

LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO 2004-2007: ELEMENTOS DE PERMANENCIA Y CAMBIO

Por CÁSTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO

INTRODUCCIÓN

La llegada al Gobierno, en España, del Partido socialista, a partir de marzo/abril de 2004, va a introducir, sin lugar a dudas, *algunos nuevos elementos que definen a la política exterior española* y que la diferencian, con toda seguridad, de lo que venía sucediendo en los años anteriores. Si bien es verdad que no se puede decir, con rotundidad, que se haya producido un giro radical y absoluto en las posiciones de España en su acción exterior, sí es cierto que se observan algunos aspectos que perfilan y configuran una política exterior más centrada, o con mayor intensidad, en algunos espacios del planeta y que, en razón de la materia, ha puesto el énfasis, también, en diversos campos de actuación.

Desde esta perspectiva, se puede decir, con toda claridad, que el *espacio iberoamericano se ha constituido en un área especialmente privilegiada de nuestra política exterior* y, asimismo, que *los aspectos económicos, sociales y de contenido educativo y cultural*, entre otros, han adquirido un papel más preponderante en la preocupación de los encargados de la acción exterior del Estado español en dicho espacio.

Por lo que se refiere a lo primero, como lo indicó el Ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, con ocasión de la reunión de Embajadores españoles en América Latina que tuvo lugar en Santo

Domingo (República Dominicana), en febrero de 2007, «Latinoamérica es prioritaria para España», de tal modo que la región es «*absolutamente prioritaria*» para España, porque «así lo exigen nuestros ciudadanos, nuestra historia y nuestro futuro», siendo preciso, según el Ministro español, que «el principal objetivo de esta nueva política (sea) “fortalecer el concepto de Iberoamérica”» (*Ciberamérica. El portal iberoamericano. <http://www.ciberamerica.org/>*). Por lo que concierne a lo segundo, está claro que no se han desconocido ninguno de los aspectos ni sectores que configuran la acción exterior de España en Iberoamérica y que estarían conformados por elementos de contenidos militar, político, económico y de toda índole, pero es verdad, también, que en ámbitos muy sobresalientes, como es el caso de las Cumbres iberoamericanas, se ha prestado una especial atención, como tendremos oportunidad de comprobar, a *aspectos de un mercado contenido social* como la cuestión de las migraciones, la educación o la cultura así como lo referido al fortalecimiento del diálogo político, de la identidad iberoamericana y de la proyección de lo iberoamericano en la escena internacional.

En definitiva, se puede sostener que *el espacio iberoamericano* constituye, en la actualidad, un *área en la que se proyecta, con intensidad, la política exterior española*, lo que ha encontrado traducción no sólo en el discurso político sino, también, en la articulación institucional del Estado español, con la creación de la *Secretaría de Estado para Iberoamérica*, y, cómo no, el destino de ayudas y fondos para esta región; y esto se ha plasmado, en el marco normativo, con la adopción de acuerdos tanto de alcance bilateral como multilateral.

De todos modos, aunque es difícil señalar todos los aspectos que definirían *la política exterior de España durante el periodo estudiado que abarcaría, en esencia, desde abril de 2004 hasta abril de 2007*, sí es posible indicar lo más sobresaliente de esta política a la hora de identificar *los ámbitos preferentes de actuación* y de determinar, asimismo, *los objetivos y finalidades* que se quieren satisfacer con las acciones que se están llevando a cabo. En otras palabras, identificar los aspectos básicos que definen las relaciones de España con el resto de los Estados iberoamericanos siendo así que, para ello, nos detendremos a *analizar tan sólo algunos rasgos muy sobresalientes* que, a mi juicio, delimitan la política de España en el espacio iberoamericano durante el periodo que hemos señalado.

En resumidas cuentas, hemos de coincidir en que, esta política exterior del Gobierno socialista, está haciendo efectivo lo que indicó Petr P.

Yákovlev, es decir, que «En lo que se refiere a la política latinoamericana hay tres puntos principales. Primero, hay que dar un empuje mucho más fuerte al proceso de la formación de un espacio económico y político común iberoamericano, usando el mecanismo de las cumbres. Segundo, hace falta dinamizar las negociaciones entre Unión Europea y los organismos de integración latinoamericanos con el objetivo de una asociación estratégica birregional. Tercero, es de suma importancia elevar el perfil político en las relaciones bilaterales, intensificando los contactos al más alto nivel y favoreciendo el incremento de la presencia no sólo político-diplomática y económica, sino también cultural y social de España en dichos países». Con lo que este autor concluyó que «Parece que con el Gobierno socialista la política latinoamericana de España será capaz de sacar el máximo provecho de los vínculos que a nivel social y cultural existen con América Latina y sabrá beneficiarse de las ventajas comparativas que Madrid tiene en esta región gracias a la historia común» (Cambios en la política exterior de España. España. Tres décadas de avances y transformaciones económicas y político-sociales». Actas del simposio ruso-español. Moscú. ILA, Academia de Ciencias de Rusia, 2006).

LO IBEROAMERICANO COMO CONSTANTE DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: NUEVOS PERFILES

Sería equivocado sostener que la realidad iberoamericana en todas sus dimensiones sólo ha sido tenida en cuenta por el Estado español en el periodo que se abre a partir de abril de 2004. Como se sabe, esta realidad está *de manera constante y permanente en la dirección y gestión de la política exterior española* hasta el punto de que no sería posible definir, con exactitud, los rasgos que la perfilan sin mencionar la realidad iberoamericana o, si se quiere, la proyección iberoamericana de nuestra política exterior. Lo decía Javier Rupérez cuando, sin poner en duda el significado preeminente de Iberoamérica en la política exterior de España, indicaba que lo que podían cambiar eran sus contenidos y los mecanismos empleados para realizarla. En efecto, un «apunte diferenciador cabe en el terreno de nuestras relaciones con los países iberoamericanos, tanto por lo que afecta a su misma concepción como por lo que hace referencia al método o instrumentos del mantenimiento de las mismas» (Continuidad y Cambio en la Política exterior española. *Política Exterior española. INCIPE, ensayo 10, 1996*).

Desde el punto de vista del lugar que ocupa el espacio iberoamericano en la dirección de la política exterior de España, no se ha producido,

con radicalidad, cambio alguno, de tal manera que *Iberoamérica sigue siendo un espacio privilegiado de atención y actuación en nuestra política exterior*. Lo decía el anterior Presidente del Gobierno español, José María Aznar, al indicar que «La Comunidad Iberoamericana de Nacionales y los procesos de integración en marcha en el mundo iberoamericano son hechos que tienen una gran trascendencia para la política exterior de España y para la propia proyección internacional de la Unión Europea» (Presente y futuro de España en el mundo. *Política Exterior de España*. INCIPE, Ensayo 8, 1996).

Más aún, bastaría elegir, al azar, algunas posiciones expresadas por los dos últimos Presidentes de Gobierno para comprobar, con facilidad, esta aseveración y, sobre todo, valorar el papel que juega el espacio iberoamericano en el marco de las prioridades e intereses de España en el exterior.

Así, con ocasión de la *Conferencia de Prensa* que ofreció el Presidente José María Aznar cuando tuvo lugar su visita oficial a los Estados Unidos, en enero de 2004, éste sostuvo que «En la relación en este momento entre España y el mundo iberoamericano yo creo que merece la pena decir que los hechos determinan su magnitud y su importancia. España es el primer país inversor europeo en Iberoamérica y el segundo país inversor del mundo, después de los Estados Unidos; por lo tanto, eso lo dice todo y dice todo también, de alguna manera, el hecho de que en los países iberoamericanos en los que se han producido, desgraciadamente, unas crisis económicas profundas la inversión española ha permanecido» (1).

Más aún, afirmó que «desde un punto de vista multilateral, (...), España ha impulsado de una manera decidida las relaciones entre Iberoamérica y la Unión Europea. Prueba de ello es la firma en estos años de dos importantes Acuerdos de Asociación con México y con Chile, y, sin duda, el nuevo estado de acuerdos, tanto con Centroamérica, como con la Comunidad Andina, y las nuevas negociaciones impulsadas en este momento con la zona de Mercosur. Por lo tanto, cumplimos nuestro papel, por decirlo de esa manera, como puente entre Iberoamérica y Europa».

Finalmente, el anterior Presidente español señaló que «por lo que se refiere a lo que significa la operación estrictamente iberoamericana, las

(1) Salvo que se indique lo contrario, las citas del Jefe del Estado, los Presidentes del Gobierno, el Ministro de Asuntos Exteriores y la Secretaría de Estado para Iberoamérica, han sido extraídas del (*Anuario de Política Exterior*, Ministerio de Asuntos Exteriores, disponible en: <http://www.mae.es>).

Cumbres Iberoamericanas, (...), han demostrado su vitalidad, las hemos reformado, las hemos reformado bien, con un secretario permanente de las Cumbres Iberoamericanas y, por lo tanto, nuestra presencia como tales iberoamericanos en el mundo y en las distintas organizaciones internacionales será fortalecida».

Tan sólo unos meses después, el nuevo Presidente del Gobierno español, José Luís Rodríguez Zapatero, con ocasión de la visita a España del Primer Ministro Portugués, en mayo de 2004, afirmaba, entre otras cosas, que «También hemos podido revisar algunas cuestiones exteriores de naturaleza exterior e internacional, particularmente lo que podemos hacer conjuntamente en la comunidad iberoamericana. Este mes de mayo va a haber la Cumbre Unión Europea-América Latina en México, en Guadalajara, y Portugal y España han sido los grandes abogados en Europa de la relación preferencial con América Latina y vamos a mantener también ahí y a reforzar nuestra cooperación».

El Presidente español destacó que se trataría de una relación «privilegiada y una cooperación específica para aunar iniciativas y posiciones en torno a las relaciones con Iberoamérica, en las relaciones de ambos países y en las relaciones tan importantes de Iberoamérica con la Unión Europea. Somos dos interlocutores privilegiados para el mundo iberoamericano desde la Unión Europea, tenemos una alta responsabilidad y, por tanto, haremos un trabajo mucho más eficaz para esa buena relación en todos los órdenes (político, económico y social) de Iberoamérica hacia la Unión Europea si trabajamos juntos».

Más en particular, podemos apreciar *la relevancia de lo iberoamericano* en el discurso español si procedemos a la lectura, en particular, de lo que señaló el Presidente Rodríguez Zapatero con ocasión de su visita a México, durante el mismo mes de mayo, al decir que «También quiero expresar que el Gobierno de España está firmemente decidido a relanzar, a promover, las cumbres iberoamericanas que nacieron de una idea compartida entre México y España y que tienen que avanzar en la dirección de intensificar y promover los espacios de integración económica, de relación económica, cultural, educativa, para que nuestros pueblos sigan avanzando y progresando». Para concluir indicando, con rotundidad, que «En el orden geográfico, *las prioridades de la política exterior española son Europa e Iberoamérica*, además del Mediterráneo. Asumimos con placer y responsabilidad histórica ser ese puente y valor capaz de unir distancias e intentar que el gran sueño de un país lla-

mado mundo se construya y que, sin embargo, no haya perdido las peculiaridades que hacen a todos los seres humanos únicos e irrepetibles».

Desde luego, no cabe derrochar muchos esfuerzos para apreciar que *las relaciones del Estado español en el espacio iberoamericano son especialmente intensas y profundas con independencia de los rasgos que definen a un determinado Gobierno* y al margen, también, de las líneas básicas que delimiten la acción exterior de cada uno de ellos.

Así, con ocasión de su visita a Chile en enero de 2004, el Jefe del Estado español ponía de relieve que *«Iberoamérica forma parte consustancial de la identidad de cada una de las naciones que la integramos. Como parte de nuestra propia identidad, el compromiso de España con Iberoamérica es, por ello, permanente»*. Pero, algún tiempo después, señalaba, con claridad, los ejes de la política exterior española, con ocasión de la Apertura de la VIII Legislatura, en abril de 2004, al indicar que *«De ahí la importancia de dedicar nuestros mejores esfuerzos a promover y defender con eficacia los intereses de España en el concierto internacional, como Estado miembro de la Unión Europea, fiel a su valiosa dimensión iberoamericana, a sus lazos mediterráneos y a sus vínculos transatlánticos, vertientes todas ellas complementarias y consustanciales de nuestra posición en el mundo»*. Es verdad, por lo tanto, como dijera el Jefe del Estado con motivo de la recepción al Cuerpo Diplomático en enero de 2005, que *«Iberoamérica es y será una prioridad indiscutible de nuestra acción exterior porque forma parte de nuestra propia identidad. Compartimos una comunidad de lengua, valores e intereses, que nos enriquece y a la vez nos obliga con la paz, la estabilidad y el progreso de toda la Región»*.

En definitiva, podemos señalar que *el espacio iberoamericano se constituye, también durante el periodo que estamos analizando, como un ámbito prioritario y privilegiado de la acción exterior del Estado español* y que, a lo sumo, lo que puede suceder es que cada uno de los Gobiernos de España, con independencia del signo político que sean, aporten aquellos elementos que estimen más convenientes para el desarrollo de una relación permanente e intensa con todos y cada uno de los Estados iberoamericanos así como en el seno de los foros de alcance multilateral en el que participan los mismos.

En esta línea, lo que diferencia la acción de un Gobierno y de otro en lo que se refiere a la política que realizan en el espacio iberoamericano

será el mayor o menor énfasis que se ponga en determinados aspectos, el reforzamiento o no de ciertas líneas de actuación y, por supuesto, la selección de los ámbitos de prioridad y no tanto, en consecuencia, en el contenido final de la concertación y cooperación en Iberoamérica que, en el fondo, supone, siempre, situar a este área como prevalente y prioritaria de la política exterior de España.

Por lo que se refiere al periodo analizado, los elementos que, básicamente, definirían la política exterior española fueron expresados, con seguridad, por *la Secretaria de Estado para Iberoamérica*, con ocasión de su comparecencia en *la Comisión de Asuntos Exteriores y Cooperación del Senado, el 20 de noviembre de 2006*, al decir que «La política en Iberoamérica del actual Gobierno, que el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Secretaría de Estado a mi cargo han de ejecutar, se enmarca en los siguientes objetivos. En primer lugar, en fomentar el diálogo político a todos los niveles para lograr la mayor identidad de criterios con los gobiernos y las sociedades iberoamericanas en la búsqueda de respuestas a muchos desafíos que nos son comunes» lo que ha conducido al reforzamiento de los lazos en el plano bilateral así como a la búsqueda de una mayor proyección internacional de la Comunidad iberoamericana de Naciones.

Para la Secretaría de Estado, era prioritario, «En segundo lugar, (...) promover el fortalecimiento de las instituciones poniendo un énfasis especial en la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, desde una convicción compartida de que la democracia es el mejor sistema para enfrentar esos retos», aspectos en los que se produce una plena coincidencia con el Gobierno anterior, en la línea de lo que señalaba Javier Rupérez al decir que «Dice nuestro programa, y lo cito aquí literalmente, que *España debe hacer de su política exterior cara a Iberoamérica una decidida apuesta al servicio de la democracia, incluyendo en esa apuesta la realización de todos los esfuerzos posibles, unilaterales, bilaterales y multilaterales, para dotar a esa democracia de los imprescindibles elementos de estabilidad social y económica*» (Continuidad y Cambio en la Política exterior española. Política Exterior española. INCIPE, ensayo 10, 1996).

En tercer lugar, Trinidad Jiménez, sostenía que era de interés para el Gobierno español «apoyar las reformas estructurales que los países iberoamericanos decidan acometer en materia económica, y consolidar unas inversiones que nos sean beneficiosas y que posibiliten el des-

arrollo mutuo», al tiempo que ponía el énfasis «En cuarto lugar, en favorecer la cohesión social mediante programas de cooperación y otras iniciativas que garanticen una integración real de todos los segmentos de la población», de tal manera que era preciso «estimular los procesos de integración en la zona por su innegable relevancia para el desarrollo socioeconómico así como en fomentar la actuación coordinada de los distintos países iberoamericanos», lo que se ha ido plasmando en definitiva en el impulso que han recibido las actuaciones de contenido social y la visión del espacio iberoamericano en todas sus dimensiones, incluida también la relativa a los procesos de integración que están aconteciendo.

Desde luego, se ha pretendido no sólo reforzar el marco institucional de las relaciones en el espacio iberoamericano sino, también, incidir en aspectos de la cooperación que tengan un contenido social. Así lo apuntaba el Presidente del Gobierno español con ocasión de la firma del acuerdo de sede entre España y la Secretaría General Iberoamericana, en septiembre de 2005, al decir que «Nos hemos propuesto que la cita de Salamanca sea el punto de arranque de una nueva y fecunda etapa en el proceso de las cumbres, tanto en sus formas como en sus contenidos. Queremos que este proceso adquiera mayor vigor, que los debates de las cumbres ganen espontaneidad y eficacia, que incidan sobre los problemas reales que afectan a la vida de nuestros ciudadanos y que ofrezcan respuestas efectivas. En Salamanca abordaremos las grandes cuestiones sociales y económicas a las que nos enfrentamos actualmente los países iberoamericanos, dedicando una atención especial a la emigración».

Y lo dejaba claro en su discurso de inauguración de *la XV Cumbre iberoamericana*, al indicar que «Durante las reuniones de hoy y de mañana hablaremos de la realidad social y económica de Iberoamérica; de los esfuerzos para cohesionar y modernizar nuestras sociedades; del futuro que preparamos para nuestros niños y jóvenes de hoy; de su formación y de su papel activo en ese futuro; de la necesidad de ampliar sus esperanzas; del cambio cualitativo que significa la incorporación de las mujeres al crecimiento de nuestras sociedades; de su acción ejemplar en la búsqueda de nuevos modos de desarrollo económico y de nuevas propuestas de convivencia, y de la obligación que tenemos, como jefes de Estado y de Gobierno, de potenciar este cambio para indudable beneficio de todos».

Significado y alcance de los acuerdos celebrados por España con el resto de los países iberoamericanos (2)

Durante el periodo que estamos analizando, también se observa un *fortalecimiento de la política exterior española hacia Iberoamérica*, a través de diversas acciones como las reuniones bilaterales, las visitas y, principalmente, *por medio de la celebración de tratados en diversos ámbitos que, con seguridad, refuerzan la cooperación iberoamericana entre España y el resto de los Estados que pertenecen a este espacio.*

Con carácter general, quizá podemos señalar como indicio de la relación cada vez más estrecha de España con el resto de los Estados iberoamericanos las reuniones bilaterales, los encuentros, las cumbres, las visitas tanto a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno y como a nivel ministerial, lo que se han intensificado, sin duda, a partir de abril de 2004. Asimismo, es oportuno mencionar que el interés del Gobierno español por el espacio iberoamericano en su conjunto, además se ha reflejado en las Cumbres Hispano-Lusas que se vienen celebrando cada año desde 1983. Y, en esta línea, cabría destacar, también, el fortalecimiento de las relaciones con Andorra, Estado con el cual se celebran, desde 2004, reuniones bilaterales anuales.

Ahora bien, conviene que nos detengamos a examinar los *acuerdos internacionales celebrados entre el Reino de España y el resto de los Estados de Iberoamérica* que consideramos más relevantes. Como se sabe, éstos han versado tradicionalmente sobre cooperación en los más diversos ámbitos (judicial, seguridad social, doble nacionalidad, doble imposición internacional etc.). Ahora bien, por lo que concierne a los acuerdos concluidos durante el periodo de análisis, observamos que, a la par de los Tratados de Cooperación y Amistad que representan, como es conocido, el marco general de cooperación, dentro de cuya tipología tenemos el *Convenio marco de cooperación entre el Reino de España y la República del Perú*, hecho en Madrid el 6 de julio de 2004, se ha ampliado el contenido de los mismos con otros de diverso carácter. En esta línea, podemos sostener que, dentro de la nueva política exterior emprendida por el Gobierno español desde 2004, se aprecia, sobre todo, un especial interés por la *celebración de aquellos acuerdos internacionales con contenido social.*

(2) En el presente epígrafe he contando con la colaboración inestimable de la Profesora María Belén Olmos Giupponi.

Pero, hay que subrayar, también, que, en el período que estamos analizando, además de los nuevos instrumentos que se concluyeron, se ha producido la entrada en vigor, la aplicación provisional y la ratificación de varios acuerdos internacionales de cooperación suscritos con anterioridad entre España y otros Estados Iberoamericanos, evidenciándose, en este caso, quizá un especial interés por lograr una aplicación efectiva de los mismos.

De todas maneras, para un mejor análisis de las orientaciones concretas de la política española en este sentido, hemos realizado una clasificación de los tratados celebrados en este periodo, agrupándolos conforme al contenido de los mismos y, de esta forma, podemos subrayar lo siguiente:

En primer lugar, *aquellos acuerdos que inciden en el ámbito económico y que son expresión de la cooperación económica entre los Estados iberoamericanos*. En este ámbito se encuadran los clásicos *acuerdos sobre promoción y la protección recíproca de inversiones*, en los que España aplica el modelo que ha sido elaborado por la OCDE. Como se sabe, las relaciones económicas con los Estados de América Latina han aumentado en los últimos tiempos convirtiéndose España en uno de los principales inversores en América Latina. Los tratados firmados en esta materia persiguen como «objetivo esencial el establecimiento de un marco jurídico que contenga las condiciones necesarias para que se favorezcan las inversiones de los Estados partes en sus relaciones recíprocas, estableciendo las medidas necesarias para la protección de las mismas». Un ejemplo de este tipo de tratado es, con seguridad, el *Acuerdo firmado entre el Reino de España y la República de Colombia para la promoción y protección recíproca de inversiones*, de marzo de 2005.

En cuanto a su contenido, podemos destacar, que las inversiones cubiertas por el Convenio se centran en «la propiedad de bienes muebles e inmuebles así como otros derechos reales tales como hipotecas y prendas; acciones, obligaciones y cualquier otra forma de participación en sociedades; derechos derivados de todo tipo de aportaciones monetarias que tengan un valor económico asociado con una inversión; derechos de propiedad intelectual e industrial; derechos para realizar actividades económicas y comerciales otorgadas por la ley o en virtud de un contrato, incluida la explotación de recursos naturales» (*Anuario de Política Exterior*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2005).

Como medidas de protección de inversiones, se establece en el Convenio que se concederá en todo momento «un tratamiento justo y

equitativo y plena protección y seguridad jurídica a las inversiones realizadas por inversores de un país contratante en el territorio del otro» (ibid). De igual manera, se fija el respeto de los principios de tratamiento nacional y de nación más favorecida, prohibiéndose «la nacionalización o expropiación de las inversiones de cualquiera de los países en el territorio del otro, salvo por causa de utilidad pública, con arreglo al debido procedimiento legal» (ibid).

Un segundo tipo de tratados que se ubican dentro de esta categoría lo constituyen aquellos que procuran regular *las situaciones de doble imposición internacional*, y, a estos efectos, el objetivo que persiguen es evitar que los nacionales de un país que obtengan rentas en el territorio del otro, vean doblemente gravada su base imponible. También en estos tipos de acuerdos España «aplica el modelo de la OCDE, que abarca a los Impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio exigibles por cada uno de los Estados, sea cual fuere su sistema de su exacción» (ibid). Tomando en consideración estos dos impuestos, los acuerdos a los que nos referimos regulan supuestos específicos relativos a la tributación en renta y patrimonio de empresas asociadas de ambos países, rendimientos inmobiliarios, beneficios empresariales, dividendos, intereses y rentas y de trabajo (Cfr. Ibid). Pertenece a esta tipología, sin duda, el *Acuerdo entre el Reino de España y la República de Colombia para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio* adoptado, también, en 2005.

Por lo que se refiere más específicamente a *la cooperación económica*, cabe resaltar la ratificación, en 2005, por España del *Convenio de adhesión al Banco Centroamericano de Integración Económica*, como socio extrarregional, incluido dentro de la estructura institucional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) por cuanto pone de manifiesto la voluntad de contribuir al desarrollo y de estrechar los vínculos con la subregión centroamericana y, sobre todo, que se plasma la voluntad política de considerar el espacio iberoamericano en todas sus dimensiones, incluidos, también, los procesos de integración que acontecen en América Latina.

Pero, también debemos hacer hincapié en los *acuerdos en materia de cooperación al desarrollo*, a través de la concesión de créditos Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Además, encontramos *acuerdos de ayuda humanitaria* por el acaecimiento de sucesos extraordinarios (inundaciones, huracanes), como el caso de la ayuda de emergencia extraordinaria con-

cedida a Guatemala, en 2005, para paliar la grave situación ocasionada por las inundaciones acaecidas tras el paso de la tormenta tropical «Stan» » (*Anuario de Política Exterior*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2005).

Aunque desde otra perspectiva, debemos mencionar, por último, dentro de este apartado, por su trascendencia, la *iniciativa de la creación de un mercado ibérico de la energía eléctrica* surgida en el marco de la XX Cumbre Hispano-lusa, para lo cual se firmó un convenio internacional relativo a la constitución de un mercado ibérico de la energía eléctrica entre el Reino de España y la República Portuguesa, hecho en Santiago de Compostela el 1 de octubre de 2004.

En segundo lugar, hemos de referirnos a la *estrategia española en materia de reestructuración y condonación de deuda externa en Iberoamérica*. En efecto, en los últimos años se aprecia la conclusión de acuerdos en esta materia. Esto ha marcado, con toda seguridad, *una nueva orientación de la política exterior española en este sentido*, ya que no solamente se persigue el «des-endeudamiento» de los Estados, sino que, además, la política exterior española ha contemplado conjuntamente como objetivo básico poder contribuir al desarrollo sostenible de los Estados afectados.

Quizá han sido los casos los más relevantes los de Honduras, Ecuador así como el acuerdo de *canje de deuda por educación* anunciado con Argentina durante la XIV Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica de 2004 (M.B. Olmos Giupponi, Educación para el desarrollo. El canje de deuda externa por educación: hacia un nuevo modelo de cooperación en el ámbito iberoamericano *Revista Iberoamericana de Educación* (ISSN: 1681-5653) n.º 41/3, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), 25 de enero de 2007). Recordemos, en particular, que sobre *el canje de deuda por educación*, los Jefes de Estado y de Gobierno asumieron, en dicha ocasión, el compromiso de fortalecer el financiamiento de la educación y que, en la Declaración Final de la XV Cumbre Iberoamericana de Salamanca de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno expresaron su interés por «las iniciativas de conversión de deuda por inversión social y educativa puestas en marcha en varios países iberoamericanos y nos comprometemos a llevar al ánimo de otros acreedores bilaterales y multilaterales la pertinencia de este instrumento y su inclusión en sus respectivas agendas». Además, por medio de declaraciones unilaterales, España ha procedido a la condonación de los servicios de deudas de algunos Estados iberoame-

ricanos, como la efectuada frente a la deuda de la República de Nicaragua derivada de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD).

De igual modo, durante 2005, el Consejo de Ministros aprobó la reestructuración de la deuda de Honduras, dentro del marco de la iniciativa HIPC (siglas de la iniciativa en inglés *Heavily Indebted Poor Countries*) de alivio de la deuda de los países pobres altamente endeudados. Como se sabe, «la iniciativa HIPC tiene por objeto auxiliar al Estado beneficiario para que éste alcance una situación de deuda sostenible a largo plazo mediante una fuerte reducción de la carga de endeudamiento y la adopción de programas de ajuste y reforma dirigidos a que los recursos liberados se inviertan en el logro de desarrollo sostenible».

Otro ejemplo que se ubica dentro de la *estrategia española en materia de deuda externa y de consecución del desarrollo sostenible*, y que afecta a la relación con los Estados iberoamericanos es *la condonación de la deuda de Ecuador*. En este caso como se ha dicho «la condonación de deuda se dispuso a través del Programa de conversión de deuda de la República de Ecuador frente a España, que se desarrollará en el periodo 2005-2009, en el que se ha optado por la conversión de deuda por inversiones públicas», siendo así que «como objetivo central se fija el de contribuir al crecimiento económico y al desarrollo social de Ecuador mediante la financiación de proyectos de desarrollo realizados por empresas españolas, preferentemente en las provincias más afectadas por el proceso migratorio, y en aquellas zonas de especial vulnerabilidad y pobreza, dando prioridad a los proyectos de energía y de educación» (*Anuario de Política Exterior*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2005).

En todo caso, es de destacar que esta *acción de España en materia de deuda externa y su contribución a las estrategias de des-endeudamiento* que se vienen aplicando en los foros internacionales económicos y de la deuda externa, cuenta, a partir de diciembre de 2006, con una ley interna que la respalda. Se trata de la *Ley 38/2006, de 7 de diciembre, reguladora de la gestión de la Deuda Externa*. En su exposición de motivos, se hace referencia a la iniciativa HIPC, remarcando la *Declaración del Milenio* y el compromiso de la comunidad internacional que «obliga también a España a actuar de una forma más activa en la gestión de la deuda externa».

Hemos de referirnos, en tercer lugar, a *los acuerdos en el ámbito de la cooperación judicial*. También en este sector se hace patente la acción de España enfocada hacia Iberoamérica, por cuanto los acuerdos firmados están encaminados hacia la consolidación de la *Red Iberoamericana de*

Cooperación Judicial iniciativa, como se sabe, surgida en el seno de las Conferencias Iberoamericanas para, entre otros aspectos, coordinar actuaciones conjuntas destinadas a abordar problemas tales como el narcotráfico, la corrupción y la delincuencia transnacional organizada.

Encontramos, en este sentido, *Convenios de cooperación con Estados iberoamericanos en diversas áreas para la lucha contra la delincuencia organizada* en sus variadas manifestaciones. El contenido de los acuerdos es similar en uno y otro caso, ya que comienzan indicando diversos tipos delictivos, incluyendo, el de terrorismo y, luego, explicitan las modalidades de la colaboración, en particular, como observamos de su lectura, el «intercambio de información, prestación de ayuda a efectos operativos, ejecución de acciones coordinadas y de asistencia mutua, intercambio de resultados de las investigaciones criminales y criminológicas realizadas, asistencia técnica y científica, prestaciones, cesión de equipos técnicos especializados, celebración de encuentros de trabajo, etcétera». Desde la perspectiva institucional, se designan los órganos competentes para la aplicación del Convenio que, por parte española, serán el Ministerio del Interior y las Unidades competentes del Ministerio de Economía y Hacienda, en el ámbito de sus competencias, previa declaración del Ministerio del Interior.

En esta categoría de acuerdos encontramos los que se adoptaron, en 2005, con la República Federativa de Brasil y la República del Perú, en materia de lucha contra la delincuencia, habiéndose decidido, además, su aplicación provisional.

También se aprecia una tendencia para *modernizar los antiguos convenios de cooperación judicial celebrados con algunos Estados iberoamericanos*. Así, en 2005, se adoptó el *Protocolo Adicional al Convenio de Cooperación Judicial en materia penal entre el Reino de España y la República de Colombia*, de 29 de mayo de 1997. Por lo demás, el Gobierno español, en el periodo bajo estudio, ha procedido a *ratificar acuerdos en materia de cooperación judicial* adoptados con anterioridad, y que se encontraban pendientes de su entrada en vigor como es el caso de los suscritos con la República Dominicana, en particular, el Convenio de asistencia judicial en materia civil y mercantil y el Convenio sobre ejecución de sentencias penales, ambos de 2003.

En cuarto lugar, conviene mencionar *los acuerdos concernientes a la seguridad social y las migraciones*. En esta cuestión observamos la firme voluntad del Estado español por regular los aspectos sociales que involu-

cran las migraciones internaciones que se producen entre los Estados iberoamericanos, y que se concreta en acuerdos internacionales que regulan cuestiones de seguridad social. Desde luego, debemos destacar la labor que, en este sentido, ha desarrollado la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), así como la propuesta surgida en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de elaborar *un Pacto Iberoamericano de Seguridad Social* adaptado a las características que, en la actualidad, revelan los flujos migratorios dentro de Iberoamérica.

En materia de Seguridad Social, es de destacar la modificación de los tratados adoptados entre España y los Estados latinoamericanos en los que se reconocen mayores ventajas sociales a los trabajadores. Pero, también, hemos de subrayar la aplicación provisional de Convenios celebrados con anterioridad y que se encontraban «latentes» o «dormidos». Así como hemos de prestar la debida atención a la adopción de nuevos acuerdos sobre seguridad social y la ratificación de los adoptados anteriormente.

Dentro de la *modernización de los acuerdos de seguridad social* encontramos el Protocolo complementario al Convenio de seguridad social entre el Reino de España y la República Argentina de 28 de enero de 1997, firmado en Buenos Aires el 21 de marzo de 2006. Por lo que respecta a la *aplicación provisional* de los Convenios en materia de Seguridad Social, encontramos la aplicación, en 2005, del convenio complementario al Convenio de seguridad social entre el Reino de España y la República Oriental del Uruguay de 1 de diciembre de 1997. De idéntico modo, podemos señalar el acuerdo administrativo de 2006 para la aplicación del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Federativa de Brasil, hecho en Madrid el 23 de noviembre de 2005.

Por lo que se refiere a la adopción *de nuevos Convenios en esta materia*, podemos mencionar el celebrado entre España y la República Dominicana, hecho en Madrid el 1 de julio de 2004, además, del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República de Colombia, adoptado en 2005.

Por último, hay que consignar, también, la *ratificación de algunos Tratados en materia de Seguridad Social* que se celebraron con anterioridad. Así, podemos indicar que, en 2005, el Consejo de Ministros adoptó un Acuerdo por el que se dispuso la remisión a las Cortes Generales del Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República de

Paraguay de 1998, (que sustituye al antiguo Convenio de Seguridad Social hispano-paraguayo de 1959, completado a su vez por el Convenio complementario de 1972). Posteriormente, en 2006, se procedió a su ratificación. También debemos incluir la ratificación del Convenio de Seguridad Social entre España y la República Dominicana firmado en 2004 así como la ratificación del Convenio Complementario al Convenio de Seguridad Social celebrado entre España y Chile en 2002 (3).

Ahora bien, todo ello no puede hacer que desconozcamos la existencia de algunos *tratados internacionales en materia de inmigración* celebrados entre España y otros Estados iberoamericanos, destinados a la regulación de los flujos migratorios con los principales Estados de origen de los inmigrantes, como es el caso del *Acuerdo entre el Reino de España y la República del Perú para la Cooperación en materia de Inmigración*, hecho en Madrid el 6 de julio de 2004, y cuya aplicación provisional se dispuso el 1 de octubre de ese año.

Finalmente, hemos de mencionar *los acuerdos de cooperación cultural y educativa iberoamericana*. Como otra de las prioridades en la agenda de la política exterior española, encontramos la celebración de convenios de cooperación educativa, cultural y científica, que apuntan de lleno a la consolidación de una línea emprendida en materia de lo que podríamos calificar como el *fortalecimiento de la dimensión social de la cooperación iberoamericana*. Responde a esta tendencia, la firma, la modificación de convenios anteriores y la aplicación provisional de tratados que versan sobre cooperación cultural y educativa con otros Estados iberoamericanos.

En este último sentido, hallamos, en particular, la firma del Protocolo, en 2005, por el que se modifica el Convenio Cultural firmado por España con Colombia el 11 de abril de 1953. Otra muestra de esta cooperación, la constituye, sin duda, la firma del Convenio entre el Reino de España y el Principado de Andorra en materia educativa, hecho en Andorra La Vella el 23 de diciembre de 2004, cuya aplicación provisional se dispuso en 2005.

(3) Ver Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (BOE n. 139 de 12/6/2006) Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República Dominicana, hecho en Madrid el 1 de julio de 2004. Entrada en vigor el 1 de julio de 2006. Fecha Resolución Ministerio de Asuntos Exteriores: 29 de mayo de 2006. Jefatura del Estado (BOE n. 177 de 26/7/2006). Y, también, Instrumento de ratificación del Convenio complementario al Convenio de Seguridad Social entre el Reino de España y la República de Chile de 28 de enero de 1997, hecho en Valencia el 14 de mayo de 2002. Entrada en vigor del Acuerdo el 14 de junio de 2006. Fecha Resolución Ministerio de Asuntos Exteriores: 14 de junio de 2006.

La creación de la Secretaría de Estado para Iberoamérica

Una de las decisiones más significativas del actual Gobierno en relación con la proyección de la política exterior española en el espacio iberoamericano será, sin lugar a dudas, la creación de *una Secretaría de Estado específicamente para Iberoamérica*. Con ello, se pretendería poner de manifiesto, al menos, dos cosas: Por un lado, que Iberoamérica se consolida como un ámbito prioritario de la acción exterior española que se equipara, de este modo y desde esta óptica, a la Unión Europea que también cuenta con su Secretaria de Estado, constituyéndose así, como se ha dicho muchas veces, en los dos espacios que, en esencia, definen los perfiles de la política exterior de España. Por otro lado, se pone de relieve *la necesidad de una dirección política* en el conjunto de actuaciones que el Estado español lleva a cabo en el espacio iberoamericano y que, de alguna manera, estaban huérfanas de ordenación y sistematización. Con la Secretaría de Estado se pueden no sólo aunar esfuerzos y evitar duplicidades en la acción exterior de España en el espacio iberoamericano sino que, al mismo tiempo, se puede diseñar el marco de la concertación y cooperación en este espacio.

Estos aspectos están señalados, de un modo u otro, por el propio Ministerio de Asuntos Exteriores cuando dice que la Secretaría de Estado para Iberoamérica «Asiste al Ministro en la formulación y ejecución de la política exterior de España en el área geográfica de Iberoamérica, con la voluntad de impulsar el desarrollo de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y fomentar la presencia y participación de España en los distintos organismos internacionales multilaterales de este ámbito geográfico».

Pero será, con toda seguridad, el Real Decreto 989/2006, de 8 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, *por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*, en donde se pongan de manifiesto las razones últimas que justifican la creación de una Secretaría de Estado específica para diseñar y desarrollar la acción de España en el espacio iberoamericano. De este modo, este Real Decreto indica que «la especial importancia que para nuestro país representa el ámbito de las relaciones con el área iberoamericana, no sólo por los lazos históricos, sino también por la estrecha cooperación que tradicionalmente se ha mantenido con estos países y la intensa colaboración que es necesario realizar con los mismos en los órdenes social, económico y cultural, hacen precisa la creación, en el ámbito de la organización del Estado, de un órgano que, *además de ostentar el suficiente nivel de deci-*

sión, permita la singularización de estas políticas», por lo que se «se procede a la creación de la Secretaría de Estado para Iberoamérica en la estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación».

En todo caso, cabría indicar que la creación de esta Secretaría de Estado debería permitir, entre otras cosas, las siguientes:

En primer lugar, deberíamos entender que haber creado un órgano de esta naturaleza y alcance responde a un interés constante y permanente del Estado español por el espacio iberoamericano, de tal modo que los próximos Gobiernos deberían, a mi juicio, mantener y, asimismo, potenciar la acción de esta Secretaría de Estado. Como se dice en el Real Decreto 1028/2006, de 15 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 1416/2004, de 11 de junio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación con la creación de la nueva Secretaría de Estado para Iberoamérica, «se ha querido resaltar el carácter prioritario de Iberoamérica para nuestra política exterior», algo que, como sabemos, permanece en el tiempo.

En segundo lugar, la Secretaría ha de constituirse de facto en el órgano de dirección política de la acción española en Iberoamérica. Por lo menos, este es el significado que se le ha pretendido atribuir y es lo que podemos comprobar tanto en el discurso político como en la estructura de la nueva Secretaría de Estado.

Por lo que se refiere a lo primero, lo indicaba la Secretaria de Estado para Iberoamérica con ocasión de su comparecencia, el 27 de noviembre de 2006, ante la Comisión de Asuntos iberoamericanos, y señalar que «Esta es una comisión parlamentaria dedicada exclusivamente a controlar la política de los gobiernos españoles hacia Iberoamérica; dato que demuestra el carácter muy especial y singular que tienen nuestras relaciones con esa región, producto, por supuesto, de una historia compartida y de unos estrechos vínculos culturales, económicos, científicos y académicos. Desde nuestro punto de vista, ello justifica que sea una de las mayores prioridades de la política exterior de cualquier gobierno de España, y por supuesto del actual Gobierno. Dada la creciente relación política, económica, cultural y social de España con esta región del mundo, no se entendería que no existiese un espacio parlamentario, como el que hoy nos ocupa, diferenciando dónde abordar lo que Iberoamérica representa para España. Por tanto, señorías quiero subrayar que para mí es un privilegio estar aquí esta tarde. Como decía, Iberoamérica siempre

ha sido una prioridad para la política exterior española, y quizá hoy deba serlo más que nunca». No obstante, interesa subrayar cómo se concibe la creación del nuevo órgano, es decir, «Este carácter permanente de la política iberoamericana nos hace considerarla una cuestión de Estado y, en consecuencia, la creación de esta Secretaría de Estado, como decía al inicio de mi intervención, buscará en todo momento fortalecer nuestro papel en el subcontinente, defendiendo nuestros intereses como país y actuando como factor de desarrollo, de diálogo e integración».

En lo relativo a lo segundo, podemos destacar algunos elementos que ponen claramente de manifiesto que se pretenden alcanzar todos los aspectos de las relaciones en el espacio iberoamericano tanto en el plano bilateral como multilateral. Así, hemos de señalar, con trazo grueso, que el Real Decreto 1028/2006 habla de *la Dirección General de Política Exterior para Iberoamérica* a la que corresponde «la elaboración, propuesta y aplicación de la política exterior de España en su correspondiente área geográfica» y que «Para el cumplimiento de las funciones señaladas, la Dirección General se estructura en los siguientes órganos: A) La Subdirección General de México, Centroamérica y Caribe. B) La Subdirección General de Países de la Comunidad Andina. C) La Subdirección General de Países del MERCOSUR y Chile».

Tal y como se indica en la norma a «estas subdirecciones generales les corresponde la elaboración y promoción de los intereses de la política exterior de España en sus áreas de responsabilidad, y del impulso de las relaciones bilaterales con los países que engloban». Asimismo, se incluye la Dirección General de Organismos Multilaterales Iberoamericanos a la que corresponde «la preparación y coordinación de las Cumbres Iberoamericanas, el diseño e impulso de las actividades de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, y la colaboración y apoyo a las funciones de la Secretaría General Iberoamericana» y, también, «el fomento y la coordinación de la presencia de España en la Organización de Estados Americanos (OEA) y en los distintos organismos y entidades multilaterales de ámbito iberoamericano, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Economía y Hacienda».

Ahora bien, «para el cumplimiento de las funciones señaladas, la Dirección General se estructura en los siguientes órganos: a) La Subdirección General para la Comunidad Iberoamericana de Naciones, (...) y b) La Subdirección General de Organismos Multilaterales de Iberoamérica».

Con todo, se ha abierto una nueva etapa en el marco de la política exterior española que queda reflejada en esta nueva estructura y que pone el énfasis en el espacio iberoamericano que ha sido, como hemos repetido hasta la saciedad, una constante en la política exterior de España. Ahora bien, centrarse en la Comunidad iberoamericana y en los esfuerzos de cooperación e integración que acontecen en el espacio iberoamericano nos revela que, sobre todo, a través de la creación de una Secretaría de Estado para Iberoamérica se podrán determinar, con precisión, los ámbitos de actuación en el espacio iberoamericano y se podrá llegar a todos los sectores en los que se manifiesta la cooperación y la concertación entre los iberoamericanos.

Las posiciones de España y el desarrollo de las Cumbres Iberoamericanas de Costa Rica, Salamanca y Uruguay

Durante el periodo que estamos analizando han tenido lugar, como se sabe, tres Cumbres iberoamericanas, en particular, la Cumbre de San José de Costa Rica en 2004, la Cumbre de Salamanca (España) en 2005 y la Cumbre de Montevideo en 2006. Con ello, se ha cumplido, una vez más, con la cita anual de los Jefes de Estado y de Gobiernos de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y, lo que es más importante aún, se han ido asentando, de nuevo, los principios, fundamentos y objetivos en los que se basa esta Comunidad.

Desde luego, a lo largo de los años en los que ha tenido lugar la celebración de Cumbres iberoamericanas, se pueden hacer balances muy diferentes de cada una de ellas y cómo, incluso, se pueden establecer diversas etapas del periodo de concertación y cooperación multilateral entre los iberoamericanos que representan las Cumbres. De todas maneras, las tres Cumbres mencionadas se han venido a sumar y han sumado contenidos a la realidad de concertación y cooperación entre los Estados de Iberoamérica que expresa, con toda nitidez, la Comunidad Iberoamericana de Naciones y que, en el fondo, queda reflejada en los términos empleados por Celestino del Arenal cuando ha examinado, en general, los resultados de la última Cumbre de Montevideo.

Para este autor, hay que distinguir, ciertamente, entre lo superficial y lo profundo y así ha señalado que «como viene siendo habitual, en la interpretación que se hace de las Cumbres han primado más lo superficial y lo coyuntural, que la trayectoria de contenidos y resultados que se derivan de la dinámica de las mismas. Han primado antes los diferendos que

enfrentan en el momento de la Cumbre a algunos países iberoamericanos o los personalismos de algunos Presidentes, que el trabajo realizado desde la anterior Cumbre y los resultados y compromisos cumplidos y asumidos de cara al futuro. Es algo que viene sucediendo en casi todas las Cumbres en las que se producen ausencias significativas, actuaciones singulares o enfrentamientos entre Presidentes, que son los que centran la atención mediática y ocultan los resultados obtenidos. En estos casos, los árboles no nos dejan ver el bosque».

No obstante, no le falta razón al Profesor Del Arenal cuando ha indicado que estamos en presencia de un «bosque que, desde la celebración de la I Cumbre en Guadalajara, en 1991, ha crecido considerablemente, pudiendo afirmarse en estos momentos que tenemos ya una auténtica Comunidad Iberoamericana operativa a nivel interno iberoamericano y a nivel internacional. Las Cumbres Iberoamericanas no se pueden valorar, por lo tanto, simplemente en función de las asistencias y ausencias de los Presidentes que se producen en cada una de ellas, ni en función de una estricta dimensión política que responde a coyunturas muy específicas y cambiantes. Hacerlo, así, sería desconocer la realidad de la existencia de una Comunidad Iberoamericana que es mucho más que la puntual celebración de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. Sería desconocer la realidad de una Comunidad Iberoamericana que se viene articulando en el trabajo del día a día, a través de múltiples interacciones, concertaciones, programas de cooperación, seminarios, encuentros, que se realizan a nivel iberoamericano e internacional; que se realizan a nivel de técnicos, especialistas y profesionales, sobre los más diversos ámbitos; que se realizan a nivel ministerial sectorial, a nivel de ministros de asuntos exteriores, a nivel de coordinadores nacionales y de responsables de cooperación, que van avanzando sobre diferentes temas y problemas que afectan a la Comunidad Iberoamericana» (La Cumbre de Montevideo: ¿éxito o fracaso?. Fundación Carolina, 2007).

Comoquiera que sea, la cooperación en el seno del conjunto de las instancias que integran la Comunidad iberoamericana *también pone de relieve algunos elementos de la política exterior española* o, por decirlo de otro modo, expresa la acción del Gobierno español en el marco multilateral por excelencia de la cooperación entre los Estados iberoamericanos. Sobre estas bases, conviene señalar aquellos aspectos que, a mi juicio, resultan de mayor interés a los efectos del análisis que estamos realizando.

En primer lugar, se observa que el contenido de las Cumbres así como la obtención de resultados en el marco de las mismas han ido creciendo y, sobre todo, que han ido asentándose a lo largo de las tres Cumbres a las que nos referimos los principios en los que se fundamentan y los objetivos que se pretenden conseguir con la realización de las mismas, por lo que el balance que se puede extraer de ellas se *podría calificar como muy positivo*.

Por lo menos, deberíamos sostener, con Celestino del Arenal, que «en todo caso, mas allá de estos resultados, no se puede olvidar en ningún caso, cuando se analizan las Cumbres, que ya no estamos, como en el pasado, ante un mecanismo de funcionamiento discontinuo y puntual, que dependía casi en exclusiva de lo que decidiesen cada año las Cumbres, sino ante un mecanismo de diálogo y concertación política y cooperación iberoamericana, permanente e institucionalizado, que está en funcionamiento todo el año y que, en consecuencia, hay que valorar en términos diferentes a como tradicionalmente se han venido valorando dichas Cumbres» (La Cumbre de Montevideo: ¿éxito o fracaso?. Fundación Carolina, 2007).

Las dudas que pudieron haber surgido con ocasión de la celebración de *la Cumbre de San José de Costa Rica* a la que asistió el Presidente del Gobierno español al inicio de su mandato y que recibió, como se sabe, duras críticas, pronto se han disipado gracias a la proyección y alcance que han tenido las reuniones de Salamanca y Montevideo y, lo que es más importante aún, el significado que han adquirido el conjunto de reuniones, foros y acciones en el marco de la concertación y cooperación iberoamericanas que han tenido lugar desde entonces y que han incidido en aspectos muy relevantes de la cooperación entre los iberoamericanos.

En definitiva, lo que cabe constatar es que se ha pasado de una primera etapa en la que se expresó un cierto desinterés o, al menos, una falta de eficacia a la hora de proyectar, de manera idónea, la dimensión latinoamericana de la política exterior española a una segunda fase en la que se ha hecho más visible la preocupación del Gobierno español por consolidar y profundizar las relaciones en el espacio iberoamericano.

De este modo, la acertada crítica formulada en relación con la Cumbre de San José en el sentido de que «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 pro-

fesionalizadas, 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» (De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005) (DT) DT N° 5/2005 – Documentos), queda compensada por el interés y el esfuerzo derrochados por el Gobierno español tanto en la Cumbre de Salamanca como en la Cumbre de Montevideo y en los procesos preparatorios de las mismas.

Ya lo apuntaba el Ministro español de Asuntos Exteriores cuando, en abril de 2005, decía que «Vivimos tiempos de cambio en Iberoamérica. A pesar de las dificultades, que son muchas, y la crisis de Ecuador así lo demuestra, por primera vez en la historia podemos aspirar a consolidar un espacio común de democracia y progreso, y a aumentar el peso y la influencia de la región en la sociedad internacional. En este proceso, España puede y debe desempeñar un papel muy relevante», para indicar, con rotundidad, que «en Salamanca queremos adoptar una agenda ambiciosa que incluirá el canje de deuda por inversión en educación, una estrategia iberoamericana de cooperación para el desarrollo, un fondo humanitario, la creación de un espacio judicial, una carta cultural iberoamericana, y toda una serie de medidas políticas para la prevención, gestión y solución de crisis, así como la participación en operaciones de mantenimiento de la paz, como es el caso de Haití. Para involucrar a la sociedad civil, deseamos incorporar a parlamentarios, empresarios y representantes de ONG a este gran proyecto común. Queremos, en suma, que Salamanca marque el comienzo de una nueva etapa en la concertación política y en la cooperación económica, social y cultural entre nuestros pueblos, de forma que todos los iberoamericanos perciban de forma directa los beneficios de nuestra colaboración. En definitiva, en Salamanca debe ver la luz un verdadero espacio iberoamericano» (El País, 22 de abril de 2005).

Con todo, la realidad de concertación y cooperación en el espacio iberoamericano que constituye *la Comunidad Iberoamericana de Naciones se ha erigido en el punto de referencia de la política exterior de España en ese espacio* cuando se aborda no sólo de manera multilateral sino, también, en muchas manifestaciones de las relaciones bilaterales con Estados Iberoamericanos. De ahí que nos encontremos con reiteradas referencias a la pertenencia común a la Comunidad en los encuentros que han mantenido tanto el Jefe del Estado español como el Presidente del Gobierno con mandatarios latinoamericanos a lo largo del periodo analizado.

Pero, además, encontramos una expresión concreta del interés de España por el fortalecimiento de la Comunidad que se ha hecho visible a través del fortalecimiento institucional de la misma. En realidad, el papel de España en el *fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana de Naciones* ha ido creciendo y estimo que ha sido decisivo en el proceso de reforma abordado a partir de las Cumbres de 2004 y de 2005. Como se ha dicho, en la XIV Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica, se planteó la urgente necesidad de un relanzamiento de la cooperación iberoamericana, asumiendo España el compromiso de participar activamente en este proceso (C. Del Arenal, *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005)*. Logros y Desafíos, Ed. Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid, 2005).

En consecuencia, durante el año 2005, tuvieron lugar importantes acontecimientos vinculados con el proceso de reforma del sistema de las Conferencias Iberoamericanas, en particular: la ratificación del Convenio de Santa Cruz de la Sierra constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), hecho en La Paz (Bolivia) el 18 de mayo de 2004; la Ratificación del Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana, hecho en San José (Costa Rica) el 20 de noviembre de 2004; y la Firma del Acuerdo de Sede entre el Reino de España y la Secretaría General Iberoamericana, disponiéndose su aplicación provisional.

En todo caso, la *XV Cumbre de Salamanca*, fue crucial para la definición del nuevo rumbo de la cooperación iberoamericana. La Declaración Final resalta, ciertamente, *la importancia del acervo iberoamericano integrado por los valores, principios y acuerdos aprobado en las anteriores cumbres* y, además en esa ocasión, se incorporó Andorra como nuevo miembro «que comparte plenamente la identidad y los criterios de participación del sistema de cumbres». Ahora bien, y esto es lo importante, desde la perspectiva institucional, dicha Cumbre estuvo marcada por la decisión de la puesta en marcha la Secretaría General Iberoamericana, «como órgano permanente de apoyo para la institucionalización de la Conferencia Iberoamericana».

En segundo lugar, el periodo que estamos comentando coincide con *el fortalecimiento y la proyección internacional de la Comunidad iberoamericana* en lo que España va a jugar, también, un papel decisivo. Ya quedaba claro en las palabras que pronunciaba el Jefe del Estado español en el acto de clausura de la XV Cumbre iberoamericana, en 2005, al indicar que «Esta Cumbre nos reafirma en nuestra convicción de que es mucho

lo que la Comunidad Iberoamericana puede aportar a nuestros pueblos y Naciones. Además de una clara vocación para hacerlo, dispone ya de instrumentos para ello. No en vano, hemos dado un impulso fundamental a la Secretaría General Iberoamericana en esta Cumbre. Un instrumento concebido para trabajar en la consecución de los grandes objetivos que, con carácter general, nos propusimos ya hace tiempo: *lograr una mayor cohesión interna de nuestro espacio iberoamericano y hacerlo más presente y activo en el mundo*».

Y en la misma dirección de fortalecimiento de la Comunidad se pronunciaba el Presidente del Gobierno español en su encuentro con la colectividad española en Argentina, en enero de 2005, al decir que «Por ello y con ello, tenemos el convencimiento de que Argentina está en la senda de recuperar el papel que le corresponde en el concierto internacional: un papel de una nación libre, democrática y próspera; un papel de una nación culta, con una ciudadanía culta y formada; un papel brillante en lo que representa la Comunidad Iberoamericana; *una Comunidad Iberoamericana que, como bien sabéis, supone el gran objetivo prioritario del Gobierno que presido*».

No obstante, este interés por reforzar la Comunidad y proyectar sobre ella el conjunto de los intereses de los iberoamericanos se ha manifestado en diversas dimensiones, de tal manera que la Comunidad y sus mecanismos se conciben como un instrumento útil e imprescindible no sólo en la política exterior española sino, también, en el marco del conjunto de las relaciones que mantiene España en el espacio iberoamericano y en las que se producen en el interior del mismo.

Así lo expresaba el Presidente del Gobierno de España en el discurso que pronunció en la *Reunión con los Jefes de las Oficinas Económicas y Comerciales españolas en Iberoamérica*, en Sao Paulo, en enero de 2005, al indicar que «la Comunidad Iberoamericana supone, para España y para todos y cada uno de los países que integran dicha Comunidad, una excelente oportunidad de presencia en el mundo, de vínculos y de relaciones, de espacios comerciales, de integración de esfuerzos, de cooperación en el ámbito de la política exterior y de una visión de cómo ha de ser un desarrollo sostenible y social en el mundo. Por ello España tiene en su presencia en Latinoamérica en el ámbito político y, de manera muy singular, en el ámbito económico, de las empresas, un gran reto, un enorme desafío, al que estoy seguro que vais a saber responder como hasta ahora habéis hecho en beneficio de los intereses de nuestro país».

Al mismo tiempo, la política española en conjunción con la política del resto de Estados de Iberoamérica ha estado orientada, en los últimos años, a *asegurar la presencia de lo iberoamericano en la escena internacional* y, en particular, de la Comunidad Iberoamericana como expresión por excelencia de la realidad iberoamericana de concertación y cooperación. Esto podemos observarlo, por ejemplo, en las palabras del Presidente Rodríguez Zapatero quien ha dicho, por un lado, que «La Comunidad Iberoamericana ha de tener una voz fuerte en el mundo, la Comunidad Iberoamericana es un factor para la construcción de un orden internacional, guiado por los principios de multilateralismo, legalidad internacional, cooperación al desarrollo, lucha contra la pobreza, y esfuerzo por una modernización y consolidación democrática en todos los ámbitos y en todos los países» (Conferencia de prensa Buenos Aires, 26 de enero de 2005), siendo así que, por otro lado, ha sacado las consecuencias para la política exterior de España al decir que «Queremos que la Comunidad Iberoamericana se proyecte más al exterior y que hable con voz propia sobre los grandes temas globales. Lo necesitamos nosotros y lo necesita el mundo. A ello vamos a prestar una atención particular en la Cumbre de Salamanca. Tenemos que conseguir que en esta próxima reunión de jefes de Estado y de Gobierno se manifieste la gran voz de la Comunidad Iberoamericana, que cada vez será escuchada con más fuerza en el mundo globalizado».

Para terminar indicando que «Tengo y tengan la certeza de que el papel de la Secretaria General, de Enrique Iglesias y de su equipo de colaboradores, será decisivo para el desarrollo del espacio común iberoamericano y la visibilidad internacional de nuestra Comunidad. Para ello contarán con nuestro total apoyo y nuestra colaboración más leal y entusiasta». (Acto de firma del Acuerdo de Sede entre el Reino de España y la Secretaría General Iberoamericana, Palacio de la Moncloa, 30 de septiembre de 2005).

Por último, se aprecia que, durante el desarrollo de las tres Cumbres que han tenido lugar en el periodo del actual Gobierno socialista, las posiciones del Gobierno español se han reflejado de alguna manera. En este sentido, lo que podríamos calificar como *el contenido social de la política española en el espacio iberoamericano ha encontrado manifestaciones muy relevantes*. De entre ellas podríamos destacar, al menos las siguientes:

Por un lado, se han expresado propuestas muy concretas en el campo de lo social como sería la cuestión relativa al *canje de deuda por inversio-*

nes de contenido social. En realidad, nos hallamos ante uno de los elementos que definen la política española en su conjunto, como decía el Presidente español con ocasión de la *Reunión de Alto Nivel sobre financiación del desarrollo en Naciones Unidas*, en septiembre de 2005, al señalar que «España se está implicando también con los países de renta media altamente endeudados en proyectos de canje de deuda por inversiones públicas en ámbitos centrales para el desarrollo humano sostenible, como la educación, el medio ambiente o las infraestructuras», *pero que se está haciendo efectiva, de modo particular, en el espacio iberoamericano.*

Y así lo expresaba el Ministro de Asuntos Exteriores, en junio de 2005, al indicar que el canje de deuda por educación fue «la iniciativa presentada por el Presidente del Gobierno en la anterior Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica y que tendrá una materialización práctica en la búsqueda conjunta de fórmulas para la conversión de deuda en inversiones en educación y desarrollo. Los aspectos concretos serán decididos por consenso por los gobiernos iberoamericanos, tras las correspondientes reuniones de ministros de economía y de educación». Todo lo cual se plasmó, como se sabe, en la Cumbre de Salamanca en la que se determinó que la SEGIB diera seguimiento al acuerdo de «impulsar en el seno de la Comunidad Iberoamericana, y en terceros países, los programas de canje de deuda por educación y otras inversiones sociales». Y, asimismo, se adoptó un Comunicado especial sobre conversión de deuda externa por inversión educativa.

Por otro lado, se ha adoptado *la Carta Cultural iberoamericana* a lo largo del proceso de las Cumbres de Salamanca y Montevideo, de tal manera que se pasó de unas *Bases para una Carta Cultural Iberoamericana*, durante la primera de las Cumbres mencionadas, al texto definitivo en la segunda Cumbre. No me caben dudas del interés del Gobierno español por este asunto y de los esfuerzos realizados al respecto por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).

Finalmente, *se ha abordado el fenómeno de las migraciones*, en particular, durante el desarrollo de *la Cumbre de Montevideo*. Desde luego, como lo ha señalado Celestino del Arenal «habría que destacar especialmente el Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo, que constituye un documento de especial trascendencia en relación a un tema de extraordinaria importancia en el momento actual. Este documento, además de hacer un exacto análisis y diagnóstico de la cuestión, asume

compromisos específicos para la puesta en vigor de un Convenio Iberoamericano de Seguridad Social y la cooperación entre los países iberoamericanos en esta materia, reconociendo el acceso de cualquier inmigrante, con independencia de su condición migratoria, a los servicios de salud, educación y tutela judicial». (La Cumbre de Montevideo: ¿éxito o fracaso?. Fundación Carolina, 2007).

No obstante, quizá la aportación de mayor interés por parte de España a esta cuestión teniendo en cuenta que, en la actualidad, un número considerable de inmigrantes en territorio español son de origen iberoamericano, es que el Gobierno español ha apostado, también, *por un modelo iberoamericano en esta materia*. En palabras del Presidente español en la Cumbre de Montevideo, en 2006, «Debemos ser capaces de establecer, desde los más profundos criterios de humanidad, hospitalidad y solidaridad, un modelo iberoamericano para la gestión de las migraciones». Por lo menos, ello significa que la realidad iberoamericana va a ser tenida en cuenta en la política de inmigración que, finalmente, establezca el Estado español o, si se quiere con mayor precisión, en el diseño del modelo que aún no existe en esta materia y que, paulatinamente, se está construyendo.

CONCLUSIONES

Se ha convertido en un lugar común decir que *Iberoamérica es un ámbito prioritario de la política exterior española*. Y también es un lugar común sostener que esto es así con independencia del Gobierno que detente el poder en cada momento de la historia contemporánea de España. Lo relevante es que el contenido de estas afirmaciones se mantenga en el tiempo y que el conjunto del espacio iberoamericano, bien precisado y cohesionado, ocupe en la política exterior de España el lugar que verdaderamente le corresponde.

Durante el periodo que hemos analizado, se han derrochado numerosos esfuerzos para poner de manifiesto y demostrar que Iberoamérica ocupa y preocupa en el diseño de nuestra política exterior y que es necesario que España considere a este espacio en todas sus dimensiones. No sólo en el ámbito de las relaciones bilaterales, que son importantes y fructíferas, y no sólo en el marco que representan las diversas instancias de la Conferencia iberoamericana sino, también, y esto es muy significativo, en el seno de los procesos de integración que acontecen en América Latina y el Caribe y en los que participan Estados iberoamericanos.

Reforzar la dimensión iberoamericana de España se ha concebido como una expresión de fortalecimiento de la política exterior española. De ahí que se haya querido, también, jugar un papel decisivo por parte de España en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, como cabría observar en la contribución política y normativa de España sobre todo ala Cumbre ALCUE, celebrada en Viena en 2006, ya que la Cumbre de Guadalajara (México) de 2004 fue, en esencia, preparada por la anterior Administración.

Todo esto lo decía Carlos Westendorp cuando señalaba que «Desde el punto de vista político nuestro Gobierno ha tenido como una de sus prioridades en la región el estímulo de los procesos de integración entre los países iberoamericanos y su vinculación a Europa. Y sin que ello sea incompatible con el desarrollo y enriquecimiento de nuestras relaciones bilaterales a través de un sólido marco institucional de Tratados de Amistad y Acuerdos de Cooperación». (*La política exterior de España: las prioridades permanentes y los nuevos desafíos*. Política Exterior Española, INCIPE, Ensayo número 9).

Pero, más allá, quizá lo que distingue, hasta ahora, al periodo del Gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero en su política en el espacio iberoamericano es *el intento por dotarla de un extraordinario contenido social*, de tal manera que, al tiempo que se refuercen las dimensiones institucionales y externas de la realidad iberoamericana de concertación y cooperación, se incide en aquellos elementos que permitan un desarrollo integral de la región.

Faltaría, no obstante, abordar una cuestión pendiente desde hace tiempo. *Es posible que la realidad iberoamericana penetre en la senda de la integración*, eso sí, limitada y de geometría variable, pero al fin y al cabo, una integración que daría pleno contenido y significado no sólo a la política exterior española en el conjunto de Iberoamérica sino, también, y esto es lo más relevante, a la Comunidad Iberoamericana de Naciones como proyecto histórico de relación entre los iberoamericanos. Habría que determinar, eso sí, los ámbitos de actuación y establecer los periodos para la integración pero *la voluntad política* debería expresarse ante de que finalice la presente legislatura.