es la Cumbre Madrid 2002. Nosotros tomamos la iniciativa de acercarnos al Consejo de Europa. Estamos trabajando intensamente ... para ese acercamiento a Bruselas. Hemos trabajado cerca bajo una premisa muy lógica; es decir, la cooperación iberoamericana debe tener planteamientos simétricos con lo que América Latina va a decirle a la Unión Europea. Así tiene que ser, puesto que son los mismos gobiernos y las mismas sociedades en otro entorno y, además, tenemos la ventaja formidable de que España sea puente, comunicación, bisagra en los dos fenómenos y en las dos cumbres ... He de decirle que en las autoridades europeas encontramos una muy buena acogida. ¿Por qué? Porque habida cuenta de que la Unión Europea ya planteó sus prioridades genéricas, nosotros, del lado latinoamericano, podemos insertar programas y proyectos específicos que queden bajo una o varias de las prioridades que la propia Unión Europea ha diseñado. Yo profesionalmente considero que fue un acierto el paraguas general o los términos de referencia que la Unión Europea está dando a la prioridad de cooperación con América Latina ... La Secretaría de Cooperación Iberoamericana hoy por hoy *no tiene una tarea mandada respecto a este fenómeno*. Nosotros lo hicimos por lógica y coherencia, y hemos encontrado el apoyo de los gobiernos latinoamericanos y, desde luego, de España y Portugal...”. “Comparecencia del Secretario de Cooperación Iberoamericana, Excmo. Sr. D. Alberto Lozoya Legorreta, para informar sobre asuntos de competencia de la Comisión. (Número de expediente 715/000157)”, en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el miércoles 17 de octubre de 2000, p. 10.

al Protocolo de La Habana, la SECIB es una entidad colaboradora de la Secretaría Pro Tempore; sin embargo, por la vía de su presencia en las reuniones de Jefes de Estado, de la recepción de mandatos directos de estas autoridades y por su acción exterior, la SECIB busca transformarse en una suerte de Secretaría General de un organismo internacional, poniendo a la Secretaría Pro Tempore bajo su tutela.

Cabe recordar que la Secretaría Pro Tempore es desempeñada por la Cancillería del país sede de cada Cumbre, en los tres niveles que corresponden. En la práctica, el Secretario Pro Tempore es el Coordinador Nacional de dicho país. Sin embargo, la SECIB ha expresado la teoría que el Secretario Pro Tempore es el Canciller del país sede²⁴⁰.

Con ello, desde el punto de vista estructural, el Secretario de Cooperación ha adquirido primacía sobre los Responsables de Cooperación y los Coordinadores Nacionales.

Como consecuencia de este fenómeno, la SECIB ha comenzado a plantear la redistribución de funciones con la Secretaría Pro Tempore.

Hay que encontrar una fórmula ... entre las responsabilidades políticas de la Secretaría "pro tempore", que en este caso es y siempre seguirá siendo el canciller del país anfitrión, que tiene la obligación desde la convocatoria hasta el manejo de la Asamblea de mandatarios, y las tareas de seguimiento de mediano y largo plazo que ya tiene en sí misma la Secretaría de Cooperación Iberoamericana...

Cada vez más la SECIB participa desde el diseño de las nuevas reuniones sectoriales hasta en las más tradicionales...

Ahí debería avanzarse en una reforma del mecanismo para hacerlo más eficiente...²⁴¹.

b) *La subordinación a España*

La superación del compromiso de 1999 se presenta en relación con una creciente subordinación de la SECIB a los planteamientos españoles, con lo cual se profundiza la crisis de las cumbres. En efecto, ello credibiliza la crítica, proveniente de América Latina, de que la SECIB

²⁴⁰ "Comparecencia del Secretario de Cooperación Iberoamericana, Excmo. Sr. D. Alberto Lozoya Legorreta, para informar sobre asuntos de competencia de la Comisión (Número de expediente 715/000157)", en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el miércoles 17 de octubre de 2000, p. 7.

²⁴¹ Idem.

depende de España, al punto de constituir una "administración delegada" de la potencia hegemónica.

Originalmente, dicha subordinación tiene un carácter institucional. En el compromiso de La Habana se estipuló que la SECIB tendría su sede en Madrid y que España, como país sede, asumiría el 80% del presupuesto, repartiéndose el 20% restante entre los 20 países de la Conferencia²⁴².

El compromiso español ha ido aún más allá;

... quiero señalar que la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana es una pieza fundamental para la consolidación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Así lo considera España, razón por la cual la está apoyando y está haciendo cuanto está en su mano para facilitar su puesta en funcionamiento...

... Se ha acordado la aplicación provisional del protocolo y estatutos de la Secretaría ... y ha suscrito con la Secretaría de Cooperación Iberoamericana un acuerdo de sede ... A tal efecto, se ha cedido a la Secretaría para sede un edificio del patrimonio del Estado.

Las obras de acondicionamiento del mismo hacen que todavía no esté instalada definitivamente en esta nueva sede. Las obras serán sufragadas íntegramente por España.

España financia también, con cargo a los presupuestos de la Agencia Española de Cooperación, el presupuesto de la Secretaría para este año, unos 300 millones de pesetas. En el 2001 y de acuerdo con lo contemplado en el protocolo, España, como país sede, deberá sufragar el 80 por ciento del presupuesto de la Secretaría. En el presupuesto de la Agencia de Cooperación Internacional figura ya una subvención nominativa con este fin.

... se han empleado los programas y proyectos de cooperación. Hay más de quince en ejecución y suponen una inversión superior a los 25 millones de dólares anuales, en un porcentaje muy elevado aportados por España²⁴³.

Este aporte español ha motivado dos reacciones. Mientras el Secretario de Cooperación ha destacado que España ha dado cumplimiento

²⁴² Declaración de La Habana, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1999, op. cit.*, p. 1145, y punto Artículo 5 Protocolo al Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana para la Constitución de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 2000, op. cit.*, p. 834.

²⁴³ "Comparecencia del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés Martín, ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado, para informar sobre la preparación de la Cumbre Iberoamericana de Panamá", en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 2000, op. cit.*, p. 567.

íntegro a su compromiso²⁴⁴, algunos políticos hispanos han advertido nueva demostración del desinterés de América Latina por las cumbres.

Con buena parte de razón, se ha criticado que las cumbres no parecen tener por objeto regular el funcionamiento de las relaciones bilaterales o multilaterales entre los países iberoamericanos...

Entre otros aspectos se ha criticado que los programas aprobados siguen respondiendo más a iniciativas españolas que a propuestas emanadas de los países americanos, cuya participación se señala como escasa. Incluso el que la SECIB, recientemente creada, tenga su sede en España y que ésta contribuya con un porcentaje cercano al ochenta por ciento, lamentablemente refuerza esta percepción²⁴⁵.

A partir de esta apoyatura institucional, el Secretario de Cooperación ha realizado diversas acciones que ponen en duda su independencia respecto de España.

Ante todo, se cita el hecho mismo de sus comparecencias ante Comisiones del Poder Legislativo español (cuatro veces, a lo menos). Con ello, el Secretario de Cooperación ha hecho efectiva su responsabilidad ante el Legislativo español, con mayor asiduidad que ante el órgano internacional del que depende.

²⁴⁴ "Quisiera dejar, señor Presidente ... constancia ante esta Comisión del cabal cumplimiento por parte del Gobierno español de todos y cada uno de los compromisos adquiridos con esta Secretaría". "Comparecencia del Secretario de Cooperación Iberoamericana, Excmo. Sr. D. Alberto Lozoya Legorreta, para informar sobre el balance de la X Cumbre Iberoamericana, celebrada en Panamá (Número de expediente 715/000031)", en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el lunes 18 de diciembre de 2000, pp. 19. Antes, este mismo funcionario había dicho: "Cada uno de los pasos prometidos y autoaceptados por el Gobierno español en la Cumbre de La Habana están teniendo cumplimiento". "Comparecencia del Secretario de Cooperación Iberoamericana, Excmo. Sr. D. Alberto Lozoya Legorreta (Número de expediente 715/000001)", en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el lunes 26 de junio de 2000, p. 19.

²⁴⁵ Intervención del Senador Carracao Gutiérrez, en "Comparecencia del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Excmo. Sr. D. Miguel Ángel Cortés Martín, a petición propia, para informar sobre la celebración de la X Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Panamá (Número de expediente 713/000122)", en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el lunes 18 de diciembre de 2000, p. 5. El Secretario de Estado respondió: "La sede española de la SECIB no ha sido criticada. La sede española ha sido elogiada expresamente. Le puedo leer expresamente la parte de la Declaración en la que se agradece a España que la Secretaría de Cooperación Iberoamericana cuente con una sede en España y que el Gobierno español ... se comprometa a correr con el 80 por ciento de los gastos de esa Secretaría". "Comparecencia del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Miguel Ángel Cortés Martín, ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado, para informar sobre la celebración de la X Cumbre Iberoamericana de Panamá, en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 2000, op. cit.*, p. 584.

Un segundo aspecto se refiere a declaraciones formuladas por el Secretario de Cooperación:

- a) En primer lugar, el Secretario de Cooperación ha caído en la falacia de la doble definición de lo iberoamericano, que constituye una causa de debilidad de la Conferencia. Dentro de su concepción de la estrategia diplomática de la formalidad elegante, ha aceptado una definición de Iberoamérica que excluye a España y que acepta la visión dualista de ciertos sectores de la intelectualidad española.
- b) Además, en sus diversas comparecencias, el Secretario de Cooperación ha abundado en elogios a la acción del gobierno español y sus líderes²⁴⁶, con ello ha introducido una diferenciación entre autoridades de ambos lados del Atlántico; describiendo las reuniones preparatorias de la XI Cumbre, el Secretario de Cooperación señaló:
Dos de estas reuniones tuvieron lugar en España. Una, la del medio ambiente, en la isla de la Toja, bajo el muy audaz liderazgo del ministro Matas. La reunión de la sociedad de la información, bajo la atinadísima conducción de la ministra Birulés. Y la tercera, la de turismo, en el país sede de la cumbre, este año en Perú²⁴⁷.
- c) Igualmente, el Secretario de Cooperación ha formulado opiniones más cercanas a los planteamientos tradicionales españoles que a los textos negociados de las cumbres, y seguido los lineamientos de los responsables culturales y políticos de la potencia hegemónica respecto de las cumbres y de asuntos que escapan a su competencia²⁴⁸.

²⁴⁶ "Respecto al papel que el señor Presidente Aznar ha desempeñado en el surgimiento y consolidación de la SECIB, no puedo ni siquiera empezar a señalar hasta qué punto su liderazgo, su interés personal y directo ha jugado un papel absolutamente esencial para que nosotros encontremos el espacio que queremos construir". "Comparecencia del Secretario de Cooperación Iberoamericana, Excmo. Sr. D. Alberto Lozoya Legorreta, para informar sobre asuntos de competencia de la Comisión (Número de expediente 715/000157)", en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el miércoles 17 de octubre de 2000, p. 9.

²⁴⁷ "Comparecencia del Secretario de Cooperación Iberoamericana, Excmo. Sr. D. Alberto Lozoya Legorreta, para informar sobre asuntos de competencia de la Comisión (Número de expediente 715/000157)", en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el miércoles 17 de octubre de 2000, p. 3.

²⁴⁸ Mientras que los textos de las cumbres iberoamericanas han llegado a referirse a un "patrimonio histórico y cultural", el Secretario de Cooperación no ha dudado en referirse a la existencia de una "identidad histórica y cultural iberoamericana". Asimismo, al referirse al tema del terrorismo y ETA –cuestión discutida en la cumbre de Panamá– el Secretario de Cooperación, que representa también a Cuba, señaló: "... en su momento, como Secretario de Coope-

En relación con la dimensión histórica de la Conferencia, pese a las reticencias expresadas en las cumbres, durante su visita al Senado de España, el Embajador Lozoya recordó:

... un hecho aun más antiguo y que para todos los americanos resulta fundamental, el que en este recinto hayan tenido lugar las Cortes de Cádiz, que marcan, sin duda, *el momento histórico del surgimiento de nuestra Comunidad de Naciones*. Digo que es especialmente simbólico para cualquier habitante de los antiguos virreinos porque nos hace sentir que la tradición democrática de la que provenimos es profunda, es vasta y se encuentra hoy por hoy profundamente revitalizada por el hecho mismo de que el Senado del Reino de España sesione en estos significativos recintos”²⁴⁹.

También es destacable la estrecha vinculación entre la posición institucional del Secretario de Cooperación con los imperativos de la política exterior hispana. Al referirse a los principales elementos de su política institucional, el Secretario de Cooperación convalidó los planteamientos españoles señalando que:

Tenemos que refrendar nuestro irrestricto apego a la vocación democrática y a la condena del terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, pero al mismo tiempo debemos subrayar la importancia del derecho internacional y la necesidad imperiosa de que en el nuevo orden que se está perfilando se hagan todos los esfuerzos para reducir los inaceptables niveles de pobreza y desigualdad que existen en el mundo, problema que no es ajeno a nuestra región²⁵⁰.

ración Iberoamericana me manifesté pública y abiertamente en contra de cualquier forma de terrorismo. Por otro lado, *también como Secretario de Cooperación Iberoamericana*, mi condena irrestricta, sin ningún preámbulo, a la acción de ETA en contra de las instituciones democráticas de España”. “Comparecencia del Secretario de Cooperación Iberoamericana, Excmo. Sr. D. Alberto Lozoya Legorreta, para informar sobre asuntos de competencia de la Comisión (Número de expediente 715/000157)”, en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el miércoles 17 de octubre de 2000, p. 10.

²⁴⁹ “Comparecencia del Secretario de Cooperación Iberoamericana, Excmo. Sr. D. Jorge Alberto Lozoya Legorreta (Número de expediente 715/000001)”, en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el lunes 26 de junio de 2000, p. 16.

²⁵⁰ “Comparecencia del Secretario de Cooperación Iberoamericana, Excmo. Sr. D. Alberto Lozoya Legorreta, para informar sobre asuntos de competencia de la Comisión (Número de expediente 715/000157)”, en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el miércoles 17 de octubre de 2000, p. 4. Anteriormente, el Embajador Lozoya se había referido a los factores de dispersión de la Comunidad Iberoamericana, expresando que entre ellos estaba: “la asimetría lacerante en el acceso a la riqueza, a las oportunidades y al conocimiento que está presente en ese enorme colectivo, en esa enorme región con esa enorme diversidad”. Cabría preguntarse: esta afirmación ¿no

Por ello, no es de extrañar que pueda ser malinterpretado por la elite de la potencia hegemónica. Respondiendo a la idea de un Senador español de incluir la cláusula democrática en la cooperación de las cumbres, el Secretario de Cooperación dio a entender su apoyo a esta posibilidad, no aceptada hasta ahora. Luego de aludir a la celebración de un acuerdo con la OCDE, señaló:

Estamos trabajando en eso y los gobiernos nos han instruido en el sentido de que exploremos abiertamente, sin reservas, sin temores, cuáles serían los términos en los que esta presencia de la preocupación por los derechos humanos no se evada de la programática de cooperación²⁵¹.

Asimismo, se pueden destacar algunas menciones a ciertos temas bilaterales, en donde el Secretario de Cooperación ha seguido la línea establecida por el gobierno español. Por ejemplo, al referirse a la inversión española en América Latina, el Secretario de Cooperación expresó:

... el hecho de que España se haya convertido en el primer inversionista extranjero en la región es muestra de la dimensión, de la intensidad de la integración misma en la comunidad iberoamericana ... yo le puedo asegurar a usted que la inversión extranjera de signo español en América Latina es y seguirá siendo sumamente bienvenida²⁵².

corresponde a la esfera de la concertación? "Comparecencia del Secretario de Cooperación Iberoamericana, Excmo. Sr. D. Jorge Alberto Lozoya Legorreta (Número de expediente 715/000001)", en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el lunes 26 de junio de 2000, p. 18.

²⁵¹ "Comparecencia del Secretario de Cooperación Iberoamericana, Excmo. Sr. D. Alberto Lozoya Legorreta, para informar sobre asuntos de competencia de la Comisión (Número de expediente 715/000157)", en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el miércoles 17 de octubre de 2000, p. 8. En esa misma ocasión, el Senador Carracao Gutiérrez, se permitió expresar, sin que el Secretario de Cooperación le haya contradicho: "Yo creo que los gobiernos de Centroamérica ... no están resultando capaces de coordinar políticas contra esa extrema pobreza". "Comparecencia del Secretario de Cooperación Iberoamericana, Excmo. Sr. D. Alberto Lozoya Legorreta, para informar sobre asuntos de competencia de la Comisión (Número de expediente 715/000157)", en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el miércoles 17 de octubre de 2000, p. 6. Sin embargo, el Secretario de Cooperación Iberoamericana ha sido designado también por esos gobiernos "incapaces". Tal es el resultado de las reiteradas comparecencias de un funcionario internacional ante un Parlamento Nacional.

²⁵² "Comparecencia del señor secretario de Estado de Cooperación Iberoamericana (Alberto Lozoya), para informar sobre las funciones y programas que desarrolla dicha Secretaría. A solicitud del Grupo Popular (Número de expediente 219/000160)", en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores*, VII Legislatura, Sesión celebrada el miércoles 20 de junio de 2001, p. 4719. Estas son las mismas declaraciones formuladas por el Ministro de Asuntos Exteriores de España, sobre un tema que es objeto de discusión en América Latina.

6.2 LA CUMBRE DEL BALANCE (LIMA)

La Cumbre de Lima contó con la asistencia de veinte Jefes de Estado y de Gobierno (faltaron los Presidentes de Uruguay, Honduras y Cuba), y algunos de los asistentes se retiraron anticipadamente. La Declaración de Lima, titulada "Unidos para construir el mañana", fue firmada.

Las modificaciones de formato (priorizando el encuentro a solas de los Mandatarios) produjeron una suerte de negociación paralela que condujo nuevamente a un texto de considerable extensión, donde se abordan una serie de cuestiones generales y se repiten las habituales declaraciones de intención.

Hay una declaración contra el terrorismo, considerándolo como un todo único, ya que no se distingue entre diversas clases de terrorismo, y el deseo de acabar con éste ... Hay también una declaración de contenido económico, que está llena de buenas intenciones y, como es natural, de proyectos que se deberían concretar en acciones y medidas para lograr un mayor bienestar de los ciudadanos de Iberoamérica: que si esta región necesita más inversión extranjera para sacarla del atraso y de la crisis en que se encuentra; que si los países desarrollados deben abrir más sus fronteras a los productos de las naciones en vías de desarrollo, que son fundamentalmente agrarios; que si va a aumentar la ayuda para la cooperación; que si hay que hablar con una sola voz en los foros internacionales...²⁵³.

Además de la banalidad (y de la consiguiente pérdida de la oportunidad para haber hecho un verdadero balance de las cumbres), la reunión de Lima adquiere particular relevancia por algunos elementos fundamentales:

a) *El primero se refiere a la ausencia del Presidente de Cuba, Fidel Castro*, quien adujo la necesidad de permanecer en su país, para dirigir las labores de reconstrucción de los daños del huracán Mitch. Sin embargo, el carácter repentino de la excusa hace más probable que el Presidente de Cuba haya decidido no asistir a la Cumbre debido a la posibilidad de ser acosado por descortesías protocolares y gestos de hostilidad.

Dicha ausencia es relevante, pues el Presidente Castro había asistido a todas las cumbres. Además, esta ausencia se produce después que Cuba se disociara de la condena al terrorismo en Panamá y de la declaración publicada por la Secretaría Pro Témpore a raíz del 11 de sep-

²⁵³ César Lumbreras: "Buenos deseos", en "La Razón" (España), domingo 25 de noviembre de 2001, p. 9.

tiembre de 2001²⁵⁴; en consecuencia, esta actitud muestra un distanciamiento de Cuba respecto de las cumbres y ello plantea algunas cuestiones.

El abandono del principio del consenso, iniciado en Panamá, constituye una transformación de envergadura de las cumbres. Representa el fin de un foro caracterizado por la voluntad de alcanzar acuerdos de mínimos aceptables para todos los participantes; por ende, debilita la capacidad integradora del foro iberoamericano y su papel en el sistema internacional.

Además, luego de la universalización del Grupo de Río y de la consolidación de los diálogos hemisféricos y euro-latinoamericano, el “plus” de legitimidad de las cumbres iberoamericanas está dado por la presencia activa de Cuba, que justifica políticamente este mecanismo. Desde una perspectiva latinoamericana, las cumbres son –pese a sus disfunciones– el escenario de un vínculo multilateral entre Cuba y las economías más significativas de la región. En la medida que Cuba se disocie de las cumbres, éstas pasan a ser una especie de Grupo de Río más España y Portugal y su legitimación disminuye.

b) En relación con esta ausencia, se puede relevar la *aparente consolidación de un foro determinado por los principios de promoción de los derechos humanos y de la democracia*. Esta afirmación tuvo su expresión en el discurso del escritor Mario Vargas Llosa, quien se felicitó de que sólo asistieran a la cumbre “Jefes de Estado y de Gobierno democráticos, nacidos de elecciones libres”.

La consolidación es aparente, pues al examinar la Declaración de Lima se advierte que el texto sigue repitiendo la fórmula tradicional que combina compromisos globales con la democracia y los derechos humanos, con principios inspiradores relacionados con el derecho internacional clásico, incluyendo el respeto a la soberanía, la no interven-

²⁵⁴ “A raíz de los sucesos del 11 de septiembre se activó el sistema de consultas políticas a través de la Presidencia ‘pro tempore’, Presidencia peruana, y a iniciativa española se acordó emitir una declaración condenando los atentados terroristas y solidarizándose con los Estados Unidos. Tan sólo Cuba se disoció de esta declaración”. “Comparecencia, a petición propia, del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Excmo. Sr. D. Miguel Ángel Cortés Martín, para informar sobre los preparativos de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebrará en Perú los días 23 y 24 de noviembre de 2001 (Número de expediente 713/000298)”, en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el martes 30 de octubre de 2001, p. 13.

ción, y el derecho de cada pueblo a construir libremente su sistema político y sus instituciones.

También es aparente, pues la diversidad que presidió la Conferencia Iberoamericana en 1991 sigue vigente en el 2001. Hoy como entonces, integran el foro iberoamericano una república socialista, una monarquía parlamentaria, una república parlamentaria y dieciocho repúblicas presidenciales. En este sentido, la aseveración de Vargas Llosa de que por primera vez a la cumbre sólo asistían Jefes de Estado democráticamente electos, es un error respecto de uno de ellos y una nueva muestra de “clientelismo” respecto de la potencia hegemónica.

Asimismo, la insistencia de algunas autoridades españolas –y medios de comunicación de ese país– en el fortalecimiento del carácter democrático del foro iberoamericano, constituye un cambio radical de la visión de España sobre las cumbres, que fueron concebidas como un foro de convergencia entre entidades diferentes y no como un escenario donde imputar responsabilidades políticas.

c) *La consolidación de la hegemonía española.* Precisamente, la primera demostración de este proceso se encuentra en la importancia asignada a la democracia y los derechos humanos. Con todas las prevenciones expresadas anteriormente, la declaración de Lima destina un mayor número de disposiciones a afirmar la importancia de estas cuestiones²⁵⁵. Con ello, el foro ha endosado los planteamientos de la potencia hegemónica, cuyas autoridades señalaban antes de la Cumbre:

... todos los países democráticos iberoamericanos piensan que de la Cumbre de Lima debe salir una declaración de compromiso con las libertades mucho más fuerte que las que se venían produciendo, teniendo como listón el de la OEA. No tendría sentido que porque esté Cuba en las cumbres iberoamericanas bajásemos el listón de exigencia respecto de los derechos humanos ... España desea avanzar más allá en el grado de exigencia, sobre todo, habiéndose sentado en Panamá el precedente de que no es necesaria la unanimidad en las declaraciones, para que haya una declaración mucho más comprometida, mucho más exigente en materia de derechos humanos²⁵⁶.

²⁵⁵ Puntos 3, 4, 5 y 7 de la Declaración de Lima.

²⁵⁶ “Comparecencia, a petición propia, del Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Excmo. Sr. D. Miguel Ángel Cortés Martín, para informar sobre los preparativos de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebrará en Perú los días 23 y 24 de noviembre de 2001 (Número de expediente 713/000298)”, en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el martes 30 de octubre de 2001, p. 15.

Las autoridades españolas pueden estar satisfechas: el Jefe de Estado cubano no participó en la Cumbre y ésta ha sido más rigurosa sobre estos temas que sus antecesoras.

Lo mismo ha ocurrido con el terrorismo. Los argumentos españoles sobre la necesidad de condenar todo tipo de terrorismo y de igualar la situación de ETA –que obedece a factores puramente nacionales españoles relacionados con una transición amnésica y de baja calidad ética– con el terrorismo transnacional que destruyó las torres gemelas en Nueva York, fueron convalidados en la XI Cumbre. La visión deformada de la transición española y la insistencia de la potencia hegemónica se han traducido en una resolución de condena que ignora los elementos particulares del separatismo vasco, y que suponen perpetuar la asimetría respecto del tratamiento de los movimientos violentos a ambos lados del Atlántico.

El tercer elemento que muestra la consolidación de la hegemonía española se refiere a la posición del Jefe del Estado español, cuyo papel en las cumbres resulta potenciado por su permanencia (es el único Jefe de Estado que ha asistido a todas), y por los diversos gestos protocolares y políticos que la diplomacia española ha obtenido para él. Sin embargo, esta figura resulta incompatible con la afirmación de que la Conferencia se funda sobre la democracia.

El último elemento de esta consolidación se refiere a la convalidación de la mayor parte de las acciones de la administración delegada española que representa la SECIB.

Pese a que ciertas ideas de esta entidad han sido rechazadas, es evidente que este organismo ha sido fortalecido y a través de la concesión de nuevas atribuciones (en relación, por ejemplo, con los Programas Nacionales de Cooperación Horizontal²⁵⁷, con las reuniones sectoriales²⁵⁸ y con la mención genérica referida a los “organismos internacionales” y su participación en las actividades de cooperación iberoamericana²⁵⁹).

Especial importancia merece en este marco la decisión de establecer lazos de cooperación con otras entidades culturales, como la francofonía, la Commonwealth y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa. Aunque en este último caso existían mandatos anteriores, originados en el hecho de que la cultura portuguesa forma parte de la iberoamericanidad, tradicionalmente se entendía que la Comunidad

²⁵⁷ Punto 61 de la Declaración de Lima.

²⁵⁸ Punto 60 de la Declaración de Lima.

²⁵⁹ Punto 63 de la Declaración de Lima.

Iberoamericana de Naciones era cualitativamente distinta de las otras agrupaciones culturales; sin embargo, en este punto también la SECIB ha obtenido un reconocimiento parcial a su innovadora concepción²⁶⁰.

Igualmente, en junio de 2002, el Secretario de Cooperación dio un paso más en esta estrategia al suscribir, sin informar a los Responsables de Cooperación, un Acuerdo de Cooperación con la OEA, entidad que suspendió de su membresía a un país miembro de la Conferencia.

Lo que es particularmente grave de esta situación es que la aceptación de los planteamientos de la SECIB ha conducido a la violación de las disposiciones del Convenio de Bariloche. Dicha infracción se puede apreciar en los siguientes aspectos:

a) En primer lugar, ha quedado consolidado el derecho de la SECIB a intervenir hacia el exterior de la Conferencia Iberoamericana. Sin embargo, ello es contrario al texto del artículo 3 del Convenio de San Carlos de Bariloche, tantas veces citado.

b) Además, la Conferencia ha aceptado que se modifique el Manual Operativo anexo al mencionado Convenio, para incluir la posibilidad de que entidades particulares presenten directamente sus proyectos a la SECIB. Sin embargo, ello está prohibido expresamente por los artículos 8, 10 y 12 del Convenio de San Carlos de Bariloche, que limitan esa posibilidad a los Estados, a través de los Responsables de Cooperación, encargados del seguimiento de los programas y proyectos de las cumbres.

Esta modificación refuerza la transformación de la cooperación iberoamericana en un proceso asimétrico y desinstitucionalizado. Los Responsables de Cooperación abandonan su papel de ordenadores de la participación de sus países en la cooperación de las cumbres. En la medida que se permite la participación de otras entidades no estatales y que, además de los Responsables, los proyectos pueden presentarse a la SECIB, los particulares podrán “bypasear” a los Responsables.

Asimismo, en tanto que la SECIB se encuentra en Madrid y se conduce como una administración delegada de España y que los recursos públicos y privados para la cooperación se encuentran en este país, la “españolidad” de los proyectos se verá acentuada.

²⁶⁰ Punto 47 de la Declaración de Lima.

En resumen, al lado de la configuración de un foro político de carácter clientelar, se advierte la evolución hacia una mayor preponderancia española en los proyectos de cooperación. Ello supone una superación del Convenio de Bariloche y del propio Protocolo complementario, el cual no ha sido aprobado por todos los Parlamentos Nacionales.

6.3 LA CUMBRE DEL TURISMO (BÁVARO, REPÚBLICA DOMINICANA)

La Cumbre de República Dominicana contó con la asistencia de veinte Jefes de Estado y de Gobierno (no asistieron los Presidentes de Cuba, Perú y Panamá) y se registraron retiros anticipados. La Declaración de Bávaro fue firmada.

Bávaro tuvo su expresión iconográfica en la foto de varios Presidentes paseando por playas idílicas, en traje de baño. Estas imágenes, que contrastan con los graves problemas que sufren algunos de los países latinoamericanos, mostraron una imagen cruel de la banalidad de las cumbres. Nuevamente, hubo debates, discusiones e iniciativas sobre temas generales y cuestiones de “interés” común, reproduciendo el contenido de otras cumbres latinoamericanas y de anteriores citas hispano-luso-latinoamericanas.

Más allá de esta realidad, Bávaro confirmó aspectos relacionados con el progresivo clientelismo de las cumbres iberoamericanas, tanto en relación con el carácter subordinado del foro como respecto de la “débil” hegemonía española.

La nueva inasistencia del Presidente de Cuba, Fidel Castro, mostró la incapacidad de las cumbres para alcanzar un objetivo político primario: acercar al país caribeño a las economías significativas de América latina, utilizando la cobertura del proyecto español.

Este propósito no se ha cumplido y ello afecta a Cuba, pero también a las propias cumbres iberoamericanas, cuya legitimidad respecto del Grupo de Río ha desaparecido. En definitiva, lo que caracteriza hoy a las cumbres es la reunión de Estados sobre bases de clientelismo de elites nacionales y no el propósito original propiamente político de encuentro latinoamericano con Cuba.

Otro aspecto que reforzó la imagen clientelar fue el conflicto entre europeos y latinoamericanos a propósito de las subvenciones a la agricultura de los países desarrollados.

La controversia surgió ante la solicitud argentina de incluir en la Declaración de Bávaro un párrafo de condena al proteccionismo agropecuario de la Unión Europea y los Estados Unidos. La solicitud parece razonable,

habida cuenta de que diversos estudios han confirmado que dicho proteccionismo perjudica a los países latinoamericanos en un doble sentido: directamente, cierra los mercados europeos y estadounidense a los productos regionales e, indirectamente, obliga a los latinoamericanos a competir en el resto del mundo en condiciones desfavorables.

Sin embargo, portugueses y españoles se negaron a suscribir una condena a la U.E., argumentando razones políticas (solidaridad intraeuropea) y económicas (los subsidios se enmarcan en la Política Agrícola Común (PAC), importante fuente de ingresos de España y Portugal). José María Aznar fue particularmente claro recordando: 1) que España y Portugal estaban obligados por las decisiones de Bruselas, 2) que la Unión Europea era el primer importador en el mundo de productos agropecuarios de Iberoamérica²⁶¹, y 3) que parecía conveniente plantear estas demandas en la Organización Mundial de Comercio (OMC)²⁶².

Estos planteamientos fueron acogidos por los demás asistentes. Además, en una nueva demostración de la “iberización” de la relación euro-latinoamericana, se aprobó una declaración especial en que se solicita a los gobiernos de España y Portugal que transmitieran a las “instancias competentes de la Unión Europea su preocupación y oposición respecto de las subvenciones a la producción agrícola”²⁶³.

Este episodio, que repitió hechos similares en San Carlos de Bariloche, Viña del Mar, Oporto y La Habana, mostró que las cumbres iberoamericanas enfrentan limitaciones para las agendas de los países latinoamericanos, y que constituyen foros subordinados respecto de los países europeos (cuando un tema –terrorismo– es de importancia del país hegemónico se discute; sin embargo, cuando interesa a un latinoamericano –subvenciones agrícolas– no se trata).

Por otra parte, en materia de afirmación de una “identidad iberoamericana”, Bávaro representó un retroceso para las pretensiones españolas. En la declaración se destaca que los países comparten “valores culturales semejantes”²⁶⁴, registrándose un cierto regreso a posiciones más amplias, y un reconocimiento de que el modelo utilizado en Lima

²⁶¹ “La Cumbre Iberoamericana pidió un rápido acuerdo con el FMI”, en Diario “Clarín.com” Argentina, día domingo 17 de noviembre de 2002. Se puede advertir la utilización por parte del Presidente del Gobierno de España de la expresión “Iberoamérica” para identificar a América Latina. Sin embargo, de acuerdo con las cumbres, “Iberoamérica” son los 19 países latinoamericanos y los 2 europeos.

²⁶² Como fue decidido en el punto 14 de la Declaración de Bávaro.

²⁶³ “Les États de l’Amérique latine ont dénoncé le protectionnisme des pays riches”, Diario “Le Monde” del 18 de noviembre de 2002 [traducción del autor].

²⁶⁴ Punto 1, Declaración de Bávaro.

de imponer las concepciones españolas vehiculadas por la SECIB se está agotando.

En efecto, un elemento fundamental ha sido el implícito reconocimiento del agotamiento del modelo hegemónico utilizado entre 1999 y 2001 en relación con la SECIB. El organismo es objeto de un reconocimiento expreso²⁶⁵ y se profundiza en la tendencia que se advirtió en Lima respecto a establecer un superorganismo que, en infracción de lo dispuesto en el Tratado de San Carlos de Bariloche, ejerza competencias de relacionamiento con otros grupos dentro y fuera de Iberoamérica e incluso desarrolle directamente programas. Al respecto, los puntos 52 y 54 de la Declaración son concluyentes²⁶⁶.

Sin embargo, junto con el distanciamiento respecto de la "identidad" iberoamericana, se puede advertir también un nuevo protagonismo de los Responsables de Cooperación, expresados en los puntos 49²⁶⁷ y 53²⁶⁸.

¿Significa ello que se ha producido un cambio en las variables de hegemonía española y desinterés latinoamericano por las cumbres iberoamericanas?

Lamentablemente, no parece haber sido el caso. En efecto, la modificación en el modelo parece más bien obedecer a un cambio en la estrategia de la hegemonía española. En tal sentido, el punto 5 de la Declaración, propuesta personal del Jefe de Gobierno español, representa un intento de encausar una reforma de las cumbres iberoamericanas, cuando señala:

²⁶⁵ Punto 48, Declaración de Bávaro: "Reiteramos nuestro reconocimiento a la labor de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana –SECIB– cuya constitución como organismo internacional concluyó el 2 de mayo de 2002, y confirmamos nuestro respaldo para que continúe cumpliendo los mandatos que emanan de esta Cumbre".

²⁶⁶ "52. 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". 54. "Manifestamos nuestra satisfacción por los logros alcanzados por el Programa de Desarrollo Audiovisual en apoyo a la construcción del espacio visual iberoamericano y afirmamos nuestra intención de culminar en la XIII Cumbre Iberoamericana el proceso de vinculación de IBERMEDIA a la SECIB". Cabe recordar que este proceso significará modificar los Tratados de Bariloche y La Habana. Igualmente, el punto 56, que encomienda a la SECIB el seguimiento del programa CIBERAMERICA.

²⁶⁷ "49. Consideramos necesario realizar un amplio y profundo análisis sobre la cooperación iberoamericana a la luz del actual contexto internacional. En este sentido, encomendamos a los Responsables de Cooperación, con el apoyo de la SECIB, preparar los estudios correspondientes". Se puede advertir la afirmación de los Responsables de Cooperación frente a la SECIB, produciéndose un regreso al texto del Tratado de San Carlos de Bariloche.

²⁶⁸ "53. Reconocemos el importante papel de los Puntos Focales Nacionales en lo que se refiere a todo el contexto de la cooperación iberoamericana y recomendamos que se adopten, cuando sea el caso, las providencias necesarias para fortalecerlos institucionalmente".

5. Los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana, conscientes de la necesidad de mejorar los mecanismos y la institucionalización de las Cumbres para que la sociedad iberoamericana profundice más y mejor sus relaciones y aproveche sus potencialidades, proponen al Presidente de la República Federativa de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, para que, una vez concluido su mandato, presida un grupo de trabajo que reflexione sobre las medidas e iniciativas concretas que se pueden poner en marcha, de acuerdo con los siguientes términos de referencia:

- Formar un grupo de colaboradores de su elección que, bajo su coordinación, inicie la citada reflexión.
- Presentar sus conclusiones en la XIII Cumbre Iberoamericana que se celebrará en Bolivia el año 2003.

Este proceso de reflexión deberá perseguir dos objetivos:

1. Conseguir una mayor cohesión interna en el seno de la Comunidad Iberoamericana.
2. Conseguir que la Comunidad Iberoamericana tenga como conjunto una mayor presencia en el ámbito internacional.

Los aspectos concretos objeto de la reflexión pueden ser, entre otros, los siguientes:

- a) Una mayor institucionalización del Sistema de Conferencias. Considerar la posibilidad de elevar el rango de la SECIB para la creación de una Secretaría Permanente Iberoamericana.
- b) Estudio de los mecanismos y procedimiento necesarios para que la cooperación iberoamericana sea más efectiva, evitando la rigidez del actual sistema.
- c) Estudio de las peticiones de vinculación a las Cumbres Iberoamericanas de los países que las han manifestado.

Desde la perspectiva española, este texto cumple varios objetivos: en primer lugar, hay un reconocimiento implícito de que las cumbres iberoamericanas sufren una crisis que ha conducido a una imagen de banalidad y fracaso relativo. Asimismo, se reconoce implícitamente que el modelo lanzado en 1998, caracterizado por la actuación de una Secretaría de Cooperación permanente, instalada en España, no ha sido capaz de superar esta crisis.

En tercer lugar, al confiar la dirección del proceso al futuro ex-Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, se recompensa la fidelidad

de un permanente aliado de España en América Latina. Cardoso transformó la tradicional política de cautela de Brasil hacia España y apoyó a Madrid en el período álgido de la crisis que enfrentó a ese país con Chile y Argentina. En recompensa, las autoridades españolas han distinguido al Presidente Cardoso con variados estímulos y premios.

Por otra parte, se insiste en la óptica del "clientelismo de elite". La designación de Cardoso tiene por objeto jugar sobre las relaciones privilegiadas del futuro ex-Mandatario brasileño con sus pares latinoamericanos. De esa manera, se pretende vencer las reticencias que las cumbres iberoamericanas generan en las burocracias latinoamericanas, recurriendo, nuevamente, al expediente de los vínculos personales de los Jefes de Estado y de Gobierno.

CAPÍTULO 4

Conclusiones

1. UN DIAGNÓSTICO

El escenario diplomático latinoamericano de la década de los '90 ha estado caracterizado por ciertos procesos. El primero fue la emergencia de la "diplomacia de cumbres", resultado de la creciente personalización de las políticas exteriores nacionales, que tuvo importantes consecuencias en la toma de decisión y la implementación de las acciones externas de los países latinoamericanos.

El segundo, el renacimiento del "diálogo político latinoamericano". La transición a la democracia y desafíos comunes, como la inclusión de América Central en los esquemas de guerra fría y la deuda externa, llevaron al desarrollo de nuevos mecanismos de concertación, que se unieron a los remanentes de los esquemas desarrollados en las décadas de los '60 y '70. El tercer proceso tuvo alcance mundial: el reemplazo de un sistema bipolar rígido ideologizado por un esquema más flexible permitió a los Estados alinearse en consideración a identidades y cercanías, que iban más allá de la consideración política.

En este medio ambiente internacional, el primer foro de concertación y cooperación que reunió al conjunto de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina fue la Conferencia Iberoamericana, mecanismo mediatizado por la relación "particular" de España con los países latinoamericanos.

Con respecto a Latinoamérica, cabía la posibilidad de que España se convirtiera en el Estado central de una civilización hispanohablante o incluso ibérica, pero sus líderes eligieron conscientemente convertirse en Estado miembro de la civilización europea, aunque manteniendo al mismo tiempo los lazos culturales con sus antiguas colonias²⁶⁹.

²⁶⁹ Samuel P. Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, op. cit., p. 160.

A lo largo de 180 años, dicha relación evolucionó desde una perspectiva de reticencias y hostilidad mutuas a una cierta ignorancia hasta que, luego de la Segunda Guerra Mundial, la España franquista estableció un modelo limitado de vinculación.

A partir de 1976, dentro del proceso de transformación de su política exterior, España promovió la creación de un mecanismo hispano-luso-latinoamericano de concertación y de cooperación. Dicha estrategia tuvo éxito gracias a diferentes factores que actuaron en los ámbitos global y regional latinoamericano, conduciendo, en el marco de un proyecto creado y concebido por España, a la reunión periódica de los Jefes de Estado y de Gobierno de los 21 Estados de lengua castellana y portuguesa de América y Europa.

A doce años del establecimiento de esta forma de diplomacia multilateral, resulta conveniente destacar sus logros y sus falencias, lo que nos permitirá establecer su naturaleza y sus efectos sobre la región.

El gran activo de las cumbres es su propia celebración²⁷⁰, a lo que se une el desarrollo de una cierta institucionalidad²⁷¹. Asimismo se registran compromisos genéricos asumidos por los Estados que se detallan en el cuadro 1.

²⁷⁰ "... el hecho de que por primera vez en la historia se vengán reuniendo los Jefes de Estado y de Gobierno de todos los países de habla española y portuguesa de ambas orillas del Atlántico, a excepción de los países africanos, con la importancia política que a nivel simbólico tiene este hecho". Celestino del Arenal, "Las cumbres iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno y las relaciones entre España e Iberoamérica", en Castor Díaz Barrado y Carlos Fernández Liesa (coord.), *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, op. cit., p. 262.

²⁷¹ "La estructura institucional puesta en pie por las CIs ... es la siguiente:

- Un responsable nacional de Cooperación, por cada país, constituyéndose una Red de Responsables de Cooperación, previéndose la realización de reuniones entre los mismos.
- Una Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), puesta en marcha en la Cumbre de La Habana, en 1999, ...
- Un coordinador nacional por cada uno de los países participantes, con la consiguiente Red de Coordinadores Nacionales, estando previstas reuniones entre los mismos.
- Una Secretaría Pro Témpore, que recae en el país anfitrión de próxima Cumbre y que carece de sede fija.
- Un grupo coordinador (*troika* ampliada), compuesto de ocho países ...
- Un mecanismo de consulta, que funciona en el nivel de cancillerías a través de la Secretaría Pro Témpore ...
- Las reuniones de ministros de Asuntos Exteriores, que se celebran anualmente, bien de forma periódica e institucionalizada..., bien de forma extraordinaria.
- La Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno o Cumbre Iberoamericana...". Celestino del Arenal, "Las cumbres iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Balance y perspectivas", en Francisco Rojas Aravena, *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*, op. cit., pp. 337 y 38.

Cuadro 1
CUADRO ESTADÍSTICO CUMBRES IBEROAMERICANAS

TEMA	1991 México	1992 España	1993 Brasil	1994 Colombia	1995 Argentina	1996 Chile	1997 Venezuela	1998 Portugal	1999 Cuba	2000 Panamá	Total	%
DEMOCRACIA											64	12,2
Participación ciudadana				1		4	8				13	
Educación para la democracia		1			1	1	1				4	
Democracia en general	1	3	3	2	3	11	11	3			37	
Elecciones												
Partidos políticos						2	8				10	
DERECHOS HUMANOS											73	13,9
Derechos humanos en general	4	7	1	1	3	2	12	3		1	34	
Derechos de la mujer	1	1	1	1	1	2	3	1			11	
Derecho del trabajador										1	1	
Derecho trabajador migrante			1				6				7	
Derecho del niño y el joven		1	1	3	3	1	2		1	8	20	
SEGURIDAD INTERNACIONAL HEMISPÉRICICA Y REGIONAL											49	9,3
Fortalecimiento de la paz	1	2	3	1	1	2	2			1	13	
Armas químicas y bacteriológicas												
Armas y ensayos nucleares												
Carrera armamentista												
Lavado de dinero												
Medidas de confianza mutua						2	3				5	
Minas antipersonales										1	1	
Tráfico de armas										1	1	
Tráfico de drogas	2	3	1		1	1	6	3		1	18	
Terrorismo			1	1	1	4	2	2			11	
INTEGRACIÓN ECONÓMICA											64	12,2
Sistema financiero y económico				1				1	4	1	7	
Libre comercio	2	1	1		1	1	5	5	1		17	
Mercados de capital												
Infraestructura hemisférica	2	6	1	9	3	6		5			32	
Turismo												
Transferencia tecnológica	1		3	1	1	2					8	

Continúa en pág. siguiente...

TEMA	1991 México	1992 España	1993 Brasil	1994 Colombia	1995 Argentina	1996 Chile	1997 Venezuela	1998 Portugal	1999 Cuba	2000 Panamá	Total	%
DESARROLLO SOCIAL											130	24,7
Erradicación de la pobreza	5	1	4		2	2	5			2	21	
Educación	5	7	6	6	19	10	4	7	5	6	75	
Salud			1	2	1	1		1	1	4	11	
Micro-empresa												
Registro de propiedades												
Poblaciones indígenas	2		1	3	2	2	4	1			15	
Poblaciones campesinas												
Ayuda humanitaria												
Cultura	1			1	1	1		4			8	
MODERNIZACIÓN DEL ESTADO											36	6,8
Sistema de Justicia	1	1		1		4	3	1	3	1	15	
Materias laborales												
Adm. Municipales y Regionales						2					2	
Corrupción			1	1		5	5	2	1		15	
Infraestructura pública			1			2	1				4	
DESARROLLO SOSTENIBLE											10	1,9
Usos de la Energía												
Sector energético		1					1				2	
Biodiversidad												
Impacto ambiental												
Políticas de Desarrollo sostenible			1	2		2	1	1	1		8	
ASPECTOS INTERNACIONALES											90	17,1
Derecho Internacional												
Organismos regionales	7	7	5	5	11	14	20	16	1	4	89	
Reformas ONU												
OTROS											10	1,9
Derecho a la información							4	1		1	6	
Sistemas informáticos										3	3	
Ahorro interno												
Refugiados							1				1	
TOTAL	35	42	37	42	55	86	118	57	18	36	526	100

Fuente: Elaborado por FLACSO-Chile.

Al mismo tiempo, se advierten falencias relacionadas con la confusión en relación con su concepto, con su ámbito de acción y con sus objetivos. Aunque aparentemente la definición de la Conferencia es clara –mecanismo de concertación y cooperación con características propias–, la insistencia española contribuye a que no se pueda saber exactamente qué se quiere decir cuando se habla de la Conferencia o la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Esta confusión tiene un ejemplo claro en manifestaciones de las autoridades españolas que consideran las inversiones hispanas en América Latina como un ejemplo de la “vertiente económica de la Comunidad Iberoamericana de Naciones”.

Respecto del ámbito de acción, pervive en sectores nostálgicos la afirmación de la inexistencia de América Latina y su reemplazo por una entidad llamada “Iberoamérica”.

La confusión respecto de los objetivos ha sido también aludida. La Cumbre de Guadalajara creó un mecanismo esencialmente político; sin embargo, la incapacidad de cumplir las expectativas en este ámbito llevó a las cumbres sucesivas a dotarse de una dimensión de cooperación y de un tema monográfico.

Posteriormente, el fracaso relativo de la cooperación trató de ser compensado con una nueva reglamentación, sobre bases descentralizadas y la incapacidad de lograr la operatividad de este sistema hizo que se adoptara un sistema centralizado.

Paralelamente, la imposibilidad de concertarse respecto de determinados temas ha llevado a limitar la regla del consenso. Con ello, crecientemente, la Conferencia Iberoamericana está adoptando un perfil excluyente de foro sometido a los dictados de una potencia hegemónica.

Esta confusión se explica por otro elemento: la Conferencia Iberoamericana se encuentra determinada por la acción española. Bajo una apariencia multilateral, las cumbres trasuntan un carácter bilateral (España frente a América Latina).

La presencia española en las cumbres ha conocido variaciones. Entre 1990 y 1992, España ejerció un liderazgo ejemplificador, donde, a partir de una concepción idealista de las relaciones internacionales, entendió influir en la acción de los países latinoamericanos de manera indirecta y con prudencia, escenificando una relación igualitaria que rechazaba la asimetría existente entre la vertiente europea y latinoamericana de la Conferencia.

Entre 1993 y 1996, la participación española fue de un “liderazgo declinante”. Las limitaciones de España (y Portugal) para armonizar su pertenencia a la Unión Europea con sus acciones en el ámbito latino-

americano, se hicieron patentes. Además, España advirtió que los actos unilaterales de financiamiento de la cooperación no habían tenido la respuesta esperada. Ello y las dificultades internas condujeron a una menor presencia española.

Coetáneamente, se presenció un liderazgo relativo proveniente del Cono Sur. Argentina y Chile lograron que las cumbres de 1995 y 1996 tuvieran un carácter marcadamente latinoamericano y se percibiera la posibilidad de integrar la Conferencia Iberoamericana como instrumento de trabajo de las políticas exteriores de la región. Durante este bienio, la posibilidad de que la iniciativa fuera hecha suya por los países latinoamericanos no fue desdeñable.

Sin embargo, a partir de 1997, la presencia española se hace nuevamente sentir y esta vez bajo una forma hegemónica. Sucesivamente, España relaciona el foro multilateral con sus intereses políticos inmediatos, centraliza la cooperación y promueve reformas que, en nombre de la eficacia, suponen agudizar las asimetrías existentes.

Esta presencia reforzada se despliega desde la X Cumbre, al punto que el foro original presenta modificaciones en su estructura, que llevan a la superación del carácter de mecanismo de concertación.

Sin embargo, esta hegemonía no reúne los elementos de fuerza que el realismo asigna a esta situación. Pese a los esfuerzos españoles —expresados en la creciente asimetría de la relación hispano-latinoamericana—, España no es capaz de asumir una posición dirigente sobre la región latinoamericana. En consecuencia, asistimos a una hegemonía “débil”, que privilegia estímulos y castigos de carácter clientelar a las elites latinoamericanas.

Este predominio español ha tenido su contrapartida en el progresivo desentendimiento de los latinoamericanos respecto de la Conferencia, que ha conducido al

... debilitamiento constante de las Cumbres Iberoamericanas en cuanto a su contenido. A pesar de los esfuerzos españoles —el último, la creación de una Secretaría de Cooperación, con sede en España y dirigida por un mexicano—, las Cumbres no han pasado de ser un lugar de encuentro, que da una cierta imagen al país que la alberga y que sirve de escenario a la diplomacia de conferencia: Ya que tenemos que ir, aprovechemos el tiempo²⁷².

²⁷² José Ángel Sotillo Lorenzo: “La política exterior española y la Primera Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe”, en Castor Díaz Barrado y Carlos Fernández Liesa (coord.), *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, op. cit., p. 308.

Este desencuentro se justifica en las limitaciones de concertación y cooperación. La concertación enfrenta dificultades estructurales que se refieren a la ausencia de un contenido claro de la función de concertación, a los regionalismos (que plantean desafíos políticos), y los procesos de integración política y económica (que suponen limitaciones jurídicas).

El primer elemento alude a la imprecisión del contenido de la concertación, debido a la acción conjunta de mecanismos de la “diplomacia de cumbres”. 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 la concertación iberoamericana.

Aunque en su origen la transregionalidad de la Conferencia Iberoamericana fue considerada una ventaja –permitía el diálogo entre países pertenecientes a ámbitos políticos, sociales, geográficos, culturales y económicos diversos–, ahora se advierte que dicha característica constituye una limitación a la concertación. Desde el punto de vista de los intereses nacionales, la geografía y sus expresiones geopolíticas imponen limitaciones que conducen a transformar las perspectivas de concertación en meras opciones de diálogo e intercambio de experiencias.

Por último, la pertenencia a bloques de integración representa una grave limitación para la concertación, pudiendo afirmarse que el fortalecimiento de los mecanismos tipo Unión Europea supone el fin de las posibilidades de concertación entre Estados miembros y no miembros de los mecanismos de integración. La progresiva “comunitarización” de las políticas nacionales y las exigencias de la “solidaridad” comunitaria afectan el funcionamiento de ámbitos como la Conferencia Iberoamericana.

Por ello, se puede advertir una cierta reticencia latinoamericana a llevar adelante un ejercicio que es percibido como estéril.

En lo que se refiere al estado de los programas de cooperación iberoamericana (Secretaría Pro Tempore, 2000), la situación sigue siendo parecida a la de años anteriores: funcionamiento y resultados desiguales, con apreciables síntomas de estancamiento en algunos de ellos²⁷³.

Las dificultades de la cooperación tienen que ver con su disociación respecto de la concertación (la cooperación es predominantemente cultural, mientras que la concertación tradicionalmente ha ignorado esta dimensión)

²⁷³ “Balance de la Cumbre de Panamá (Informe PROCOPI, 12 de marzo de 2001)”, en Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), *España e Iberoamérica: Fortaleciendo la relación en tiempos de incertidumbre*, op. cit., p. 77.

y con la visión de las cumbres como un instrumento determinado por España.

La reticencia latinoamericana hacia una cooperación percibida como ajena, que se expresó en el Convenio de San Carlos de Bariloche y en el Protocolo sobre la SECIB, actúa en el ámbito de los programas y proyectos a través de una escasa entidad y del predominio español. Significativamente, el programa de mayor éxito de las cumbres iberoamericanas –que cumple con los criterios difícilmente elaborados en San Carlos de Bariloche–, CYTED, tiene una imagen multilateral y descentralizada. El predominio hispano se advierte en el cuadro 2.

Cuadro 2

PAÍSES	ESTUDIOS EN ESPAÑA	EN AMÉRICA LATINA
Argentina	37	2
Bolivia	20	1
Brasil	25	2
Colombia	36	1
Costa Rica	14	3
Cuba	36	3
Chile	39	3
Ecuador	24	1
El Salvador	06	1
España	00	36
Guatemala	09	1
Honduras	08	0
México	38	2
Nicaragua	16	0
Panamá	17	1
Paraguay	15	1
Perú	33	0
Portugal	07	0
República Dominicana	17	0
Uruguay	21	2
Venezuela	25	1

Fuente: Secretaría Pro Témpore cubana.

El establecimiento de la SECIB no ha cambiado la evidencia del predominio español en las cumbres y del desentendimiento de los países

latinoamericanos. Por el contrario, la SECIB ha profundizado el "españolismo" de las cumbres, llevando al mecanismo a infringir los tratados suscritos en 1995 y 1999.

La débil hegemonía española y el desentendimiento latinoamericano se traducen en una debilidad general de la Conferencia Iberoamericana, que se expresa en las dificultades para incluir a esta entidad en las alternativas conceptuales que brinda el sistema internacional, principalmente, las nociones de subsistema y de régimen internacional.

Al analizar la posibilidad de subsistema (que corresponde a la denominación de "comunidad" que la doctrina española pretende dar a las cumbres), se puede advertir fácilmente las dificultades de la Conferencia Iberoamericana para cumplir los requisitos de esta categoría, particularmente la autoidentidad.

Lo mismo ocurre con la noción de régimen internacional. Al estudiar las tres alternativas de estabilidad del régimen: principios, interés nacional y poder nacional, se advierte que estas definiciones difícilmente calzan con los elementos integrantes de la Conferencia Iberoamericana.

El enunciado de los documentos conclusiones de las cumbres no llega a constituir un conjunto de principios de régimen internacional, como los entiende el realismo. El núcleo de países cuyos intereses nacionales se encuentran comprometidos en la formación del régimen de la Conferencia Iberoamericana, es demasiado débil y no puede, pese a los esfuerzos de la potencia hegemónica, proporcionar los bienes necesarios para dar estabilidad y fuerza a dicho régimen.

En consecuencia, se puede concluir que la debilidad de las cumbres obedece a su condición de régimen anómalo o patológico, determinado por un funcionamiento de carácter "clientelar". Las cumbres iberoamericanas siguen siendo consideradas un proyecto español, no asumido por los países latinoamericanos.

Aunque la multilateralidad formal (participación formal) se ha producido²⁷⁴, la iniciativa española no ha sido efectivamente "recepcionada" por los países latinoamericanos, y por ello, la Conferencia no constituye propiamente un instrumento multilateral. Se trata de un mecanismo sostenido por España a través de aportes directos y del uso del *vínculo temático* como instrumento de su política exterior.

²⁷⁴ Por lo que las cumbres podrían ser consideradas ejemplo de diplomacia multilateral no formal, con una progresiva formalización en el área de la cooperación.

El riesgo que representa el vínculo temático se plantea para los países latinoamericanos en términos particularmente acuciantes relacionados con la asimetría de la relación bilateral hispano-latinoamericana. Al adormecer la capacidad de reacción latinoamericana en nombre de una "identidad compartida" inexistente, las cumbres han facilitado la consolidación de una relación asimétrica de España con América Latina²⁷⁵.

2. UNA PROPUESTA

Frente a este diagnóstico: un régimen anómalo, desde una perspectiva latinoamericana, existen dos alternativas:

La primera es terminar el ejercicio de las cumbres iberoamericanas, lo cual puede ocurrir fijando como fecha el año 2004. Esta decisión no tendría mayores efectos para los países latinoamericanos. En materia de concertación, el diálogo intralatinoamericano continuaría en el Grupo de Río universalizado, en las cumbres hemisféricas, en las cumbres sudamericanas y en los otros mecanismos. La concertación extrarregional se conduciría a través de las cumbres euro-latinoamericanas, y el diálogo hispano-latinoamericano dispondría de los canales bilaterales correspondientes.

La cooperación iberoamericana, libre de la condicionante de las cumbres, podría enfrentarse a un examen realista respecto de la viabilidad de los diferentes programas y proyectos. Aquellos que verdaderamente interesen a los latinoamericanos (CYTED, TEIB, RADÍ) continuarán operando sobre bases multilaterales, aquellos que sólo interesen a los españoles seguirán perviviendo en la medida que España mantenga su apoyo.

Una segunda alternativa es el desarrollo de una nueva reflexión iberoamericana. Dicho esfuerzo debe cumplir algunas condiciones:

a) Debe comprender una consideración descarnada de los aspectos sustantivos de las cumbres iberoamericanas, relacionadas con sus funciones y los intereses nacionales que dichas funciones entienden satisfacer.

²⁷⁵ "... A partir de reiteradas alusiones de autoridades e intelectuales españoles que han insistido en que las cumbres iberoamericanas son 'reuniones de familia', el carácter clientelar de las mismas lleva a pensar en la estructura de la familia en la antigüedad. Los autores están conscientes en que una familia en la antigüedad clásica se componía de dos clases de personas: los miembros de la familia y los ¡clientes!, grupos subordinados, destinados al servicio de la familia principal, con quien compartían religión, cultura e identidad. Cf. Numa Dionisio Fustel de Coulanges, *La ciudad antigua*, Nueva edición, Barcelona, Editorial Iberia S.A., 1979, 506".

Es necesario ... iniciar un proceso de autorreflexión, un proceso planteado lógicamente en términos realistas y posibilistas que establezca con claridad los límites, los objetivos, los intereses a los que se pretende dar respuesta con las cumbres y, sobre todo, es necesario ese proceso de autorreflexión que genere un nuevo consenso, no ese consenso de mínimos que las vio nacer y que ha venido sosteniéndolas hasta el momento presente, sino un consenso un poco más ambicioso sobre la razón de ser de las cumbres²⁷⁶.

b) El elemento conductor de esta reflexión debe originarse en los objetivos. ¿Qué función tienen las cumbres iberoamericanas en un paisaje multilateral plural?

Es evidente que las cumbres no tienen un papel que cumplir en términos de concertación regional o de cooperación; las limitaciones y la escasez de recursos afectan su operatividad. Por el contrario, puede pensarse en la constitución, a partir de las cumbres, de un régimen multilateral concentrado en temas culturales, en un sentido amplio. En este sentido, existe la posibilidad de consolidar una agenda propiamente iberoamericana.

Desde esta perspectiva, los problemas relacionados con la debilidad del mecanismo se abordan de distinta manera.

En el marco de un régimen de cooperación cultural, es posible pensar en una ampliación de las cumbres, particularmente de su "núcleo duro", para incorporar a países que tienen afinidades culturales, jurídicas, lingüísticas e históricas con los países iberoamericanos (completando la identidad latinoamericana) y que participan de los "principios" que defiende la Conferencia Iberoamericana. Una posibilidad sería la incorporación de los países latinos de Europa o América.

Asimismo, se puede considerar la posibilidad de una institucionalidad nueva que resulte de la "unión" entre la SECIB y diversos organismos de vocación cultural (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Asociación de Academias de la Lengua Española). Dicho organismo podría asumir una coordinación plena de unas cumbres cuya agenda habría sido previamente deshojada de sus componentes políticos, con un organismo director representado por la Asamblea de Ministros

²⁷⁶ "Comparecencia para informar sobre asuntos propios de la Comisión de don Celestino del Arenal Moyúa, Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (Número de expediente 713/000240)", en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el martes 12 de junio de 2001, p. 14.

de Educación y Cultura y con cumbres bienales o trienales de supervisión.

Este esfuerzo de reflexión sólo será fructífero en la medida que se trate de un ejercicio verdaderamente multilateral. Una negociación conforme a los dictados clásicos del realismo (entre responsables políticos, en función de intereses nacionales) no debe ser reemplazada por comisiones o personalidades, “amigos” de los Jefes de Estado y de Gobierno o paniaguados de la potencia hegemónica.

El primer paso necesario y urgente que debe darse es que por parte de aquellos países que han demostrado mayor interés en las cumbres, se abra realmente un proceso de reflexión con participación de todos los Estados iberoamericanos; un proceso de reflexión sobre el sentido e interés que tiene la dinámica de reuniones que actualmente está en marcha²⁷⁷.

²⁷⁷ Celestino Del Arenal Moyúa, “Comparecencia para informar sobre asuntos propios de la Comisión de don Celestino del Arenal Moyúa, Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (Número de expediente 713/000240)”, en Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos*, VII Legislatura, Sesión celebrada el martes 12 de junio de 2001, p. 14.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. "La OEA, a sus cincuenta años, reflexiona ante el siglo XXI". Seminario sobre la Organización de Estados Americanos, octubre 1998, Madrid, Editorial Casa de América, 1999, p. 220.
- _____. "La gobernabilidad democrática en Iberoamérica. Aportes a la VI Cumbre Iberoamericana", Santiago, Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE), 1996, p. 246.
- _____. Revista Diplomacia, N° 70 (número monográfico sobre la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno), septiembre de 1996, Santiago, Academia Diplomática de Chile, p. 60.
- _____. *Pensamiento Jurídico y Sociedad Internacional*. Estudios en honor del profesor D. Antonio Truyol Serra, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales Universidad Complutense, 1986, 2 volúmenes, p. 1288.
- ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN SOBRE TEMAS IBEROAMERICANOS (AIETI). *España e Iberoamérica: Fortaleciendo la relación en tiempos de incertidumbre*, Madrid, Editorial Síntesis, 2001, p. 211.
- _____. *Elementos para una renovada política iberoamericana. España y América Latina en el Sistema Internacional*, Madrid, Editorial Síntesis, 2000, p. 117.
- BALDWIN, DAVID A. (ed.). *Neorealism and Neoliberalism. The contemporary debate*, New York, Columbia University Press, 1993, p. 377.
- BRAILLARD, PHILIPPE Y MOHAMMAD-REZA, DJALILI. *Tiers Monde et Relations Internationales*, Fribourg, Masson, 1984, p. 304.
- BULL, HEDLEY. *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, 11ª edición, Hong Kong, Macmillan Education Ltd., 1988, p. 335.
- COX, ROBERT W. *Production, power and world order: Social forces in the making of history*, New York, Columbia University Press, 1987, XII, p. 500.
- COX, ROBERT W. Y TIMOTHY J., SINCLAIR. *Approaches to world order*, Cambridge, University Press, 1996, XV, p. 552.
- DEL ARENAL, CELESTINO. "Balance y perspectivas de cuatro cumbres iberoamericanas", Madrid, Separata de la Revista del Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 35-59.
- _____. 1976-1992. *Una nueva etapa en las relaciones de España con Iberoamérica*, Salamanca, Gráficas VARONA, 1994, p. 246. (Premio de Investigación Tribuna Americana, Casa de América).
- _____. *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense, 1994, p. 299.

- _____. *Introducción a las relaciones internacionales*, 3ª edición revisada y ampliada, Madrid, Tecnos, 1990, p. 484.
- _____. *España e Iberoamérica: de la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid, CEDEAL, 1989, p. 104.
- DEL ARENAL, CELESTINO Y ALFONSO NÁJERA. *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, Edición CEDEAL, 1992, p. 539.
- DÍAZ BARRADO, CASTOR. *Perfiles de la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Salamanca, Gráficas VARONA, 1994, p. 266. (Mención Premio de Investigación Tribuna Americana 1994, Casa de América).
- DÍAZ BARRADO, CASTOR Y CARLOS FERNÁNDEZ LIESA (coord.). *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de la XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, coedición de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, la Universidad de Cáceres y el Boletín Oficial del Estado, 2000, p. 381.
- ENRICH, SILVIA. *Historia diplomática entre España e Iberoamérica en el contexto de las relaciones internacionales (1955-1985)*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1989, p. 342. [Prólogo de Fernando Morán.]
- ESCODÉ, CARLOS. *El realismo de los Estados débiles. La política exterior del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995, p. 238.
- _____. *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Editorial Planeta (Política y Sociedad), 1992, p. 292.
- GILPIN, ROBERT. *War and Change in World Politics*, edición reimpressa en 1995 [15ª edición], Cambridge University Press, 1995, XIV p. 272.
- _____. *La economía política de las relaciones internacionales*, con la colaboración de Jean M. Gilpin; traducción de Cristina Piña, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990, p. 453.
- HERNÁNDEZ-VELA, EDMUNDO. *Diccionario de Política Internacional*, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 817.
- HUNTINGTON P., SAMUEL. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Ediciones Paldós Ibérica S.A., 1997, p. 422.
- KEOHANE, ROBERT. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989, p. 245.
- KEOHANE, ROBERT (ed.). *Neorealism and its critics*, New York, Columbia University Press, 1989, X, p. 378.
- KEOHANE, ROBERT Y JOSEPH S. NYE. *Power and Interdependence*, 2ª edición, Harper Collins Publishers, 1989, p. 306.
- KRASNER, STEPHEN D. (ed.). *International Regimes*, 5ª edición, Cornell University Press, 1989, p. 372.
- LEVAGGI MENDOZA, EDUARDO (comp.). "La Comunidad Iberoamericana de Naciones en la Casa de América", Madrid, Casa de América, 1997, p. 319.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 2000, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 981.
- _____. *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1999*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 1267.

-
- _____. *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1998*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 1111.
-
- _____. *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1997*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 982.
-
- _____. *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1996*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 835.
-
- _____. *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1995*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 1190.
-
- _____. *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1994*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 991.
-
- _____. *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1993*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 801.
-
- _____. *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1992*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 1257.
-
- _____. *Actividades, textos y documentos de la política exterior española. Año 1991*, Madrid, Oficina de Información Diplomática, s/f, p. 1066.
- PAPELL, ANTONIO. *Conversaciones con Luis Yáñez*, Barcelona, Plaza & Janés Editores S.A., 1991, p. 198. [Prólogo de Felipe González].
- PASTOR RIDRUEJO, JOSÉ ANTONIO. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 6ª edición, Madrid, Editorial Tecnos, 1996, p. 861.
- PEREIRA, JUAN CARLOS Y ÁNGEL CERVANTES. *Relaciones Diplomáticas entre España y América*, Madrid, Editorial MAPFRE, 1992, p. 313.
- PEREIRA, JUAN CARLOS. *Introducción al estudio de la política exterior de España (siglos XIX y XX)*, Madrid, Akal Editor, 1983, p. 253.
- PÉREZ, MÓNICA Y FELIPE GERTDZEN. *Augusto Pinochet: 503 días atrapado en Londres*, Santiago, Editorial Los Andes, 2000, p. 350.
- PÉREZ HERRERO, PEDRO (coord.). *América Latina vista por los partidos políticos y los sindicatos españoles*, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1990, p. 167.
- PÉREZ HERRERO, PEDRO (dir.). *América Latina y su historia según los madrileños*, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1988, p. 128.
- PLANTEY, ALAIN. *Tratado de Derecho Diplomático. Teoría y práctica*, Madrid, Editorial Trivium, 1992, p. 560.
-
- _____. *La négociation internationale. Principes et Méthodes*, París, Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1980, p. 651.
- POPE ATKINS, GEORGE. *América Latina en el Sistema Político Internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales, 1991, p. 492.
- QUIJADA, MÓNICA. "Zollverein e integración sudamericana en la política exterior peronista, 1946-1955. Análisis de un caso de nacionalismo hispanoamericanista", 1993.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO (ed.). *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 2000, p. 225.
-
- _____. *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Santiago, Flacso-Chile, 1998, p. 572.
-
- _____. *Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 2000, p. 199.

SÍNTESIS, REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES IBEROAMERICANAS. N^{OS} 31-32. *El nuevo multilateralismo y las políticas exteriores de América Latina*, Madrid, p. 414.
_____. N^{OS} 29-30. *La empresa en América Latina*, Madrid, p. 449.
_____.s N^{OS} 27-28. *España y América Latina. Relaciones y Cooperación en el cambio de siglo*, Madrid, p. 310.