



Real  
Instituto  
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

**De la Cumbre Iberoamericana de San José  
de Costa Rica (2004) a la Cumbre  
Iberoamericana de Salamanca (2005)**

*Celestino del Arenal*

Documento de Trabajo (DT) 5/2005

27/1/2005



## De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)

*Celestino del Arenal* \*

**Resumen:** La celebración de la XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en San José de Costa Rica los días 19 y 20 de noviembre de 2004, ha puesto de manifiesto mejor que ningún otro hecho tanto la situación límite y compleja de cara al futuro que vive actualmente el proyecto de conformación de un espacio común iberoamericano del que las Cumbres Iberoamericanas son su máxima expresión, como el momento especialmente decisivo en orden a su definitivo fracaso o éxito, que va a tener que afrontar el gobierno socialista con la celebración de la próxima Cumbre Iberoamericana en Salamanca, en octubre de 2005

### Índice

1. Un escenario complejo y difícil.
2. La política latinoamericana de los gobiernos popular y socialista.
  - 2.1. La política latinoamericana del gobierno de Aznar.
  - 2.2. La política latinoamericana del gobierno de Rodríguez Zapatero.
3. La creciente falta de interés de los países latinoamericanos por las Cumbres Iberoamericanas.
4. El proceso de creación de la Secretaría General Iberoamericana y su posible influencia en la dinámica de las Cumbres.
  - 4.1. Bávaro (2002).
  - 4.2. Santa Cruz de la Sierra (2003).
  - 4.3. San José de Costa Rica (2004).
5. El reto de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca en 2005.

---

\* *Celestino del Arenal*  
*Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.*

## **1. Un escenario complejo y difícil**

La celebración de la XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en San José de Costa Rica los días 19 y 20 de noviembre de 2004, ha puesto de manifiesto mejor que ningún otro hecho tanto la situación límite y compleja de cara al futuro que vive actualmente el proyecto de conformación de un espacio común iberoamericano del que las Cumbres Iberoamericanas son su máxima expresión, como el momento especialmente decisivo en orden a su definitivo fracaso o éxito, que va a tener que afrontar el gobierno socialista con la celebración de la próxima Cumbre Iberoamericana en Salamanca, en octubre de 2005.

Por un lado, han convergido en la Cumbre de San José de Costa Rica toda una serie de problemas y cuestiones derivados de la política latinoamericana desarrollada en los últimos tiempos tanto por el gobierno de José María Aznar como más tarde por el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, que han pesado de forma importante en el bajo perfil de dicha Cumbre. Por otro, ha convergido una cada vez más manifiesta falta de interés por las Cumbres de una parte importante de los países latinoamericanos participantes, que ven como la agenda de las mismas y su operatividad están lejos de los que constituyen sus preocupaciones y problemas más importantes. Finalmente, ha convergido el intento, puesto en marcha por el gobierno de Aznar, de abrir una nueva etapa en las Cumbres, superadora de su actual crisis, a través del salto hacia delante que supone la creación de la Secretaría General Iberoamericana.

Examinemos en detalle cada uno de estos tres hechos en orden a plantearnos, por un lado, lo que debe ser la política iberoamericana de España en el nuevo escenario abierto por el gobierno socialista y, por otro, lo que representa la próxima Cumbre Iberoamericana de Salamanca desde la perspectiva del futuro de las mismas.

## **2. La política latinoamericana de los gobiernos popular y socialista**

La política latinoamericana de España, como consecuencia del carácter especial que tiene respecto a otras proyecciones exteriores, en razón especialmente a los vínculos históricos, culturales y lingüísticos en los que descansa, se desarrolla en varios niveles, bilateral, subregional, regional y europeo, destacando especialmente por su singularidad el nivel regional o iberoamericano. Es este nivel, que se concreta en términos operativos en las Cumbres Iberoamericanas y en el proyecto de conformación de un espacio común iberoamericano, el que proporciona a la política latinoamericana de España unas señas de identidad específicas que la diferencian de otras dimensiones de su política exterior. Es lo que hemos denominado la “iberoamericanidad” de la política exterior en general y de la política latinoamericana de España en particular (Arenal 2004a, pp. 6-7).

Todos los gobiernos que se han sucedido en España desde el siglo XIX han sido plenamente conscientes de esta especificidad, si bien han puesto en práctica políticas latinoamericanas muy diferentes en función de los distintos escenarios, de sus características ideológicas y políticas y de los objetivos que inspiraban su política exterior. Esa especificidad de la política latinoamericana explica en parte una de las características más significativas de esta política, con efectos negativos en la misma, que ha sido la especial atención que tradicionalmente se ha prestado por todos los gobiernos, con independencia de su signo político, a la dimensión iberoamericana o global de su relación con América Latina y la menor atención que se ha dedicado a las relaciones bilaterales con los países latinoamericanos (Malamud 2004).

Desde los inicios de la transición democrática, primero, los gobiernos centristas de Adolfo Suárez, y después los gobiernos socialistas de Felipe González, con distinto éxito, trataron de desarrollar una política activa, protagonista y relativamente autónoma de España en América Latina, que contribuyó decisivamente a reforzar la presencia española en la región y a mejorar la imagen internacional. Unas políticas que siempre buscaron afirmar los relativos márgenes de autonomía que en su actuación internacional tiene una potencia de las características de España (Arenal 1994). Esa búsqueda de autonomía tuvo siempre como condicionante que la reforzaba, especialmente con los gobiernos socialistas, la dimensión europea de la política exterior y como condicionante que reducía los márgenes de autonomía, la política de los Estados Unidos hacia la región.

La consecuencia de todo ello fue que la política latinoamericana de España estuvo y está marcada decisivamente por las contradicciones existentes, por un lado, entre la iberoamericanidad y la europeidad y, por otro, entre la iberoamericanidad y el atlantismo, presentes ambas en dicha política. La solución que se dé a esas dos contradicciones en base a las prioridades otorgadas a cada uno de los términos de las mismas marca de manera decisiva la política latinoamericana de España y consecuentemente de manera muy especial la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas, expresión máxima de esa iberoamericanidad que señalamos.

### *2.1. La política latinoamericana del gobierno de Aznar*

La política latinoamericana puesta en marcha por el gobierno de Aznar sólo se puede entender en el marco del cambio de modelo de política exterior que realiza dicho gobierno a partir especialmente de 2002. Ese nuevo modelo, caracterizado por la ruptura del consenso, la absoluta prioridad que se otorga a la relación transatlántica, concretada en el alineamiento incondicional con la Administración Bush, el debilitamiento de la dimensión europea, la pérdida de autonomía de las políticas mediterránea y latinoamericana y el debilitamiento del multilateralismo y de la primacía de la legalidad internacional (Arenal 2004b, pp. 73-78), marcará de forma decisiva, como es lógico, la política latinoamericana de España en todos sus niveles y dimensiones, incidiendo de forma especialmente significativa, como veremos, en el nivel regional o propiamente iberoamericano, es decir, en la política de España respecto de las Cumbres Iberoamericanas.

Con el gobierno de Aznar, ya desde 1996, como se puso de manifiesto en la política hacia Cuba, y de forma manifiesta desde 2002, con la mencionada consagración formal del alineamiento incondicional con la Administración Bush, cambia radicalmente la política latinoamericana seguida hasta entonces. Al concertar la actuación con los Estados Unidos y aparecer como un portavoz de dicha Administración en América Latina se pierden la relativa autonomía y las señas de identidad que tenía la política latinoamericana hasta ese momento, identificándose los intereses de España con los de la Administración Bush, y deteriorándose la imagen de España en dicha región (Arenal 2003a). Como consecuencia de esta nueva política, cuyas manifestaciones públicas más significativas se produjeron en las relaciones con México y Chile, a raíz de las presiones ejercidas para que se alineasen en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con las posiciones defendidas por la administración Bush respecto de Irak, se produjo una pérdida de sintonía y perfil político en las relaciones bilaterales con algunos de los principales países latinoamericanos, con los efectos negativos que ello tuvo para la propia política latinoamericana, para la imagen de España en la región y para el desarrollo y funcionamiento de las Cumbres Iberoamericanas.

Este cambio de política latinoamericana ni fue explicado a los países latinoamericanos, ni se entendió por los mismos, causando desconcierto en todos ellos y recelos en la mayoría, que no encontraban sentido y explicación al mismo.

A la contradicción ya existente en esa política desde 1986 entre la europeidad y la iberoamericanidad, difícilmente salvable, se añadía ahora con una renovada fuerza respecto del pasado la contradicción entre el atlantismo y la iberoamericanidad, que se solucionaba otorgando total prioridad al atlantismo, con lo que dicha política perdía definitivamente el rumbo propio y las señas de identidad que la habían caracterizado y España veía diluida su imagen en América Latina.

A un nivel concreto iberoamericano, ese alineamiento con los Estados Unidos en América Latina contribuyó a disminuir el sentido y utilidad de las Cumbres Iberoamericanas para los latinoamericanos. La imagen y los intereses de España en las mismas se identificaban más con los de los Estados Unidos, que con los de la propia España y Europa, lo que devaluaba ese mecanismo multilateral iberoamericano al que España y Portugal hasta entonces habían aportado unas señas de identidad propias y específicas, que eran las que habían proporcionado sentido a las Cumbres Iberoamericanas (Arenal 2003b, p. 33).

Ese cambio radical que introduce Aznar en la política latinoamericana se acompaña, además, también a nivel de las Cumbres Iberoamericanas, de la afirmación de un liderazgo hegemónico unilateral (Arenal 2004a, pp. 17-19), que no es sino reflejo del unilateralismo y de la ruptura del consenso en materia de política exterior que se había producido a nivel interno español. Del liderazgo hegemónico multilateral, basado en la búsqueda de concertación y consenso con los principales países latinoamericanos, que Aznar había practicado desde 1996, se pasa a actuar en términos unilaterales, poniendo en práctica una política de hechos consumados en relación a las Cumbres.

La consecuencia es que el gobierno de Aznar inicia una actuación hegemónica unilateral en el seno de las Cumbres Iberoamericanas, en concreto en las Cumbres de Bávaro (República Dominicana), en noviembre de 2002, y Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), en noviembre de 2003. Esa actuación consiste en presentar propuestas unilateralmente, sin buscar previamente el consenso y la concertación, con los efectos negativos que esta política tendrá desde el punto de vista del interés y utilidad de las Cumbres para los países latinoamericanos, que veían como el carácter ya de por sí eminentemente español de las Cumbres se acentuaba hasta extremos intolerables para algunos de dichos países.

La expresión más importante de este liderazgo hegemónico unilateral fue la propuesta de reforma de las Cumbres, que casi supone su refundación, presentada por Aznar en la Cumbre de Bávaro, de forma absolutamente unilateral, por sorpresa, sin buscar previamente el consenso y la concertación con otros países latinoamericanos, rompiendo lo que había sido una línea tradicional de actuación de España en las Cumbres Iberoamericanas desde su puesta en marcha en 1991. La propuesta presentada directamente en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, aunque fue aprobada dado el clima de cordialidad existente a dicho nivel político, suscitó importantes reticencias en algunos de los principales países latinoamericanos. Esas reticencias se manifestarán posteriormente en el marco de las reuniones de Coordinadores Nacionales en la negociación a la baja de los términos concretos de la reforma por parte de ciertos países latinoamericanos y en la propia actitud de los mismos respecto de la Cumbre de San José de Costa Rica.

También contribuyó a generar reticencias, en este caso, especialmente por parte de algunos países latinoamericanos pequeños, que todavía no habían organizado Cumbres Iberoamericanas, la invitación hecha por Aznar en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, de que la XV Cumbre Iberoamericana, a celebrar en 2005, tuviese lugar en España, para conmemorar el 30 aniversario del reinado de Juan Carlos I. Con esta nueva iniciativa,

que se saltaba el orden tácitamente establecido en la organización de Cumbres, Aznar pretendía, al igual que con las demás iniciativas apuntadas, reforzar el protagonismo español e impulsar la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas, que presentaba claros síntomas de agotamiento.

En este contexto de actuaciones españolas unilaterales en las Cumbres y alineadas con la Administración Bush en relación a América Latina se explica igualmente la creciente falta de sintonía personal de Aznar con algunos de los principales mandatarios latinoamericanos, que ha tenido incidencia negativa evidente en las relaciones entre España y ciertos países latinoamericanos con especial peso político en la región.

Esta política latinoamericana puesta en marcha por Aznar con los efectos negativos que, como acabamos de ver, ha tenido en el plano de las relaciones bilaterales y en relación a la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas, ha incidido, sin lugar a dudas, en la pérdida de interés de las mismas para muchos países latinoamericanos, explicando en parte el bajo perfil político y algunas de las deserciones que han caracterizado a la XIV Cumbre, celebrada en San José de Costa Rica, el 19 y 20 de noviembre de 2004.

## *2.2. La política latinoamericana del gobierno de Rodríguez Zapatero*

Si, como acabamos de ver, la política latinoamericana de Aznar sirve para explicar en una medida importante el relativamente bajo perfil político de la Cumbre de San José de Costa Rica, no se puede olvidar en ningún caso la responsabilidad que en este punto corresponde también al periodo de transición que se abre a raíz de las elecciones generales del 14 de marzo de 2004 en España y a la nueva política latinoamericana que pone en marcha el gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, surgido de dichas elecciones.

En primer lugar, es evidente que todo cambio de gobierno derivado de un proceso electoral trae siempre consigo un periodo de transición de un gobierno a otro que puede afectar negativamente a determinadas proyecciones exteriores de un Estado, como consecuencia de los ajustes que se realizan tanto a nivel de personal diplomático como especialmente a nivel de políticas. Estos efectos pueden ser aún más importantes si al cambio de gobierno se añade, como es el caso que nos ocupa, un cambio radical en la política exterior, como consecuencia de la redefinición de las prioridades que caracterizan las relaciones exteriores de España, que pasan de la noche a la mañana de estar situadas en la coordenada atlantista a colocarse en la coordenada europea.

En el caso concreto de la política latinoamericana de España, no hay duda de que ese periodo de transición mencionado, que ha coincidido, como hemos visto, con un momento que se puede calificar de constituyente a nivel de las Cumbres Iberoamericanas, ha tenido efectos negativos en relación a dichas Cumbres. Ello se ha puesto de manifiesto especialmente en las importantes reuniones de Coordinadores Nacionales celebradas en San José de Costa Rica, en abril, con un gobierno popular en funciones, y en mayo de 2005, con un gobierno socialista recién constituido, que han sido precisamente las que han fijado los términos definitivos del Convenio Constitutivo de la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB) y de los Estatutos de esa misma Secretaria General, en las que la representación y el papel de España han estado por debajo de los parámetros usuales.

En segundo lugar, y aquí la responsabilidad recae directamente en el gobierno socialista, parece claro que en la práctica no se ha prestado una atención especial a la política latinoamericana, en sus dimensiones bilateral y europea, como hubiese sido necesario, ni a la realización de la Cumbre de San José de Costa Rica hasta que la misma estaba ya a punto de celebrarse. Las manifestaciones generales realizadas tanto por el Presidente del Gobierno como por el ministro de Asuntos Exteriores, poco después de la formación

del nuevo gobierno, en relación a los nuevos planteamientos que van a caracterizar a la política latinoamericana, así como ciertas iniciativas puntuales anunciadas por Rodríguez Zapatero, que suponen un giro social significativo en dicha política, no se han acompañado en la medida necesaria de una actuación diplomática encaminada a hacerlas realidad.

La necesidad sentida por el gobierno de Rodríguez Zapatero de materializar con urgencia el cambio en la política exterior, concretado especialmente en la retirada de las Fuerzas Armadas españolas en Irak, en el abandono del alineamiento incondicional con la Administración Bush, en la prioridad otorgada a la coordinada europea, especialmente a la relación con Francia y Alemania, y en el restablecimiento de un relación de amistad y cooperación con Marruecos (Arenal 2004c), ha dificultado que se preste a la relación con América Latina la atención especial que requiere, después de los destrozos causados por la política de Aznar. Si a lo anterior unimos la atención preferencial que en un plano concreto el ministro de Asuntos Exteriores ha prestado a las relaciones con Europa, con el referéndum sobre la Constitución Europea en el horizonte, a la cuestión del Sahara Occidental y al conflicto israelí-palestino, comprenderemos las dificultades que, más allá de las palabras y de ciertos gestos significativos, han existido para que se pudiese articular realmente una política consistente y activa respecto de América Latina en los primeros meses de gobierno socialista.

Este hecho ha tenido efectos negativos para una Cumbre, la de San José de Costa Rica, que se celebraba sólo siete meses después de la constitución del gobierno, en un contexto muy condicionado negativamente por la política seguida por Aznar, que hemos explicado, y consecuentemente poco favorable ya de por sí para la propia dinámica multilateral de las Cumbres.

El gobierno socialista, por lo tanto, no ha dedicado suficiente atención en sus primeros meses a esa dimensión esencial de la política exterior española que es la política latinoamericana y no ha estado pendiente, como ha sucedido otras veces cuando las Cumbres se celebraban en países pequeños, con diplomacias poco profesionalizadas, de la preparación de la Cumbre de San José de Costa Rica con el fin de garantizar que la misma fuese un éxito desde todos los puntos de vista. Este hecho cobra aún mayor significado si se tiene en cuenta que era el estreno de Rodríguez Zapatero en dichas Cumbres.

La atención especial que se ha prestado a la Cumbre de San José, ya casi en las vísperas de su celebración, aunque ha permitido evitar algunas ausencias especialmente significativas, como las del Presidente de Argentina, Nestor Kirchner, mediante una gestión personal del don Juan Carlos I, y la del Presidente de México, Vicente Fox, por gestión personal del propio Presidente Rodríguez Zapatero, no ha sido suficiente para recobrar el perfil político que en términos generales ha caracterizado a anteriores Cumbres.

Las anteriores consideraciones no excluyen en ningún caso, como es lógico, la responsabilidad principal de la diplomacia costarricense en la preparación de la Cumbre y en el relativo fracaso de la misma a nivel de asistencias al más alto nivel, dado que Costa Rica era el país organizador y tenía una especial responsabilidad en el tema. Esta realidad, sin embargo, no elimina la responsabilidad española señalada, dado el especial protagonismo e interés que España ha tenido y tiene en las Cumbres Iberoamericanas desde sus inicios.

### **3. La creciente falta de interés de los países latinoamericanos por las Cumbres Iberoamericanas**

El segundo elemento que señalábamos al principio, que había convergido para explicar las ausencias de algunos mandatarios latinoamericanos a la Cumbre de San José de Costa Rica, hace referencia al cada vez menor interés que suscitan las Cumbres Iberoamericanas en América Latina.

El interés que suscitó a principios de los años noventa la puesta en marcha de las Cumbres en los países latinoamericanos se ha ido desvaneciendo con el paso de los años. Las Cumbres Iberoamericanas iniciaron con éxito su andadura en un nuevo escenario internacional marcado por el fin de la guerra fría y de la bipolaridad, que suponía el inicio de una nueva etapa en las relaciones internacionales y la configuración de un nuevo sistema mundial, que planteaba la necesidad de reubicarse en el mismo, buscando una mejor inserción internacional.

Este escenario, unido a la todavía entonces reciente incorporación de España y Portugal a la Comunidad Europea, al escaso desarrollo que aún tenía la diplomacia en la cumbre y a la necesidad sentida por los países latinoamericanos de diversificar sus relaciones internacionales, ayudó de manera importante a suscitar el interés inicial de los países latinoamericanos en las Cumbres, que vieron en las mismas una forma de reforzar sus relaciones internacionales.

Ese interés, sin embargo, ha ido disminuyendo progresivamente a medida que nos acercábamos al siglo XXI, como consecuencia de los cambios que se han producido en el escenario mundial, en el escenario latinoamericano y en el escenario de las relaciones entre España y América Latina, que ya hemos analizado, para alcanzar su punto más bajo a principios de este siglo.

En este sentido, por un lado, es evidente que la diversificación de las relaciones internacionales de América Latina que se ha producido a lo largo de la década de los años noventa del siglo XX, en relación especialmente a Europa y la región Asia-Pacífico, y la multiplicación de la diplomacia en la cumbre, han devaluado considerablemente a los ojos de los latinoamericanos el sentido y utilidad de las Cumbres Iberoamericanas en el actual escenario internacional. La proliferación de Cumbres con los principales actores internacionales, Cumbres Hemisféricas con los Estados Unidos y la perspectiva del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Cumbres Unión Europea-América Latina y la firma de Acuerdos de Asociación y Cumbres de la APEC con las perspectivas de futuro que suscita, centradas todas ellas en cuestiones políticas y económicas de primera importancia, forzosamente tenían que incidir negativamente en la dinámica de las Cumbres.

Por otro lado, es también patente que los intereses comunes implicados, especialmente de naturaleza política y cultural entre los países participantes en las Cumbres Iberoamericanas fueron desde el principio débiles y poco importantes en relación a los problemas y cuestiones políticas y económicas que más interesan a dichos países, dadas las limitaciones derivadas de la pertenencia de España y Portugal a la Unión Europea y de la pertenencia de los países latinoamericanos a diferentes mecanismo de integración y cooperación económica americanos.

No hay duda de que la incapacidad demostrada en la práctica por las Cumbres para abordar en su seno los intereses divergentes que existen desde un punto de vista económico entre España y Portugal y los países latinoamericanos, como consecuencia de la pertenencia de los primeros a la Unión Europea, ha debilitado de forma importante el interés por las mismas para los segundos. La contradicción señalada entre la



iberoamericanidad y la europeidad de la política latinoamericana de España se ha revelado hasta el momento actual difícilmente superable, no sólo en el fondo, sino también en la forma, lo que sin lugar a dudas ha contribuido también a debilitar el interés latinoamericano por las Cumbres Iberoamericanas. Esto ha sido especialmente manifiesto a partir de la puesta en marcha de las Cumbres Unión Europea-América Latina, que abrían la puerta para que los países latinoamericanos pudieran abordar conjuntamente los problemas de sus relaciones con la Unión Europea.

Igualmente se hizo evidente desde el principio que la operatividad práctica de las Cumbres, más allá de la puesta en marcha de una serie de programas de cooperación iberoamericanos y de la concertación política ante ciertas cuestiones internacionales, era poco relevante desde el punto de vista de los principales problemas y retos a los que tenían que hacer frente los latinoamericanos.

Finalmente, como últimos hechos explicativos del escaso interés de las Cumbres Iberoamericanas para los países latinoamericanos, ya apuntados anteriormente, hay que destacar otros dos hechos. Por un lado, el protagonismo y liderazgo español de las mismas, patente desde el principio, pero especialmente agudizado en los últimos años, como consecuencia del liderazgo hegemónico unilateral puesto en marcha por el gobierno de Aznar a partir de 2002, que ha incrementado las reticencias ya existentes de algunos países latinoamericanos respecto de las Cumbres. Por otro, el alineamiento incondicional con la Administración Bush de ese mismo gobierno, que, como se ha señalado, ha traído consigo un debilitamiento de las señas de identidad de las Cumbres Iberoamericanas y consecuentemente un menor interés de las mismas para América Latina.

Esta pérdida de interés de los países latinoamericanos por las Cumbres Iberoamericanas se manifiesta de forma clara cuando se analizan las ausencias a nivel de máximos mandatarios que se han producido no sólo en la Cumbre de San José de Costa Rica, sino también en anteriores Cumbres, como sucedió, por ejemplo, en la IX Cumbre celebrada en La Habana, en 1999, a la que no asistieron cinco mandatarios latinoamericanos (Argentina, Costa Rica, Chile, El Salvador y Nicaragua), aunque en este caso influyó decisivamente el hecho de que la Cumbre se celebrase en Cuba.

Fijémonos, sin embargo, en las ausencias de la Cumbre de San José de Costa Rica, que son las que han dado pie a afirmar el fracaso de dicha Cumbre y que en cualquier caso son muestra del escaso interés que suscitan entre los países latinoamericanos.

En el caso de Chile, aunque la ausencia de Ricardo Lagos se explica por su condición de organizador y anfitrión de la Cumbre de la APEC, no hay que olvidar que Chile no dudó en organizar dicha Cumbre en fechas prácticamente coincidentes con la de San José de Costa Rica, cuando ya estaban fijadas las fechas de celebración de esta última. Ello pone de manifiesto el poco interés que Chile atribuye a la Cumbre Iberoamericana, además de ser expresión sin lugar a dudas de las reticencias chilenas, agudizadas como consecuencia del liderazgo hegemónico unilateral de Aznar en las Cumbres Iberoamericanas anteriores. En el caso de Brasil, la no presencia de Luiz Inácio "Lula" da Silva se justificó por la visita de Vladimir Putin a ese país y la posterior presencia del mandatario brasileño en la Cumbre de la APEC, siendo evidente que en última instancia todo era una cuestión de ajustar agendas y de definir prioridades. En el caso de Perú, la ausencia de Alejandro Toledo se explicó también por su presencia en la Cumbre de la APEC, reiterándose de nuevo el escaso interés por las Cumbres Iberoamericanas.

Las presencias, aunque fuesen fugaces, de los presidentes de Argentina, Nestor Kirchner, y de México, Vicente Fox, en la Cumbre de San José de Costa Rica, para a continuación asistir a la Cumbre de la APEC en Santiago de Chile, demuestran que todo

era cuestión de organizar las agendas y en definitiva de sensibilidad e interés en la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas.

Casos diferentes son las ausencias del Presidente de Ecuador, Lucio Gutiérrez, inmerso en su país en un proceso de destitución por presuntos delitos de malversación de caudales públicos, de Fidel Castro, convaleciente de su accidente del pasado mes de octubre y ya ausente en las últimas Cumbres Iberoamericanas, del Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, obligado a permanecer en su país como consecuencia del atentado contra el fiscal de los procesos contra los opositores que apoyaron el golpe de 2002, y del Presidente de Portugal, Jorge Sampaio, por enfermedad, y del Primer Ministro portugués, Pedro Santana Lopes, inmerso en el debate presupuestario de su país.

En definitiva, en la Cumbre de San José de Costa Rica, por las razones señaladas, han convergido toda una serie de factores explicativos del bajo perfil político de la misma, a pesar de los importantes logros que se han producido a nivel institucional. Estos factores son clara expresión del escaso interés de los países latinoamericanos, del agotamiento experimentado por la dinámica de las Cumbres y de la delicada situación en que se encuentran en estos momentos.

El bajo perfil de la Cumbre de San José quedó aún más acentuado por contraste con el éxito del III Congreso Internacional de la Lengua Española, celebrado en Rosario (Argentina), al que asistieron también los Reyes de España, y con la resonancia mediática del Foro Asia-Pacífico para la Cooperación Económica (APEC), celebrado en Santiago de Chile, al que asistieron algunos de los principales mandatarios latinoamericanos, prácticamente en las mismas fechas que la Cumbre Iberoamericana.

#### **4. El proceso de creación de la Secretaría General Iberoamericana y su posible influencia en la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas**

Si, como acabamos de señalar, la Cumbre de San José de Costa Rica ha puesto de manifiesto el momento especialmente crítico que viven las Cumbres Iberoamericanas, es evidente también que paradójicamente en esa misma Cumbre se ha dado un salto cualitativo hacia adelante muy significativo en el proceso de institucionalización y reforzamiento de dichas Cumbres. El apoyo unánime de la Cumbre a la creación de la SEGIB, mediante el Convenio de Santa Cruz de la Sierra, y la aprobación del Estatuto de esa misma Secretaría General constituyen un hecho de especial relevancia desde el punto de vista de la dinámica de las Cumbres.

Se abre, en consecuencia, en estos momentos delicados, un horizonte de expectativas favorables para las Cumbres de cara a su futuro, correspondiendo a España en este sentido una especial responsabilidad no sólo como impulsora de las mismas, sino también muy especialmente como organizadora de la próxima Cumbre en Salamanca, en octubre de 2005.

Este proceso constituyente debe culminar con la designación del Secretario General Iberoamericano en la próxima Reunión Plenaria de Ministros de Relaciones Exteriores que se celebrará en Portugal, en el primer semestre de 2005.

La puesta en marcha de este proceso, que trata de rescatar a las Cumbres de su postración, se debe principalmente, como ya hemos señalado, a la iniciativa del gobierno de Aznar.

El punto de partida hay que situarlo en la propuesta de creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), a iniciativa española, pero consensuada

previamente con algunos de los principales países latinoamericanos, que fue acordada en la Cumbre Iberoamericana de Oporto, en 1998, y cuyo Protocolo y Estatutos fueron aprobados en la Cumbre de La Habana, en 1999, siendo operativa con sede en Madrid desde el año 2000. La SECIB, constituida con el objetivo de coordinar la cooperación iberoamericana, desbordó pronto el ámbito para el que había sido creada, realizando en su corta trayectoria una importante labor política como representante de las Cumbres.

#### *4.1. La Cumbre Iberoamericana de Bávaro (2002)*

El actual proceso, sin embargo, se inicia en la Cumbre de Bávaro, celebrada el 15 y 16 de noviembre de 2002, en la que Aznar presentó una nueva propuesta de reforma de las Cumbres, que suponía prácticamente su refundación, por el salto cualitativo que implicaba. Esta propuesta contemplaba conseguir una mayor cohesión interna, 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 SEGIB. Sin embargo, la necesidad y oportunidad de esta nueva propuesta, absolutamente necesaria si se quería evitar que las Cumbres acabasen fracasando, se vio empañada por el unilateralismo y el secretismo con el que se fraguó por parte de Aznar, sin buscar en ningún momento el consenso y la concertación con otros países latinoamericanos.

Esta nueva estrategia puesta en marcha por Aznar si, por un lado, permitió su aprobación sin problemas en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, cosa que no era segura en el caso de que se hubiera tratado de negociar previamente, por otro, debilitó considerablemente el proceso negociador posterior, al agudizar las reticencias y recelos ya existentes por parte de algunos países a la creación de una SEGIB y al protagonismo español.

También, a instancias del propio Aznar, y de nuevo sin consensuarlo con otros países latinoamericanos y muy especialmente con México, que se vio sorprendido por la iniciativa, cuando había sido hasta entonces uno de los apoyos principales de las iniciativas españolas, se encomendó a Fernando Henrique Cardoso, que cesaba poco después en su cargo de Presidente de Brasil, 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 presentar sus conclusiones en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, en noviembre de 2003.

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 experimentando la política exterior española, como consecuencia del alineamiento incondicional 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 potencias y de que él es un líder a nivel mundial, en condiciones de fijar unilateralmente la agenda de las Cumbres Iberoamericanas.

La propia dinámica adoptada por Cardoso en la conformación y en el funcionamiento de la Comisión no ayudó nada a moderar las reticencias ya existentes, sino que contribuyó a incrementarlas. Aunque la Comisión no se había planteado inicialmente en términos de representación gubernamental, acabó interpretándose en ese sentido, con lo que la no presencia en la misma ni de centroamericanos, ni andinos, ni de caribeños, suscitó nuevas reticencias e incrementó las existentes en relación al reforzamiento institucional de las Cumbres.

El Informe elaborado por la Comisión Cardoso se presentó, en octubre de 2003, en una Reunión Especial de Ministros de Relaciones Exteriores, que se celebró en Estoril, para tratar específicamente este tema. Sin embargo, después de la presentación del Informe y

del reparto del texto, prácticamente no se entró en la discusión a fondo del mismo. La consecuencia fue que el Informe se pasó casi sin discusión a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, pues en la reunión de Coordinadores Nacionales, que se celebró previamente a la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, ni se entró a discutir realmente el texto, ni se buscó expresamente un consenso en relación al mismo.

En este proceso de ocultismo, 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.

La propuesta más importante del Informe Cardoso, desde el punto de vista del reforzamiento de las Cumbres, resultado claro, en este caso, de la iniciativa española, era la creación de una 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.

#### *4.2. La Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz de la Sierra (2003)*

En este contexto, tal como estaba previsto, en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, celebrada los días 14 y 15 de noviembre de 2003, se presentó para su aprobación el Informe Cardoso y en concreto la creación de la SEGIB, en medio de las reticencias cada vez más serias de algunos países latinoamericanos.

Estas reticencias a su aprobación tal como se presentaba a la Cumbre eran lógicas. 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 Secretaría General, con la función política de ésta y con el aumento de gastos y burocracia. En última instancia, estas reticencias, ya presentes anteriormente, se habían ahora incrementado como consecuencia de la política seguidista respecto de la Administración Bush y unilateral que el gobierno Aznar estaba siguiendo en las Cumbres Iberoamericanas y enseguida empezarían a pasar factura en la propia dinámica que conducía a la puesta en marcha de la SEGIB.

Con todo, a pesar de estas reticencias, la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, después de que significativamente fuese Aznar y no Cardoso, quién aclarase algunas cuestiones relativas la SEGIB, aprueba por unanimidad el Informe que crea la mencionada Secretaría. Las cuestiones específicas más polémicas que hubo que explicar 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.

La tirantez en las relaciones entre Aznar y algunos mandatarios latinoamericanos alcanzó su punto culminante en esa Cumbre, como se puso de manifiesto, en el caso muy concreto de México, en la retirada precipitada, sin sentido y con cara seria de Aznar de la sesión fotográfica del encuentro entre el Rey, Aznar y el Presidente Fox.

La Cumbre de Santa Cruz de la Sierra supuso, en consecuencia, a pesar de la importante rebaja de contenidos políticos a que se somete a la SEGIB, en relación a la propuesta inicial, un éxito político de José María Aznar, que vio como, en la última Cumbre a la que asistía como Presidente de Gobierno, se aprobaba al menos en parte uno de sus objetivos más ambiciosos a nivel iberoamericano.

En concreto, después de una deficiente negociación española y una cierta improvisación boliviana, ante las reticencias existentes, se aprobó, con la firma de los Jefes de Estado y de Gobierno, el llamado “Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra”. Se trataba de una especie de acuerdo marco o acuerdo de mínimos, que establecía los puntos básicos que deberían inspirar el proceso de creación de la SEGIB, sin entrar en detalles, que quedaban condicionados a una negociación posterior. Como anexo al mismo se acompañaba el Informe Cardoso, que contenía una propuesta de Convenio. En el Acuerdo se establece que la Secretaría *Pro Tempore* de Bolivia y la Secretaría *Pro Tempore* de Costa Rica, cuando asumiese esas funciones, recibirían las sugerencias de los gobiernos “con respecto a la definición de las funciones y competencias de la Secretaría General, al objeto de que su Estatuto pueda ser aprobado en la XIV Cumbre Iberoamericana que se celebrará en San José de Costa Rica en 2004”.

Las funciones de la SEGIB, que constituían el punto clave, se acuerda, en consecuencia, que pasen a establecerse en el Estatuto de la SEGIB, cuya aprobación se dejaba para la Cumbre de San José de Costa Rica, en noviembre de 2004, con el fin de dar mayor tiempo a las negociaciones diplomáticas sobre las mismas y abrir la posibilidad de que los Estados miembros formularan sugerencias al respecto.

En definitiva, el déficit de participación de los países latinoamericanos en la elaboración de las conclusiones del Informe Cardoso, que se somete a la consideración de la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, se tratará, por lo tanto, de subsanar *a posteriori*, mediante la apertura de negociaciones en las reuniones de Coordinadores Nacionales. En esas dos reuniones, una ordinaria, en abril, y otra extraordinaria, en mayo de 2005, celebradas ambas en San José de Costa Rica, se rebajará significativamente, como veremos, el perfil político de las funciones de la SEGIB y de las atribuciones del Secretario General a instancias de algunos países latinoamericanos, especialmente Cuba, Venezuela y México, que, por razones diferentes, tratan de pasar factura al protagonismo unilateral y al seguidismo respecto de la Administración Bush de Aznar. En esta rebaja influirá también, como ya se ha señalado, el bajo perfil de la representación española en dichas reuniones, que se corresponde con un gobierno en funciones en el caso de la primera y un gobierno recién constituido en la segunda.

Esta rebaja sustancial aparece con absoluta claridad cuando se compara la propuesta de Convenio que acompaña al Acuerdo de Santa Cruz mencionado y el texto definitivo del Convenio de Santa Cruz de la Sierra Constitutivo de la SEGIB y del Estatuto de dicha Secretaría General, resultado de la revisión y renegociación que tiene lugar en las dos reuniones de Coordinadores Nacionales mencionadas.

Los principales puntos en los que se constata esta negociación a la baja son los siguientes:

- (a) Funciones de la SEGIB. Mientras que en la propuesta inicial se establece, entre otras, la de fomentar el diálogo político, institucional y de cooperación entre los Estados miembros (art. 3), en el texto definitivo las funciones se trasladan al Estatuto de la SEGIB, resaltándose simplemente que su misión es la dar “apoyo institucional, en estrecha coordinación con la Secretaría *Pro Tempore*, a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno y a las demás instancias de la Conferencia Iberoamericana” (art. 3). Por su parte, todas las funciones que enumera detalladamente el Estatuto (art. 2) responden a ese carácter de órgano de apoyo a la Secretaría *Pro Tempore* señalado. Desaparecen, en consecuencia, en la negociación las limitadas funciones políticas, que se atribuían a la SEGIB, así como cualquier atisbo de autonomía política que pudiera derivarse de la función citada, reduciéndose su papel, como señala el Estatuto, a la mencionada condición de “órgano permanente de apoyo institucional, técnico y administrativo

a la Conferencia Iberoamericana” (art. 1 Estatuto).

- (b) Comité Permanente de Coordinación. La propuesta inicial preveía, siguiendo un formato usual en el funcionamiento de las organizaciones internacionales, la creación de un Comité Permanente de Concertación, constituido, bien por los Embajadores de los Estados miembros acreditados en el país sede de la SEGIB, bien por los Coordinadores Nacionales, con reuniones mensuales y eventualmente extraordinarias. Este Comité tenía como función, además de la de hacer el seguimiento de las instrucciones emanadas de la Cumbre y de la reunión de Cancilleres, “examinar las cuestiones suscitadas por cualquiera de sus componentes” (art. 5). Se trataba, por lo tanto, de un órgano de perfil eminentemente político, destinado a proporcionar visibilidad y continuidad al proceso de concertación política iberoamericano y, consecuentemente, a facilitar el que las Cumbres Iberoamericanas pudiesen actuar de forma continuada con voz propia en el escenario mundial. Este órgano político desaparece en el texto definitivamente aprobado, perdiendo las Cumbres un mecanismo capital desde el punto de vista de su operatividad como actor internacional.
- (c) Secretarios Adjuntos. La propuesta preveía la existencia de dos “Secretarios Generales Adjuntos (Disposición Transitoria Tercera), que en el texto definitivo se convierten simplemente en “Secretario Adjunto” y “Secretario para la Cooperación Iberoamericana” (art. 5 Convenio), eliminándose la condición de “Generales”. Con ello, siguiendo la línea de negociación a la baja, se busca eliminar, como ya se ha apuntado, cualquier atisbo de perfil político en dichos cargos.
- (d) Entrada en vigor del Convenio y enmiendas. Finalmente resulta significativa la mayor dificultad que se introduce como consecuencia de la negociación, en orden a la entrada en vigor del Convenio, que pasa de cinco en la propuesta inicial (Disposición Transitoria Segunda) a siete ratificaciones en el texto definitivo aprobado (art. 10), y, por el contrario, la mayor facilidad que se introduce en el procedimiento de enmiendas, que de necesitar ser propuestas por al menos cinco Estados partes (art. 9), pasan a poder ser presentadas por cualquier Estado parte (art. 11).

La consecuencia de esta negociación a la baja será que el Convenio de Santa Cruz de la Sierra constitutivo de la SEGIB, en su redacción final, dibuja un organismo internacional que supone, sin lugar a dudas, un importante avance desde el punto de vista de la operatividad de las Cumbres respecto de la SECIB, pero que, sin embargo, ha visto como se reducía significativamente su dimensión y alcance políticos en relación a lo que eran los planteamientos iniciales propuestos por el Informe Cardoso, como consecuencia de las reticencias de algunos Estados latinoamericanos, que hemos explicado.

Entre los objetivos que establece el Convenio Constitutivo de la SEGIB destaca, sobre todo, el de “contribuir al fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana y asegurarle una proyección internacional” (art. 2). La sede de la SEGIB, que sucede a la SECIB a todos los efectos (Disposición Transitoria Segunda), se fija en Madrid (art. 1).

#### *4.3. La Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004)*

En el especial contexto que hemos explicado, marcado por las políticas latinoamericanas desarrolladas, primero, por Aznar y, después, Rodríguez Zapatero, por el desinterés y reticencias de muchos países latinoamericanos y por el salto cualitativo hacia la institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas que supone la creación de la SEGIB, se celebró la Cumbre de San José de Costa Rica, los días 19 y 20 de noviembre de 2004.

Una Cumbre marcada, en una medida importante, como hemos visto y explicado, por las ausencias de algunos significados mandatarios iberoamericanos, que han deslucido la celebración de dicha Cumbre, contribuyendo a acrecentar la sensación de agotamiento de las mismas.

La realidad de las ausencias, algunas de ellas explicables, en función de las causas de fuerza mayor que se hicieron presentes, y otras no tanto, por cuanto que se trataba de una cuestión de prioridades y en algún caso de agendas, sirvió para que la crispación y el enfrentamiento radical que caracteriza a la política interna española se hiciese presente de nuevo en una de las dimensiones de la política exterior, que hasta ahora afortunadamente había permanecido al margen de las luchas partidistas, como son las Cumbres Iberoamericanas. La utilización partidista de la Cumbre de San José por el Partido Popular, con intervención personal de su Secretario General, Mariano Rajoy, para atacar al gobierno de Rodríguez Zapatero y resaltar el “fracaso” de su política exterior y en concreto latinoamericana, señalando que a la Cumbre “no había ido ni el Tato”, constituye una novedad, que demuestra hasta que nivel puede llegar la estrategia de crispación del Partido Popular. Esta crítica introduce importantes interrogantes en cuanto a la necesaria consideración de la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas, que se encuentran en estos momentos en una compleja situación, como una política de Estado, ajena a los intereses partidistas, y en cuanto a las posibilidades de que a corto plazo, e incluso a medio plazo, se logre el necesario y urgente consenso en materia de política exterior. Es evidente que mientras la lucha política continúe presente en lo que son las líneas maestras claves de la política exterior española va a ser difícil garantizar el éxito de la Cumbre de Salamanca en octubre de 2005.

Calificar de fracaso la Cumbre de San José y, en consecuencia, la política latinoamericana del Gobierno de Rodríguez Zapatero, es excesivo a todas luces. En todo caso, el menor perfil político que tuvo la Cumbre, más allá de algunas ausencias justificadas, hay que atribuirlo en una parte importante a los crecientes recelos y reticencias que había suscitado la política latinoamericana de Aznar en los dos últimos años y al consiguiente desistimiento de algunos países latinoamericanos respecto de un proceso, el de las Cumbres Iberoamericanas, que, además de no presentar excesivo interés, se identificaba principalmente con una España que había venido actuando hegemónica y unilateralmente.

Más allá del impacto negativo que el período de transición en el paso desde el gobierno popular al gobierno socialista y que la escasa atención prestada en la práctica por el gobierno de Rodríguez Zapatero a la política latinoamericana hayan podido tener, está claro que la Cumbre de San José ha servido para que el gobierno socialista restaure un clima positivo de cooperación política con algunos países latinoamericanos, que se había roto como consecuencia de la política latinoamericana de Aznar.

En este sentido, la presencia del presidente de México, Vicente Fox, en la Cumbre, aunque fuese fugaz, permitió reafirmar el compromiso de dicho país con la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas, restableciendo una concertación con España que ha sido y puede ser fundamental para la consolidación de este mecanismo multilateral iberoamericano. No hay que olvidar que México, como consecuencia del unilateralismo y seguidismo de Aznar señalado, había pasado de ser uno de los pilares de las Cumbres a transformarse en uno de los países que mayores dificultades ponía a la creación de una SEGIB fuerte y operativa políticamente. También la asistencia del presidente de Argentina, Nestor Kirchner, que inicialmente no pensaba estar presente, hay que interpretarla como una muestra de sintonía política con la política latinoamericana que plantea Rodríguez Zapatero y un apoyo al proceso de reforma de las Cumbres.

Sin lugar a dudas, el resultado más significativo de la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica, celebrada el 19 y 20 de noviembre de 2004, ha sido la aprobación del Estatuto de la SEGIB, tal como se había acordado en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra. Un Estatuto alejado, sin embargo, del perfil político que se había pretendido por España y que en una medida importante había recogido el Informe Cardoso.

Este hecho aparece claramente, como hemos visto, en las funciones que se atribuyen a la SEGIB, todas ellas expresamente subordinadas a la estructura institucional de las Cumbres Iberoamericanas, sin que quede prácticamente resquicio alguno para una mínima autonomía política.

En cualquier caso, la creación de la SEGIB, en cuanto que refuerza considerablemente la operatividad de las Cumbres, a través una estructura formada por un Secretario General, un Secretario Adjunto y un Secretario para la Cooperación Iberoamericana, y proporciona una mayor visibilidad política a las mismas, como consecuencia de su carácter permanente, supone un paso adelante muy importante en el camino que puede llevar a su revitalización.

Que duda cabe que, en última instancia, con independencia de las funciones que se han establecido en el Estatuto, el auténtico y real perfil político de la SEGIB vendrá dado por la personalidad y objetivos que se plantee la persona que sea designada como Secretario General. Caso de que, como es casi seguro, lo sea el actual Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, presente en la Cumbre de San José, no hay duda de que la SEGIB adquirirá un perfil político elevado. Su nombramiento, junto con los de Secretario Adjunto y Secretario para la Cooperación Iberoamericana, está previsto se realice en la Reunión Plenario de Ministros de Relaciones Exteriores que se celebrará en Portugal en el primer semestre de 2005.

Al mismo tiempo que la aprobación del Estatuto de la SEGIB, la Cumbre de San José de Costa Rica ha continuado con la dinámica tradicional de las Cumbres, en cuanto foro de concertación política y cooperación multilateral iberoamericana, aprobando una Declaración Final y toda una serie de Comunicados Especiales, que presentan algunas pequeñas novedades respecto de Cumbres pasadas.

En este sentido, las dos novedades generales más significativas son, por un lado, siguiendo en este caso una recomendación del Informe Cardoso, la reducción de la extensión y de la excesiva carga retórica que tenían las Declaraciones Finales de las Cumbres anteriores, ofreciéndonos una Declaración de San José mucho más concreta y precisa a nivel de reafirmación de principios y compromisos, y, por otro, un mayor acento en las cuestiones y problemas sociales característicos de la actual sociedad mundial, consecuencia del giro social que se manifiesta en muchos gobiernos latinoamericanos y que también caracteriza a la política exterior y en concreto a la política latinoamericana del gobierno de Rodríguez Zapatero.

En un plano más concreto, la Cumbre ha supuesto también, como se consagra en su Declaración Final, el reforzamiento de la apuesta de los países iberoamericanos por el multilateralismo, el respeto del Derecho Internacional, y consecuentemente por el respeto de la soberanía y la igualdad jurídica de los Estados, el principio de no intervención, la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza y el respeto a la integridad territorial, la solución pacífica de las controversias y la protección y promoción de los derechos humanos, marcando de esta manera distancia con la política internacional de la Administración Bush.

En el tema relativo a las Naciones Unidas se apuesta por una reforma amplia e integral que les permita cumplir adecuadamente con sus propósitos y principios, pero no se



hacen propuestas concretas, como consecuencia de las posiciones encontradas de Brasil y México en relación a la ampliación del Consejo de Seguridad.

Igualmente se acuerda contribuir a la consecución de las metas aprobadas en la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo, así como al logro de un sistema multilateral de comercio con mayor equidad y al éxito de la Agenda de Desarrollo de Doha. Se respalda también la “Declaración de Nueva York sobre la Acción contra el Hambre y la Pobreza”, apoyando las actividades del Grupo de los Cuatro (Brasil, Chile, Francia y España), y asumiendo el compromiso de elaborar una agenda iberoamericana de lucha contra el hambre y la pobreza extrema.

Se reitera una vez más el rechazo a la aplicación unilateral y extraterritorial de leyes y medidas contrarias al Derecho Internacional, como la Ley Helms-Burton, exhortando al gobierno de los Estados Unidos a que ponga fin a su aplicación.

Como viene siendo habitual, la Declaración hace especial hincapié en la cooperación iberoamericana, pilar fundamental en el proceso de construcción del espacio común iberoamericano, que se espera sea impulsada por la creación de la SEGIB. En este punto, además de hacerse referencia a los 18 Programas de Cooperación Iberoamericana actualmente en marcha, se apuesta por la búsqueda de fuentes de financiación adicionales y por la participación de otros actores sociales, exhortando a los países desarrollados a que cumplan el compromiso de destinar el 0,7% del Producto Interior Bruto a la Ayuda Oficial al Desarrollo. Especial interés tiene en este punto, por cuanto que incide en una preocupación creciente de los países latinoamericanos a verse preteridos en la cooperación al desarrollo por su condición de países de renta media, a pesar de las enormes desigualdades que existen en la distribución de la riqueza en los mismos, el Comunicado especial sobre la Cooperación al desarrollo con países de renta media, en la que se insta a los países desarrollados y organismos internacionales a reforzar su cooperación con los países de esa condición.

El tema monográfico de la Cumbre era “Educar para Progresar” y, consecuentemente, una parte importante de la Declaración de San José se centra en ese tema, apostando por potenciar la cooperación iberoamericana en materia de educación.

En este punto, por su alcance y novedad, hay que destacar la propuesta de conversión de un porcentaje de los servicios de la deuda por inversión en los sistemas educativos, que se tratará de llevar a la práctica en una Conferencia internacional convocada por España en 2005, que tendrá como objetivo diseñar el procedimiento para convertir los servicios de la deuda externa en programas de desarrollo educativo. La idea, lanzada hace un año por el ministro de Educación de Argentina, Daniel Filmus (Malamud y Mallo 2004), fue presentada ya por Rodríguez Zapatero en su intervención ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2004, encontrando inmediato eco en la Cumbre de San José de Costa Rica.

En lo relativo a los Comunicados Especiales de la Cumbre, además de los ya mencionados, destaca el que recoge la solicitud, ya expresada en las Cumbres de Bávaro y Santa Cruz de la Sierra, dirigida a España y Portugal, para que trasladen a las instancias competentes de la Unión Europea la preocupación y oposición latinoamericana a determinados aspectos de la Política Agrícola Común, y en concreto a las subvenciones a la producción y exportación de productos agrícolas y agroindustriales por afectar seriamente a las economías de los países latinoamericanos.

Destaca también el Comunicado sobre Haití, en cuanto que supone que por primera vez, las Cumbres se ocupan expresamente del proceso de estabilización y reconstrucción de un país no iberoamericano, manifestando la voluntad de contribuir a la superación de los

problemas de seguridad y violencia y al desarrollo político, económico y social de dicho país. Esta voluntad hecha ya en parte realidad en la importante presencia de distintas Fuerzas Armadas Iberoamericanas en la Misión de las Naciones Unidas de Estabilización de Haití (MINUSTAH, impulsada por Brasil y Chile y en la que participan 200 efectivos españoles, constituye un paso adelante de especial importancia en materia de cooperación militar iberoamericana al constituir un precedente de una posible Fuerza Iberoamericana de Paz.

La idea de una Fuerza Iberoamericana de Paz que actuase en casos de crisis internacionales, siempre bajo los auspicios de las Naciones Unidas, planteada por Rodríguez Zapatero, ya había sido acariciada por Aznar, con planteamientos diferentes, a través de la formación de la Brigada Plus Ultra desplegada en Irak, en la que participaron Fuerzas Armadas de España, República Dominicana, Honduras y El Salvador.

Hay que destacar igualmente, entre los Comunicados Especiales, el de apoyo a la "Alianza de Civilizaciones" propuesta por Rodríguez Zapatero en la última Asamblea General de las Naciones Unidas, exhortando al Secretario General de las Naciones Unidas para que establezca un grupo de alto nivel que empiece a trabajar sobre la misma. El apoyo de la comunidad iberoamericana a esta propuesta refuerza notablemente su puesta en práctica.

La condena y la lucha contra el terrorismo, presente tradicionalmente en las Cumbres Iberoamericanas, y que durante el gobierno de Aznar había generado tensiones con Cuba por la negativa de ésta a condenar expresamente el terrorismo de ETA, ha vuelto a ser objeto de un Comunicado Especial, en el que de nuevo ha hecho acto de presencia el régimen cubano. La pretensión cubana de que se hiciese una expresa condena del indulto concedido por la ex presidenta panameña Mireya Moscoso a cuatro terroristas acusados de preparar un atentado contra Fidel Castro durante la X Cumbre Iberoamericana, celebrada en 2000 en Panamá, enrareció el ambiente, si bien finalmente la mediación de España logró una solución de consenso. En concreto, se reafirma la voluntad iberoamericana de cooperar en la lucha contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, pero se recalca, para marcar diferencias con otros planteamientos, que con estricto apego al Derecho Internacional, a las normas internacionales de protección de los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Al mismo tiempo, en relación a la petición cubana, en línea con la posición del actual gobierno panameño de Martín Torrijos, se repudia la liberación por el anterior gobierno panameño de los cuatro terroristas señalados, aunque sin mencionar a los anteriores gobernantes.

Finalmente, entre los Comunicados Especiales destaca el de apoyo a la Red Iberoamericana de Cooperación Judicial, constituida a finales de octubre de 2004, en Cartagena de Indias, con ocasión de la Reunión de Responsables Iberoamericanos en temas de Justicia. Esta red, como expresamente se señala, nace con el objetivo de construir un espacio iberoamericano de libertad, justicia y seguridad.

Sin lugar a dudas, el marcado perfil social de la Declaración de San José, como ya hemos apuntado, refleja las prioridades no sólo de muchos gobiernos latinoamericanos, sino también el marcado giro social que caracteriza a la política latinoamericana puesta en marcha por el gobierno de Rodríguez Zapatero.

Otro punto significativo de esta Cumbre ha sido la aprobación de la adhesión de Andorra como nuevo miembro, abriéndose una dinámica nueva, la de posibles nuevas incorporaciones, que ya había planteado el Informe Cardoso, al fijar expresamente los requisitos que deben cumplir los países aspirantes, consistentes en ser Estados soberanos, pertenecer al espacio geográfico iberoamericano y tener el portugués o el español como lengua oficial. La admisión de Andorra, que cumple esos criterios, se ha

hecho con dos condiciones. La primera, que deberá estar representada por su Jefe de gobierno y no por sus Jefes de Estado o Co-príncipes, el Presidente de Francia y el Obispo de la Seo de Urgell, y la segunda, que deberá asumir el acervo cultural de las Cumbres, lo que supone participar necesariamente en español o portugués.

En el plano concreto de la concertación política, la Cumbre, como había venido siendo habitual en las celebradas anteriormente, ha servido para que los países iberoamericanos asuman posiciones comunes, concierten su actuación ante ciertos asuntos internacionales e internos que les afectan, y solucionen algunas de las controversias existentes entre los mismos. En esta línea, además de los puntos mencionados al pasar revista a algunos de los Comunicados Especiales, hay que destacar también el Comunicado Especial de apoyo a la candidatura de Zaragoza para acoger la Exposición Internacional de 2008, la reunión de presidentes centroamericanos, que permitió refrendar la candidatura del ex presidente salvadoreño para la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, y la aproximación en el conflicto entre Cuba y Panamá, que permitirá un próximo restablecimiento de las relaciones diplomáticas plenas.

## **5. El reto de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca en 2005**

Como decíamos al principio y acabamos de ver, al considerar conjuntamente la política latinoamericana seguida por España en los últimos tiempos, el cada vez menor interés que muestran los países latinoamericanos y el impulso que supone la creación de la SEGIB, el escenario en el que se encuentran en estos momentos las Cumbres es difícil, contradictorio y complejo, estando en juego el futuro de las mismas.

En ese escenario, España, principal impulsora de las Cumbres y responsable de la organización de la próxima Cumbre Iberoamericana en Salamanca, en octubre de 2004, tiene un especial responsabilidad de cara a su futuro, pues del tipo de política latinoamericana, bilateral y regional, que se siga, del protagonismo que adopte en relación a la dinámica actualmente en marcha de las Cumbres y de los pasos concretos que articule en orden a asegurar el éxito de la Cumbre de Salamanca, va a depender en una medida importante que el proceso de las Cumbres vuelva a cobrar fuerza y suscitar el interés de los países latinoamericanos y consecuentemente supere la difícil situación que ha vivido en los últimos tiempos.

El primer reto que se le plantea al gobierno socialista hace referencia sin lugar a dudas a la necesidad de articular una nueva política latinoamericana. Esta nueva política debe estar alejada de alineamientos incondicionales, que hacen desaparecer los relativos márgenes de autonomía de dicha política y siempre son negativos para los intereses de España en América Latina, y debe plantearse en términos globales e integrales, que tomen en consideración todos los niveles, desde el bilateral al regional, y todos los sectores de actividad y actores involucrados.

Si en relación al primer punto señalado el cambio es ya una realidad y a nivel de declaraciones formales el Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero ya ha manifestado reiteradamente su intención de llevar adelante una política latinoamericana, basada en la concertación y en un planteamiento global, no sucede así en la práctica respecto del segundo punto, pues no existe todavía un Plan Marco para América Latina, ni hay planes-país, que atiendan a las especificidades de cada uno de los países latinoamericanos.

No basta con la mejor sintonía política que existe actualmente entre el gobierno socialista y la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos, a pesar de la importancia que la misma tiene tanto desde el punto de vista bilateral como iberoamericano. Es necesario

recuperar al alto perfil y la intensidad política que en otros momentos tuvieron las relaciones bilaterales entre España y los países latinoamericanos y que las mismas respondan a un Plan Marco para América Latina, que defina con claridad y realismo los objetivos y medios generales de dicha política y a unos planes-país, que establezcan los objetivos y medios a nivel bilateral. Mientras no se definan y articulen en la práctica dichos planes, la política latinoamericana continuará siendo eminentemente reactiva a nivel bilateral, sin incidir de manera consistente en el nivel regional o iberoamericano, es decir, en la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas. Es evidente que políticas bilaterales sólidas, globales y coherentes contribuirán decisivamente a incrementar el interés de los países latinoamericanos por las Cumbres Iberoamericanas.

El segundo reto se refiere al protagonismo que España debe adoptar en las Cumbres Iberoamericanas, pues ya hemos visto la influencia decisiva que el mismo tiene en su desarrollo y en la actitud que los países latinoamericanos adoptan respecto de las mismas. En este punto, sobre la base de que de momento las Cumbres Iberoamericanas no pueden entenderse sin un cierto liderazgo de España, es evidente que es necesario abandonar la política de liderazgo hegemónico unilateral, practicada por Aznar, a partir de 2002, cuyos efectos negativos hemos visto. Es necesario proceder con urgencia a articular una política de "liderazgo compartido" (Arenal 2004a, p. 27), con Portugal y algunos de los principales países latinoamericanos en relación a la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas, que permita consolidar y hacer operativa la recién creada SEGIB, desespañolizar las Cumbres y reforzar su dinámica.

Hay que poner, por lo tanto, en práctica una estrategia de liderazgo compartido, basado en la búsqueda de implicación de los demás países latinoamericanos en el funcionamiento de las Cumbres, mediante la concertación con los mismos del desarrollo de las mismas, sobre la base de una 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.

En directa relación con el reto anterior, hay que plantear, a través de esa nueva estrategia y en línea con la nueva SEGIB, la cuestión de la naturaleza política y consecuentemente de la agenda de trabajo de las Cumbres (Malamud y Mallo 2003). 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 los Estados Unidos. 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.

Al mismo tiempo, en esta misma línea de reforzar la agenda de trabajo de las Cumbres, se deberían incluir en la misma nuevos temas que hasta ahora han quedado al margen de las mismas, pero que tiene un especial interés a nivel iberoamericano, como, por poner un ejemplo, la defensa y promoción del español en el mundo, informando en las Cumbres de las políticas seguidas en este terreno por los Estados miembros y tratando de concertar determinadas actuaciones a través de las instituciones nacionales ya existentes, como es el Instituto Cervantes en el caso de España. El éxito del reciente

Congreso Internacional de la Lengua Española, celebrado en Rosario, en noviembre de 2004, expresa mejor que cualquier otro argumento esa necesidad.

Ahora, una vez asentada la SEGIB a partir de la Cumbre de Salamanca y con el apoyo de la propia Secretaría General, ha llegado el momento de estudiar la oportunidad de este cambio, que la dinámica de las Cumbres vienen imponiendo, con los interrogantes de todo tipo que supone. Consagrar estas nuevas realidades supondría formalizar un cambio de modelo, que con toda seguridad serviría para reforzar el interés de los países participantes.

Sólo desde este nuevo planteamiento político las Cumbres serán realmente un mecanismo de concertación política iberoamericano útil desde la perspectiva latinoamericana. Con ello las Cumbres se percibirán en mayor medida como una empresa común iberoamericana y aumentará el interés de los países latinoamericanos en las mismas.

Finalmente, el tercer reto que se plantea es el relativo a la organización de la Cumbre de Salamanca, por parte de España. Esta organización no sólo va a ser con toda seguridad un magnífico *test* para evaluar el alcance real de la política latinoamericana del gobierno socialista, puesto que en su organización se van a hacer presentes las intenciones de dicho gobierno en relación a América Latina, sino que además exige la articulación de los pasos necesarios para que dicha Cumbre sea un éxito, pues la misma es un pilar clave de la política latinoamericana.

En este punto, hay que recuperar el espíritu que animó la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas a principios de los años noventa del siglo XX y, en concreto, la organización de la Cumbre de Madrid en 1992. El reto que constituyó 1992 para la política latinoamericana, que trajo consigo una profundización e intensificación de las relaciones con América Latina a todos los niveles y ámbitos, con el fin de llegar a dicha fecha en condiciones óptimas, debe volver a hacerse presente en relación a la Cumbre de Salamanca, en octubre de 2005. Una cierta dosis de ambición e ilusión política, alejada por supuesto de planteamientos hegemónicos y unilaterales, debe hacerse presente de nuevo en la política latinoamericana, de forma que ésta remonte de una vez el vuelo.

No sólo hay que dar los pasos necesarios a nivel político-diplomático para garantizar que la celebración de la Cumbre sea un éxito, lo que en sí mismo es clave y sin lugar a dudas se va a conseguir después de la experiencia de la Cumbre de San José de Costa Rica, sino que también hay que aprovechar la ocasión de que la Secretaría *Pro Tempore* de las Cumbres reside en España para acompañar la preparación y celebración de la Cumbre de toda una serie acciones, políticas, sociales y culturales, en América Latina y España, que permitan hacer visibles las Cumbres ante las sociedades iberoamericanas, que hasta ahora han vivido al margen de las mismas. Estas acciones deben estar basadas en la concertación con los principales países iberoamericanos.

Si las Cumbres tienen como objetivo principal la progresiva articulación de un espacio común iberoamericano hay que empezar a plantearse que el mismo no es sólo político-diplomático, sino también económico, social y cultural, integrando esas dimensiones básicas y a sus actores, como hemos apuntado, en la agenda de las mismas.

En esta tarea el gobierno español debería contar muy especialmente con la actual SECIB y, una vez constituida, con la SEGIB, en cuanto expresión permanente de ese espacio común iberoamericano, como forma de hacer realidad la voluntad de concertación con los demás países iberoamericanos y de ir desespañolizando las Cumbres Iberoamericanas.

El trabajo y la responsabilidad que en este sentido tiene ante sí la Administración española y muy especialmente el Ministerio de Asuntos Exteriores, en un año en el que además se celebra, en noviembre, la Cumbre Euro-Mediterránea en Barcelona, es enorme, pero fundamental para recuperar el perfil político de la política latinoamericana y asegurar la revitalización de las Cumbres Iberoamericanas como mecanismo multilateral iberoamericano de interés para todos los países participantes. Pero tampoco es menor la responsabilidad que en relación a este punto, y muy en concreto respecto del éxito de la Cumbre de Salamanca, corresponde al Partido Popular, que debería volver a considerar las líneas maestras de la política latinoamericana como una política de Estado, dejando fuera del juego político partidista la celebración de dicha Cumbre y apostando sin reticencias por el éxito de la misma.

***Celestino del Arenal***

*Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.*

**Referencias bibliográficas**

- Arenal, Celestino del (1994), *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Ed. Complutense.
- Arenal, Celestino del (2003a), "Estados Unidos y la política latinoamericana de España", *Política Exterior*, vol. XVII, nº 93, pp. 183-193.
- Arenal, Celestino del (2003b), "La política española hacia América Latina en 2002", *Anuario Elcano. América Latina 2002-2003*, Real Instituto Elcano, pp. 14-41.
- Arenal, Celestino del (2004a), *¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas?*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 2004/12, 28/VI/2004.
- Arenal, Celestino del (2004b), "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 (2004c), "La política exterior del gobierno socialista", *Política Exterior*, vol. XVIII, nº 100, pp. 111-126.
- Malamud, Carlos (2004), "España y América Latina. Lo global y lo bilateral", *Política Exterior*, vol. XVIII, nº 102, pp. 13-24.
- Malamud, Carlos, y Mallo, Tomás (2003), *La XIII Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz de la Sierra: algunos pasos significativos en la consolidación del sistema iberoamericano*, Análisis del Real Instituto Elcano, nº 155/2003, 31/XII/2003.
- Malamud, Carlos, y Mallo, Tomás (2004), *La Cumbre Iberoamericana de Costa Rica: ¿el declive de las cumbres o una cumbre de transición?*, Análisis del Real Instituto Elcano, 16/XII/2004.