



DT Nº 37/2004

¿CUÁL DEBE SER EL PAPEL DE ESPAÑA EN LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS?

Celestino del Arenal

ÍNDICE

- (1) Las Cumbres Iberoamericanas y la política exterior de España
 - (2) Las Cumbres Iberoamericanas y la política latinoamericana de España
 - (3) España, principal protagonista de las Cumbres
 - (4) Los distintos protagonismos de España en las Cumbres
 - Liderazgo ejemplificador (1990-1992)
 - Liderazgo declinante (1993-1996)
 - Liderazgo hegemónico (1997-2004)
 - (5) La nueva política latinoamericana del gobierno de Aznar y el papel hegemónico de España en las Cumbres
 - Liderazgo hegemónico multilateral (1997-2001)
 - Liderazgo hegemónico unilateral (2002-2004)
 - La Cumbre Iberoamericana de Bávaro (2002)
 - La Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz de la Sierra (2003)
 - El camino hacia la Cumbre de San José de Costa Rica (2004)
 - (6) Reflexiones finales
- Bibliografía citada

LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA

Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, que se vienen celebrando anualmente desde 1991, como mecanismo multilateral de diálogo, concertación y cooperación entre los Estados de lengua española y portuguesa de América y Europa, son hoy día, más allá de la retórica que las caracteriza, un importante foro a nivel internacional y un elemento esencial de la política exterior española y muy especialmente de su política latinoamericana.

La política exterior de España no se entiende sin tomar en consideración esta dimensión tan singular, que descansa en criterios particulares de identidad¹, que proporcionan un sentido especial a esas relaciones, y que no se encuentran presentes en otras dimensiones de la política exterior española. Es lo que hemos llamado la “iberoamericanidad” de la política exterior y de la política latinoamericana de España².

En este sentido, las Cumbres Iberoamericanas y el objetivo de dar vida a un espacio común iberoamericano, no nacen simplemente de un deseo o de una decisión política por parte de los gobiernos españoles, sino que hunden sus raíces en la historia de las relaciones entre España y América y en los intereses de todo tipo que se han ido fraguando a lo largo de los siglos hasta llegar a nuestros días.

La afirmación actual de las Cumbres se sustenta, por lo tanto, en la existencia de una serie de realidades que unen o aproximan de alguna forma a España y los países latinoamericanos.

Estas realidades comunes son de naturaleza principalmente histórica, por cuanto que se han ido afirmando a lo largo de varios siglos de convivencia común y de casi dos siglos de independencia mutua. Son principalmente la historia, la lengua y la cultura, pero también los importantes lazos e intereses que se han ido desarrollando en los últimos tiempos como consecuencia de la intensificación de las relaciones mutuas³.

Por parte de España se ha interpretado siempre que ese complejo y rico entramado de vínculos e intereses puede ser punto de partida para posibilitar una profundización de las relaciones existentes entre América Latina y España, conformando un espacio común iberoamericano, que se puede materializar bajo formas de concertación y cooperación específica de la más variada naturaleza.

De ahí, dejando de lado proyectos anteriores, que desde el inicio de la transición democrática la idea de articular un espacio multilateral iberoamericano haya estado siempre presente en un lugar destacado en la política exterior de España.

LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS Y LA POLÍTICA LATINOAMERICANA DE ESPAÑA

Las Cumbres y su objetivo de conformación de una Comunidad Iberoamericana de Naciones o, más modestamente, de un espacio común iberoamericano, con sus propias señas de identidad, constituyen, por lo tanto, una de las dimensiones fundamentales de la política latinoamericana de España. Otras dimensiones igualmente fundamentales de esa política son la bilateral y la multilateral. Dimensiones todas profundamente entrelazadas y dependientes.

Hoy no es posible plantearse la política bilateral de España con cada uno de los países latinoamericanos sino es tomando en consideración la política multilateral iberoamericana que representan las Cumbres y viceversa, so pena, en caso contrario, de causar importantes destrozos en esa política latinoamericana e incluso en otras dimensiones de la política exterior española. Lo mismo cabe decir de la íntima relación que las dos dimensiones mencionadas tienen con la dimensión europea de la política latinoamericana de España, que tiene hoy un impacto decisivo en dicha política.

¹ Véase Arenal y Nájera 1992, y Brysk, Parsons y Sandholtz 2002.

² Véase Arenal 2003 a y 2003 b.

³ Para una consideración más amplia de las bases sociohistóricas en las que descansan las Cumbres Iberoamericanas, véase Arenal y Nájera 1992, pp. 26-30.

De acuerdo con lo anterior, las principales señas de identidad de la política latinoamericana de España vienen determinadas por el europeísmo de la política española, es decir, por la pertenencia de España a la Unión Europea, y por la iberoamericanidad. Por un lado, España en sus relaciones con América Latina ya no tiene sólo su propia política latinoamericana, sino también las relaciones y las políticas de la Unión Europea en lo que se refieren a esa región. Esta seña de identidad, como es lógico, es común a las demás proyecciones de la política exterior española. Pero por otro lado, y esta es una seña de identidad exclusiva de dicha política, que proporciona, como hemos señalado, un carácter singular a la política latinoamericana, está determinada por la iberoamericanidad, que deriva de las particulares relaciones históricas, culturales y lingüísticas, nacidas del destino común que durante siglos marcó esas relaciones.

A su vez, la iberoamericanidad, que singulariza la política latinoamericana frente a las demás proyecciones de la política exterior de España, se ve profundamente condicionada, como veremos, por el europeísmo de esa política, generando importantes contradicciones, que no siempre es fácil superar.

Se ve también profundamente condicionada por el atlantismo, presente en la política exterior española, dados los intereses hegemónicos que EEUU tiene en América Latina y la importancia de las relaciones entre España y ese país. Precisamente por ello, los relativos márgenes de autonomía que debe tener la política latinoamericana de España, si se quiere que atienda a los intereses de España, depende principalmente de cómo se plantee la relación transatlántica. Un alineamiento incondicional con EEUU dejaría sin sentido y sin autonomía a dicha política, pues las contradicciones entre la iberoamericanidad y el atlantismo serían insalvables.

Se comprende, en consecuencia, la importancia que tienen las Cumbres Iberoamericanas en cuanto expresión de una de las proyecciones fundamentales de la política exterior española, que revaloriza el papel de España en el mundo, y en cuanto marco identitario que singulariza y refuerza la actuación española en la región en todos los órdenes, incidiendo de forma significativa sobre el nivel bilateral de esa misma política latinoamericana.

ESPAÑA, PRINCIPAL IMPULSOR DE LAS CUMBRES

No puede, por lo tanto, extrañar que España haya sido y sea desde sus primeros pasos el principal impulsor de las Cumbres Iberoamericanas y el principal interesado en la buena marcha de las mismas. Este hecho explica el protagonismo que España desde el principio ha tenido en las Cumbres y que las principales iniciativas en relación a la institucionalización y desarrollo de las Cumbres hayan sido españolas.

La aportación española al funcionamiento de la Secretaria de Cooperación Iberoamericana (SECIB), organismo internacional creado por las propias Cumbres con sede en Madrid, encargado de hacer posible la progresiva conformación de ese espacio común iberoamericano, que supone el 80% de su presupuesto, y el hecho de que España, bien junto con otros países iberoamericanos, bien en solitario, haya sido siempre la que ha presentado las iniciativas tendentes a su progresiva institucionalización y reforzamiento, demuestra mejor que cualquier otra consideración esa protagonismo español y la importancia que por parte española se atribuye a las Cumbres.

Es seguro que las Cumbres Iberoamericanas no se hubieran puesto en marcha sino es por el empeño y el trabajo diplomático realizado por España.

Protagonismo español que no impide en ningún caso la utilidad de las Cumbres para los demás países iberoamericanos, interesados, al igual que España, en ir dando vida a ese espacio común iberoamericano, que responde a intereses comunes derivados principalmente de criterios de identidad histórica, lingüística y cultural.

No existe duda, en este sentido, que uno de los puntos débiles de las Cumbres de cara a su futuro es un excesivo protagonismo español, que tiende a diluir el carácter efectivamente iberoamericano que tienen y suscita reticencias y recelos por parte de algunos países iberoamericanos. El futuro de las Cumbres pasa indudablemente por su progresiva desespañolización y mayor protagonismo de los demás países iberoamericanos, lo que no es nada sencillo.

En cualquier caso, mas allá de ese objetivo último perseguido por todos, incluida España, de tratar de desespañolizar al máximo las Cumbres para que tengan personalidad e imagen propias, identificables con el conjunto de Iberoamérica, el hecho innegable del especial protagonismo español ha sido algo asumido desde el principio, con mayor o menor entusiasmo, por parte de los demás países iberoamericanos que participan en las mismas como un elemento consustancial a la dinámica de las Cumbres, al menos en sus primeros tiempos.

En ese particular contexto, la cuestión clave que se planteó desde los primeros pasos, por los gobiernos socialistas de Felipe González, fue la de cómo articular ese de momento inevitable protagonismo español en la práctica del funcionamiento y desarrollo de las Cumbres, sin que éstas perdieran su sentido iberoamericano y su alcance igualitario.

Era evidente, dada la íntima dependencia que existe, como hemos señalado, entre las dimensiones bilateral y multilateral, que de la respuesta que se diese a esta cuestión por parte española dependería en última instancia no sólo el éxito o el fracaso de las Cumbres como foro multilateral de diálogo, concertación y cooperación a nivel iberoamericano, sino también el mayor o menor éxito de la propia política latinoamericana de España, a nivel de relaciones bilaterales.

DISTINTOS PROTAGONISMOS DE ESPAÑA EN LAS CUMBRES

En este sentido, cuando se atiende al protagonismo de España en las Cumbres Iberoamericanas y a como se traduce en la práctica el mismo, pueden distinguirse, de acuerdo con Raúl Sanhueza⁴, tres etapas, caracterizadas todas por el liderazgo ejercido por España en las mismas, aunque de formas muy diferentes.

Liderazgo ejemplificador (1990-1992)

La primera, coincidente con los primeros pasos y con los gobiernos socialistas, transcurre entre 1990 y 1992, abarcando, por lo tanto, las Cumbres de Guadalajara (1991) y Madrid (1992). Durante esta etapa, marcada profundamente por la conmemoración del Quinto Centenario, que actuó como un reto para España desde el punto de vista de las relaciones con América Latina, y marcada también por el carácter constituyente que tuvieron las Cumbres de Guadalajara y Madrid, España ejerció un “liderazgo ejemplificador”, tratando de influir en la acción de los países latinoamericanos de forma indirecta y con prudencia, realzando la naturalidad de la

⁴ Sanhueza 2002, pp. 31-32.

relación multilateral iberoamericana, escenificando una relación igualitaria y evitando que los intereses nacionales de los países más importantes, incluidos los españoles, marcaran la agenda de las Cumbres.

Fue una etapa marcada por la búsqueda de concertación de todos los pasos relativos a las Cumbres con los países iberoamericanos, y muy especialmente con México y Brasil, y por una prudencia exquisita del gobierno socialista, lo que explica la indefinición en que quedaron determinados aspectos esenciales de las Cumbres.

Dado que el proyecto de Cumbres Iberoamericanas implicaba al conjunto de los países iberoamericanos, por parte española se procedió con una gran prudencia en la formulación y definición del mismo y de la política que lo sustentaba, procurando siempre que los pasos concretos que se diesen en ese sentido contasen con el consenso de todos. No hay que olvidar que aún estaban muy recientes otros proyectos cargados de paternalismo, de afanes ideologizadores y de un protagonismo no querido, que suscitaban recelos y rechazos en América Latina. Lo que se perseguía era que, una vez en marcha las Cumbres, fuese la propia dinámica de cooperación y concertación desarrollada la que fuese concretando la realidad de ese proyecto. De esta forma, en esos momentos iniciales, más allá de la conformación de un espacio común iberoamericano, no se perfiló con detalle cual debería ser el objetivo último del proyecto, sino que se dejó abierto, buscándose que fuesen los propios participantes los que lo fuesen definiendo.

Sin lugar a dudas, este planteamiento abierto y flexible fue el que hizo posible la aceptación del proyecto por parte de todos los países iberoamericanos y la puesta en marcha de las Cumbres, pero también tuvo mucho que ver, como consecuencia de la ausencia de objetivos definidos aceptados por todos, con el proceso de debilitamiento en la que entran las Cumbres a partir de la de Salvador de Bahía (1993).

Pero veamos en la práctica como se materializó ese liderazgo ejemplificador por parte de España.

En el proceso que lleva a la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas, con la celebración de la I Cumbre en Guadalajara, en 1991, España, como hemos señalado, va a jugar un papel decisivo.

Dejando de lado, otros proyectos históricos⁵, alejados de los planteamientos que inspiran el actual, la historia de las Cumbres Iberoamericanas se inicia a principios de los años ochenta del siglo XX, con los gobiernos de la Unión de Centro Democrático, cuando surgió por parte española la idea concreta de celebrar una Cumbre Iberoamericana que, aprovechando la conmemoración del Quinto Centenario, reuniese en España, en 1992, a todos los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos. Con esa Cumbre se pretendía, por un lado, reafirmar solidariamente de forma solemne y multilateral en fecha tan señalada los principios de democracia y desarrollo como inspiradores de unas relaciones mutuas basadas en la concertación y la cooperación, y, por otro, sentar las bases que permitiesen ir conformando ese espacio común iberoamericano.

Sin embargo, a principios de los años ochenta, la posibilidad de que se celebrase una Cumbre Iberoamericana en España en 1992 aparecía como algo remoto, difícil de lograr en función del escenario internacional, de la diversidad y heterogeneidad de los países latinoamericanos y de sus intereses y del nivel de las relaciones entre España y América Latina. En ese contexto, la realidad es que sólo la diplomacia española

⁵ Véase Arenal y Nájera 1992, pp. 39-169.

apostó decididamente por ese objetivo, sin que en esos momentos hubiese especial interés en América Latina en apostar, más allá de la retórica, por el mismo.

En todo caso, el proyecto será asumido con fuerza por los gobiernos socialistas, a partir de 1982, poniendo en marcha una estrategia encaminada a hacer posible la celebración de la Cumbre Iberoamericana en 1992. El papel jugado por el Rey en esta estrategia va a ser fundamental para el éxito de la misma⁶.

Se trataba de una estrategia de paso a paso, que descansaba en la dinámica abierta con la preparación de la conmemoración del Quinto Centenario. Un papel igualmente decisivo en esta estrategia va a tener la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales del Quinto Centenario.

Desde el momento mismo en que se pone en marcha la conmemoración del Quinto Centenario se crean por parte española una serie de organismos encargados de preparar y llevar adelante la conmemoración. Uno de esos organismos, capital en la planeación, fue la Comisión Nacional para la Conmemoración del Quinto Centenario, creada por el gobierno de Adolfo Suárez en 1981. Sin embargo, desde el primer momento se fue consciente de que el Quinto Centenario no era solo un evento español, sino también un evento americano, en el debían participar activamente todos los países iberoamericanos. Para ello se procedió a instar por parte española a los demás países iberoamericanos a que cada uno de ellos crease una Comisión Nacional Quinto Centenario, como base operativa para la estructuración de un foro iberoamericano que preparase la conmemoración. De esta forma, la idea de constituir un foro en el participaran todos los países iberoamericanos constituyó desde los primeros pasos de la preparación del Quinto Centenario uno de los objetivos más inmediatos.

A ese objetivo responderá la creación de la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales Quinto Centenario, lugar de encuentro de todos los países iberoamericanos sin distinción de ningún tipo, foro de reflexión e instrumento impulsor de la cooperación multilateral iberoamericana. Su finalidad era, más allá de preparar los actos de conmemoración del Quinto Centenario, la de fortalecer los lazos culturales, educativos, sociales, científico-técnicos, etc., existentes entre todos los países iberoamericanos, mediante el desarrollo de programas multilaterales de cooperación.

La I Conferencia Iberoamericana se reunió en Santa Fe de Granada, en octubre de 1983, con la asistencia de los 11 países iberoamericanos que en aquellos momentos tenían Comisiones Nacionales Quinto Centenario. La X y última tuvo lugar en Veracruz, en mayo de 1992, con asistencia de la práctica totalidad de los países iberoamericanos, procediendo a cerrar sus trabajos y a trasladarlos a II Cumbre Iberoamericana, que se celebraba en julio de 1992 en Madrid. Con ello se aseguraba una cierta continuidad del espíritu comunitario que había venido animando a la Conferencia Iberoamericana⁷.

En definitiva, el papel desempeñado por la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales Quinto Centenario fue clave para la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas. No sólo preparó el terreno que hizo posible la celebración de la I Cumbre Iberoamericana en Guadalajara, sino que durante muchos años fue el único foro de encuentro, diálogo, concertación y cooperación, integrador de todos los

⁶ Para el papel jugado por la Corona, véase Arenal 1994, pp. 110-114.

⁷ Para una consideración más amplia del desarrollo y de los trabajos de la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales, véase Arenal 1994, pp. 234-238.

países iberoamericanos, en el que se fue fraguando el sentido de identidad iberoamericana y se tomó conciencia de los intereses comunes. En este sentido, la Conferencia Iberoamericana sirvió para ir superando muchos de los recelos y reticencias que existían en América Latina respecto de la puesta en marcha de las Cumbres y del protagonismo español, así como para ir perfilando algunos de los campos de actuación, especialmente en materia de cooperación, de éstas.

Con el terreno despejado a través de la Conferencia Iberoamericana, a partir de 1989, la diplomacia española intensifica los contactos diplomáticos con los países iberoamericanos, que sirven para ir poniendo de manifiesto que por su parte también existía el deseo de celebrar una reunión que sirviese para afirmar la identidad y el protagonismo de lo iberoamericano en el nuevo escenario internacional que se estaba perfilando.

Particular importancia tuvo en esta dinámica, que condujo a la Cumbre de Guadalajara, el viaje que los Reyes de España realizaron a México, en enero de 1990, que fue aprovechado por el Rey para plantear directamente la cuestión al Presidente de México, Carlos Salinas de Gortari. La idea de celebrar primero, en 1991, una Cumbre Iberoamericana en México y después, en 1992, otra en España, fue recogida de inmediato y positivamente por el mandatario mexicano, iniciándose a partir de ese momento la coordinación del proyecto entre España y México. A la concertación entre estos dos Estados pronto se unirá el Presidente de Brasil, Collor de Melo, constituyéndose una *troika*, que llevará la iniciativa inicial del proceso. Desde ese momento, la *troika* multiplica los contactos con el resto de los países iberoamericanos⁸.

El 27 de septiembre de 1990, aprovechando la favorable acogida que la idea había tenido entre los mandatarios iberoamericanos, el Ministro de Asuntos Exteriores español, Francisco Fernández Ordóñez, celebró un desayuno de trabajo, en Nueva York, con los embajadores del grupo latinoamericano de las Naciones Unidas, reiterando la idea y recibiendo una respuesta positiva.

La consecuencia de estos contactos es la puesta en marcha de un proceso conjunto a nivel iberoamericano que llevará a México a convocar públicamente la celebración de la I Cumbre Iberoamericana para 1991. En concreto, el 11 de octubre de 1990, en el marco de la reunión del Grupo de Río, que tiene lugar en Caracas, el Presidente Carlos Salinas de Gortari anuncia la convocatoria de dicha Cumbre. Por su parte, Brasil anuncia también en Caracas la decisión de organizar la Cumbre de 1993. Finalmente, aprovechando esa misma reunión, los presidentes del Grupo de Río aprueban una declaración titulada "Reunión de Jefes de Estado de Iberoamérica", en las que se expresa el interés por participar en las Cumbres convocadas por México, en 1991, España, en 1992, y Brasil, en 1993.

El hecho de que fuese México el que tomase la iniciativa de convocar la I Cumbre facilitó de forma importante el éxito en la puesta en marcha del proceso, eliminando los últimos recelos que podía suscitar el que fuese España la que la convocase para una fecha tan señalada y polémica desde la perspectiva latinoamericana.

⁸ En esta dinámica se insertan las visitas que a lo largo del mes de septiembre de 1990 hicieron cuatro enviados españoles a los diferentes Jefes de Estado iberoamericanos con el fin de consultar su disponibilidad a participar en una Cumbre Iberoamericana que se celebrase en 1992 en Madrid y de recabar sus sugerencias para la realización de la misma. Los cuatro enviados del gobierno español fueron el secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Luis Yáñez-Barnuevo; el Jefe del gabinete del Presidente del Gobierno, Roberto Dorado; el Subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, Inocencio Arias, y el Director General para Iberoamérica, Yago Pico de Coaña.

Al día siguiente, aunque el dato ya era conocido, el Rey de España, en el discurso que con motivo del 12 de octubre pronuncia en el Instituto de Cooperación Iberoamericana, anuncia formalmente la celebración de la II Cumbre en Madrid.

La celebración de la Cumbre de Guadalajara, los días 18 y 19 de julio de 1991, con asistencia de todos los países iberoamericanos, a la que seguirían anualmente nuevas Cumbres hasta el presente, constituyó un importante éxito de España, pues se alcanzaba el principal objetivo diplomático de la nueva política latinoamericana que se había puesto en marcha en 1976. Un objetivo ambicioso, que institucionalizaba la dimensión multilateral iberoamericana de dicha política y servía para reforzar la dimensión bilateral de la misma.

En el proceso de definición, articulación y posicionamiento de España en el mundo y, en consecuencia, de su proyección exterior, las Cumbres Iberoamericanas supusieron el cierre de uno de los aspectos claves del modelo de política exterior española, al igual que en otros ámbitos lo supuso el ingreso de España en las Comunidades Europeas y en el sistema defensivo occidental. En última instancia, se culminaba todo un proceso histórico de acercamiento a América Latina, fraguado desde finales del siglo XIX, cargado de encuentros y desencuentros, de recelos e ignorancias mutuas.

Todo ello fue posible gracias a ese liderazgo ejemplificador, basado en la búsqueda de concertación y consenso con los países iberoamericanos y en el establecimiento de una relación igualitaria, que practicaron los gobiernos socialistas hasta 1992.

Liderazgo declinante (1993-1996)

La segunda etapa transcurre entre 1993 y 1996, también durante los gobiernos socialistas, abarcando las Cumbres de Salvador de Bahía (1993), Cartagena de Indias (1994), San Carlos de Bariloche (1995) y Viña del Mar (1996).

Durante esta etapa, España ejerce un “liderazgo declinante”, que encuentra su explicación en diferentes razones, que llevan a España a disminuir el alto perfil político y la intensidad que habían tenido las relaciones con los países latinoamericanos hasta 1992 y consecuentemente a reducir su protagonismo en las Cumbres.

Entre estas razones, todas relacionadas, se pueden señalar las siguientes:

- (1) En primer lugar, como ya hemos apuntado, se encuentra la pérdida de intensidad y perfil que se produce en la política latinoamericana después del Quinto Centenario. La celebración del Quinto Centenario en 1992 había actuado desde finales de los años setenta del siglo XX como un importantísimo movilizador de recursos humanos y materiales por parte de los gobiernos de Felipe González, con el fin de intensificar y profundizar las relaciones con América Latina y reforzar la imagen, el protagonismo y la relativa autonomía de España a nivel internacional. Se quiso hacer de la política latinoamericana, que por razones de identidad permitía una mayor y más fácil presencia internacional, una de las expresiones más claras de la nueva y dinámica España que emergía desde el franquismo. La celebración con éxito del Quinto Centenario marcó en este sentido un antes y un después desde muchos puntos de vista, pero especialmente desde el punto de vista de la política latinoamericana. Finalizados los eventos, después de todo el esfuerzo realizado, se produjo el natural relajamiento, que se tradujo en la pérdida señalada de intensidad y perfil de la política latinoamericana y, consecuentemente, del liderazgo español en las Cumbres.

- (2) La segunda razón hay que encontrarla en las crecientes dificultades que va a encontrar España, a partir de su ingreso en las Comunidades Europeas, el 1 de enero de 1986, para armonizar su pertenencia a la Unión Europea y su ambiciosa política latinoamericana, especialmente en lo que se refiere a la puesta en marcha de procesos de concertación e integración económica con los países iberoamericanos en el seno de las Cumbres. Dificultades que después de las dos primeras Cumbres de carácter constituyente se harán cada vez más evidentes. Las obligaciones derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea y de las políticas comunes van a actuar como un condicionante muy importante de la dinámica integradora de las Cumbres y por lo tanto del liderazgo de España en las mismas. Las contradicciones entre el europeísmo y la iberoamericanidad de la política exterior española van a ser cada vez limitadoras del protagonismo español. Bien es verdad, que desde otro punto de vista la pertenencia de España a la Unión Europea reforzará su peso y protagonismo en América Latina.
- (3) Como tercera razón explicativa, directamente relacionada con la relajación que se produce después del Quinto Centenario, hay que destacar la crisis económica, que afecta a España a partir de 1992, y los ajustes presupuestarios que se derivan de la misma, que inciden de manera importante a los ambiciosos programas de cooperación en marcha con América Latina. A partir de 1992 se cortan muchos programas de cooperación, disminuyendo el perfil de la política latinoamericana e incidiendo negativamente en los programas de cooperación multilateral iberoamericana que se venían patrocinando desde las Cumbres, en los que España a gran distancia del segundo era el principal país donante.
- (4) En cuarto lugar, hay que mencionar los crecientes problemas internos de los gobiernos socialistas, a partir especialmente de 1993, como consecuencia de los escándalos de corrupción y de la lucha contra ETA, que debilitaron la acción exterior y la imagen de España a nivel internacional, con su efecto de la dinámica de las Cumbres.
- (5) Finalmente, no debe olvidarse, en ese contexto, el liderazgo relativo que tomaron Argentina y Chile en la preparación y realización de sus Cumbres de 1995 y 1996.

A pesar de esta pérdida de perfil, España continuó en la práctica siendo el principal motor de las Cumbres, presentando las principales iniciativas conducentes a su fortalecimiento y eficacia, sobre la base de la búsqueda de concertación y consenso son los países iberoamericanos. En esta línea, se inserta la aprobación en la V Cumbre Iberoamericana, celebrada en San Carlos de Bariloche, en 1995, del Convenio para Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, que establece los principios reguladores de la cooperación e institucionaliza sus mecanismos y procedimientos.

En todo caso, fue una etapa en la que, como consecuencia de la disminución del protagonismo de los gobiernos socialistas, las Cumbres entraron en un peligroso proceso de declive, poniéndose de manifiesto la importancia vital que todavía tenía el impulso y el protagonismo de España y el relativo interés de los países latinoamericanos por tomar las riendas de la misma.

Liderazgo hegemónico (1997-2004)

Finalmente, la tercera etapa, ligada al espectacular incremento de las inversiones españolas en América Latina y a la nueva política latinoamericana que ponen en marcha los gobiernos populares, va desde 1997 hasta el 14 de marzo de 2004, con las

Cumbres de Isla Margarita (1997), Oporto (1998), La Habana (1999), Panamá (2000), Lima (2001), Bávaro (2002) y Santa Cruz de la Sierra (2003).

Durante la misma, España trata de recuperar el protagonismo anterior, pero lo hace con un nuevo talante, alejado del liderazgo ejemplificador de la primera etapa. Durante esta tercera etapa, España ejercerá un “liderazgo hegemónico”, que le lleva a relacionar directamente las Cumbres con sus intereses políticos inmediatos, centralizar la cooperación y promover reformas en el funcionamiento de las Cumbres, que acentúan las asimetrías existentes. Será especialmente a partir de la X Cumbre, celebrada en 2000, en Panamá cuando el liderazgo hegemónico español se haga más patente.

A este liderazgo hegemónico contribuyó de forma importante la toma de conciencia por parte española, después de las salidas apresuradas de distintos mandatarios en la VII Cumbre de Isla Margarita, en 1997, de que las Cumbres estaban en pleno proceso de debilitamiento y necesitaban un nuevo impulso.

Este liderazgo se vio además favorecido por el hecho de que las Secretarías *pro tempore* y consecuentemente la organización de algunas de las Cumbres de este periodo recayeron en Estados latinoamericanos pequeños o necesitados de apoyo en la organización y que el caso Pinochet, que ponía en entredicho algunos de los principios consagrados en las Cumbres, como los de no intervención y no extraterritorialidad de las leyes, provocó un momentáneo desinterés por las Cumbres por parte de Chile y Argentina.

LA NUEVA POLÍTICA LATINOAMERICANA DEL GOBIERNO DE AZNAR Y EL PAPEL HEGEMÓNICO DE ESPAÑA EN LAS CUMBRES

A partir de 1996, con el triunfo del Partido Popular en las elecciones generales de marzo de 2000, se producen algunos cambios significativos en la política latinoamericana de España. El nuevo gobierno de José María Aznar, iniciando ya su alineamiento con la política de EEUU hacia América Latina, modifica la política hacia Cuba, aproximándose a las posiciones mantenidas por dicho país. Paralelamente, aunque todavía tardará un tiempo en manifestarse, como consecuencia de la falta de rodaje en materia de relaciones internacionales, se tratará de desempeñar un papel más protagonista en relación a las Cumbres Iberoamericanas, que languidecían a ojos vista, cambiando la estrategia seguida hasta entonces por España.

Sin embargo, el liderazgo hegemónico de España que caracteriza a esta tercera etapa no siempre se tradujo en la práctica de la misma forma, existiendo notables diferencias dentro del mismo, con importantes implicaciones para la política latinoamericana.

En este punto, hay que distinguir dos fases claramente diferenciadas, cuyo final de la primera y principio de la segunda coinciden con el cambio que se produce a partir del 2002 en la política exterior de España, como consecuencia del alineamiento incondicional del gobierno Aznar con la política internacional de EEUU y de la consiguiente actuación unilateral y de la ruptura del consenso en materia de política exterior por dicho gobierno.

Liderazgo hegemónico multilateral (1997-2001)

La primera fase de esta tercera etapa, que transcurre desde la Cumbre de Isla Margarita (1997) hasta la Cumbre de Lima (2001), la podemos denominar de “liderazgo hegemónico multilateral”. Durante la misma, al tiempo que se pretende actuar hegemónicamente, marcando sin tapujos la dinámica y la agenda de las

Cumbres, se busca el consenso y la concertación con los principales países iberoamericanos, procurando que las iniciativas españolas cuenten previamente con su apoyo o al menos no con su oposición.

Después del bajo perfil político que caracterizó la presencia de Aznar en la Cumbre de Viña del Mar (1996), sólo subsanado negativamente por su encononazo con Fidel Castro, y en la Cumbre de Isla Margarita (1997), la Cumbre de Oporto (1998) marcará el inicio de esta nueva estrategia de afirmación del liderazgo hegemónico de España en las Cumbres. Durante la misma, además del anfitrión portugués, los protagonistas, por distintas razones, serán Aznar y Castro.

El Presidente de Gobierno español no sólo tratará de aprovechar la Cumbre para que se visualice una cierta normalización de relaciones con Cuba, corrigiendo el planteamiento anterior, sino que además intentará actuar, por primera vez de manera clara y concreta desde su llegada al poder, como valedor de los intereses latinoamericanos ante la Unión Europea. Además, la voluntad de reforzar el protagonismo en las Cumbres se hará también patente en la organización por Aznar, en Bayona, justo inmediatamente después de la Cumbre, de una reunión con los presidentes iberoamericanos demócrata-cristianos, a la que asistieron los presidentes de Argentina, Colombia, Chile, Ecuador y Costa Rica.

Pero, sin lugar a dudas, donde aparecerá más claramente el nuevo protagonismo de España en la Cumbre de Oporto será en el decisivo papel jugado en el proceso de reforzamiento de la estructura institucional de las Cumbres, mediante la aprobación de la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), cuya estructura y funciones quedaban para su aprobación en la próxima Cumbre a celebrar en La Habana (1999). Tal como estaba previsto, la Cumbre de La Habana aprobó el Protocolo y los Estatutos de la SECIB, siendo ésta operativa, con sede en Madrid, desde el año 2000.

La creación de la SECIB, con el estatuto de organismo internacional, con el fin de reforzar, revitalizar y dar visibilidad a unas Cumbres que languidecían, era un proyecto en el que venía trabajando el gobierno popular desde 1996, buscando la concertación con otros países latinoamericanos, especialmente con México. Su creación fue objeto de negociación con los distintos países iberoamericanos y concertada con los principales, significando más que cualquier otro hecho la recuperación del liderazgo español en las Cumbres. Su aprobación constituyó un indudable éxito para España.

En las reuniones de coordinadores nacionales preparatorias de la Cumbre de Oporto ya se puso de manifiesto el interés en general de los países latinoamericanos por la creación de la SECIB. El impulso final a la iniciativa española se produjo con el viaje que realizan por los distintos países iberoamericanos, en julio de 1998, tres enviados especiales, con cartas de Aznar explicando el proyecto y solicitando el apoyo al mismo⁹.

Lo anterior no impidió, sin embargo, que algunos países latinoamericanos fueran reticentes a su creación. Fue el caso, entre otros, de Nicaragua, más por razones anecdóticas derivadas de la complicada situación interna, y de Brasil, por razones de fondo, derivadas de que su apuesta estratégica se orientaba más hacia la conformación de un gran bloque de países de América del Sur, que hacia el reforzamiento de un espacio común iberoamericano. Estas reticencias, que al final en

⁹ Los enviados fueron Fernando García Casas, Asesor para Iberoamérica en el Gabinete de Presidencia de Gobierno, Eduardo Gutiérrez, Director General para Iberoamérica, y Jesús Gracia, Director del Instituto de Cooperación Iberoamericana.

ningún caso impidieron la creación de la SECIB, se manifestaron incluso durante la propia Cumbre de Oporto, donde la propuesta española encontró algunas dificultades, no siendo posible el consenso sobre su estructura, por lo que se acordó dejar el tema para la siguiente Cumbre a celebrar en La Habana en 1989. Finalmente, en La Habana, el hecho de que España asumiese su financiación en un 80% y quedasen limitadas sus funciones al campo estricto de la cooperación permitió su creación.

El liderazgo hegemónico de España era ya una realidad en las Cumbres, pero se trataba de momento de un liderazgo hegemónico no unilateral, que buscaba el consenso y la concertación con los principales países iberoamericanos, lo que, a pesar de suscitar recelos crecientes, lo hacía mínimamente aceptable por dichos Estados.

Este liderazgo hegemónico se puso también de manifiesto en la Cumbre de Panamá (2000), en la que, además de darse el empujón final para la aprobación, como hemos señalado, del Protocolo y los Estatutos de la SECIB, Aznar presentó, por medio de El Salvador y con el apoyo de México, una iniciativa de condena expresa del terrorismo de ETA, que fue aprobada por todos los países participantes, con la excepción de Cuba.

Por primera vez, España utilizaba las Cumbres como foro en el que plantear de una manera directa sus problemas políticos internos, rompiendo una regla no escrita existente hasta entonces, y también por primera vez la Cumbre aprobaba una declaración que no contaba con el consenso de todos los países participantes. Se abría la puerta para la politización de las Cumbres, lo que a medio plazo puede ser positivo para las mismas, interfiriendo los intereses nacionales de forma creciente en su funcionamiento.

No tiene, por lo tanto, nada de extraño que en la Cumbre de Bávaro (2002), los países latinoamericanos, liderados por Argentina, aprobaran una declaración, no aceptada por España y Portugal y no incluida en los documentos oficiales de la Cumbre, instando a ambos países a mediar ante la Unión Europea para que se supriman los subsidios agrícolas. Planteamiento que de nuevo se ha hecho presente en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra (2003).

Una vez más, pero esta vez de forma mucho más evidente, se ponían de manifiesto en las Cumbres las crecientes dificultades que tiene España para superar las contradicciones de su política latinoamericana, que se derivan principalmente de su europeísmo y su iberoamericanidad.

Liderazgo hegemónico unilateral (2002-2004)

La segunda etapa, que abarca desde la Cumbre de Bávaro (2002) hasta la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra (2003), podemos denominarla de "liderazgo hegemónico unilateral".

Viene determinada por el cambio radical que experimenta la política exterior española a raíz del alineamiento incondicional del gobierno de Aznar con la Administración Bush, que condicionará de manera decisiva la política latinoamericana de España.

A raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en EEUU, la Administración Bush replantea su actitud ante el mundo y adopta una política hegemónica, unilateral e intervencionista.

En ese nuevo contexto, el gobierno de Aznar, especialmente a partir del verano de 2002, cambiará el modelo de política exterior imperante desde 1976. Aznar y sus

asesores, apoyados en una mayoría absoluta que les permite soslayar las Cortes Generales y les deja las manos libres para romper el consenso en política exterior, entienden que como consecuencia de ese nuevo escenario mundial, de los nuevos retos en materia de seguridad y del cambio en el vínculo trasatlántico que se va a producir a raíz de la nueva política de la Administración Bush, se ha abierto una ventana de oportunidad única para que España adquiriera peso y protagonismo a nivel internacional de la mano de EEUU. Y ello requiere un cambio en el modelo de política exterior, que pasa por el alineamiento incondicional con la Administración Bush, incluso a costa de Europa¹⁰.

La lucha contra el terrorismo que lidera ese país, de la que España ha sido adelantada, la guerra contra Irak que prepara EEUU, que proporciona una ocasión perfecta para demostrar la adhesión incondicional a ese país, la entrada de España, como miembro no permanente, durante dos años en el Consejo de Seguridad, desde el 1 de enero de 2003, que proporcionaba a España un especial protagonismo a nivel mundial, y la perspectiva próxima de una Unión Europea ampliada, que introducía importantes interrogantes en el proceso de construcción europea y ampliaba el campo de influencia de EEUU en la misma, abrían una oportunidad que no se podía desaprovechar, para dar un giro estratégico en la política exterior y situar a España, en opinión del propio Aznar, entre los países que cuentan a nivel internacional.

Un protagonismo que, desde esos planteamientos, no se podía lograr a través de la Unión Europea, estancada en su proceso de integración, donde España difícilmente podría cambiar su condición de potencia media, situada siempre detrás de Alemania, Francia, el Reino Unido e Italia y en la que especialmente Francia y Alemania nunca permitirían el papel al que se aspiraba. La posición de Francia, en la crisis de Perejil, en julio de 2002, poco comprometida con los intereses españoles y favorable a los marroquíes, y la de EEUU, que a través del Secretario de Estado, Colin Powell, había contribuido decisivamente a su resolución, venían a demostrar lo acertado de tal análisis.

En este proceso de cambio de la política exterior y de alineamiento incondicional con la Administración Bush el momento culminante hay que situarlo en la participación de Aznar, junto con Bush y Blair y el anfitrión el portugués Durão Barroso, en la Cumbre de las Azores, el 16 de marzo de 2003. Esta Cumbre ponía fin a la diplomacia y a las Naciones Unidas como instrumentos para lograr el desarme de Sadam Husein, que defendían, entre otros, Francia, Alemania, Chile y México, por citar sólo a los más significativos desde el punto de vista de la política exterior española, y abría solemnemente la puerta para la guerra unilateral y preventiva contra Irak, que EEUU tenía decidida desde hacía tiempo. La Cumbre y la Declaración, aprobada en la misma, titulada “El compromiso con la solidaridad transatlántica”, consagraba a EEUU como el referente prioritario de la política exterior y formalizaba el giro en la política exterior española.

Como consecuencia de este cambio, se alteran de forma importante las coordenadas con la que hasta entonces había actuado España en América Latina, produciéndose un giro en la política latinoamericana.

¹⁰ Para el análisis del modelo de política exterior puesto en marcha por Aznar y de sus implicaciones para los intereses de España, véase Arenal 2004.

La nueva etapa que se abre en materia de política latinoamericana vendrá determinada, por un lado, por el alineamiento incondicional del gobierno Aznar con la Administración Bush, lo que lleva a España a concertar su actuación en América Latina con EEUU, desapareciendo los relativos márgenes de autonomía que hasta entonces había tenido dicha política y alejándonos de algunos de los principales países latinoamericanos, que mantienen posiciones muy diferentes a las de la Administración Bush y consecuentemente a las del gobierno de Aznar. Por otro lado, en cuanto reflejo del unilateralismo y de la ruptura del consenso en materia de política exterior que se ha producido a nivel interno español, esta etapa viene marcada por una actuación hegemónica en el seno de las Cumbres Iberoamericanas, consistente en presentar iniciativas unilateralmente, sin buscar previamente el consenso y la concertación con los principales países latinoamericanos.

Los desencuentros, importantes y de consecuencias para las relaciones mutuas, se producirán especialmente con México y Chile, que como España eran en esos momentos miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y mantenían posiciones contrarias a las de la Administración Bush y a las del gobierno de Aznar en relación a Irak, pero afectarán también de manera relevante a las relaciones con otros países latinoamericanos.

Sin entrar en detalle en el análisis de estos desencuentros, que hemos realizado en otro lugar¹¹, si hay que señalar dos actuaciones que por su incidencia en la dinámica de las Cumbres deben ser tenidas en consideración.

La primera se refiere a la inoportuna visita que Aznar realizó a México, miembro no permanente del Consejo de Seguridad, el 20 de febrero de 2003, para entrevistarse con el Presidente Fox y tratar de convencerle de que se sumase a las tesis de EEUU respecto de Irak, camino del rancho de Bush en Texas. Esta visita, forzada por el propio Presidente del Gobierno español, suscitó malestar y recelo en círculos oficiales y opositores mexicanos y en la opinión pública, dañando la imagen de España en ese país, tan sensible en relación a EEUU, y en general en América Latina, al actuar Aznar como portavoz de EEUU.

No debemos olvidar que México es uno de países claves, no sólo en la política latinoamericana de España, sino también porque España había venido hasta entonces concertando con él en muchos casos su actuación en América Latina y sobre todo compartiendo planteamientos respecto del desarrollo y consolidación de las Cumbres Iberoamericanas.

En la misma línea se inserta la actuación respecto de Chile, también miembro no permanente del Consejo de Seguridad, que ha visto como se tensaban las relaciones con España, como consecuencia de las presiones ejercidas por Aznar y la Ministra de Asuntos Exteriores, Ana de Palacio, para que se alineara con las tesis de EEUU en dicho Consejo de Seguridad, favorables a una resolución que autorizase la guerra contra Irak.

La segunda hace referencia a la actuación del gobierno de Aznar, de nuevo como representante de la Administración Bush, en la conformación de una brigada española-

¹¹ Véase Arenal 2003 b y 2004, pp. 76.77.

centroamericana-dominicana, que se desplegará en Irak en misión de reconstrucción, estabilidad y seguridad, rompiendo con la todavía incipiente idea acariciada por las Cumbres Iberoamericanas de poner en pie una Fuerza Iberoamericana de Paz. La iniciativa de Aznar, que pretendía hacer posible la creación de una brigada bajo mando español en Irak, y que culmina con éxito a raíz de la escala que realiza, en julio de 2003, en San Salvador, camino de Washington, para entrevistarse con Bush, se llevó adelante en términos unilaterales respecto de los principales países latinoamericanos, deteriorando las relaciones bilaterales, especialmente con México, y produciendo efectos negativos, como veremos, en la dinámica de las Cumbres.

La consecuencia de estas actuaciones será no sólo una desaparición de la relativa autonomía que tenía la política latinoamericana y una importante pérdida de imagen y prestigio de España en América Latina, al actuar como representante de los Estados Unidos, sino también una pérdida de sintonía y perfil político en las relaciones bilaterales con algunos países latinoamericanos, con las consecuencias negativas que todo ello tendrá para la propia política latinoamericana y para el desarrollo y funcionamiento de las Cumbres Iberoamericanas.

La Cumbre Iberoamericana de Bavaro (2002)

La Cumbre de Bavaro, celebrada los días 15 y 16 de noviembre de 2002¹², que coincidirá con el cambio radical que experimenta la política exterior española, marca, como señalábamos, el inicio de esta segunda fase de la política iberoamericana del gobierno de Aznar, caracterizada por un liderazgo hegemónico unilateral.

En dicha Cumbre, Aznar refuerza considerablemente el protagonismo de España, mediante la presentación de una propuesta de reforma de las Cumbres, que casi supone su refundación, pero, en consonancia con el nuevo espíritu hegemónico que le anima, lo hace unilateralmente, sin haber buscado previamente el consenso y la concertación con otros países latinoamericanos.

La propuesta se presenta por sorpresa en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, sin conocimiento alguno de la SECIB y sin que anteriormente se hubiera negociado o se hubiera dado a conocer a ningún otro país, salvo poco antes de la reunión a los Presidentes Lagos, Fox y Cardoso. Este secretismo incrementó las reticencias ya existentes, pues la propuesta se interpretó como un auténtico golpe político de España.

La táctica seguida por España consistió, de un lado, en evitar a toda costa que se conociese previamente la propuesta y que la misma fuera objeto de discusión previa a través de los canales diplomáticos propios de las Cumbres, pues en ese caso su futuro sería totalmente incierto. De otro lado, consistió en presentar la propuesta directamente ante la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, que dada la atmósfera de cordialidad que preside dichas reuniones difícilmente se opondría a la misma, como así sucedió. En el contexto característico de las Cumbres, con las reticencias que existían en algunos países a su reforzamiento, indudablemente esta era la única táctica posible para evitar el fracaso o al menos la rebaja de la propuesta española.

También, a instancias igualmente de Aznar, se encomendó a Fernando Enrique Cardoso, que cesaba poco después en su cargo de Presidente de Brasil, poco después, la presidencia y la puesta en marcha de un grupo de trabajo, que reflexionase sobre las medidas e iniciativas concretas a adoptar, con el fin de

¹² Para una consideración más amplia de la Cumbre de Bavaro, véase Arenal 2003 b, pp. 26-30.

presentar sus conclusiones en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra en noviembre de 2003.

La propuesta, que contemplaba el conseguir una mayor cohesión interna en el seno de la Comunidad Iberoamericana, una mayor eficacia en la cooperación, una mayor presencia internacional y un reforzamiento político a nivel institucional, mediante la elevación del rango de la SECIB a la condición de Secretaria General Permanente Iberoamericana, fue aprobada. Ello supuso un gran éxito para el gobierno de Aznar, reforzándose el liderazgo hegemónico señalado, pero el unilateralismo de la actuación tuvo costes importantes para España, tanto a nivel de las Cumbres, como a nivel de relaciones bilaterales, al incrementarse las reticencias al protagonismo español en las Cumbres y romperse la política de concertación con los principales países latinoamericanos, que tan buenos réditos había proporcionado hasta entonces.

Los costes fueron especialmente significativos en el caso de México, país con el que hasta entonces de habían concertado siempre las cuestiones relativas a las Cumbres y que ahora no sólo había sido ignorado, sino que además, sin consultárselo, se había propuesto como presidente de la comisión al brasileño Fernando Cardoso.

Las reticencias aumentarán aún más como consecuencia del procedimiento de trabajo seguido con el Informe Cardoso¹³. El Informe se presentó el 10 de octubre de 2003, en Estoril, en la Reunión Especial de Cancilleres, convocada para tratar este tema. La reunión se limitó a la presentación del Informe por Cardoso, sin que realmente se entrase en la discusión a fondo del mismo, con lo que se continuaba con la línea unilateral de trabajo.

En otro orden de cosas, como expresión de la creciente politización de las Cumbres y de las crecientes dificultades de España para compaginar el europeísmo y la iberoamericanidad, que caracterizan a su política latinoamericana, en la Cumbre de Bávaro, siguiendo con la práctica iniciada por el gobierno Aznar de utilizar las Cumbres como foro de apoyo a sus controversias o problemas, los países latinoamericanos, liderados por Argentina, manifestaron de forma pública su desencanto en relación con el rumbo que conocen las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y con de la escasa voluntad que tienen los Estados miembros de la UE de avanzar en la liberalización comercial, cuando afecta a los productos agrícolas. Los 19 países latinoamericanos asistentes, y muy especialmente Argentina, no sólo echaron en cara a España y Portugal las subvenciones agrícolas, el proteccionismo de la PAC y la prórroga de la misma por parte de la UE hasta el año 2013, sino que además suscribieron un documento separado de la declaración final de la Cumbre en el que manifestaban sus posiciones críticas sobre el tema. España y Portugal rechazaron la petición latinoamericana de que sus quejas se incluyeran en la Declaración de Bávaro.

La propuesta de Aznar de reforma de las Cumbres, aprobada en Bávaro, caracterizada por su unilateralismo hegemónico, fue, sin lugar a dudas, reflejo del giro estratégico que en esos mismos momentos estaba experimentado la política exterior española, como consecuencia del alineamiento incondicional del gobierno popular con la Administración Bush, pero también del nuevo talante, que Aznar adopta como consecuencia de su convencimiento de que España está ya entre las grandes

¹³ La composición del grupo de trabajo encargado de elaborar el informe dará lugar al malestar de ciertos países latinoamericanos. Aunque el grupo de trabajo, designado directamente por su presidente, no tenía oficialmente carácter intergubernamental, a la postre acabara por tener un cierto marchamo intergubernamental, por lo que la no presencia en el mismo de representantes centroamericanos, andinos y caribeños generó nuevas reticencias.

potencias y de que él es un líder a nivel mundial, en condiciones de fijar unilateralmente la agenda de las Cumbres Iberoamericanas.

Estamos, en definitiva, no sólo ante un cambio en el modelo de política exterior, sino también ante un cambio de talante y de actitud a nivel de relaciones internacionales, derivada de la práctica política unilateralista seguida a nivel interno en materia de política exterior por el gobierno popular y del mimetismo de Aznar con el unilateralismo de la Administración Bush a nivel internacional.

El objetivo, proclamado por Aznar, de situar a España entre los países que cuentan a nivel internacional y de sacarla del rincón de la historia parece que pasaba, entre otras actuaciones, por comportarse internacionalmente como lo estaba haciendo la superpotencia de la mano de la Administración Bush. Y qué mejor foro para demostrarlo que las Cumbres Iberoamericanas, donde España ejercía ya, como hemos explicado, un liderazgo hegemónico. Sus efectos en la política latinoamericana de España, a nivel de relaciones bilaterales y muy en concreto en la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas, van a ser, como veremos, muy negativos.

La Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz de la Sierra (2003)

Entre la Cumbre de Bávaro, noviembre de 2002, y la de Santa Cruz de la Sierra, noviembre de 2003, se va a acentuar aún más el deterioro del clima en las relaciones entre España y algunos países latinoamericanos, como consecuencia del cambio que sufre el escenario internacional a raíz de la guerra de Irak, del reforzamiento del seguidismo del gobierno de Aznar respecto de la Administración Bush y del unilateralismo de su política respecto de las Cumbres, con los costes añadidos que ello va a tener a nivel bilateral y multilateral en la política latinoamericana de España.

El Informe Cardoso, en su versión final, aunque obedecía a una iniciativa española, como hemos explicado, tenía, sin embargo, un carácter claramente autónomo, consecuencia de la autonomía con que había actuado el propio Cardoso en su elaboración. Ello se refleja en las propuestas que se hacen en el mismo, algunas de las cuales no tienen interés desde la perspectiva de nuestro análisis, por lo que no entraremos en ellas¹⁴.

La propuesta más importante desde el punto de vista del reforzamiento de las Cumbres, resultado claro de la iniciativa española, era la creación de una Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), destinada a fortalecer y dar cohesión a la Comunidad Iberoamericana y a su proyección internacional. La SEGIB suponía un salto cualitativo importante para proporcionar perfil y funciones políticas, aumentar la visibilidad y mejorar la eficacia y el funcionamiento de las Cumbres.

En el contexto señalado, en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, celebrada los días 14 y 15 de noviembre de 2003, se presenta para su aprobación el Informe Cardoso y en concreto la creación de la SEGIB. Tema clave, desde la perspectiva de nuestro estudio, por cuanto que expresaba mejor que cualquier otra cosa ese liderazgo hegemónico unilateral de España en las Cumbres, personificado en la figura de Aznar.

Siguiendo con la dinámica iniciada en la Cumbre de Bávaro, el Informe Cardoso se pasa directamente a la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, sin ser discutido ni consensuado por la Comisión de

¹⁴ Además de la propuesta de creación de la SEGIB, el Informe Cardoso proponía avanzar en la armonización jurídica, impulsar la aceptación y fomento de la diversidad cultural iberoamericana, la puesta en marcha de un programa de becas encaminadas a incrementar el nivel educativo y la composición de un grupo de trabajo que proporcione datos a las agencias calificadoras de riesgos financieros.

Coordinadores, que se reúne previamente a la Cumbre, en esa misma ciudad. En este proceso de ocultismo, previo a la Cumbre, de nuevo aparece la deliberada intención del gobierno español, que teme que el Informe embarranque en la negociación diplomática, de que dicho Informe no se discuta hasta la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno, donde todo resulta más fácil.

Eran lógicas, por lo tanto, las reticencias de algunos países iberoamericanos, especialmente de Cuba, a su aprobación tal como se presentaba a la Cumbre. Estas reticencias se centraban principalmente en el procedimiento de elaboración seguido, en el que, como hemos visto, la ausencia de discusión había sido patente, y en algunos aspectos de la propuesta, que tenían que ver con un supuesto protagonismo español en la futura Secretaria General, con la función política de ésta y con el aumento de gastos y burocracia. Sin embargo, en última instancia, en estas reticencias subyacían recelos más de fondo respecto de la política seguidista respecto de la Administración Bush y unilateral que el gobierno Aznar estaba siguiendo en América Latina.

Tal como se había previsto, la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, después de que principalmente Aznar aclarase algunas cuestiones relativas la SEGIB, aprueba por unanimidad su creación. Las cuestiones más polémicas que hubo que aclarar fueron las relativas a que la SEGIB no representaría la política exterior de la Comunidad Iberoamericana, que no representaría más burocracia y gastos y que el Secretario General no sería en ningún caso español. El protagonismo en la defensa de la creación de la SEGIB, como sabemos, idea planteada por Aznar en la Cumbre de Bávaro, recayó mucho más en Aznar que en Cardoso, que era el que había elaborado la propuesta, reforzándose el liderazgo hegemónico señalado.

El Acuerdo aprobado en Santa Cruz de la Sierra para la creación de la SEGIB, de acuerdo con la idea defendida por España, dibuja un organismo internacional de elevado perfil político con importantes objetivos y funciones. Entre los objetivos que se establecen destaca, sobre todo, el de “desarrollar un espacio de consulta, concertación política y cooperación que contribuya al fortalecimiento y a la cohesión de la Comunidad Iberoamericana y a su proyección internacional”. Entre las funciones de la SEGIB se establece que “fomentará el diálogo político, institucional y de cooperación entre los Estados Miembros”, “ejecutara las instrucciones que dicte la Cumbre”, “participar en la preparación de las Cumbres”, “coordinará las reuniones sectoriales de Ministros” y “preparará, gestionará y evaluará los Programas Iberoamericanos de Cooperación”. Entre las funciones del Secretario General está la de ser Secretario de la Cumbre. El Acuerdo también diseña mínimamente el organigrama de la SEGIB, estableciendo que junto al Secretario General habrá al menos dos Secretarios Generales Adjuntos, uno de los cuales desempeñará las funciones atribuidas al Secretario de la SECIB. Se prevé, por lo tanto, que la actual SECIB quede integrada en la SEGIB, una vez ésta esté funcionando. Finalmente, se abre la posibilidad de que los Estados miembros formulen sugerencias respecto de la definición de las funciones y competencias de la SEGIB, al objeto de que su estatuto pueda ser aprobado en la Cumbre de San José de Costa Rica en el año 2004. En esta misma Cumbre se procederá también al nombramiento del Secretario General Iberoamericano.

La Cumbre de Santa Cruz de la Sierra supuso, en consecuencia, un indudable éxito político de José María Aznar, que vio como, en la última Cumbre a la que asistía como Presidente de Gobierno, se aprobaba uno de sus objetivos más ambiciosos a nivel iberoamericano. Sin embargo, el procedimiento seguido y el unilateralismo hegemónico practicado respecto de los principales países latinoamericanos enseguida

empezarían a pasar factura en la propia dinámica que conducía a la puesta en marcha de la SEGIB.

El camino hacia la Cumbre de San José de Costa Rica (2004)

De acuerdo con lo establecido en Santa Cruz de la Sierra, en el sentido de que los Estados miembros podían hacer sugerencias, se abrió un proceso de discusión que ha afectado no sólo al Estatuto de la SEGIB, sino también al Convenio de Santa Cruz de la Sierra constitutivo de la SEGIB, que ha sido objeto de una importante revisión, que afecta directamente a la naturaleza y funciones de la SEGIB.

En abril de 2004 se celebró en San José de Costa Rica una Reunión Extraordinaria de Coordinadores Nacionales en la que se sometió a revisión lo acordado en Santa Cruz de la Sierra, con duras intervenciones de Cuba y México, que consiguieron rebajar notablemente el alcance de la SEGIB.

Del detallado Acuerdo Inicial se pasa a un Acuerdo Marco, que diluye en alto perfil político anterior, al eliminar el objetivo de “desarrollar un espacio de consulta, concertación política y cooperación” y la función de fomentar “el diálogo, político, institucional y de cooperación”, al mismo tiempo que se ignoran todas las funciones del Secretario General, dejando su especificación para el futuro Estatuto de la SEGIB. También a nivel orgánico se reduce significativamente el alcance de la SEGIB, disminuyendo el nivel de los anteriormente previstos Secretarios Generales Adjuntos al simple nivel de un Secretario Adjunto y un Secretario para la Cooperación Iberoamericana. Igualmente se elimina el Comité Permanente de Concertación previsto en el acuerdo de Santa Cruz de la Sierra. En contrapartida se aprueba que la sede de la SEGIB esté en Madrid.

En mayo de 2004 se ha celebrado una nueva Reunión de Coordinadores Nacionales en San José de Costa Rica, en la que se ha aprobado finalmente el Convenio constitutivo de la SEGIB, en prácticamente los términos establecidos en la anterior reunión, abriéndose a la firma de los Estados miembros. Para su entrada en vigor se necesitan siete ratificaciones. En esta misma Reunión de Coordinadores Nacionales se ha empezado a discutir el Proyecto de Estatutos de la SEGIB, que debe presentarse a la aprobación en la Cumbre de San José de Costa Rica.

Las razones de esta rebaja notable del alcance y funciones de la SEGIB, que desvirtúa sin lugar a dudas la iniciativa inicial española y el propio texto acordado en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, son varias, pero todas ellas relacionadas con el cambio que experimenta la política latinoamericana de España, a raíz del alineamiento incondicional con la Administración Bush, con el liderazgo hegemónico unilateral que España ha practicado en las Cumbres y con el procedimiento de discusión adoptado por Cardoso.

Sin entrar a considerar las reticencias cubanas y en alguna medida venezolanas, que responden al mal clima que existe en sus relaciones con el gobierno de Aznar, como consecuencia de la política seguida respecto de esos países, las reticencias más significativas han procedido en estas dos reuniones de México, paradójicamente el país con el que hasta fechas recientes se había concertado la actuación en las Cumbres y que siempre había acompañado a España en las mismas.

Es evidente que esta nueva posición de México responde a los crecientes desencuentros que entre los dos países se han producido especialmente en los dos últimos años. Desencuentros derivados de las actuaciones unilaterales de Aznar, que han dañado el clima de entendimiento y concertación existente.

Entre estas actuaciones unilaterales, que ya hemos mencionado, destacan la visita de Aznar a Fox, el 20 de octubre de 2003, camino del rancho tejano de Bush, para presionarle a que apoyase la resolución que legitimaba la guerra contra Irak, que pensaban presentar en el Consejo de Seguridad EEUU, el Reino Unido y España; los periplos realizados por Aznar por California, Texas y Florida, entre otros Estados, para reforzar los lazos de España con las comunidades hispanas de importancia creciente en EEUU, sin contar con México de donde proceden la gran mayoría de los mismos, que se ha sentido traicionado; la actuación del gobierno de Aznar, de nuevo como representante de la Administración Bush, en la conformación de una brigada española-centroamericana-dominicana, que se desplegará en Irak en misión de reconstrucción, estabilidad y seguridad, sin consultar con México, que considera le corresponde un papel central en los temas que afectan a Centroamérica, y finalmente la propuesta de Cardoso como Presidente de la Comisión encargada de reforzar las Cumbres, sin concertar previamente esa designación, así como el procedimiento ocultista de trabajo señalado.

Era de esperar que estas actuaciones unilaterales, que habían “ninguneado” a México, acabaran teniendo costes para España y para su objetivo de reforzar las Cumbres Iberoamericanas. Era también de esperar que otros países latinoamericanos, igualmente molestos con el unilateralismo hegemónico español, aprovecharan esa ocasión para pasar factura a España. Como era igualmente de esperar que el déficit de participación característico del proceso de aprobación de la creación de la SEGIB, se tratase de subsanar posteriormente, como así ha sucedido en las dos reuniones de Coordinadores Nacionales citadas.

A todas las razones anteriores, explicativas de la disminución del perfil y alcance de la SEGIB, hay que unir el hecho de que las dos reuniones de Coordinadores Nacionales mencionadas, especialmente la primera que es donde se produce la principal rebaja, se han celebrado en momentos de transición entre el gobierno popular y el gobierno socialista y antes de la presentación de Rodríguez Zapatero como Presidente de Gobierno ante los mandatarios latinoamericanos, con ocasión de la Cumbre de Guadalajara entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, celebrada a finales de mayo de 2004, y antes del reencuentro con América Latina y muy especialmente con México, con ocasión de esa misma Cumbre, con lo que ello supone en cuanto al protagonismo de España en las dos reuniones señaladas.

REFLEXIONES FINALES

A lo largo de las páginas anteriores hemos visto cual ha sido la actuación de España en las Cumbres Iberoamericanas desde los inicios de la idea hasta el presente y cuales han sido las consecuencias que se han derivado en cada momento de esa actuación desde la perspectiva de los intereses de España.

Lógicamente no podíamos terminar este estudio sin tratar de formular algunas reflexiones finales, que sobre la base de lo analizado, nos permitan plantear cual debe ser el protagonismo de España en las Cumbres Iberoamericanas.

En este sentido, parece que al menos se pueden extraer cuatro conclusiones claras, que deben ser la base sobre la que plantearse el papel de España en las Cumbres.

La primera, evidente a la vista de lo que ha sido su historia, que las Cumbres no pueden entenderse sin un cierto liderazgo de España.

En segundo lugar, que las Cumbres Iberoamericanas siguen siendo un foro multilateral iberoamericano que se identifica principalmente con España, sin que haya sido asumido como una prioridad por parte de los países latinoamericanos.

La tercera, que ir de la mano de EEUU en América Latina, como ha sucedido con el gobierno de Aznar en los tres últimos años, elimina los relativos márgenes de autonomía de la política latinoamericana y deja sin sentido y utilidad a las Cumbres Iberoamericanas para los latinoamericanos, por cuanto que la imagen y los intereses de España en las mismas se identifican más con los de EEUU que con los de la propia España y Europa, lo que devaluaría ese mecanismo multilateral iberoamericano al que España y Portugal hasta ahora aportaban unas señas de identidad propias y específicas. No parece, por lo tanto, que la imagen de España como una extensión de EEUU sea positiva para la Comunidad Iberoamericana.

Finalmente en cuarto lugar, que el liderazgo hegemónico unilateral, que acentúa la ya de por sí españolización de las Cumbres, practicado por España durante el gobierno de Aznar, a partir de 2002, genera importantes recelos y reticencias entre los países latinoamericanos, que debilitan progresivamente las Cumbres, poniendo en entredicho su utilidad para los países latinoamericanos y, consecuentemente para la propia España, y amenazando el futuro de las mismas como mecanismo multilateral iberoamericano. Es evidente que algunos de los principales países latinoamericanos no van a aceptar unas Cumbres Iberoamericanas conducidas unilateralmente por España.

El triunfo del Partido Socialista en las elecciones generales del 14 de marzo supone sin lugar a dudas el final de la etapa de liderazgo hegemónico de España que se ha vivido en las Cumbres Iberoamericanas en los últimos años. El replanteamiento del modelo de política exterior seguido por el gobierno de Aznar, iniciado por el gobierno de Rodríguez Zapatero, caracterizado por la búsqueda del consenso, la prioridad que se otorga a la coordinada europea, la búsqueda de autonomía en las políticas mediterránea y latinoamericana, el abandono del alineamiento incondicional con EEUU y el respeto del derecho internacional y la apuesta por el multilateralismo, junto con el diferente talante que caracteriza al nuevo ejecutivo, nos indican no sólo que la política latinoamericana va a experimentar significativos cambios a nivel bilateral y multilateral, sino también que el liderazgo de España en las Cumbres se va a plantear y realizar de forma diferente.

El Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, ya ha manifestado reiteradamente su intención de priorizar las relaciones con América Latina, llevar adelante una política latinoamericana, basada en la concertación y el apoyo en todos los foros internacionales, desde las Naciones Unidas hasta el Fondo Monetario Internacional, y plantear una relación global, que vaya desde lo político y lo económico hasta lo cultural y social, sobre la base de los valores compartidos. El anuncio realizado por Rodríguez Zapatero con ocasión de la entrevista que mantuvo con el Presidente de México, Vicente Fox, a raíz de su presencia en la Cumbre de Guadalajara entre la Unión Europea y América Latina, a finales de mayo de 2004, de que planteará las relaciones en términos igualitarios y coordinará estrechamente su política con México y en general con América Latina, a fin de promover una voz fuerte conjunta en el mundo y evitar que vuelvan a producirse situaciones de discrepancia como las que se han producido en los últimos tiempos, certifica, por el escenario y el país en que se ha realizado, la voluntad del nuevo gobierno español de replantear su política latinoamericana, tanto a nivel bilateral como multilateral, y el distinto talante con que se plantean esas relaciones.

La primera expresión de esta concertación se ha producido con ocasión de la resolución 1546, sobre el futuro de Irak, que acoge el fin de la ocupación, presentada por EEUU y el Reino y aprobada por el Consejo de Seguridad, el 8 de junio de 2004, y que recoge sugerencias presentadas, además de por otros miembros de dicho Consejo, conjuntamente por Brasil, Chile y España, los tres miembros no permanentes del mismo.

Consecuentemente con los planteamientos anteriores, es evidente que el protagonismo de España en las Cumbres Iberoamericanas se va articular de manera diferente a como se había venido haciendo por el gobierno de Aznar.

Ante este nuevo escenario de redefinición del papel de España en las Cumbres Iberoamericanas parece oportuno realizar ciertas reflexiones sobre cual debe ser la política de España en las mismas.

La primera reflexión, dado que es evidente que el liderazgo de España, nos guste o no, debe continuar en las Cumbres, si se quiere que éstas sigan funcionando como un mecanismo multilateral iberoamericano de diálogo, concertación y cooperación, se refiere, como es lógico, a cómo debe articularse ese liderazgo.

En nuestra opinión, hay que poner en práctica una estrategia de “liderazgo compartido”, basado en la búsqueda de la implicación de los demás países iberoamericanos en el funcionamiento de las Cumbres, mediante la concertación con los mismos del desarrollo de las mismas, sobre la base de un relación basada en la confianza y la adopción de posiciones comunes ante los acontecimientos y problemas internacionales, que resalte los intereses comunes y compartidos existentes en lo político, lo económico, lo social y lo cultural. Hay que descartar radicalmente cualquier tentación de actuación unilateral, pues la experiencia ha demostrado que es el peor camino desde el punto de vista de las Cumbres y de los intereses de España.

En esta línea, y como medida inmediata, el gobierno de Rodríguez Zapatero debería buscar el apoyo de las Cortes para atender positivamente la invitación realizada, primero, por Chile y, después, por Brasil, de que España se sume a la fuerza multinacional de paz destinada a Haití, bajo mandato de las Naciones Unidas.

Ese liderazgo compartido puede facilitar la necesaria y progresiva desespañolización de las Cumbres, a medio plazo, reforzando la dimensión multilateral iberoamericana de las mismas. Reto este realmente difícil, pero sobre el que hay que continuar trabajando.

En segundo lugar, España debe tratar de que se retomen los planteamientos aprobados en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra en relación a la SEGIB, procurando que dichos planteamientos se recojan en los trabajos conducentes a la elaboración de los Estatutos de la SEGIB, que deberán presentarse para su aprobación en la Cumbre de San José de Costa Rica. Es importante que no se devalúe, como ha sucedido en los trabajos posteriores a la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, el alcance político de la SEGIB. Para ello indispensable, de un lado, poner rápidamente en práctica la estrategia de liderazgo compartido, señalada en primer lugar, que permitirá restaurar la confianza y la concertación con México y los principales países latinoamericanos, y, de otro, reforzar el perfil político y diplomático de la representación española en las reuniones de coordinadores nacionales encargadas de la negociación.

Tercero, hay que plantear, a través de esa nueva estrategia y en línea con la nueva SEGIB, la cuestión de la naturaleza política de las Cumbres. Hasta ahora han sido un mecanismo de

diálogo, concertación y cooperación multilateral, que, a pesar de introducir ocasionalmente los intereses y los problemas nacionales, había evitado transformarse en un mecanismo de alcance político, que generase problemas en las relaciones bilaterales entre los Estados miembros.

Las Cumbres, más allá de las declaraciones genéricas, con la excepción de cuestiones puntuales como la condena del terrorismo de ETA o el proteccionismo agrícola europeo, no habían entrado a tratar en concreto cuestiones polémicas para los países participantes, como, por ejemplo, la emigración, el narcotráfico, las negociaciones de la OMC o las relaciones con EEUU. Aunque es verdad que la tendencia en los últimos años, a instancias del gobierno español y en seguida de otros gobiernos latinoamericanos, ha sido la de ir las politizando gradualmente desde la perspectiva de los intereses nacionales, no se había planteado formalmente su cambio de naturaleza.

Ahora ha llegado el momento de estudiar la oportunidad de este cambio, que la propia dinámica de las Cumbres viene imponiendo, con los interrogantes de todo tipo que supone para el éxito o fracaso de las mismas. Consagrar esta nueva realidad supondría formalizar un cambio de modelo, que serviría probablemente para reforzar el interés de los países participantes.

En cuarto lugar, como parte importante de la formación de ese espacio común iberoamericano y de la visibilidad del mismo, habría que desarrollar decididamente el punto 52 de la Declaración de Bávaro, que llama a buscar recursos adicionales para la financiación de la cooperación y a involucrar a la sociedad civil. Esta ha sido la gran olvidada de las Cumbres, por cuanto que las mismas, más allá de los programas de cooperación, han permanecido absolutamente ajenas a las sociedades civiles de los países participantes, que incluso en su gran mayoría desconocen la existencia de las Cumbres. Esto contrasta con la existencia de una gigantesca red de asociaciones y vínculos de la más diversa naturaleza, públicos y privados, de carácter realmente iberoamericano, que unen nuestras sociedades de forma manifiesta.

Lo anterior supone que las Cumbres, especialmente a través de la SEGIB, deben superar el carácter estrictamente diplomático que han tenido hasta el presente y articular los mecanismos oportunos para dar entrada a esas sociedades civiles que ya han establecido importantes vínculos en la mayor parte de los casos de forma autónoma.

Quinto, debe ampliarse la agenda de las Cumbres, con el fin de ir las dotando de un mayor contenido político, introduciendo en la misma temas que hasta ahora España se había planteado en términos exclusivamente unilaterales, pero que son de gran interés para los demás países iberoamericanos y muy especialmente para algunos, como es el caso de México.

Me refiero en concreto a la política de acercamiento a los hispanos de EEUU, puesta en práctica por el gobierno de Aznar y que tantos recelos ha suscitado en México. España debe tratar de acercarse a dichas comunidades, como forma de reforzar el español en el mundo y de ampliar su influencia en EEUU, pero no lo puede hacer sin México y otros países latinoamericanos de donde proceden la casi totalidad de los hispanos, so pena en caso contrario de debilitar la relación bilateral y generar desconfianza y recelos en las relaciones mutuas, que incidirán negativamente en las Cumbres. Estas, en cuanto tratan de articular un espacio común iberoamericano, aparecen como una plataforma idónea para concertar una ambiciosa política de acercamiento al mundo hispano, que interesa a todos.

Es probable que existan recelos por parte de México a la hora de iberoamericanizar esa política, pero se podría empezar a concertar la actuación con ese país en ámbitos

específicamente lingüísticos y culturales, para si es posible avanzar posteriormente en otros terrenos.

También, desde otro punto de vista, habría que ampliar la agenda de las Cumbres al tema polémico, reiteradamente planteado y no atendido por España y Portugal, de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Ignorar sistemáticamente en el seno de las Cumbres por parte de España y Portugal la contradicción existente entre el europeísmo y la iberoamericanidad de su política exterior no conduce más que a enrarecer la atmósfera de las Cumbres y generar recelos en las relaciones bilaterales. Sólo a través del reconocimiento de esa contradicción y de la posición de principio favorable de España y Portugal a los intereses de América Latina en la Unión Europea es posible la intención proclamada por Rodríguez Zapatero de que España sea un país de apoyo continuo y permanente a América Latina en la Unión Europea.

En suma, a raíz del cambio de gobierno que se ha producido el 14 de marzo de 2004, España está en condiciones de articular una nueva política hacia América Latina y de jugar un diferente papel en las Cumbres Iberoamericanas, alejado de los seguidismos incondicionales respecto de EEUU y de los planteamientos hegemónicos y unilaterales que han caracterizado la política latinoamericana de los últimos tiempos. Está en condiciones también de desempeñar un liderazgo compartido en las Cumbres Iberoamericanas, que sin lugar a dudas contribuirá a su fortalecimiento y facilitará la profundización en las relaciones bilaterales con los países latinoamericanos.

Celestino del Arenal

Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense

BIBLIOGRAFIA CITADA

Arenal, Celestino del (1994), *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Ed. Complutense.

Arenal, Celestino del (2003 a), "Estados Unidos y la política latinoamericana de España", *Política Exterior*, vol. XVII, nº 93, pp. 183-193.

Arenal, Celestino del (2003 b), "La política española hacia América Latina en 2002", en *Anuario Elcano. América Latina 2002-03*, Madrid, Real Instituto Elcano, pp. 14-41.

Arenal, Celestino del (2004), "La política exterior de España después de Irak", en *Perspectivas Exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*, Madrid, Política Exterior/FRIDE, Real Instituto Elcano, pp. 71-88.

Arenal, Celestino del, y Nájera, Alfonso (1992), *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, Centro español de Estudios de América Latina (CEDEAL).

Brysk, Alison; Parsons, Craig, y Sandholtz, Wayne (2002), "After Empire: National Identity and Post-Colonial Families of Nations", *European Journal of International Relations*, vol. 8, nº 2, pp. 267-305.

Sanhueza, Raul (2002), "El sistema de Cumbres Iberoamericanas", en T. Mallo y L. Ruíz Jiménez (coords.) *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, I.U. Ortega y Gasset, pp. 21-33.