

CAPÍTULO TERCERO

**LAS CUMBRES COMO MECANISMO DE
COOPERACIÓN POLÍTICA DE LA COMUNIDAD
IBEROAMERICANA**

LAS CUMBRES COMO MECANISMO DE COOPERACION POLÍTICA DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

POR JUAN PABLO DE LAIGLESIA

INTRODUCCIÓN

Cuando se escriben estas líneas acaba de concluir en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) la XIII Cumbre Iberoamericana en la que se ha abierto, con la firma del “Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra para la creación de la Secretaría General Permanente Iberoamericana”, un capítulo nuevo y esperanzador de la aún corta pero ya intensa vida de la Comunidad Iberoamericana de Naciones que inició su andadura institucionalizada hace apenas doce años en Guadalajara (México).

Estamos por consiguiente en un momento apropiado para la pausa y la reflexión. Para hacer el balance de lo conseguido hasta ahora y tratar de anticipar los próximos retos y sus posibles soluciones. Además, la coyuntura internacional es particularmente apropiada para este ejercicio. Es cierto que el consejo ignaciano de “en tiempos de turbación no hacer mudanza” encierra una gran sabiduría. Pero no lo es menos que las turbulencias por las que atraviesa la comunidad internacional toda y, como parte de ella, nuestra Comunidad Iberoamericana, más que invitar, exigen una reflexión para evitar repetir posibles errores y buscar en los aciertos del pasado las claves de los éxitos por venir.

Porque, al menos a primera vista, la historia de las Cumbres es la de un éxito que ha superado con creces las expectativas de sus promotores. Tan difícil era visualizar en el 91 la posibilidad de reunir a los Jefes de Estado y de Gobierno de los 21 países de la Comunidad

Iberoamericana como sorprendente sigue siendo que continúen acudiendo regularmente a su cita anual a pesar de que, es obvio señalarlo pero sería un error no tenerlo en cuenta, el encuentro por múltiples razones, distintas en cada caso, no hace como es lógico la unanimidad de las sociedades iberoamericanas ni despierta en general el entusiasmo de los ciudadanos.

A pesar de ello, la realidad es que las Cumbres se han consolidado y han generado una dinámica de diálogo y cooperación que está teniendo la doble virtualidad de reafirmar la identidad de la Comunidad Iberoamericana y abrir espacios a la ampliación y fortalecimiento de una cooperación y concertación intracomunitarias que han sustituido radicalmente a la retórica que presidía hasta hace bien poco esas relaciones. Han determinado además la creación de una tupida red de relaciones sectoriales, aunque esencialmente todavía entre las administraciones y los sectores más organizados de la sociedad, que nutren sus deliberaciones y acercan sus contenidos a las necesidades reales, facilitando de esta forma su consolidación y eficacia.

Estamos, en consecuencia, ante un mecanismo adecuado para los fines que persigue, que funciona con regularidad y normalidad y cuya propia existencia viene generando desde su creación una dinámica de crecimiento. ¿Ahora que se da el paso de su institucionalización mediante la creación de la Secretaría General Permanente, que en buena lógica debería potenciar esas capacidades, vamos a poder ampliar el horizonte de nuestros objetivos e incorporar nuevos ámbitos de cooperación política? O acaso hemos tocado el techo y esa Secretaría está llamada a dedicarse exclusivamente a una labor de coordinación y ordenación de iniciativas de contenido más o menos técnico, o dicho de otra forma, va a ser un mecanismo para burocratizar la Comunidad Iberoamericana institucionalizada?

Las líneas que siguen tratan de ayudar a dar pistas para esa reflexión a partir de los elementos esenciales de las Cumbres y de su desarrollo y resultados hasta ahora.

LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES Y LAS CUMBRES

Hay una relación íntima e indisoluble entre la idea de Comunidad Iberoamericana y las Cumbres, entre el concepto y el instrumento a través del que se hace operativo. Ese es seguramente el más importante hallazgo de la iniciativa hispano-mexicana que, recordemos, se

produce en el contexto de la conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América - Encuentro de Dos Mundos.

Es evidente que los pueblos y las naciones iberoamericanas tenían una conciencia o sentimiento de formar parte de una inconcreta comunidad mucho antes de 1991. La historia, la lengua, la religión y la cultura son identificados comúnmente como los elementos esenciales que configuran esa conciencia, constituyen su columna vertebral y la distinguen de otras comunidades culturales o políticas.

La evolución de ese sentimiento comunitario, su utilización política a lo largo de la historia, su vinculación a diferentes doctrinas y su influencia en la vida política de los países iberoamericanos ha sido objeto de innumerables análisis desde todos los puntos de vista imaginables, incluidos varios seminarios del Instituto de Estudios Estratégicos, por lo que a ellos remito a quien quiera profundizar en esa línea.

Pero la pregunta que nos interesa responder ahora es por qué ese sentimiento se tradujo precisamente en aquel momento en una iniciativa política y si esas condiciones persisten o no hoy, o qué mutaciones pueden haber experimentado.

En otro lugar de estas páginas, el embajador Yago Pico de Coaña, que tanto tuvo que ver en la gestación, alumbramiento y primeros pasos de las Cumbres, tras asumir la pre-existencia de una Comunidad Iberoamericana y describir los elementos que la articulan, señala tres conjuntos de factores que ayudaron a hacer realidad la iniciativa:

- Por un lado, en el plano global, el clima generalizado de cambio social y político que se respiraba en los noventa, heredero directo de las convulsiones de fines de los sesenta y del rearme ideológico de los setentas centrado en la democracia y el respeto a los derechos fundamentales; también, en ese mismo plano global y en estrecha relación con el anterior, el fin de la bipolaridad y el consiguiente abandono de la doctrina de la Seguridad Nacional.
- Por otro, en el escenario iberoamericano, la recuperación democrática del continente a la que acompañaron en su derivada exterior un nuevo esquema de relaciones con los Estados

Unidos y una voluntad de equilibrar el peso del gran vecino redescubierto con una política de diversificación mirando tanto a la propia región como a Europa.

- Finalmente, en relación con España, la recuperación y consolidación de nuestra democracia y el consiguiente, aunque no deliberadamente buscado, efecto modelo, la eficaz utilización de nuestra presencia en las instituciones europeas, en particular de las dos presidencias comunitarias que en esa época nos correspondió ejercer, y la buena preparación y capacidad de respuesta de nuestra política exterior así como la administración que la apoyaba de cara a los asuntos iberoamericanos.

Huelga decir que comparto plenamente esa enumeración. Fue efectivamente la conjunción de todos esos elementos lo que hizo posible que la iniciativa pudiera materializarse en 1991, en la Cumbre de Guadalajara.

Visto aquello con nuestros ojos de hoy me parece oportuno señalar lo siguiente:

- Las Cumbres nacen en una coyuntura *excepcional*. La movilización que las hace posibles deriva tanto de la excepcionalidad de la coyuntura interna de los países iberoamericanos (recuperación democrática, diversificación exterior) como de la excepcionalidad del momento histórico (la inminente conmemoración del V Centenario). Sin embargo, el mecanismo que se crea tiene *vocación de permanencia*, más allá de la coyuntura en que nace.
- La iniciativa se concreta gracias a la convicción que comparten España y México sobre su bondad y oportunidad y que consiguen transmitir a un número creciente de países hermanos de la comunidad iberoamericana. No surge de ningún foro previo sino que es una creación *ex novo*, *superestructural*, que no trata necesariamente de dar respuesta a una necesidad concreta sino de ser vehículo de un sentimiento de comunidad, o dicho en términos políticos, de crear un *ámbito político nuevo, propio y exclusivo de los países iberoamericanos*.
- Las Cumbres nacen *sin ideario ni plan de acción previos*. Y no es sólo que no haya un proyecto definido común en ese momento, es que no era posible tenerlo. La comunidad iberoamericana se caracteriza por su diversidad, que precisamente constituye una de sus

señas de identidad. En ella conviven, sobre el telón de fondo de la comunidad de historia, lengua (y aquí, dos) y cultura, muy distintas sensibilidades políticas, sociales y económicas, distintos niveles de desarrollo, distintas agrupaciones regionales y subregionales, diferentes esquemas de cooperaciones reforzadas e incluso pugnas de liderazgo de raíces históricas. Lo mucho que une a esta Comunidad en modo alguno contradice o elimina su diversidad.

- Las Cumbres, finalmente, nacen *sin estructura institucional propia y diferenciada*. Se trataba de una reunión de Jefes de Estado y de Gobierno en un formato típico de Conferencia Diplomática que ni requería ni aconsejaba un aparato institucional distinto de un simple comité preparatorio. De hecho, la ausencia de ese aparato institucional es percibida como una ventaja en si misma y un reflejo adecuado de la informalidad, o mejor, familiaridad del encuentro que quiere transmitirse como característica de las Cumbres.

De estas características fundacionales derivan los primeros problemas de fondo a que las Cumbres debieron hacer frente: desvincularse del momento excepcional de su nacimiento para ser un instrumento *normal y regular* de concertación y cooperación de la Comunidad Iberoamericana; incorporar las inquietudes y necesidades sentidas de las sociedades y los ciudadanos para generar el necesario *consenso en su torno y el consiguiente apoyo político y social*; concretar el real aunque difuso sentimiento común de pertenencia a una misma comunidad en *un catálogo de valores y principios compartidos traducibles en unas líneas comunes de acción*; y, en la perspectiva de la continuidad del ejercicio, *establecer mecanismos institucionales adecuados para el funcionamiento del nuevo mecanismo y el seguimiento de los eventuales acuerdos*.

DE GUADALAJARA A SANTA CRUZ DE LA SIERRA. ETAPAS Y CONTENIDOS

Si hay algo notable en los resultados de las Cumbres es, en mi opinión, su consistencia. Cada una ha construido sobre la anterior. No hay rectificaciones ni bandazos, sino una gran coherencia de los resultados de cada una con los de las precedentes y con los de las que le han seguido. Y no será que el mundo o la propia Comunidad Iberoamericana no han cambiado en estos últimos doce años. Pero sin embargo el cuerpo doctrinal establecido por las Cumbres es de

una gran fidelidad a sí mismo, lo que no debe interpretarse, aunque luego volveré sobre esta cuestión, como un alejamiento de la realidad o un ejercicio de voluntarismo.

La etapa fundacional (1991-92)

A Guadalajara, como antes veíamos, acuden en julio de 1991 los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos, sin ideario y sin programa. La Cumbre es convocada sin un lema, un tema central o incluso una Agenda precisa. Tampoco tiene un nombre definido. Los mandatarios acuden armados solamente con su convicción de pertenecer a una comunidad, en general con la voluntad política de hacer un esfuerzo de concertación para poner en valor esa comunidad a la que saben que pertenecen y algunos con no pocas dudas sobre el ejercicio mismo y sus posibilidades de éxito.

Nada más natural, en consecuencia, que la primera reunión que celebraban en la historia los 21 Jefes de Estado y de Gobierno de los países Iberoamericanos tuviera un carácter esencialmente *fundacional*. La Declaración de Guadalajara afirma la existencia de una Comunidad (a la que por cierto todavía no se califica como “iberoamericana”) sustentada en unas raíces y cultura comunes que son la suma de pueblos, credos y sangres diversos. También en la democracia, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Una Comunidad que cree en la soberanía y la no intervención, en la primacía y vigencia del derecho internacional y que manifiesta su voluntad de contribuir a un futuro de paz y seguridad globales mediante el diálogo, la solidaridad y la concertación política.

Como todo documento fundacional, la Declaración de Guadalajara es larga y minuciosa, más retórica y principista que orientada a la acción y tiene una inevitable vocación omnicompreensiva. Pero también el gran valor de ser el primer *documento político consensuado* en el que se define el marco geográfico, cultural y político de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (aunque, como se ha señalado no se recoge literalmente ese término) se apuntan objetivos, se definen prioridades y se establece un ambicioso programa de trabajo.

La segunda Cumbre, celebrada en Madrid en julio de 1992 es también una Cumbre con formato de Conferencia Diplomática en la que la efemérides del V Centenario hace innecesaria e incluso inapropiada la selección de un tema central de discusiones. Sus resultados, recogidos en

la Declaración de Madrid, por otra parte aún más detallada y prolija que la de Guadalajara, son particularmente importantes:

- Por un lado, profundiza en la concreción de los elementos definitivos de la Comunidad Iberoamericana adoptados el año anterior estableciéndose además un catálogo de principios que deben primar en las relaciones entre los países iberoamericanos, al tiempo que se reconoce a la Cumbre (a la que se alude como “Conferencia Iberoamericana”) como el mecanismo y foro privilegiado para la concertación y cooperación entre sus miembros. Este conjunto de valores y principios constituyen lo que se ha dado en llamar el *Código de Conducta* en el que se inspira la concertación política de la comunidad Iberoamericana.
- En segundo lugar, se establece una estrecha relación conceptual y política entre democracia, educación y desarrollo, los tres pilares de la Comunidad Iberoamericana y los tres ejes en que concentrará su atención a partir de entonces.
- Se inaugura la vertiente operativa de las Cumbres mediante la identificación y el lanzamiento de programas concretos de cooperación en materia educativa, social y de desarrollo.
- Se acuerda complementar las reuniones anuales de la Cumbre con reuniones de Ministros para tratar asuntos de su competencia y se saludan y estimulan las iniciativas de reuniones iberoamericanas de los sectores organizados de las sociedades civiles.
- Por último, se crea un Grupo Coordinador compuesto por cinco países para asegurar la continuidad y el seguimiento del mecanismo.

En síntesis, se completa la definición del marco conceptual y político de la Comunidad, se le dota de una proyección operativa y se establece un mínimo aparato institucional para hacer posible su continuidad y seguimiento. Por ello se puede decir que Madrid supone el cierre, la conclusión del periodo fundacional y el comienzo de una nueva etapa.

El período de consolidación (1993-98)

A partir de la de Madrid, las Cumbres entran en una fase de normalización y consolidación. Se independizan plenamente de las condiciones excepcionales que determinaron su nacimiento y entran por derecho propio en el marco de la actividad política normal de los países iberoamericanos, compartiendo con naturalidad el espacio con todas las demás instancias de cooperación política o económica multilaterales regionales y subregionales. No se discute su especificidad y el crecimiento exponencial de los programas de cooperación va abriendo un camino de reconocimiento en las opiniones públicas. La concertación política también se abre camino y tanto en el momento específico de la celebración de las Cumbres, como fuera de ellas, abundan las oportunidades para la toma de posición conjunta ante hechos relevantes para la Comunidad Iberoamericana, en paralelo o independientemente de otras instancias, en particular la por entonces muy activa del Grupo de Río.

En este período las Cumbres adoptan también su esquema definitivo en términos tanto de Agenda como de organización y de estructura del Documento Final. Desde la tercera en Salvador de Bahía (Brasil) cada Cumbre centra su atención en un tema monográfico que sin embargo no impide que se aborden también los que sean en cada caso de particular interés por razones de coyuntura o los que lo sean para cualquier estado miembro por razones nacionales. A lo largo del periodo, los Jefes de Estado y de Gobierno se van concediendo progresivamente más tiempo para sus contactos directos en plenario o bilaterales y asumen de forma cada vez más directa la autorización de los documentos finales. En cuanto al Documento final, se estructura en tres partes: la primera sobre el tema monográfico de contenido esencialmente doctrinal y programático, no necesariamente orientado a la acción; la segunda donde se hace el seguimiento de los programas de cooperación en los cada vez más numerosos sectores; la tercera unas veces adoptada como un anexo o una serie de ellos y otras incluida en la declaración final bajo un título del tipo “otros temas de interés” en la que se recogen las declaraciones y pronunciamientos que los distintos países han solicitado sobre temas de su interés a la Cumbre.

La tercera Cumbre, celebrada en Salvador de Bahía (Brasil) examinó el tema del desarrollo, con énfasis en el desarrollo social. Como se ha señalado más arriba este es un tema comprensiblemente recurrente en la atención de las Cumbres y en general en la agenda Iberoamericana. El Programa para el Desarrollo adoptado, más programático que operativo, no es sin embargo lo más importante que de ella salió, al menos en cuanto a lo que ahora nos ocupa. Lo realmente significativo fue la plena incorporación de Brasil al ejercicio de concertación de la Comunidad Iberoamericana organizada. Y con Brasil, de Portugal hasta entonces más

preocupado de la reacción brasileña que de sus propios planteamientos. Y con ambos, el cierre del círculo de la Comunidad Iberoamericana, que no sólo ya hispanoamericana.

La siguiente, en Cartagena de Indias (Colombia), tuvo lugar en junio de 1994 con el tema “Comercio e Integración como elementos del desarrollo Iberoamericano”, el cual fue abordado en la triple perspectiva global, regional y nacional. Lo más destacable seguramente fue la referencia expresa a las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y la especial situación de la Comunidad Iberoamericana en ese contexto por la doble dimensión europea e iberoamericana de España y Portugal a los que se atribuye la condición de “puntos privilegiados de enlace entre los dos continentes”. Ello no obsta para que la reflexión conceptual sea crítica con lo que se consideran políticas proteccionistas europeas y se insista en la complementariedad de los esquemas de integración abogando por su convergencia. Es la primera vez en la que aparecen expresamente afirmadas las discrepancias de enfoque entre ambas regiones aunque se busca el equilibrio y la corrección políticos con la referencia a la capacidad potencial de enlace de España y Portugal.

En Bariloche (Argentina) el tema de la quinta Cumbre fue “la educación como factor esencial del desarrollo económico y social”. Una vez más la declaración final, especialmente en su primera parte relativa al tema monográfico, es densa, detallada y principista. Importante en lo conceptual pero sin reflejo práctico, ni vocación de tenerlo, más allá de la pura reafirmación doctrinal. En cuanto a los llamados “asuntos de especial interés”, se incluyen hasta cuarenta y un apartados sobre otros tantos temas de la agenda internacional sobre los que no necesariamente se han adoptado posiciones comunes sino que se limitan a reflejar intereses nacionales. El lugar de celebración, la longitud y complejidad de los documentos finales y la ausencia de consecuencias directas para los ciudadanos de las discusiones de los mandatarios hacen que se enciendan las primeras señales de alerta sobre un cierto distanciamiento y un aparente desinterés de la sociedad hacia el ejercicio de sus líderes. También la cooperación sufre la crisis del crecimiento. El número de proyectos continua aumentando al tiempo que muchos de ellos dejan de ser de ámbito general y proliferan las iniciativas bilaterales o limitadas a unos pocos países. Se hace imperioso reconducir la situación buscando el orden y la generalidad. En este terreno, la Cumbre hace una importante aportación mediante la conclusión del “Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana” en el que se definen los objetivos de los proyectos, se establece el principio de corresponsabilidad en la financiación, ejecución y desarrollo de los programas, se fija un procedimiento de aprobación y se adopta un Manual Operativo.

Las dos Cumbres siguientes abordaron temas que resultaron ser delicados por razones tanto de fondo como coyunturales. La sexta en Santiago de Chile y Valparaíso se consagró a la “Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa”. El documento final, como era previsible dada la reciente historia chilena y las implicaciones del tema, fue objeto de serias discusiones y se produjeron algunos enfrentamientos directos entre los participantes en torno al tratamiento, aunque fuera en el terreno teórico y solo en el contexto del tema propuesto, de la situación en Cuba. Por primera vez entraron en conflicto abierto, directo y dialéctico los principios del respeto a la soberanía, a la no intervención y al derecho de los pueblos a dotarse de su propio sistema político, con los de organización democrática y pleno respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, todos ellos por cierto recogidos por igual en la declaración fundacional de Guadalajara y reiterados regularmente año tras año. No fue ciertamente ajeno a ese enfrentamiento el cambio político experimentado en varios países iberoamericanos, entre ellos particularmente el nuestro, que tuvo un papel destacado en el enfrentamiento con Cuba.

Una situación similar se repitió el año siguiente en la Cumbre de Isla Margarita (Venezuela) aunque en esta ocasión, si bien el tema de fondo del enfrentamiento fue el mismo, la compatibilidad del régimen cubano con los principios de la Comunidad Iberoamericana fue, más que otras circunstancias, la delicada coyuntura interna de Venezuela el factor desencadenante. A pesar de la experiencia del año anterior, el país anfitrión condicionado por la complicada situación interna y los embates contra el Presidente Caldera, decidió proponer como tema central una práctica repetición del de la gobernabilidad, reformulado como “Los valores éticos de la democracia” que se desglosó en seis capítulos: la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos; la justicia social; la administración de justicia; ética y administración pública; partidos políticos y transparencia de los procesos electorales; y el derecho a la información. La polémica acompañó una vez más a la Cumbre que volvió a dejar planteados, pero sin resolver, problemas muy de fondo como la compatibilidad conceptual de los principios fundamentales de la Comunidad Iberoamericana, tanto entre ellos mismos como con determinadas praxis políticas, los límites de las políticas de universalidad y tolerancia hasta entonces generalmente aceptadas y practicadas por los países iberoamericanos y las eventuales consecuencias de una ruptura, que algunos empezaban a ver próxima e inevitable, del consenso sobre el que se había construido el mecanismo de las Cumbres. Una vez más, en la larga y conceptuosa declaración final se incluyeron elementos suficientes para dar cobertura a todas las posiciones en conflicto con lo que

se permitía a todos salvar la cara aunque fuera a costa de dar un nuevo golpe a la credibilidad del ejercicio.

Portugal, anfitrión el año siguiente (1998) en Oporto, hizo una encomiable labor de reconducción y sosiego. El nuevo escenario global, en el que junto a las potencialidades ya eran palmarios las disfunciones y los riesgos de una globalización descontrolada, junto a los progresos del proceso de integración europea ofrecieron un tema de suficiente entidad y la Comunidad Iberoamericana aprovechó el sensato planteamiento que se le ofrecía para llevar a cabo una reflexión útil y reposada sobre los “Desafíos de la globalización y la Integración Regional” cuya conclusión operativa más destacada fue el apoyo al fortalecimiento de las relaciones Unión Europea-América Latina cuya expresión visible sería la reunión, un año después, en Río de Janeiro, de la primera Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe que consagraría la voluntad de desarrollar una más sólida cooperación entre ambas regiones. Volcada en cerrar pasadas heridas y avanzar pragmáticamente en el desarrollo de la cooperación, se decidió en Oporto la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, consecuencia lógica del Convenio concluido en Bariloche y respuesta necesaria a la incesante aparición de nuevos proyectos y programas necesitados de seguimiento constante y especializado para asegurar tanto su eficacia como su adecuación a los principios acordados.

Crisis y agotamiento del modelo (1999-2002)

Pero el esfuerzo de Oporto no logró conjurar las discrepancias de fondo que afloraron con fuerza en la Cumbre de La Habana (Cuba), en noviembre de 1999, vísperas del nuevo milenio. Por primera vez no acudieron a la cita la totalidad de los mandatarios. Aunque para reflejar la realidad, la formulación debe ser otra: por primera vez desde el inicio de las Cumbres y por consiguiente, desde el inicio de la cooperación política institucionalizada de la Comunidad Iberoamericana, algunos Jefes de Estado rehusaban participar en el encuentro anual para hacer patente su rechazo al régimen político vigente en uno de ellos. La tolerancia, uno de los valores de la Comunidad Iberoamericana recogido en Guadalajara y Madrid como tal y reiterado después rutinariamente en las sucesivas declaraciones, cedió frente a una interpretación dogmática de otros principios y valores. Aún más: la política interior contaminó la Cumbre, produciéndose tomas de posición públicas sobre asuntos del país anfitrión e incluso reuniones de mandatarios con representantes de la disidencia cubana. El tema central de la Cumbre era “Iberoamérica y la

Situación Financiera Internacional en una Economía Globalizada” y se aprobó una interesante Declaración final en la que una vez más, entre líneas, estaban presentes las distintas concepciones de los diferentes países, progresivamente distantes a pesar de los esfuerzos por ofrecer una imagen de unidad en el enfoque y el tratamiento. En realidad es un encomiable esfuerzo de reconciliación de intereses contrapuestos y de objetivos contradictorios que resulta en una formulación voluntarista y desconectada de las necesidades reales que cualquiera puede utilizar en provecho propio desde concepciones conceptuales antagónicas.

Pero no fue ese el legado importante de la Cumbre de la Habana. Lo fue la contaminación del ejercicio por la situación cubana y la instrumentalización de la reunión por defensores y detractores del régimen de Castro. Para unos, la participación de la gran mayoría de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos, la entidad del tema central, el contenido de la Declaración Final y la presencia de casi dos millares de periodistas fue un inequívoco apoyo a la democratización de Cuba. Para otros fue una muestra de que Cuba no estaba aislada y de que contaba con el apoyo de la Comunidad Iberoamericana en su desigual lucha contra el embargo impuesto por los Estados Unidos.

En resumen, a partir de la Cumbre de La Habana es evidente que hay dos lecturas de los principios y valores en que se sustenta la Comunidad Iberoamericana y muchas más de dos opiniones sobre la mejor manera de manejar táctica y estratégicamente esta quiebra de la unidad, lo que justifica señalar ese momento como el de la afloración de una crisis del mecanismo de concertación que si bien es cierto que siempre estuvo presente en potencia, hasta entonces había estado larvada y se había aparcado cuidadosa y deliberadamente.

La Cumbre siguiente, celebrada en Panamá (Panamá) el año 2000, se enmarca plenamente en esa confrontación y estará también contaminada por la cuestión cubana. A pesar de la importancia histórica del momento para Panamá y el conjunto de la Comunidad Iberoamericana al ser el año de la recuperación del Canal, no se elige un tema de actualidad en consonancia sino que se opta por una cuestión de repercusiones de futuro como es el estudio de “la Niñez y la Adolescencia, Base de la Justicia y la Equidad en el Nuevo Milenio”. La Declaración Final es también esta vez, un documento importante, con numerosas pistas sobre la importancia estratégica de la educación, el papel del estado en el diseño de las correspondientes políticas sociales y educativas y el compromiso de la Comunidad Iberoamericana con un amplio catálogo de medidas para garantizar a los niños y adolescentes que representan más de la mitad de la

población de los países iberoamericanos su desarrollo pleno y saludable y garantizar su puesta a recaudo de situaciones de riesgo, explotación o abandono.

Sin embargo, la atención de la Cumbre estuvo polarizada por dos hechos que poco o nada tenían que ver con ese tema de fondo. El primero, la detención por la policía panameña de un grupo de cubanos que planeaban atentar contra el Presidente Cubano. El segundo, la polémica inclusión en el documento final de una condena de la Cumbre al terrorismo etarra que Castro pretendió, sin éxito, complementar con otra similar al intento de atentado contra su persona que había sido felizmente abortado. La Cumbre no fue noticia por sus trabajos nucleares sino por cuestiones accesorias. El modelo daba claras señas de agotamiento.

La Cumbre de Lima no fue convocada en torno a ningún tema específico sino con el muy genérico de “Unidos para construir el mañana”. El recurso a las Cumbres temáticas parecía haber llegado a término tanto por la dificultad de encontrar con un año de antelación un tema central que mantuviera su vigencia en un escenario esencial y vertiginosamente cambiante, como por identificar alguno que, además, fuera razonablemente diferente de los ya estudiados. Fue, paradójicamente un acierto, por cuanto la sombra de la tragedia del 11 de septiembre dejó sentir su presencia en las deliberaciones. De hecho, además de aprobarse una “Declaración política contra el Terrorismo” la Declaración Final de la Cumbre de Lima incluye una firme condena del terrorismo, cualquiera que sea su forma y con independencia de dónde se produzca y quienes sean sus autores, mención que no encontró esta vez las reticencias de la anterior y no solo por la ausencia del Jefe de Estado de Cuba. En cualquier caso, en Lima la Cumbre da evidentes muestras de decaimiento y se ahonda el divorcio con las necesidades reales y sentidas de los ciudadanos. La Cumbre deviene un ejercicio rutinario y falto de interés en contraste con una realidad terriblemente exigente. Reflejo cabal de esa situación crítica es el Documento Final en cuya primera parte, a lo largo de cuarenta y ocho párrafos, se hacen referencias a otras tantas cuestiones de la actualidad y la agenda internacional pero con un planteamiento más acumulativo que sustantivo, sin prioridades ni nuevos compromisos destacables.

Refundación (2002-2003)

En noviembre de 2002, en Bávaro (República Dominicana), se produce un golpe de timón cuyas consecuencias aún es pronto para poderlas evaluar plenamente. La Cumbre se convoca con

la intención de dedicar una atención preferente, aunque sin darle plenamente ese carácter temático, a las cuestiones relacionadas con el Turismo y el Medio Ambiente y su importancia en términos del objetivo del desarrollo sostenible. De hecho, la Declaración Final no hará la tradicional referencia privilegiada a ningún tema central de esas características, que van a aparecer perdidas en la clásica enumeración de cuestiones en que ha ido convirtiéndose la primera parte del Documento Final.

El nuevo escenario global creado por los sucesos del 11-S, que ya había tenido un primer impacto limitado en la Cumbre anterior, ha determinado un cambio ante el que los países de la Comunidad Iberoamericana han reaccionado de distinta forma según sus respectivos compromisos y no necesariamente en conjunto; en Iberoamérica Venezuela y Argentina atraviesan períodos turbulentos que parecen reclamar a su vez las correspondientes tomas de posición; la situación en el arco andino es, en general, delicada; Brasil se encamina hacia unas elecciones que pueden desembocar en un cambio histórico; en Europa los sucesos del 11-S, que se solapan con los rebotes de la ampliación y la reforma institucional, empiezan a hacer mella en la solidaridad europea; en definitiva, una coyuntura excepcionalmente rica y compleja. Pero la Cumbre sin embargo va a centrarse en otra preocupación muy exclusiva de la Comunidad Iberoamericana: la de poner remedio al aparente agotamiento del mecanismo y revitalizar una cooperación política que se intuye puede y debe ser más eficaz.

El tema no está específicamente en la Agenda pero los mandatarios sí le dan un tratamiento prioritario como lo demuestra que sea el primer acuerdo que figura en la Declaración Final tras el habitual recordatorio de los principios. La fórmula elegida es la de encomendar al Presidente Cardoso, próximo a abandonar sus funciones, que lleve a cabo un proceso de reflexión sobre las medidas concretas que pudieran ponerse en marcha con el doble objetivo de “1.- conseguir una mayor cohesión interna en el seno de la Comunidad Iberoamericana y 2.- conseguir que la Comunidad Iberoamericana tenga como conjunto una mayor presencia en el ámbito internacional”. El resultado de esta reflexión debe ser presentado a la siguiente Cumbre de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) y debe considerar, en particular, la posibilidad de “una mayor institucionalización del sistema de Conferencias”, “los mecanismos para que la cooperación iberoamericana sea más efectiva” y las “peticiones de vinculación a las Cumbres de los países que lo han solicitado”. No hay acuerdo todavía más que en el mandato pero la precisión con que éste se formula revela la solidez de la convicción compartida acerca de la necesidad de refundar las Cumbres a la vista de las nuevas circunstancias para preservar el importante activo que

constituyen y que se ha ido consolidando y desarrollando a lo largo de los últimos años. La Cumbre de Bávaro, en consecuencia, constituye un punto de inflexión y abre un proceso de reflexión orientado al cambio de una importancia capital en el mecanismo de las Cumbres. Es por consiguiente una Cumbre de transición, en la que junto a los elementos más tradicionales y ya desgastados del ejercicio se inicia su replanteamiento.

Con esos antecedentes y sobre el telón de fondo de una grave crisis interna resuelta en la víspera de la Cumbre, se celebra los pasados días 14 y 15 de noviembre la número XIII en la ciudad boliviana de Santa Cruz de la Sierra. La proximidad de las fechas hace innecesario un recuerdo más explícito de los graves sucesos internos que la preceden en Bolivia y que se saldan con la sustitución, a causa de una fortísima presión popular pero conforme a procedimientos previstos en la Constitución, del Presidente Sánchez de Lozada por el Vicepresidente Mesa quien asume la Presidencia apenas unas semanas antes del inicio de la Cumbre. La situación regional tampoco está libre de tensiones y dificultades. El contexto general de dificultades económicas que padece el área, particularmente serias y persistentes en algunos países clave como Argentina, la tensión social recurrente en Ecuador y Perú, las expectativas generadas por las imaginativas políticas emprendidas por el Presidente Lula da Silva en Brasil y los ecos de las negociaciones de Miami para avanzar en la construcción de la Zona de Libre Comercio de las Américas en el marco de la imparable globalización y la dialéctica Consenso de Washington versus Consenso de Buenos Aires, complementan el escenario y configuran una coyuntura en la que el tema monográfico de la XIII Cumbre, “La inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana” cobra un significado fundamental. Es una de esas raras veces en las que se logra hacer coincidir las preocupaciones teóricas con las necesidades reales. Por otra parte Santa Cruz de la Sierra, Bolivia toda, ofrecen un marco de referencia que obliga a poner los pies en la tierra y la organización de una llamada “Cumbre alternativa” paralela a la oficial hace imposible la táctica del avestruz.

Y junto a esos elementos sustantivos, la presentación del Informe Cardoso en cumplimiento del mandato de Bávaro que pese a versar sobre los procedimientos y el ropaje institucional es igualmente sustantivo por cuanto lo que está en juego es la revitalización del sistema de las Cumbres y, con él, de la cooperación política de la Comunidad Iberoamericana.

Los resultados de la Cumbre de Santa Cruz han sido, a mi juicio, brillantes. La declaración final se ha distanciado de la rutinaria enumeración de temas de mayor o menos interés para unos

u otros y establece un sólido cuerpo de doctrina sobre las políticas de inclusión social que constituye un punto de vista coherente y original sobre los problemas a que se enfrentan las desestructuradas sociedades iberoamericanas en las que persisten problemas básicos de exclusión social y política, bolsas de marginación y pobreza y en las que la aplicación entusiasta de las recetas del Consenso de Washington es obvio que no han dado los resultados apetecidos. La Comunidad Iberoamericana, ha vuelto en Santa Cruz a reflexionar sobre sus problemas más fundamentales, y lo ha hecho además de la mano de los movimientos sociales a los que, a través de la presencia de representantes de los grupos alternativos bolivianos, se ha escuchado durante las sesiones de trabajo. Este doble baño de realismo, por el ambiente político del país anfitrión y por la oportunidad del tema tratado, no puede sino hacer bien al mecanismo en su conjunto y reforzar su legitimidad ante la opinión pública.

Igualmente importante ha sido el apartado institucional. El informe del presidente Cardoso, que había sido previamente discutido y llegaba a la Cumbre con un alto grado de consenso, concluye proponiendo la creación de una Secretaría Permanente que tendría a su cargo tanto el fortalecimiento de la concertación política como la racionalización de la cooperación, aseguraría la continuidad y se ocuparía de la preparación de los aspectos sustantivos de las Cumbres. Hay en el Informe otras propuestas menores de organización (para dar más relevancia al diálogo directo entre presidentes, o poner en valor el Documento Final) y una indicación de por dónde sería aconsejable que se encaminaran los proyectos de cooperación iberoamericana. Pero su gran acierto es sin duda el de ofrecer una solución a los problemas planteados mediante una sencilla estructura institucional independiente, un Secretario General Permanente asistido por dos Secretarios Generales adjuntos, que en colaboración con representantes permanentes de los Gobiernos asegure la cohesión de la Comunidad Iberoamericana y garantice la conservación y ampliación del acervo que se ha venido acumulando desde 1991.

La creación de la Secretaría General Permanente supone la refundación del mecanismo. La institucionalidad que va a proporcionar al encuentro anual de los Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos marcará un hito en el desarrollo de la cooperación política y técnica entre los países iberoamericanos, consolidará lo mejor de las prácticas seguidas hasta el momento y permitirá mantener un vínculo constante con las opiniones públicas.

En Santa Cruz de la Sierra, ha empezado una nueva etapa de la historia de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

RESULTADOS: COOPERACIÓN Y CONCERTACIÓN

Como decíamos más arriba, el sentimiento de los países iberoamericanos de pertenecer a una comunidad de naciones aún sin estructurar precede a las Cumbres, que no son desde esta perspectiva más que el mecanismo a través del que ese sentimiento se transforma en acción y produce efectos políticos de afirmación de identidad, creación de espacios y transformación de la realidad.

En un contexto comunitario, la mera reunión familiar constituye un valor y un fin en sí misma. Pero desde la Cumbre de Guadalajara se abrió camino la idea de que el objetivo del reencuentro de los pueblos iberoamericanos tenía que trascender la autoafirmación y traducirse en acciones concretas. De ahí, el lenguaje ambicioso de las Declaraciones fundacionales en las que se habla de “proyectar hacia el tercer milenio la fuerza de nuestra Comunidad”. Y son dos los ámbitos en que va a concretar ese impulso político comunitario: la *concertación* política y la *cooperación* sustentada en el diálogo y la solidaridad.

Pero concertación y cooperación son cosas muy distintas. La primera evoca la presencia de diferentes convicciones, intereses u objetivos a los que, mediante el diálogo y la negociación, se trata de llevar a una expresión unitaria que respete todos aquellos. La segunda, en cambio, es reflejo de una coincidencia de objetivos que se persiguen mediante la puesta en común de capacidades distintas y complementarias. La concertación se mueve, en lo que nos ocupa, en el plano político, en el deber ser, mientras la segunda es esencialmente práctica y técnica. Por ello mismo, la concertación se hace entre iguales y se sustenta en la voluntad política y en la defensa de los intereses nacionales, mientras la cooperación encuentra todo su sentido en la desigualdad y descansa en la solidaridad de quien la ofrece hacia el que la recibe.

Esta reflexión me parece importante a la hora de evaluar los resultados de estos últimos doce años de relaciones iberoamericanas con el nuevo impulso que le han proporcionado las Cumbres. Es evidente que el punto de partida adolecía, en su objetivo político, de grandes dosis de voluntarismo. La comunidad de valores, se decía, hace de nosotros un actor importante y diferenciado en la escena internacional en la que ganaremos fuerza al hablar con una sola voz. Se

daba por supuesto que la concertación política no era en cierto modo sino un subproducto de la comunidad de valores.

Como era de esperar, la realidad ha ido por otro camino. La nuestra es una comunidad diversa, en la que a la geografía se superpone la pertenencia a diferentes esquemas de integración regional, donde las concepciones políticas son independientes de la común herencia cultural. Por otra parte, la concertación política exige mayor concreción y compromiso que el enunciado genérico de los valores que compartimos. El acuerdo sobre éstos no implica necesariamente la coincidencia sobre su aplicación a una situación concreta, como el ejemplo del caso cubano ha puesto paradigmáticamente de relieve.

Esa diversidad de planteamientos y en particular de niveles de desarrollo, en cambio, es un factor de estímulo para la cooperación, en la que la diferencia de nivel y la voluntad solidaria son los únicos elementos determinantes para su crecimiento. Ello explica que desde el primer momento, con el apoyo además del evidente interés español por ejercer el liderazgo y la disposición a asumir en consecuencia una mayor cuota de los costes, la cooperación iberoamericana haya experimentado un crecimiento exponencial e ido demandando una estructura de acompañamiento propia y diferenciada del diálogo político y cada vez más depurada.

Concertación

Desde el inicio de las Cumbres hay ejemplos, y numerosos, de *posiciones políticas comunes* de la Comunidad Iberoamericana ante muy diversos temas tanto propiamente iberoamericanos, como de la agenda global. Como hemos visto más arriba, en el patrón de estructura que se sigue para la Declaración Final desde la Cumbre de Salvador de Bahía, su tercera parte normalmente recoge una larga lista de esas actitudes comunes sobre muy distintos temas. A partir de la de Oporto, cuando decae el interés de los temas monográficos y por ende de las manifestaciones programáticas, se incluyen directamente en la primera parte. Y desde el principio, en ocasiones, si la relevancia de un tema lo aconseja, se formulan declaraciones específicas separadas de la Declaración Final.

¿Son esas posiciones fruto de un ejercicio de concertación? La respuesta es que no siempre. Unas veces son simples corolarios de los principios en que la comunidad se sustenta; otras se limitan a apoyar iniciativas de muy distinto origen; otras son simples manifestaciones de voluntad; y unas pocas, en fin, son fruto de un ejercicio de voluntad política de poner en común distintos planteamientos y trazar un camino de acción. La concertación política, en sentido estricto, es muy limitada.

Tomemos el ejemplo de la Declaración de Isla Margarita (VII Cumbre) en la que como señalábamos se produjo una seria confrontación sobre la interpretación y efectos prácticos de los principios democráticos. En la “Tercera Parte: Asuntos de especial Interés” de la Declaración final se incluyen tantos como *treinta* temas. Vistos en detalle, se pueden agrupar de la siguiente forma:

- Un tercio de ellos son referencias a Conferencias internacionales recientemente celebradas o de celebración inminente a cuyas convocatorias o resultados se da un apoyo genérico, y alusiones a instituciones no solo iberoamericanas a las que se presta un apoyo en esa misma línea.
- Otro tercio son declaraciones de voluntad política sobre muy distintos temas, de la lucha contra el narcotráfico a las políticas sociales y de género que, en general, se limitan a señalar su importancia y manifestar la intención de actuar en consecuencia.
- El último tercio se lo reparten a partes casi iguales declaraciones de apoyo a políticas nacionales de determinados países (p.ej. España y Gibraltar, Argentina y las Malvinas, Portugal y Timor Occidental) y manifestaciones de preocupación ante políticas de terceros que se rechazan, esencialmente la aplicación extraterritorial de las leyes (el caso Helms-Burton, que figura sistemáticamente desde Guadalajara), la deuda externa y las políticas xenófobas de algunos países receptores de emigración.

En la lista encontramos sólo dos compromisos orientados a la acción: el de profundizar en la cooperación internacional para la lucha contra el terrorismo y el de apoyar los proyectos de cooperación dirigidos a potenciar la participación de las poblaciones indígenas en el desarrollo.

En conclusión, ninguna señal de *concertación política* más allá de la adopción de un lenguaje consensuado sobre una larga lista de temas de interés desigual.

Sin embargo esto no debe interpretarse como una ausencia o incapacidad de cumplir el objetivo propuesto, sino que la virtualidad de la *concertación política iberoamericana* hay que buscarla en otros ámbitos que no tienen siempre ni inmediatamente una traducción práctica u operativa. El primer y gran resultado de la concertación son los documentos fundacionales, y en particular el enunciado de los principios y valores en que se sustenta la Comunidad Iberoamericana y que constituyen nuestro hecho diferencial. Entre ellos muy especialmente la primacía del derecho, el respeto a las decisiones soberanas, la universalidad de relaciones, los derechos humanos. Es ese consenso básico el que delimita lo que somos y lo que queremos ser. El segundo es la formulación de un código de conducta para la conducción de las relaciones internacionales en general e iberoamericanas en particular. La no ingerencia, la tolerancia, el derecho, el diálogo como mecanismo de solución de conflictos. El tercero, la construcción sobre aquellos valores y con esos mecanismos, de un espacio político de encuentro propio de la comunidad iberoamericana en el que llevar a la práctica la voluntad de concertación en lo más concreto, cuando sea necesario, y en el que ejercer la cooperación basada en la solidaridad. Es el espacio generado por las Cumbres, las reuniones sectoriales que las preparan y acompañan y el cada vez más tupido entramado de relaciones entre los distintos sectores sociales y agentes económicos. Por último la concertación se materializa, en sus manifestaciones operativas en una doble dirección. Por un lado *hacia el interior* de la Comunidad Iberoamericana, preservando la vigencia de los principios, desarrollando sus consecuencias políticas y contribuyendo a resolver los problemas puntuales que se presentan. Aquí los ejemplos son numerosos e importantes. Mediante un ágil recurso a consultas informales, en estos últimos doce años la acción concertada de la Comunidad Iberoamericana ha prestado una contribución decisiva a la pacificación y reconstrucción de América Central, ha frenado o reconducido movimientos involucionistas (Venezuela, Guatemala) y ha facilitado la solución de graves conflictos fronterizos (Perú-Ecuador), por citar solo las manifestaciones más llamativas de esa concertación. También la doctrina elaborada sobre los distintos asuntos examinados por las Cumbres, aunque generalmente sin consecuencias prácticas, merece ciertamente más atención que la que recibe por cuanto es resultado de la voluntad de ir construyendo un punto de vista común sobre los principales problemas a que nos enfrentamos.

En cuanto a las acciones comunes *hacia el exterior*, que es la otra forma de manifestarse de la concertación y, equivocadamente en mi opinión, la única que muchos análisis registran, también hay numerosos ejemplos aunque justo es reconocer que de carácter menor del tipo de apoyos a candidaturas presentadas por países iberoamericanos o cuestiones similares. No puede reseñarse una sola iniciativa en estos años que haya tenido impacto global aparte del hecho mismo de la constitución y consolidación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

En conclusión, la concertación política de la comunidad iberoamericana ha tenido esencialmente un efecto de ayuda a la configuración identitaria y sólo se ha movilizó cuando se han presentado situaciones de ruptura de los principios fundamentales de la Comunidad. Ha sido, en consecuencia, un fenómeno fundamentalmente interno, reactivo y sin una reseñable proyección exterior aparte del impacto de la existencia misma del ejercicio. No ha habido iniciativas conjuntas fuera de las fronteras iberoamericanas ni en términos institucionales ni sustantivos con la única excepción del diálogo interregional Europa-América Latina en el origen de cuyo fortalecimiento está ciertamente el nuevo marco de concertación.

Cooperación

La cooperación entre los países iberoamericanos tanto bilateral como multilateral es desde luego anterior a las Cumbres. Pero no es menos cierto que a partir de la de Guadalajara, donde se otorgó a la cooperación un papel central en la configuración y consolidación de la Comunidad Iberoamericana, el desarrollo de la cooperación ha sido espectacular. Tan rápido ha sido su crecimiento que en estos doce años ha habido necesidad de revisar tres veces el marco de la cooperación iberoamericana.

Como señalaba más arriba, toda cooperación descansa, en principio, en una situación de desigualdad lo que explica la especial responsabilidad asumida en este terreno por España desde aquellas fechas. Iberoamérica era ya entonces el área privilegiada de destino de nuestra cooperación y a ella se canalizaba el grueso de nuestros recursos. No era desde luego la única que se hacía en la zona y el nuevo contexto político propició un crecimiento exponencial de proyectos. Entre 1991 y 1995 se llegaron a contabilizar más de trescientas acciones de cooperación en el ámbito de las Cumbres. Muy pronto, en consecuencia se constató que era preciso poner orden en dos terrenos, el teórico y el operativo.

En el plano teórico, la cooperación iberoamericana requería un nuevo marco conceptual que superara el unidireccionalismo y atendiera a las necesidades comunitarias. La cooperación debía pasar de ser un mero instrumento de ayuda al desarrollo a ser un mecanismo de intercambio de intereses históricos y culturales compartidos, sustentado en la corresponsabilidad y que eliminara en lo posible cualquier relación de desigualdad. Este enfoque fue el que se recogió en el “Convenio de Bariloche para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana” (1995) que además creó una instancia coordinadora, la Reunión de Responsables de Cooperación, y adoptó un Manual Operativo para la gestión de los distintos proyectos.

El nuevo mecanismo funcionó razonablemente bien pero la progresiva complejidad de los proyectos, la práctica que devino habitual de hacer operativos los acuerdos políticos a través de acciones de cooperación y el aumento de las reuniones sectoriales en las que también se decidían nuevos proyectos, forzó una segunda revisión del esquema institucional buscando darle la continuidad y profesionalismo que las Reuniones de Coordinadores no podían garantizar. Así, en la Cumbre de Oporto se decidió la creación de una Secretaría de Cooperación Iberoamericana de carácter permanente, cuyo Protocolo y Estatutos se firmaron el año siguiente en la Habana (1999). La SECIB recibió el encargo de dar seguimiento a los programas, armonizar la colaboración entre las distintas instancias gubernamentales, articular acciones de cooperación que integraran a diversos actores sociales y mantener todo este ejercicio bajo evaluación permanente velando por su congruencia y eficacia para los fines establecidos.

El Informe Cardoso también se refiere a la cooperación iberoamericana en cuanto instrumento fundamental para alcanzar el doble objetivo de la cohesión interna y la mayor presencia exterior de la Comunidad Iberoamericana. En primer término, da fe del apoyo generalizado a la cooperación desarrollada hasta ahora y al tupido entramado de relaciones que se ha tejido entre administraciones, instituciones y sociedades iberoamericanas gracias a la extensa red de programas de cooperación que se han puesto en marcha y que es considerado uno de los nuevos y más positivos activos en las relaciones entre nuestros pueblos. También recoge el sentimiento general de que es necesario racionalizar esta dinámica para mejor garantizar su eficacia. Para ello propone una nueva vuelta de tuerca profundizando en la línea de rigor y coordinación que viene acompañando a la cooperación iberoamericana desde Guadalajara, y sugiere una mayor precisión de las prioridades centrandolo las acciones en cinco áreas: la defensa

y promoción de la diversidad cultural iberoamericana y en particular de nuestros idiomas, la protección de los derechos de autor de los productores culturales iberoamericanos, la coordinación en el campo universitario en sus distintas facetas, la creación de agencias iberoamericanas de evaluación de riesgos y la armonización de las legislaciones nacionales en sectores económicos estratégicos como la energía y las telecomunicaciones. En resumen, cultura, educación y economía.

En este momento las áreas en que se concentran los proyectos en curso que monitorea la SECIB son desarrollo de las poblaciones indígenas, educación, comunicación, ciencia y tecnología y modernización de la administración. Hay en desarrollo un total de diez y ocho programas y otra decena larga esperan el pistoletazo de salida. La inversión es del orden de los treinta millones de dólares y los costes de la SECIB ascienden a dos millones de dólares anuales.

RETOS Y POSIBILIDADES DEL MECANISMO

En sus doce años de funcionamiento, las Cumbres han dado respuesta a los interrogantes que recogía al inicio de estas reflexiones, que derivaban del momento y la forma en que surgió la iniciativa: se han desvinculado de la excepcionalidad del V Centenario adquiriendo vida y dinámica propias y han encontrado con relativa naturalidad su espacio en el sistema de relaciones de los países iberoamericanos; han dado sentido a su carácter superestructural mediante la creación de una pirámide de contactos institucionales a diferentes niveles, incluyendo a sectores de la sociedad civil; han desarrollado un completo ideario que articula conceptualmente la Comunidad Iberoamericana de Naciones; y se han dotado de un aparato institucional suficiente, en trance en estos momentos de ser completado.

El mecanismo de diálogo y concertación políticos que son las Cumbres ha dado además *resultados* tanto en términos de fortalecimiento del sentimiento comunitario de las naciones iberoamericanas, como en el desarrollo de una doctrina iberoamericana sobre diversos temas de particular interés, como contribuyendo a la solución de problemas específicos de algunos de sus miembros, como mediante la creación de una red de relaciones a diferentes niveles orientada a la realización de acciones conjuntas de cooperación. Ha creado, por otra parte, un espacio de encuentro y diálogo político nuevo que no se ha construido contra nada ni contra nadie y que proyecta un punto de vista original y constructivo sobre los asuntos de la agenda internacional.

Desde un punto de vista estrictamente nacional, las Cumbres y lo que ellas suponen en sus distintos planos, son un instrumento que potencia la proyección exterior de los países de la Comunidad Iberoamericana, un mecanismo eficaz para el desarrollo de las relaciones entre esos países y un medio para preservar y promocionar al tiempo los valores y principios en que se sustentan nuestras sociedades. Está en consecuencia en el interés, no solo nuestro, sino de todos los países iberoamericanos la preservación, desarrollo y potenciación de este mecanismo. En definitiva, cuanto más fuerte, cohesionada y activa sea la Comunidad Iberoamericana organizada mejor protegidos estarán nuestros intereses.

A la vista del camino recorrido y en la perspectiva de la nueva etapa que se abre con la creación de la Secretaría General Permanente los retos más importantes que el mecanismo de las Cumbres tiene ante sí, desde una perspectiva española, son fundamentalmente los siguientes:

- La gestión del caso cubano. Los últimos ocho años este ha sido un tema recurrente y prácticamente el único motivo de fricciones serias en las Cumbres entre países participantes. La anormalidad de la situación de Cuba genera un riesgo de ruptura de la cohesión por causa de las distintas estrategias que existen acerca de la manera de abordar el problema y sobre las que no parece que haya posibilidad de concertación sustantiva. Introduce además un elemento de discusión en el terreno de los principios, sobre la operatividad del código de conducta y acerca de la fiabilidad y el verdadero valor y sentido de las declaraciones políticas. A corto plazo no parece haber otra solución que recurrir a un tratamiento procesal del problema encapsulando la cuestión de fondo.
- El fortalecimiento de la concertación política. El peso de la Comunidad Iberoamericana en el escenario global depende de nuestra capacidad para hacer una política común en ese escenario. Sin embargo no hemos sido capaces hasta ahora de traducir en políticas concretas y en iniciativas propias los principios que compartimos lo que relega nuestro perfil a una comunidad cultural cerrada sin proyección ni peso exterior.
- La articulación de los compromisos y obligaciones adquiridos con terceros (Unión Europea, OTAN en el caso de España y Portugal; Estados Unidos en el de México; mecanismos de integración subregional como MERCOSUR, etc.) con la concertación iberoamericana particularmente en temas económicos y políticas sociales.

- La generalización de los compromisos y la plena “iberoamericanización” del mecanismo. Sigue existiendo un peso determinante de España que rebasa el cierto liderazgo moral que puede correspondernos por razones de historia y desarrollo. Nuestros socios iberoamericanos mantienen vivos mecanismos de concertación regionales a los que dan una clarísima prioridad sobre las Cumbres a las que ven en cierto modo como un ejercicio peninsular.
- Las Cumbres siguen sin disfrutar del apoyo activo de las opiniones públicas. Hay toda una constelación de motivos según sectores y países, pero en general se han difundido poco las virtudes del mecanismo, sus realizaciones y su potencial. Esa falta de apoyo reduce notablemente sus posibilidades.
- Finalmente, la ruptura del consenso que había venido caracterizando a nuestra política exterior constituye un peligro para el mecanismo de concertación iberoamericana, en la medida en que la prioridad iberoamericana ha sido relegada en beneficio de un planteamiento atlantista que privilegia las relaciones con Estados Unidos y defiende planteamientos que pueden no ser considerados conformes con algunos de los valores y principios recogidos en los documentos fundacionales, como la primacía del derecho internacional, el papel central de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales o el multilateralismo. El impacto de este cambio de orientación, que nos aparta de los planteamientos de la mayoría de nuestros socios iberoamericanos, sobre un mecanismo que se percibe como una construcción peninsular, puede ser muy negativo. Es imperioso recuperar ese consenso, al menos en lo que se refiere a nuestras relaciones con la Comunidad Iberoamericana, y disipar las dudas que el cambio de política está provocando.

La creación de la Secretaría General Permanente puede ser un elemento de respuesta a estos retos, siempre naturalmente que el Secretario General esté a la altura de las necesidades y goce de la independencia, confianza e iniciativa precisas para dar solución a esos problemas. Los otros ingredientes necesarios son la voluntad política de los gobiernos y, en nuestro caso, la reconducción de nuestra política iberoamericana.

EPILOGO EN FORMA DE PROPUESTA

Personalmente estoy persuadido de que en el momento de consolidación y crecimiento en que se encuentra la cooperación política de la Comunidad Iberoamericana, lo que está necesitando es una iniciativa que permita visualizar la intensidad y calidad de las relaciones entre los países que la formamos y proyecte en la escena internacional la virtualidad de los principios en que nos sustentamos. Para cumplir esos condicionantes y alcanzar los objetivos que perseguimos debe ser una iniciativa en un ámbito sensible y comprometido para el que tengamos una especial preparación o podamos aportar un valor añadido.

Hace unos años se barajó la idea de constituir unas “Fuerzas Iberoamericanas de Paz” aprovechando la larga experiencia de muchos países iberoamericanos en ese tipo de misiones y siguiendo el modelo de otras iniciativas multinacionales para poner fuerzas de despliegue más o menos rápido a disposición del Secretario General de las Naciones Unidas. Llegaron incluso a hacerse algunos sondeos en determinados países y finalmente se decidió aparcar el proyecto.

Lo que en ese momento no estaba maduro podría ser ahora la iniciativa de visibilidad que le conviene a la Comunidad Iberoamericana. Tendría muchas ventajas. Es en materia sensible, lo que sería clara expresión de la calidad de nuestras relaciones. Sería expresión al tiempo del cambio de percepción y doctrina de las FAS de los países Iberoamericanos. Sería plenamente congruente con los principios fundacionales recogidos en las Declaraciones de Guadalajara y Madrid. Reforzaría el papel de las Naciones Unidas en su cometido de primer responsable de la paz y seguridad internacionales. Abriría adicionalmente a la cooperación un área particularmente sensible. Requeriría un afinado trabajo de cooperación y concertación para la organización de la fuerza tanto desde el punto de vista operativo como logístico. Tendría el valor añadido de la experiencia acumulada en innumerables misiones. Y proyectaría una imagen constructiva y solidaria de la Comunidad Iberoamericana.

La presencia en estos momentos de tropas salvadoreñas y hondureñas junto a las españolas en Irak no es quizá un precedente válido por las especialísimas circunstancias en que se ha organizado esa presencia, pero es en todo caso una experiencia de la que se pueden extraer enseñanzas.

En resumen, ¿por qué no ahora?