

**LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS
EN PERSPECTIVA ESPAÑOLA**

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

Universidad Carlos III de Madrid
Departamento de Ciencia Política y Sociología

Documentos de Trabajo
POLÍTICA Y GESTIÓN

EDITA

Universidad Carlos III de Madrid
Instituto "Fermin Caballero" de Política y Gobernanza
Departamento de Ciencia Política y Sociología
Área de Ciencia Política y de la Administración

CONSEJO EDITORIAL

José Ignacio Cases Méndez
Ester García Sánchez
Manuel Hidalgo Trenado
Eduardo López-Aranguren Quiñones
Antonio Natera Peral
Javier Redondo Rodelas
Constanza Tobío Soler
Francisco J. Vanaclocha Bellver
Verónica Viñas Chiappini
Isabel Wences Simón

Documentos de Trabajo Política y Gestión en internet:
http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS_public.html

Distribución gratuita, salvo ediciones especiales.

Universidad Carlos III de Madrid
Departamento de Ciencia Política y Sociología
Campus de Getafe
Calle Madrid, nº 126
28903 MADRID
Tfno.: 916245821 – Fax: 916249574
Correo electrónico: politicaygestion@uc3m.es

Depósito Legal: M-50737-2005
ISSN: 1698-482X

Diseño: Roberto Losada Maestre

Imprime:
Copy Red S.A.
Avda. de Fuenlabrada, 97
28912 Leganés (Madrid)

DOCUMENTOS DE TRABAJO “POLÍTICA Y GESTIÓN”

UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID
INSTITUTO “FERMÍN CABALLERO” DE POLÍTICA Y GESTIÓN
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA
ÁREA DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN

Documento de Trabajo nº 5/2005

**LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS EN
PERSPECTIVA ESPAÑOLA**

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ*

Abstract: The present work is about the last “Cumbre Iberoamericana” that took place in Salamanca and was held in the frame of precedent similar meetings. The following pages develop the outlook of different Spanish governments and show the main changes made in the whole system, they are especially focused in the establishment of an *Iberoamerican* General Secretary.

The powerful and everlasting ideological content of this kind of summits is enhanced in order to show how these summits are interpreted by the different political parties in accordance with their political programs. The public declarations of Prime Ministers and Foreign Affairs Ministers that are been produced from 1991 until today show this path.

* Manuel Alcántara Sáez es catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Salamanca.

ÍNDICE

1. Introducción	3
2. La visión de los Presidentes del Gobierno	6
3. La perspectiva de los Ministros de Asuntos Exteriores	11
4. La XV Cumbre de Salamanca	17
5. Conclusiones	21

1. Introducción

Las Cumbres Iberoamericanas o, en su acepción oficial, las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, representan el instrumento más constante de la política exterior española con relación al conjunto de América Latina y por el que con más insistencia y, a veces, fervor han apostado los diferentes gobiernos españoles desde 1991 hasta la fecha. No obstante, la visión que desde España se tiene de las Cumbres Iberoamericanas varía muy claramente en función del lugar de observación que se tome. Ciertamente es que objetivamente las Cumbres vinieron a plasmar instrumentalmente la existencia de una comunidad de naciones transatlántica que comparten pasado, valores, una densa red de relaciones humanas y una recién estrenada homogeneidad democrática. También que España necesitaba articular de manera moderna y proactiva sus relaciones internacionales con los países latinoamericanos después de haber logrado el cierre del proceso de integración europea¹. Sin embargo, el sentido de las Cumbres era, y sigue siendo, muy diferente para la sociedad española del que tiene la clase política.

La percepción que los españoles tenemos de las Cumbres Iberoamericanas se enmarca en el desconocimiento general que existe en torno a cuestiones relativas a política exterior o a las relaciones internacionales en general. Recientes estudios de opinión pública² muestran que para este caso concreto la situación es muy precaria. Estos trabajos ponen de relieve que apenas el 0,5 por ciento de los españoles sabían identificar que la última Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos se celebraba en San José de Costa

¹ ... *La primera cumbre de los jefes de Estado y de Gobierno de 21 países iberoamericanos - España y Portugal junto con 19 países americanos-, consagrará el nacimiento de una comunidad latinoamericana de naciones gracias a la cual la diplomacia española espera poder incrementar su influencia en la misma medida que las comunidades francesa y británica de naciones otorgan a París y Londres un mayor peso internacional. Por pudor o por táctica, esta idea no había sido reconocida públicamente por los responsables del Gobierno español hasta que, quitándose los tapujos, el presidente Felipe González hizo alarde de franqueza en una conferencia que pronunció el pasado jueves en la Universidad de Verano de la Complutense, en El Escorial. "La proyección latinoamericana de España", afirmó el jefe del Ejecutivo, "es un plus para nuestro país que hace que no se le mire sólo por su PNB o por su extensión geográfica". "En la Comunidad Europea se la mide también por un potencial de relación con el continente latinoamericano". (El País, 17.07.91)*

² Centro de Investigaciones Sociológicas (2004).

Rica y un 92,2 por ciento reconocía desconocer por completo el asunto. Paralelamente sólo el 2,7 por ciento y el 16,5 por ciento sostenían, respectivamente, que las noticias relacionadas con ese tipo de eventos las seguían con mucho y bastante interés, frente al 47,4 por ciento que manifestaban tener poco interés y el 31,4 por ciento que las seguían con ningún interés. Si bien es cierto que para el 26,6 por ciento las Cumbres son importantes y para el 47,2 por ciento son bastante importantes.

Sin embargo, el presente trabajo adopta otra óptica ya que aborda, en primer lugar³, el significado de las Cumbres Iberoamericanas para los diferentes gobiernos españoles desde el momento de su puesta en marcha en julio de 1991 en Guadalajara (México) hasta los prolegómenos de la XV Cumbre de Salamanca de octubre de 2005. Un instrumento de la política exterior española considerado como fundamental por los distintos gobiernos⁴ en el que sus primeros responsables, junto con el Rey de España en su condición de Jefe del Estado, han participado activa e invariablemente desde la primera cita a la última. Se trata de un análisis de las declaraciones oficiales de los Presidentes de Gobierno y de los Ministros de Asuntos Exteriores de España durante el citado lapso en intervenciones llevadas a cabo en el Congreso de los Diputados, bien en la Comisión de Exteriores o en el Pleno del mismo, en sesiones de control o en discursos sobre política en general (“estado de la nación”).

El periodo abordado permite contemplar dos cambios de gobierno, en 1996 y en 2004, y recoge situaciones en las que los dos partidos mayoritarios (Partido Socialista Obrero Español –PSOE– y Partido Popular –PP–) han gozado de mayorías absolutas en el Congreso y de situaciones de gobierno en minoría. En concreto el PSOE tuvo una posición de práctica⁵ mayoría absoluta entre 1991 y 1993 al igual que el PP entre 2000 y 2004 y ambos estuvieron en una situación de gobierno sin mayoría absoluta entre 1993 y 1996, y a partir de 2004 el PSOE y de 1996 a 2000 el PP.

³ Está primera parte reproduce el trabajo de Manuel Alcántara (2005).

⁴ Véase a este respecto Celestino del Arenal (2005).

⁵ El PSOE en ese momento tuvo 175 diputados (sobre un total de 350) lo que en ausencia de los diputados de Herri Batasuna le confería una situación de mayoría absoluta.

Tres han sido los Jefes de Gobierno: Felipe González (1991-1996), José María Aznar (1996-2004) y José Luis Rodríguez Zapatero (a partir de 2004) lo que evidencia un leve sesgo, en términos de tiempo, en favor del Partido Popular en la medida en que este periodo estudiado, y por tanto durante la vida de las Cumbres Iberoamericanas, es el partido que más tiempo ha ocupado el Gobierno de España.

Por su parte, los Ministros de Asuntos Exteriores que han dirigido la acción exterior española entre 1991 y 2005 han sido siete, lo cual viene a suponer una media de dos años por Ministerio cifra que refleja una mayor rotación que la habida en otros Ministerios de especial importancia como pudieran ser Economía o Interior en los que para el mismo periodo ha habido tres y cinco Ministros, respectivamente. Los Ministros de Asuntos Exteriores pertenecientes al PSOE han sido: Francisco Fernández Ordóñez (1991-1992), Javier Solana (1992-1995), Carlos Westendorf (1995-1996) y Miguel Ángel Moratinos (2004-). En cuanto a los Ministros del PP han sido Abel Matutes (1996-2000), Josep Piqué (2000-2002) y Ana Palacio (2002-2004).

En segundo término, este trabajo analiza los resultados concretos de la XV Cumbre Iberoamericana celebrada en Salamanca los días 14 y 15 de octubre de 2005. Su evidente carácter refundador, así como la continuidad de los postulados político-ideológicos del gobierno español de turno hacen de este estudio de caso un instrumento útil para revalidar la primera parte del trabajo.

Cabe afirmar que si bien todos los Jefes de Gobierno y los Ministros de Asuntos Exteriores españoles abordan una serie de temas que terminan constituyendo una suerte de guión fijo que viene a enmarcar la política hacia los países latinoamericanos en una constante que puede ser concebida como “política de Estado”, un estudio más minucioso de sus intervenciones permite encontrar ciertas posiciones distintas. Las páginas que siguen y que se recogen en los apartados 2 y 3 van a mostrar en qué medida se observan algunas diferencias fundamentales en los Gobiernos estudiados, que reflejan visiones y valores partidistas divergentes. Si al comienzo del proyecto de las Cumbres Iberoamericanas la política exterior

española hacia Iberoamérica se podía articular en los tres ejes⁶ que representaban el apoyo a la democracia y a los derechos humanos, la política de cooperación al desarrollo, y las relaciones de la entonces Comunidad Europea con América Latina, el tiempo transcurrido desde entonces los ha duplicado pudiéndose hablar de al menos seis ejes que estructuran el discurso político español para con América Latina: la posición respecto a Cuba; la política social; el papel de la educación; las relaciones económicas españolas y de la Unión Europea con América Latina; la lucha contra el terrorismo; y la intención de contribuir al desarrollo democrático de América Latina.

La evidencia planteada requiere de investigaciones ulteriores y complementarias que utilicen otras técnicas más sofisticadas como el análisis del discurso e incorporen entrevistas en profundidad para validar las hipótesis en este trabajo presentadas cuyo carácter es fundamentalmente exploratorio. Igualmente no se han analizado las posiciones de los principales líderes de la oposición en cada momento, su relevancia es menor porque, al tratarse de una política de Estado, las líneas generales están enmarcadas en ciertos niveles generales de consenso que solo es rota coyunturalmente como pudo ocurrir por la despreciativa alusión “al tato” del líder del PP en la oposición Mariano Rajoy⁷ para denunciar la ausencia de diferentes Jefes de Estado en la XIV Cumbre de San José de Costa Rica de 2004.

2. La visión de los Presidentes del Gobierno

Felipe González, quien probablemente es el Presidente del Gobierno de entre los cinco habidos desde 1977 hasta el momento actual con mayor vocación latinoamericana, fue un activo emprendedor del proyecto de las Cumbres Iberoamericanas. Es muy posible que sin su liderazgo este sistema no se hubiera puesto en marcha a pesar de los obvios lazos existentes en el seno de lo que se ha venido en denominar

⁶ Véase al respecto el trabajo de Celestino del Arenal (1994).

⁷ Una desafortunada frase proferida el 20 de noviembre de 2004 por Mariano Rajoy en la clausura del congreso del PP valenciano señaló que a la XIV Cumbre Iberoamericana, celebrada ese fin de semana en San José (Costa Rica), “no fue ni el tato”. *El País*, 21.11.04

“comunidad iberoamericana de naciones”. La actitud proactiva de González fue, pues, una condición necesaria, si bien no suficiente, para el inicio de la andadura en Guadalajara en 1991 y en Madrid, un año más tarde, que permitió tomar al nuevo sistema un impulso que le facilitó su continuidad en los años siguientes.

Los diferentes discursos de González con respecto a la funcionalidad de las Cumbres recogen de manera insistente cinco ideas-fuerza que algunas tienen mucho que ver con la situación que está viviendo la región al iniciarse la década de 1990 y otras tienen un carácter más permanente. De entre las primeras destaca la profundización de la democratización de la región mediante reformas institucionales⁸. Una profundización que no deja de lado al caso cubano, todo lo contrario, puesto que se aborda desde la primera cita de manera realista y crítica⁹. Después se aboga por una democracia articulada en torno a un Estado sólido¹⁰. En cuanto a las segundas se

⁸ ... En las Cumbres está en juego la capacidad de modernizar las instituciones políticas, económicas y sociales a partir de valores culturales propios...[para]... seguir profundizando en el cese de las armas y en la consolidación democrática... se han dado los pasos para avanzar en la convivencia democrática, en la solución de conflictos... las Cumbres deben ser el instrumento que permita alcanzar este fin.(Declaraciones efectuadas en la Primera sesión de trabajo de la II Cumbre Iberoamericana, Madrid, 23.07.92).

... La democracia es la legítima y pacífica aspiración de los pueblos, y hemos de velar todos para que se perpetúe. (Declaraciones efectuadas en la I Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México, 18.07.91).

⁹ ...El presidente del Gobierno español, Felipe González, pidió en la madrugada de ayer a Fidel Castro, por segunda vez en 17 meses, que democratice Cuba para integrarla en una América Latina sin dictaduras. El líder cubano escuchó y contestó, pero, al igual que ocurrió en la anterior entrevista (marzo de 1990, en Brasilia), no se ablandó....En la solemne sesión, González recalcó que el romanticismo de las revoluciones de izquierda en el Tercer Mundo ha quedado superado con la caída del comunismo y que "ya no hay dos modelos con los que alinearse". (El País, 19.07.91).

¹⁰ ...Es cierto que la normalidad democrática es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo de los países..... Creo que con el espíritu de franqueza que nos anima, debemos tener el coraje político de reconocer que algo también falla en nuestros países....Los ajustes de la década pasada no siempre han incidido positivamente en la distribución de la riqueza, sin resolver en otros casos el grave problema del desempleo.... Para que esta situación no se convierta en barrera insalvable para el desarrollo, comparto la opinión de quienes propugnan un equilibrio entre el sostenimiento de las variables macroeconómicas y la política social. Es el "crecimiento con equidad". Los sistemas democráticos deben profundizar sus reformas para permitir una mayor participación y transparencia que redunde en una ciudadanía más identificada con la acción de gobierno y una sociedad civil más dinámica. Son estos los retos de la modernidad, que se debe entender en un sentido participativo y abierto, sin lecturas dogmáticas..... Tengo una firme confianza en las posibilidades de la Comunidad Iberoamericana. Creo en la capacidad de sus pueblos y de sus sociedades y, por eso, quiero hacer una apuesta decidida por su futuro, siempre que tengamos presentes algunos conceptos: En primer lugar, necesitamos un Estado fuerte y democrático..... En segundo lugar, necesitamos

encuentran una defensa de valores éticos de la política y del desarrollo¹¹, la apuesta por la integración de la región, la consolidación de un verdadero Estado social, con desarrollo humano, solidaridad, igualdad y empleo¹², y, finalmente, la apuesta por la educación como el motor del desarrollo para América¹³.

Los discursos de José María Aznar, el Presidente del Gobierno español que ha asistido a más Cumbres¹⁴ y que, por consiguiente, debió lidiar con una agenda más variopinta en la que los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 supusieron un punto de inflexión, coinciden con los de su predecesor en su interés por la integración regional y por la consolidación de la democracia en la región. Sin embargo, en este segundo caso, los instrumentos para ello son: la lucha contra el terrorismo, el refuerzo de la seguridad, y el desarrollo económico de la región que se produce gracias a las inversiones españolas y a los acuerdos entre la Unión Europea y América

un Estado abierto al comercio y a los intercambios.... En tercer lugar, necesitamos un Estado social, que tienda a la igualdad, a la solidaridad y a la creación de empleo. (Discurso pronunciado por Felipe González, en la IV Cumbre Iberoamericana. Cartagena de Indias, 14.06.94)

¹¹ *...creo que las condiciones para iniciar un nuevo diálogo sobre el concepto de desarrollo parecen propicias..... Me permitirán que añada ahora dos elementos imprescindibles: El primero es el necesario impulso ético que ha de partir de nosotros mismos, como responsables políticos para dar ejemplo a nuestros ciudadanos. Hemos de trabajar al servicio de nuestros ciudadanos con espíritu desinteresado, con total transparencia, transmitiendo al pueblo, a la gente, la esencia misma del mensaje político: la solidaridad. El segundo elemento ha de excluir las soluciones mágicas basadas en la superioridad de unos sobre otros o en la fuerza de las armas. Mejoremos pues, el funcionamiento de la democracia, pero no pensemos nunca que excluyéndola, limitándola o suspendiéndola tienen mejor remedio nuestros males.* (Discurso de Felipe González en la II sesión de trabajo de la III Conferencia Iberoamericana. Salvador de Bahía, 15.07.93).

¹² *...está avanzando la integración que hace que se supriman barreras y obstáculos a los intercambios... que se produzcan flujos inversores adecuados.* (Declaraciones efectuadas en la Primera sesión de trabajo de la segunda Cumbre Iberoamericana, Madrid, 23.07.92).

... Es fundamental el diálogo con la CEE, por lo que se debe avanzar en la integración. Declaraciones efectuadas en la Primera Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México, 18.07.91).

...Los Jefes de estado deben contribuir... al desarrollo de programas sociales...el objetivo es crear las condiciones necesarias para el restablecimiento de los derechos individuales y colectivos...se debe iniciar un diálogo sobre el concepto de desarrollo. (Declaraciones efectuadas en la Segunda reunión de trabajo de la III Cumbre Iberoamericana, Salvador de Bahía, 15.07.93)

¹³ *... La educación es un campo especialmente propicio pues ninguna riqueza natural ni ninguna inversión es comparable con los recursos humanos como palanca del desarrollo.* (Declaraciones efectuadas en la Primera sesión de trabajo de la segunda Cumbre Iberoamericana, Madrid, 23.07.92).

¹⁴ Y el tercero en términos generales tras el rey Juan Carlos y Fidel Castro.

Latina en los que España tiene un excelente papel que desempeñar¹⁵. Por otra parte, Cuba se convierte en una obsesión proponiendo el endurecimiento de las relaciones si el país caribeño no muestra síntomas de apertura democrática, de acuerdo con la estrategia de “mover pieza”¹⁶. Por último, Aznar va a abogar por mecanismos de fortalecimiento institucional de las Cumbres mediante la creación de organismos que den continuidad a las mismas como sería la Secretaría General¹⁷.

Con relación a la muy breve experiencia de José Luis Rodríguez Zapatero en el foro de las Cumbres se registra una constante con sus predecesores en lo relativo a la necesidad de que los países latinoamericanos sigan avanzando en la integración para así concluir acuerdos con la Unión Europea beneficiosos para ambas partes. Rodríguez Zapatero retoma alguna de las posiciones de González en lo relativo al incremento de las políticas sociales, puesto que las reformas económicas han aumentado las injusticias y las desigualdades en el continente y se necesitan políticas de este tipo para luchar contra el problema esencial que significa la pobreza. Rodríguez Zapatero compromete a su Gobierno para contribuir en dicha dirección con instrumentos como la condonación de deuda por inversión en educación e incrementando la ayuda para el desarrollo. Estos cambios son entendidos como fundamentales en una estrategia de mayor consolidación democrática¹⁸. Paralelamente, y en contra de su predecesor,

¹⁵ ... *La lucha contra el terrorismo y la integración regional deben de servir para consolidar la estabilidad democrática y la unidad...*(Declaraciones efectuadas en la Cumbre de Lima).

... *La renovación democrática de países como Paraguay, Ecuador y Venezuela debe hacerse... mediante la modernización económica y social ,... la seguridad ,... y la estabilidad institucional y democrática.* (Declaraciones recogidas en *Diario El Mundo*, 04.07.99).

... *Me preocupa un retroceso democrático en la región... o un retorno a los populismos* (Europa Press, 15.11.03)

¹⁶ ... *España moverá pieza cuando Castro mueva pieza, en el sentido de modernización económica, democratización, modernización, derechos humanos y libertades... quiero que sepas que si tu mueves pieza yo moveré pieza, pero tienes que moverla...*(*El País Digital*, manifestaciones efectuadas en la VI Cumbre Iberoamericana, Viña del Mar).

¹⁷ ... *Es necesario la aprobación de una Secretaría General Permanente... se necesita un mecanismo efectivo para que las decisiones se conviertan en realidad* (Agencia EFE, 15.11.03, declaraciones pronunciadas en la Cumbre de Bolivia).

... *Estoy muy contento... por la aprobación de la Secretaría General Permanente... es un paso muy importante... un impulso a las Cumbres* (Europa Press, 15.11.03).

¹⁸ ...*“Educar para progresar” es el tema de la Cumbre... España propone condonar deuda a cambio de invertir en educación...* (Declaraciones en la XIV Cumbre).

... *La superación de la pobreza debe permitir avanzar en “bienes público globales” como la paz, la salud y el medio ambiente... España se compromete a incrementar su ayuda al desarrollo en*

plantea un acercamiento a Cuba retomando el diálogo, en la medida de que se trata de relaciones cordiales, pero difíciles, y comprometiéndose a promover en la Unión Europea suavizar la postura hacia Cuba¹⁹. Por último, y como elemento diferenciador, Rodríguez Zapatero frente a posiciones polarizadoras y de confrontación aboga por “la alianza de civilizaciones” como instrumento de diálogo entre Oriente y Occidente²⁰.

Los tres Presidentes del Gobierno español muestran, por consiguiente, diferencias notorias que se vinculan con el momento internacional concreto vivido, pero, sobre todo, por tener visiones ideológicas claramente distintas y que, como inmediatamente se verá, coinciden con las líneas maestras esbozadas por los responsables del servicio exterior.

2008 al 0,7... la lucha contra la pobreza debe ser fuente de desarrollo... España desea potenciar los canjes de deuda por inversión en educación, sobre todo primaria, esto se reforzará con la cooperación no reembolsable... la educación puede proporcionar avances en el crecimiento y la equidad... los países desarrollados deben poner en manos de los países en desarrollo los recursos suficientes para reducir la pobreza (José Luis Rodríguez Zapatero, España y la lucha contra la pobreza, en la XIV Cumbre de Iberoamérica).

¹⁹ *... Todos estamos de acuerdo en que el régimen cubano está violando sistemáticamente los derechos humanos... pero tanto el bloqueo como el no diálogo con el pueblo cubano sólo ha llevado a un mayor sufrimiento (Declaraciones producidas en la XIV Cumbre de Iberoamérica, 22-11-04).*

²⁰ *... Se necesita crear una alianza entre el mundo Occidental, árabe y musulmán... para luchar contra el terrorismo (Declaraciones en la sesión de trabajo de la XIV Cumbre de Iberoamérica).*

.... Los jefes de Estado y de Gobierno presentes en la XIV Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica mostraron la pasada madrugada su apoyo a la idea de la alianza de civilizaciones que defendió el presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, el pasado mes de septiembre ante la Asamblea General de la ONU..... La decisión de respaldar la iniciativa de Zapatero surgió en San José a propuesta de Brasil y Argentina, según informaron fuentes del Gobierno español. El pasado mes de septiembre, el presidente del Gobierno defendió la paz y la democracia como única vía para combatir el terrorismo y propuso la creación de una "alianza de civilizaciones" para impulsar el diálogo entre Oriente y Occidente. (El País, 20.11.04)

3. La perspectiva de los Ministros de Asuntos Exteriores

El breve periodo en el que el malogrado Francisco Fernández Ordóñez coincidió en el Ministerio con la puesta en marcha de las Cumbres²¹ le permitió abogar por una idea fundamental que está en los propios orígenes de este instrumento multilateral que era la profundización en el fortalecimiento democrático de América Latina mediante dos principales objetivos que no eran sino la defensa de los derechos humanos y la consolidación de la democracia representativa²². Y en este marco Ordóñez, y con respecto a Cuba, apostaba por conseguir la democratización de la isla mediante una estrategia de apoyo adecuado que precipitaría una salida democrática en breve.

Javier Solana articuló su discurso en cuatro ejes: la defensa de la democracia, para lo que es fundamental, en primer lugar, la promoción y consolidación de los derechos humanos en América Latina²³, así como el diálogo político entre líderes de la región y entre España y América Latina. En segundo término una dimensión que evidencia una apuesta clara en favor de políticas sociales en las que el elemento básico sea la educación y para lo que se comprometa un aumento significativo de la cooperación con la región²⁴. En

²¹ *"Lo que había antes de esta cumbre era una página en blanco que ahora habrá que escribir. Hemos demostrado que somos capaces de hacer una declaración conjunta sobre muchas cosas. El documento es un valor en sí mismo y un hecho muy importante para todo el proceso que se avecina"* (Declaraciones de Francisco Fernández Ordóñez. *El País*, 21.07.91).

²² *"... Hemos intentado la pacificación a todos los niveles... no admitimos las soluciones militares... hemos contribuido a la consolidación de procesos electorales... hemos facilitado los acuerdos con Europa... la defensa de los derechos humanos es fundamental... y no se entra en la dimensión interna de los Estados cuando se trata de los derechos humanos... en la Declaración de Guadalajara quedó claro que nuestra comunidad se asienta en la democracia, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión plenaria num. 178, 29.04.92).*

²³ *"... Existe una concertación clara desde el punto de vista político... de defender la institucionalización democrática... en materia de derechos humanos se han potenciado los mecanismos para su promoción y su defensa..." (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, sesión num 19, 01.06.94).*

²⁴ *"... Se deben seguir impulsando los programas educativos propuestos en anteriores Cumbres... hay que mandar mensajes sobre cuales son... los programas sociales... que se pueden poner en marcha de forma eficaz (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, sesión núm 19, 01.06.94).*

tercer lugar plantea el desarrollo económico de América Latina, orientado fundamentalmente al comercio, para lo que se requiere la mejora del acceso al mercado y al crédito, la integración en bloques, la equidad en los organismos multilaterales (Organización Mundial del Comercio), el desarrollo regional y, más específicamente, el comercio y la inversión con España²⁵. Por último recuerda el carácter intermediador de España entre la Unión Europea y América Latina²⁶.

Carlos Westendorf va a insistir en el desarrollo social de la región, siendo fundamental para conseguirlo invertir en educación, de manera que considera la política educativa como la promotora del desarrollo²⁷. Denuncia como injusto el bloqueo económico de Estados Unidos a Cuba, manteniendo que medidas como esa impiden el crecimiento democrático y económico de Cuba. Finalmente insiste en la tesis de España como intermediara entre la Unión Europea y América Latina. Las relaciones entre la Unión y América Latina son beneficiosas para las dos partes, circunstancia por la que España, máximo concededor de América Latina, debe incidir en la consecución de un mejor trato comunitario²⁸.

Abel Matutes, que será el Ministro de Asuntos Exteriores que asista a mayor número de Cumbres, va a

²⁵ ... *El comercio es uno de los problemas fundamentales actuales de América Latina... el comercio de integración son factores de desarrollo iberoamericano... España trabaja en ofrecer ayuda a la cobertura del los créditos comerciales de carácter iberoamericano... El acuerdo de libre comercio de México con NAFTA será fundamental en la Cumbre (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, sesión núm. 19, 01.06.94)*

... *Tras la VI Cumbre se ha dado mayor estabilidad a las inversiones comerciales en América Latina... España ha hecho grandes aportaciones comerciales (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, sesión núm. 21, 27.06.94)*

²⁶ ...*Un desafío importante para España es mantener vivo y creciente el interés de la Unión Europea por esta región (Iberoamérica). (Anuario El País, 1999, pág.: 104).*

²⁷ ... *La educación [es] concebida como un recurso que incide directamente en la competitividad y en el desarrollo económico... España ha presentado cuatro nuevos programas en materia educativa... Iberpof... Ibermade... Mutis... Iberencuentros (Boletín Oficial de las Cortes del Senado, V legislatura).*

²⁸ ... *Las relaciones entre la UE y América Latina se basan en la consolidación del Estado de Derecho y de las instituciones democrática, profundización de las políticas sociales... El Presidente de Gobierno se reunió con los presidentes del Pacto Andino... trataron las relaciones UE-Pacto Andino... y acuerdos UE-Pacto Andino... se estableció un nuevo acuerdo de cooperación comercial entre Chile y UE (Boletín Oficial de las Cortes del Senado, V legislatura) ... Animados por el deseo de profundizar las relaciones con otra áreas geográficas de nuestra misma cultura... la coincidencia de que España ejerza la Presidencia del Consejo de Ministros de la UE ha sido muy importante para dar un nuevo impulso a las relaciones entre la UE y América Latina (Boletín Oficial de las Cortes del Senado, V legislatura)*

proyectar en sus intervenciones el cambio político registrado en España. Si bien mantiene un discurso general de continuidad en la defensa de los derechos humanos y en la mejora en el funcionamiento democrático, su énfasis se va a situar en la modernización de la Administración Pública y en las reformas fiscal, del sistema de justicia y de la seguridad²⁹. En este ámbito va a destacar la lucha contra el terrorismo y contra el narcotráfico. En cuanto a las relaciones económicas de España con América Latina propugna seguir avanzando en la inversión económica en la región por parte de las empresas españolas, avanzar en la integración regional americana para así establecer vínculos económicos entre los bloques y la Unión Europea, desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas y el espacio televisivo³⁰. Con relación a Cuba, si bien considera que el diálogo no está roto, plantea un endurecimiento de la política afirmando seguir la “posición común europea” respecto a sus relaciones con este país³¹. Otros puntos que Matutes incorporó fue la posición de apoyo que debería mostrar América Latina para con el asunto de Gibraltar (apelando a la descolonización), así como, por primera vez, la creación de la Secretaría de

²⁹ ... Eje fundamental de la política española... tiene como base la gobernabilidad democrática... hay que crear una Administración pública eficaz... reformar los cuerpos de seguridad... reformar el sistema judicial... y reformar el sistema fiscal (Diario de Sesiones del Senado, Asuntos Iberoamericanos, 29.11.99).

³⁰ ... Asistimos a un incremento de las inversiones de España en América Latina... España es hoy el primer inversor europeo en la zona (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión núm. 24, 27.11.97).

... La inversión española en América Latina ha estimulado la integración regional (Diario de Sesiones del Senado, Asuntos Iberoamericanos, 29.11.99).

... Las Cumbres deben servir para promocionar las tasas de ahorro interno... reforzar la disciplina y la transparencia financiera, estimular las inversiones extranjeras directas... mejorar el espacio televisivo... estas políticas buscan la justicia social, la elevación de los niveles de bienestar y... el apoyo a los sectores más vulnerables (Diario de sesiones del congreso de los Diputados, núm. 60, 19.10.99).

... España pretende estimular las relaciones comerciales entre América Latina y la UE (Diario de Sesiones del Senado, Asuntos Iberoamericanos, 29.11.99).

³¹ ... Hay que favorece un proceso de transición hacia la democracia pluralista y el respeto de los derechos fundamentales... España y la UE no contemplan provocar el cambio mediante medidas violentas o coercitivas... una cooperación con Cuba dependerá de la mejora en el respeto de los derechos humanos y las libertades políticas (La Ilustración Liberal, núm. 10).

...hay tensiones y discrepancias públicas, pero en todo caso hay un diálogo fructífero que no se ha roto en ningún momento (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 63, 16 de diciembre de 1999).

Cooperación Iberoamericana, organismo encargado de dar un seguimiento a los acuerdos alcanzados en las Cumbres³².

Josep Piqué articula sus intervenciones sobre la base de tres ejes: en primer lugar figura la condena del terrorismo, lo que hace endurecer aún más la posición del Gobierno respecto de Cuba debido a la negativa de Fidel Castro de condenarlo³³. En segundo lugar se encuentran las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en las se debe seguir avanzando potenciando las relaciones con los bloques subregionales, principalmente con MERCOSUR y, en segundo término, con Chile³⁴. Finalmente, Piqué enfatiza que América Latina debe aprovecharse del desarrollo económico que ofrece la globalización, destacando y considerando fundamental la importancia que tiene para América Latina y España la presencia empresarial española que ha hecho que este país se haya convertido en el principal inversor económico de la región tras las políticas de privatización en el área³⁵.

Ana Palacio, en un momento en que la Unión Europea había asumido las tesis de la posición española del Gobierno del Partido Popular con respecto a Cuba, va a propugnar el cerco diplomático a la isla más que el económico y encuadrar la cuestión cubana bajo la óptica de la política de derechos

³² ... *La Secretaría... debe dar continuidad a las decisiones de las Cumbres... y preparar el tránsito de una presidencia a otra (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 63, 16.12.99).*

... *En la Cumbre... se apoya el proceso de negociación entre España y Reino Unido... para una solución negociada... sobre Gibraltar... en base al principio de la integridad territorial*

³³ ... *Cuba decidió no condenar el terrorismo de ETA, apartándose de la voluntad común del resto de naciones... el rechazo a ETA es fundamental para erradicar el terrorismo (Diario de sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, 20.02.01).*

... *No tengo nada que hablar con mi colega cubano... lamentamos enormemente esta actitud y valoramos especialmente la del resto de países iberoamericanos... que expresaron su solidaridad a España... y su condena a ETA (Agencia EFE, 18.11.02).*

³⁴ ... *La integración tiene como objetivo la creación de un sistema multilateral de libre comercio no discriminatorio y transparente... los distintos avances han dado a la región un impulso sin precedentes... España apuesta por las iniciativas subregionales, MERCOSUR, Comunidad Andina, Sistema de Integración Centroamericana y Caribe... las negociaciones entre MERCOSUR y UE son un reflejo de la importancia que tiene la relación entre bloques para la UE (Diario de sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, 20.02.01).*

³⁵ ... *La globalización es un fenómeno básico para la evolución futura de Iberoamérica... ofrece oportunidades de desarrollo y bienestar que deben ser aprovechadas por Iberoamérica... el proceso privatizador abre las puertas a la economía española... España ha intervenido con éxito en los procesos privatizadores lo que ha proporcionado una buena imagen de la empresa español en el continente... el empresario español es hoy consciente de que el futuro de su empresa se dilucida en Iberoamérica (Diario de sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, 20.02.01).*

humanos³⁶. El discurso de Palacio viene acompañado de concreciones a la idea del fortalecimiento democrático mediante el desarrollo institucional que contribuya a la defensa del Estado de derecho³⁷, donde los partidos políticos juegan un papel estelar³⁸. Se desea profundizar en la relaciones Unión Europea-América Latina, y en la integración regional para que América Latina ocupe un lugar destacado en la agenda mundial³⁹. En el terreno cultural se pone énfasis en el fortalecimiento de la propiedad intelectual⁴⁰. Finalmente se da un paso adelante en la institucionalización del sistema de Cumbres mediante la creación de una Secretaría de Cumbres, con sede en Madrid, que sería la columna vertebral del mismo y le daría continuidad asegurando el seguimiento de los diferentes programas aprobados y serviría también para coordinar la agenda de los siguientes encuentros⁴¹.

En último término, Miguel Ángel Moratinos va a provocar un nuevo giro en las posiciones españolas intentando conectar con las líneas de su predecesor en los Ejecutivos socialistas Carlos Westendorf. En este sentido se produce un cambio drástico en las relaciones con Cuba, propiciando el diálogo político como mecanismo fundamental para que este

³⁶ ... España comparte y ha promovido dentro de la UE que no se tomen medidas de carácter coercitivo, y sobre todo, sanciones de tipo económico y comercial... porque repercuten en el pueblo cubano... cuando se acuerda algo a nivel europeo el gobierno de España lo respeta y lo lleva a la práctica ágil (*Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, 05.11.03*).

³⁷ ... España debe ayudar a la dignidad personal, la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos... los partidos políticos serán esenciales en la consolidación del sistema democrático (*Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos iberoamericanos, 20.02.03*).

³⁸ Algo que enmarca precisamente ante la Cumbre de Bolivia, por estar precisamente este país en una seria crisis de la representación política donde los partidos se encuentran desfigurados frente a visiones antipolítica y predominio de movimientos sociales que a veces se expresan de forma violenta.

³⁹ ... la importancia de la negociación UE-América Latina y MERCOSUR... al igual que con los países andinos... desde Europa fomentamos la integración regional... y nos gustaría que se produjera rápidamente la integración andina (*Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, 05.11.03*).

⁴⁰ ... La comunidad iberoamericana es creadora por goleada de propiedad intelectual... debe existir una relación entre ser creador y tener una presencia en la protección de esos derechos de autor... sucede igual en lo referente a la propiedad industrial (*Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, 05.11.03*).

⁴¹ ... Se creó un grupo de trabajo... a propuesta española... que ha presentado la propuesta de la Secretaría General de Cumbres... la creación de la Secretaría Permanente es esencial para el fortalecimiento del sistema de Cumbres... se trata de crear una columna vertebral versátil y ágil (*Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, 05.11.03*).

país avance⁴². En segundo término, y en consonancia con la firme posición del PSOE en pro del multilateralismo, acentuada después de 2001, se considera como uno de los ejes esenciales de la política exterior española convertir a América Latina en un actor multilateral con capacidad decisoria⁴³ y al propio sistema de Cumbres Iberoamericanas en un mecanismo de suma relevancia en dicha política⁴⁴. Se sigue manteniendo la tradicional posición en favor de la educación como pieza fundamental para el desarrollo económico y social apoyándose de manera novedosa la conversión o sustitución de deuda por inversión en Educación⁴⁵. Introduce de pleno la preocupación por los flujos migratorios traduciendo la nueva realidad española de país receptor de emigrantes⁴⁶. Y, finalmente, Moratinos coincide con su predecesora en valorar de forma muy positiva la puesta en marcha de la Secretaría General Iberoamericana⁴⁷.

⁴² ... *De momento España no se ha apartado de la posición europea con Cuba (Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, núm. 83, 29.11.04).*

... *Madrid impulsa en Europa el diálogo entre Bruselas y la Habana... manteniendo la posición común se deben revocar los acuerdos de 2003 (Agencia EFE, 21.11.03).*

⁴³ ... *Se destacó la necesidad de reforzar el multilateralismo... se subrayó el apoyo de España a los acuerdos entre la Unión Europea y Centroamérica (Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, núm. 83, 29.11.04).*

... *Se debe mejorar tanto la cohesión interna de la comunidad iberoamericana como sus capacidades para hacerse escuchar en el escenario internacional... la mejor respuesta a la globalización es el multilateralismo... esto se aplica a la realidad latinoamericana (Miguel Ángel Moratinos, España y las Cumbres Iberoamericanas, preparado para la XIV Cumbre de Iberoamérica).*

⁴⁴ ...*por primera vez en la historia podemos aspirar...a aumentar el peso y la influencia de la región (Iberoamérica) en la sociedad internacional....Disponemos de un instrumento privilegiado, las Cumbres Iberoamericanas, para que nuestra comunidad llegue a tener voz propia en la escena internacional (Miguel Ángel Moratinos, Nada iberoamericano nos es ajeno. Diario El País, 22.04.05).*

⁴⁵ ... *En la Cumbre se aprobó el compromiso español de organizar una conferencia para concretar programas de canje de deuda por inversión en educación... los esfuerzos españoles se concentrarán en... plan de mejora para la educación (Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, núm. 83, 29.11.04).*

⁴⁶ ... *A los vínculos tradicionales se suman ahora factores nuevos de gran trascendencia como los cientos de miles de emigrantes americanos que viven y trabajan en nuestro país, contribuyendo así a nuestro desarrollo (Miguel Ángel Moratinos, Nada iberoamericano nos es ajeno. Diario El País, 22.04.05).*

⁴⁷ " ... *Los estatutos de la nueva secretaría permanente, que serán aprobados hoy por los 21 países integrados en las cumbres, son el eje de un proyecto de remodelación integral, que, según el ministro español de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, debería conducir a la práctica refundación de este foro cuando, dentro de un año, se reúna la XV Cumbre Iberoamericana en Salamanca". (Diario El País, 20.11.04)*

...*La Cumbre de San José ha permitido... aprobar la Secretaría General Permanente... aprovecho para aplaudir esta iniciativa que tuvo lugar en 1997... es un importante instrumento para reforzar y fortalecer la Cumbre y la comunidad iberoamericana... la comunidad*

4. La XV Cumbre de Salamanca

La XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada días 14 y 15 de octubre de 2005, no ha supuesto, ni en su desarrollo ni en sus conclusiones, sorpresa alguna con respecto al libreto de sus previsiones conformado tanto por el trabajo organizativo previo como por la proyección de lo que cabría esperar de la actuación de sus principales actores. El documento final aprobado por unanimidad por los veintidós cuenta con una relativamente breve Declaración de Salamanca, dieciséis Comunicados Especiales y un anexo en el que se apuntan las líneas constitutivas del componente cultural en el que se articula la Comunidad Iberoamericana de Naciones bajo el título de “Bases para una carta Cultural Iberoamericana”. El más sobresaliente producto institucional de la Cumbre, como era esperable de acuerdo con lo ya aprobado en la XIV Cumbre de San José⁴⁸, ha sido la puesta en marcha de la Secretaría General Iberoamericana. Por su parte, el resultado más relevante desde la perspectiva declarativa ha sido doble: en primer lugar, el inequívoco posicionamiento en torno al respeto máximo al Derecho internacional con el explícito apoyo al sistema de Naciones Unidas y, por consiguiente, al multilateralismo; y, en segundo término, la revalorización de la agenda social, que ha ocupado un lugar primordial en los acuerdos alcanzados. En un tercer nivel, y suponiendo una constante desde la I Cumbre en 1991, se ha mantenido el explícito compromiso en pro de la profundización de la democracia como régimen político y en el desarrollo de una agenda iberoamericana que refuerce su calidad..

La Secretaría General Iberoamericana, para la que los Ministros de Asuntos Exteriores iberoamericanos acordaron proponer al entonces presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, ex Secretario General de la CEPAL y ex canciller

iberoamericana contará por primera vez con un instrumento institucional que le permita articular una voz propia y diferenciada (Diario de Sesiones del Senado, Comisión de Asuntos Iberoamericanos, núm. 83, 29.11.04).

⁴⁸ En concordancia con las líneas directrices del documento elaborado por el comité de expertos elegido en la Cumbre anterior de Bávaro (República Dominicana) y presidido por Fernando H. Cardoso.

uruguayo, Enrique Iglesias, se alza como “órgano permanente de apoyo para la institucionalización de la Conferencia Iberoamericana”. Su papel, de acuerdo con el texto aprobado en Salamanca, va a tener un contenido triple a la hora de “fortalecer la cooperación iberoamericana, la cohesión interna y la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana de Naciones”. Esta enorme tarea, en cuyo desarrollo posiblemente va a descansar el éxito del trascendental giro dado al sistema de Cumbres Iberoamericanas, está condicionada a dos circunstancias: el apoyo explícito gubernamental de los socios iberoamericanos y una dotación de recursos suficiente para abordar las distintas acciones.

El apoyo a la Secretaría General dependerá en el futuro del propio desempeño de Enrique Iglesias, pero también, y algo más notable, de la confianza de los distintos gobiernos en su figura. Si hoy se la han otorgado unánimemente los veintidós Jefes de Estado y de Gobierno, los procesos electorales que entre noviembre de 2005 y diciembre de 2006 van a llevarse a cabo en una docena de países van a cambiar a las máximas autoridades políticas nacionales en un número muy elevado - ya que salvo el brasileño Lula da Silva y, muy probablemente, el colombiano Uribe, ninguno de los restantes mandatarios será candidato. La Secretaría General se moverá, por tanto, en un escenario ciertamente movable que introducirá leves dosis de incertidumbre a su mandato ante las que deberá reaccionar. En otro orden de cosas, y sin conocer con exactitud el presupuesto con que cuenta la Secretaría General para desarrollar sus funciones, su puesta en marcha tiene el sesgo de la excesiva dependencia de la contribución ibérica que se aproxima a las tres cuartas partes del monto total. La dependencia, fundamentalmente de España, siendo una situación inicialmente realista, introduce una variable importante en la andadura de la Secretaría General que puede tener consecuencias en el futuro si se produjera un cambio de gobierno en este país en la medida en que desde hace cuatro años el consenso entre los dos grandes partidos -PP y PSOE- sobre política exterior está roto. Por otra parte, la mayoritaria participación española podría entenderse como un signo de un exceso de liderazgo de este país en las Cumbres Iberoamericanas con lo que ello comportaría.

La firme posición de la Cumbre Iberoamericana en pro del multilateralismo ha quedado puesta de manifiesto en

diferentes pasajes del texto como son los relativos al claro “rechazo a la aplicación de medidas coercitivas unilaterales contrarias al Derecho Internacional”, y a la apuesta por “una amplia reforma del sistema de Naciones Unidas que... potencie su papel en la prevención de amenazas, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y la promoción del desarrollo económico y social”. Esta posición, revalidada con la presencia en Salamanca de Kofi Annan –primera vez que el Secretario General de Naciones Unidas asiste a una Cumbre Iberoamericana- es coherente con la tradicional política exterior de México y, ciertamente, desde la transición a la democracia, con la de los gobiernos de Brasil y de Chile, por citar a los más activos en la arena internacional. La posición de estos tres países con relación al asunto de Irak se mantuvo firme en favor de que las decisiones pertinentes para abordar la crisis abierta se tomaran en las Naciones Unidas bajo los supuestos de la legalidad internacional. Todo ello en consonancia con la postura en España del PSOE y en Portugal del PS, entonces ambos en la oposición y en la actualidad en el gobierno.

La revalorización de la acción social del Estado y el énfasis en la puesta en marcha de políticas que tuvieran como objetivo la lucha contra el hambre y la pobreza y la reducción de la desigualdad ha estado presente en Salamanca, en consonancia con el apartado anterior, en la medida que el gran núcleo de las propuestas en este ámbito ha seguido las líneas de “los objetivos de desarrollo del milenio” aprobados en Naciones Unidas. Además, ha supuesto la continuidad de las preocupaciones prioritarias de los gobiernos socialistas españoles en las Cumbres celebradas entre 1991 y 1995 y es también coherente con el cariz ideológico de otros gobiernos presentes en la Cumbre de Salamanca como son muy claramente los de Argentina, Brasil, Chile, Portugal, Uruguay y Venezuela. Desde esta perspectiva no resulta extraño constatar la preocupación referida a la importancia de la erradicación del analfabetismo para 2015; de los fenómenos migratorios, que suscitó la llamada a un Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones; el desarrollo de programas de canje de deuda por educación; la atención a los problemas específicos del mundo indígena, mediante el fortalecimiento del Foro Indígena; y la elaboración de un Convenio Iberoamericano de Seguridad

Social para garantizar los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes y sus familias.

Si una de las críticas más recurrentes al sistema de cumbres fue el excesivo distanciamiento de éstas de la sociedad civil, en la XV Cumbre se ha procurado reducir el mismo mediante la convocatoria de un foro cívico y otro empresarial. Instrumentados “desde arriba” sendos encuentros han tenido un indudable componente pionero que abre paso a fórmulas participativas complementarias para las Cumbres venideras. En este sentido, la próxima Cumbre, de la que será huésped el gobierno de Tabaré Vázquez, tendrá una mayor facilidad para implementar “desde abajo” la presencia de las diferentes redes de la sociedad civil iberoamericana

En el escenario internacional la Cumbre de Salamanca, como no podía ser menos en un entramado definido por la pulsión existente entre el unilateralismo y el multilateralismo, ha registrado atisbos de leve malestar por parte de Estados Unidos con respecto a dos elementos substantivos en su política exterior como lo son las relaciones con Cuba y la política de extradiciones. El entrecruzamiento entre las declaraciones del portavoz de su embajada en Madrid, que expresaba “su inquietud” por lo que se pudiera acordar en relación a la isla, y las conversaciones entre el ministro Miguel Ángel Moratinos y el embajador Eduardo Aguirre produjeron una mixtura en la Declaración Final. Si por una parte se asumía el texto ya clásico aprobado en Naciones Unidas sobre la situación política en clave de “condena del bloqueo” frente a la tradicional de “condena del embargo”, utilizada en las anteriores declaraciones de las cumbres previas, el derecho a la extradición se sustituía por una menos ambiciosa disyuntiva en los términos de “lograr la extradición o la conducción ante la justicia”.

La instrumentalización de la Cumbre Iberoamericana en clave de política doméstica española ha continuado en la presente. Si ya comenzó en 2004 cuando el líder de la oposición la tildó de fracaso gubernamental⁴⁹, en Salamanca el propio Mariano Rajoy ha estado ausente de los actos sociales convocados a los que fue invitado y ha acusado él mismo al Ejecutivo español de servilismo con Cuba ante la no inclusión

⁴⁹ Como se señaló al comienzo por no haber acudido a la misma “ni el tato” (ver nota 7).

en los resultados de la Cumbre de condena alguna al régimen de Fidel Castro.

El sistema de Cumbres Iberoamericanas, que ya tiene comprometidas sus citas de 2006 en Montevideo y de 2007 en Santiago de Chile, ha apostado después de Salamanca por consolidar un esquema que, si bien ha logrado mantenerse a lo largo de quince años consecutivos, había entrado en una situación con evidentes signos de languidez. Dicha consolidación pasa por una sustancial modificación en su entramado institucional mediante la creación de una Secretaría General Iberoamericana de carácter permanente y dotada de cierto mandato ejecutivo a la hora de contribuir a la cohesión de la Comunidad Iberoamericana y de llevar a cabo tareas de cooperación y de proyección frente a terceros. Si bien el imperativo no deja de tener vaguedad en sus términos, en sí mismo constituye un mecanismo novedoso que, al alimón del marcado carácter social y multilateralista por el que apuestan los gobiernos de los países integrantes de dicha Comunidad, ha definido el giro dado en la XV Cumbre.

5. Conclusiones

Los seis ejes enunciados en la introducción del presente capítulo proyectan diferencias fundamentales en los distintos gobiernos si se toma su carácter partidista como elemento diferenciador y no tanto características personales de los integrantes de los mismos. De esta manera, en primer lugar cabe referirse a una profunda diferencia en lo relativo a la posición respecto a Cuba, más conciliadora por parte de los Gobiernos del PSOE e intransigente por los del PP. Mientras los primeros entienden que se deben mantener lazos para evitar un régimen castrista ensimismado y autista así como defender una posición propia distinta a la de Estados Unidos, los segundos abogan por políticas de sanción y de continuo acoso al considerar que la responsabilidad radica exclusivamente en el seno del inmovilismo del Gobierno cubano. La política social y el papel de la educación aparecen, en segundo y tercer lugar, como elementos mucho más importantes en la agenda de las Cumbres para el PSOE que para el PP. Este, en cuarto lugar,

considera mucho más fundamentales las relaciones económicas españolas y de la Unión Europea con América Latina que el PSOE. Igualmente, para el PP la lucha contra el terrorismo es un asunto prioritario que debe tener una cabida estelar en la agenda de las Cumbres. Finalmente, la intención de favorecer un desarrollo democrático de América Latina donde se equilibren las reformas institucionales con políticas sociales es más fuerte en el PSOE que en el PP, el cual incide más en el estricto desarrollo económico como instrumento de consolidación democrática.

La continuación de la tendencia iniciada con los cambios políticos acontecidos al finalizar la última década del siglo XX en Chile y Venezuela, aunque de muy diferente cariz debido a antecedentes políticos nacionales muy distintos así como por el nada similar carácter de sus actores protagonistas Ricardo Lagos y Hugo Chávez, y proseguida por el éxito electoral de Lula da Silva y Néstor Kirchner, hasta las alternancias registradas entre marzo de 2004 y febrero de 2005 en España, República Dominicana, Panamá, Uruguay y Portugal van a contribuir a centrar el discurso de los responsables políticos españoles al contar con unos interlocutores ideológicamente más afines. El diálogo entre los cuatro presidentes ya enunciados, junto con José Luis Rodríguez Zapatero, Leonel Fernández, Martín Torrijos, Tabaré Vázquez y José Sócrates no deja de tener un mínimo común denominador en el terreno de las ideas y de los programas políticos que iluminan sus gobiernos al conformar un posible “frente progresista” frente a la década anterior de un claro matiz conservador. Este elenco viene a ser la mitad en términos del número de países que integran la Comunidad Iberoamericana y una mayoría significativa con respecto a la renta y a la población iberoamericana suponiendo además el núcleo de países hoy por hoy más estable y con una ligera mejor calidad de la democracia de dicho espacio. Por ello, es muy posible que tras la Cumbre de Salamanca, donde un nuevo modelo de liderazgo compartido debe facilitar mecanismos de concertación política iberoamericana, se enfaticé la dimensión social de la cooperación, se pretenda involucrar a la sociedad civil y se den prioridad a asuntos que hasta ahora no ocupaban un lugar destacado en la agenda española pero sí en la de muchos países latinoamericanos, a la vez que otros prioritarios para España queden diluidos o deban

ser redefinidos. No es, por consiguiente de extrañar, que una agenda oficiosa del evento avanzada por Miguel Ángel Moratinos en una reunión preparatoria de la Cumbre celebrada en Sevilla los días 21 y 22 de abril de 2005 recogiera como puntos articuladores de los retos actualmente existentes “*la mejora de la participación ciudadana, el fortalecimiento del Estado y del equilibrio de poderes, la mayor recaudación y reducción del fraude fiscal, la calidad de los servicios públicos y la modernización de las instituciones*”⁵⁰, aspectos todos ellos muy próximos a las preocupaciones centrales de los gobiernos latinoamericanos de centro izquierda. Sin dejar de lado la novedosa preocupación española por los fenómenos migratorios.

Además, el hecho de que la Secretaría General Iberoamericana ha empezado a desempeñar su papel contando al frente con una figura no cuestionada como es la de Enrique Iglesias, va a contribuir en gran medida a fijar posiciones más estables sobre los temas de interés general hasta ahora enormemente desdibujados, siendo caldo de cultivo de fácil retórica, y reducir las pulsiones particularistas derivadas de intentos de liderazgo hegemónico. Pero también es muy probable que ayude a fortalecer la cohesión interna de una Comunidad Iberoamericana de Naciones como gran espacio común de cooperación, progreso y democracia impulsando su presencia internacional, racionalizar sus esquemas de cooperación y servir de apoyo e incrementar el dinamismo durante los periodos entre las Cumbres⁵¹

Finalmente, la propuesta de Rodríguez Zapatero en clave de “alianza de civilizaciones” se introduce en un momento en que América Latina confronta tensiones derivadas de la pluralidad cultural existente en su seno y por tanto tiempo marginada estableciéndose como un eje articulador del nuevo discurso. El cada vez más activo papel de la mujer, la presencia de amplios sectores indígenas, que en Guatemala, Bolivia, Ecuador, Perú y Honduras, según cifras de Naciones Unidas, cuentan con dos dígitos porcentuales del total de la población de esos países, junto con el incremento reciente del desarrollo de nuevas formas de religiosidad, y la existencia de expresiones

⁵⁰ Diario El País. *Moratinos pide luchar contra la pobreza en una Latinoamérica inestable*. 22.04.05

⁵¹ Miguel Ángel Moratinos, *Nada iberoamericano nos es ajeno*. Diario El País, 22.04.05

de comportamiento sexual diferenciado son una buena nota de todo ello. La apuesta, en este sentido, en favor de procurar pasar de una comunidad de naciones a una comunidad de ciudadanos es así mismo plenamente coherente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara M. (2005), “Significados de las Cumbres Iberoamericanas para los gobiernos españoles”, en C. del Arenal coord., *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*. Madrid: Siglo XXI-Fundación Carolina.
- Del Arenal C. (1994), *La política exterior de España hacia Iberoamérica*. Madrid: Editorial Complutense.
- Del Arenal C. (2005), “De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)”. *Documento de Trabajo 2005/7*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2004), Estudio nº 2.583: *Imagen de Iberoamérica en la sociedad española*. Madrid: CIS.

**Números anteriores de
Documentos de trabajo
Política y Gestión**

http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS_public.html

1/2004

Philippe C. Schmitter

On Democracy in Europe and the Democratization of Europe

2/2004

Antonio Natera

La noción de Gobernanza como gestión pública participativa y reticular

3/2005

Ruth Martín

Las ideas en las políticas públicas: el enfoque de las coaliciones promotoras.

4/2005

Francisco J. Vanaclocha, Ruth Martín, Roberto Losada

Traumatic renewal of values and value criteria in crisis management.