

ISSN: 1130-2887

## LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS: EL LARGO Y DIFÍCIL CAMINO HACIA SU INSTITUCIONALIZACIÓN

*Ibero-American Summits: the long and winding road towards their institutionalization*

Celestino DEL ARENAL  
Universidad Complutense de Madrid  
✉ [carenal@cps.ucm.es](mailto:carenal@cps.ucm.es)

BIBLID [1130-2887 (2005) 40, 57-72]  
Fecha de recepción: marzo del 2005  
Fecha de aceptación y versión final: mayo del 2005

RESUMEN: El proceso de institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas refleja mejor que cualquier otra dimensión su problemática de fondo, por cuanto que en dicho proceso convergen tanto el protagonismo de España como el interés (o desinterés) de los países latinoamericanos. Este artículo realiza un análisis histórico del periodo transcurrido entre 1991 y 2005, con particular énfasis sobre la política exterior española, y concluye con una evaluación prospectiva de las Cumbres cuya próxima edición se celebrará en Salamanca en 2005.

*Palabras clave:* Cumbres Iberoamericanas, política exterior, institucionalización, España, América Latina.

ABSTRACT: The process of institutionalization of the Ibero-American Summits reflects better than any other dimension their core issues, as it is the confluent point of both the high profile of Spain's foreign policy and the interests (or lack thereof) of the Latin-American countries. This article develops a historical analysis of the period 1991-2005, with particular emphasis on the role of Spain, and ends up with a prospective evaluation of the Summits, whose next edition will take place in Salamanca in 2005.

*Key words:* Ibero-American Summits, foreign policy, institutionalization, Spain, Latin America.

## I. INTRODUCCIÓN

La XIV Cumbre Iberoamericana, celebrada en San José de Costa Rica los días 19 y 20 de noviembre de 2004, ha dado luz verde para la puesta en marcha de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que deberá estar operativa para la Cumbre de Salamanca, que tendrá lugar en octubre de 2005. Se trata de un paso clave en el proceso de institucionalización y consolidación de las Cumbres Iberoamericanas, que iniciaron su andadura en 1991, con la celebración de la I Cumbre en Guadalajara (México).

Sin embargo, el periodo transcurrido entre 1991 y 2005 no ha sido fácil para las Cumbres, que han pasado por muy distintos avatares y coyunturas, derivados de los diferentes protagonismos de España, de las distintas actitudes de los países latinoamericanos y de los diferentes escenarios internacionales. El objeto del presente estudio es analizar la dinámica que han vivido las Cumbres desde 1991 hasta el presente, fundamental para entender lo que han sido y representan las mismas, prestando especial atención a su proceso de institucionalización y los problemas que se han planteado, con la celebración de la Cumbre de Salamanca en el horizonte más próximo.

El proceso de institucionalización de las Cumbres refleja mejor que cualquier otra dimensión de las mismas su problemática de fondo, por cuanto que en dicho proceso convergen tanto los protagonismos de España como el interés o desinterés de los países latinoamericanos respecto de las Cumbres. Su estudio nos permitirá, por lo tanto, entender mejor lo que han sido y son las Cumbres.

Este proceso de institucionalización ha tenido tres hitos fundamentales, que se va a proceder a analizar. El primero tuvo lugar con las Cumbres de Guadalajara (1991) y de Madrid (1992), que consagraron la existencia de una estructura institucional flexible y no permanente que, aunque permitió la puesta en marcha de las Cumbres, pronto se reveló insuficiente para su consolidación. El segundo se produjo en las Cumbres de Oporto (1998) y La Habana (1989), cuando se crea la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), primera estructura institucional permanente de las Cumbres. El tercero se produce en las Cumbres de Bávoro (2002), Santa Cruz de la Sierra (2003) y San José de Costa Rica (2004), caracterizándose por la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que supone un salto decisivo en su proceso de institucionalización.

## II. LOS PRIMEROS PASOS: GUADALAJARA (1991) Y MADRID (1992)

En el proceso que lleva a la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas, con la celebración de la I Cumbre en Guadalajara, en 1991, España va a jugar desde el primer momento un papel decisivo, que continuará hasta el presente. La historia de las Cumbres Iberoamericanas se inicia a principios de la década de 1980, con los gobiernos de la Unión de Centro Democrático, cuando surgió por parte española la idea de celebrar una Cumbre Iberoamericana que, aprovechando la conmemoración del Quinto Centenario, reuniese en España, en 1992, a todos los Jefes de Estado y de Gobierno

de los países de América Latina. Con esa Cumbre se pretendía, por un lado, reafirmar solidariamente de forma solemne y multilateral, en fecha tan señalada, los principios de democracia y desarrollo como inspiradores de unas relaciones mutuas basadas en la concertación y la cooperación y, por otro, sentar las bases que permitiesen ir conformando un espacio común iberoamericano, basado en la historia, la cultura y la lengua, pero también en un entramado de interacciones e intereses comunes de la más diversa naturaleza, que se habían ido afirmando a lo largo de los siglos XIX y XX.

Sin embargo, a principios de la década de 1980, la posibilidad de que se celebrase una Cumbre Iberoamericana en España en 1992 aparecía como algo difícil de lograr en función del escenario internacional, de la diversidad y heterogeneidad de los países latinoamericanos y de sus intereses y del nivel de las relaciones entre España y América Latina. En ese contexto, la realidad es que sólo la diplomacia española apostó decididamente por ese objetivo, sin que en esos momentos hubiese especial interés en América Latina en apostar, más allá de la retórica, por el mismo.

Este proyecto será asumido con fuerza por los gobiernos socialistas, a partir de 1982, poniendo en marcha una estrategia encaminada a hacer posible la celebración de la Cumbre Iberoamericana en 1992. Se trataba de una estrategia de paso a paso, que descansaba en la dinámica abierta con la preparación de la conmemoración del Quinto Centenario. De ahí el papel decisivo que va a tener la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales del Quinto Centenario, creada sobre la base de las diferentes Comisiones Nacionales para la Conmemoración del Quinto Centenario, constituidas en los diferentes países iberoamericanos.

La idea de constituir un foro multilateral iberoamericano en el que participaran todos los países, sin distinción de ningún tipo y que sirviese como foro de reflexión e instrumento impulsor de la cooperación multilateral iberoamericana constituyó, desde el primer momento, uno de los objetivos más importantes en la estrategia puesta en marcha por España. En definitiva, el papel desempeñado por la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales Quinto Centenario fue clave para el comienzo de las Cumbres Iberoamericanas. No sólo preparó el terreno que hizo posible la celebración de la I Cumbre Iberoamericana en Guadalajara, sino que durante muchos años fue el único foro de encuentro, diálogo, concertación y cooperación, integrador de todos los países iberoamericanos, en el que se fue fraguando el sentido de identidad iberoamericana y se tomó conciencia de los intereses comunes. La Conferencia Iberoamericana sirvió para ir superando muchos de los recelos y reticencias que existían en América Latina respecto al funcionamiento de las Cumbres y del protagonismo español, así como para ir perfilando algunos de sus campos de actuación, especialmente en materia de cooperación.

Esta continuidad entre la Conferencia Iberoamericana y las Cumbres se hizo patente en la X y última Conferencia que tuvo lugar en Veracruz, en mayo de 1992, con asistencia de la práctica totalidad de los países iberoamericanos, que procedió a cerrar sus trabajos y a trasladarlos a la II Cumbre Iberoamericana, que se celebraba en julio de 1992, en Madrid. Con el terreno despejado a través de la Conferencia Iberoamericana, a partir de 1989, la diplomacia española intensifica los contactos diplomáticos con los

países iberoamericanos, que sirven para ir poniendo de manifiesto que por su parte también existía el deseo de celebrar una reunión que sirviese para afirmar la identidad y el protagonismo de lo iberoamericano en el nuevo escenario internacional que se estaba perfilando.

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

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

El hecho de que fuese México el que tomase la iniciativa de convocar la I Cumbre facilitó de forma importante el éxito en la puesta en marcha del proceso, eliminando los últimos recelos que podía suscitar el que fuese España el convocante para una fecha tan señalada y polémica desde la perspectiva latinoamericana. Al día siguiente, aunque el dato ya era conocido, el Rey de España, en el discurso que con motivo del 12 de octubre pronuncia en el Instituto de Cooperación Iberoamericana, anuncia formalmente la celebración de la II Cumbre en Madrid.

La celebración de la Cumbre de Guadalajara, los días 18 y 19 de julio de 1991, con asistencia de los veintiún países latinoamericanos, constituyó un importante éxito de México, pero también de España, pues se alcanzaba el principal objetivo diplomático de la nueva política latinoamericana que se había puesto en marcha en 1976. Un objetivo ambicioso que institucionalizaba la dimensión multilateral iberoamericana de dicha política y servía para reforzar la dimensión bilateral de la misma. En la misma línea de éxito hay que situar la celebración de la II Cumbre Iberoamericana en Madrid, los días 23 y 24 de julio de 1992, que sirvió para consolidar momentáneamente ese mecanismo multilateral iberoamericano.

Las dos primeras Cumbres tuvieron un claro carácter constituyente, como se puso de manifiesto tanto en la Declaración de Guadalajara como en el Documento de Conclusiones de Madrid, consagrándose toda una serie de principios que debían inspirar

la actuación de los países iberoamericanos y aprobándose la puesta en marcha de un conjunto de programas de cooperación iberoamericana. En definitiva, se conformaba un nuevo foro de diálogo y concertación política y de cooperación iberoamericana, integrado por los países latinoamericanos de habla española y portuguesa y por España y Portugal, que se esperaba sirviese para ir dando progresivamente vida a un espacio común iberoamericano en lo político, lo económico, lo social y lo cultural.

Desde el punto de vista institucional se optó inicialmente por una estructura flexible y no permanente, basada fundamentalmente en la existencia de una *Secretaría Pro Tempore*, que recaía en el país que organizaba la correspondiente Cumbre y que, por lo tanto, carecía de sede fija y de estructuras burocráticas. Lo que se perseguía por parte española era que, una vez en marcha las Cumbres, fuese la propia dinámica de la cooperación y concertación desarrollada la que fuese concretando la realidad de ese proyecto. De esta forma, en esos momentos iniciales, se impuso la prudencia y, más allá de la conformación de un espacio común iberoamericano, no se perfiló con detalle cuál debería ser el objetivo último del proyecto, sino que se dejó abierto, buscándose que fuesen los propios participantes los que lo fuesen definiendo. Este planteamiento abierto y flexible fue el que hizo viable la aceptación del proyecto por parte de todos los países iberoamericanos y la puesta en marcha de las Cumbres.

En última instancia, el éxito inicial de este proceso fue posible gracias a que la estrategia española descansó en la práctica de un liderazgo ejemplificador por parte de los gobiernos socialistas (Arenal, 2004a), basado, por un lado, en la afirmación de un protagonismo por parte de España necesario para la puesta en marcha de las Cumbres y, por otro, en la búsqueda de concertación y consenso con los países iberoamericanos y en el establecimiento de una relación igualitaria con los mismos, que eliminase cualquier reticencia a dicho liderazgo.

Sin embargo, a partir de la Cumbre Iberoamericana de Salvador de Bahía, celebrada los días 15 y 16 de julio de 1993, las Cumbres entran en un lento declinar, que con altibajos se irá agudizando en las Cumbres de Cartagena de Indias en junio de 1994, San Carlos de Bariloche en octubre de 1995, y Viña del Mar, en noviembre de 1996. Las razones de este declive que experimentan las Cumbres se encuentra principalmente en el menor protagonismo que ejerce España durante las mismas, como consecuencia, en primer lugar, de la disminución del perfil político y la intensidad que había tenido su política latinoamericana hasta 1992; segundo, por las crecientes dificultades que va a encontrar España para armonizar su pertenencia a la Unión Europea y su ambiciosa política latinoamericana, agudizándose la contradicción entre el iberoamericanismo y el europeísmo de la política exterior española, y, finalmente, por los ajustes presupuestarios que se derivan de la crisis económica que se produce a partir de 1992 y de los crecientes problemas internos de los gobiernos socialistas, a consecuencia de los escándalos de corrupción y de la lucha contra ETA.

A pesar de esta pérdida de perfil, España continuó en la práctica siendo el principal motor de las Cumbres, presentando las principales iniciativas conducentes a su fortalecimiento y eficacia, sobre la base de la búsqueda de concertación y consenso con los países iberoamericanos. En esta línea, se inserta la aprobación, en la v Cumbre

Iberoamericana –celebrada en San Carlos de Bariloche en 1995–, del Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, que establecía los principios reguladores de la cooperación e institucionalizaba sus mecanismos y procedimientos. Se trataba de un paso importante en el proceso de institucionalización de la cooperación iberoamericana dentro de las Cumbres, que hasta entonces había venido desarrollándose sin una mínima ordenación y seguimiento. En todo caso, el declive que conocen las Cumbres en este periodo puso de manifiesto la importancia vital que para las mismas tenían el impulso y el protagonismo de España y el escaso interés que de momento los países latinoamericanos tenían en su desarrollo y consolidación.

### III. LA CREACIÓN DE LA SECIB: OPORTO (1998) Y LA HABANA (1999)

A partir de la Cumbre de Oporto, que se celebró los días 17 y 18 de octubre de 1998, se produce un importante salto adelante en el proceso de institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas, recuperando éstas un cierto dinamismo, que las sacará momentáneamente de su cada vez mayor atonía.

Esta etapa estará marcada por la recuperación por parte de España del liderazgo que había ejercido inicialmente en las Cumbres, pero adoptando ahora un protagonismo hegemónico multilateral (Arenal, 2004a), que si, por un lado, generará algunas reticencias, por otro, servirá para volver a atraer momentáneamente a los países latinoamericanos a la dinámica de las mismas. Se caracterizará porque al tiempo que se pretende actuar hegemónicamente, marcando sin tapujos la dinámica y la agenda de las Cumbres, se busca el consenso y la concertación con los principales países iberoamericanos, procurando que las iniciativas españolas cuenten previamente con su apoyo o al menos no con su oposición.

A este liderazgo hegemónico contribuyó de forma importante la toma de conciencia por parte española, después de las salidas apresuradas de distintos mandatarios en la VII Cumbre de Isla Margarita, en 1997, de que las Cumbres estaban en pleno proceso de debilitamiento y necesitaban un nuevo impulso. Este liderazgo se vio además favorecido por el hecho de que las *Secretarías Pro Tempore* y consecuentemente la organización de algunas de las Cumbres de este periodo recayeron en Estados latinoamericanos pequeños o necesitados de apoyo en la organización y que el caso Pinochet, que ponía en entredicho algunos de los principios consagrados en las Cumbres, como los de no intervención y no extraterritorialidad de las leyes, provocó un manifiesto desinterés por las Cumbres por parte de Chile y Argentina.

De hecho, el gobierno de José María Aznar, surgido de las elecciones generales de marzo de 1996, desde el primer momento fue consciente de la necesidad de volver a impulsar las Cumbres, si se quería evitar su desaparición. Después del bajo perfil político que todavía caracterizó la presencia de Aznar en la Cumbre de Viña del Mar (1996) y en la Cumbre de Isla Margarita (1997), la Cumbre de Oporto, como hemos apuntado, marcará el inicio de esta nueva estrategia de afirmación de un liderazgo hegemónico multilateral de España en las Cumbres.

Donde más claro se verá el protagonismo de España en la Cumbre de Oporto, además de presentarse como valedor de los intereses latinoamericanos en la UE, es en el decisivo papel jugado en el proceso de reforzamiento de la estructura institucional de las Cumbres, mediante la aprobación de la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), cuya estructura y funciones quedaban para su posterior aprobación en la próxima Cumbre a celebrar en La Habana (1999).

La creación de la SECIB, con el estatuto de organismo internacional, con el fin de reforzar, revitalizar y dar visibilidad a unas Cumbres que languidecían, era un proyecto en el que venía trabajando el gobierno popular desde 1996, buscando la concertación con otros países latinoamericanos, especialmente con México. Su creación fue objeto de negociación con los distintos países de América Latina, significando, más que cualquier otro hecho, la recuperación del liderazgo español en las Cumbres. Su aprobación constituyó un indudable éxito para España, que veía como éstas daban un importante paso hacia delante, saliendo del proceso de debilitamiento que venían experimentado.

Lo anterior no impidió, sin embargo, que algunos países latinoamericanos fueran reticentes a su creación. Fue el caso, entre otros, de Nicaragua, más por razones anecdóticas derivadas de su complicada situación interna, y de Brasil, por razones de fondo, derivadas de que su apuesta estratégica se orientaba más hacia la conformación de un gran bloque de países de América del Sur, que hacia el reforzamiento de un espacio común iberoamericano. Estas reservas, que al final en ningún caso impidieron la creación de la SECIB, se manifestaron incluso durante la propia Cumbre de Oporto, donde la propuesta española encontró algunas dificultades, no siendo posible el consenso sobre su estructura, por lo que se acordó dejar el tema para la siguiente Cumbre a celebrar en La Habana en 1999. Finalmente, en La Habana, el hecho de que España asumiese su financiación en un 80% y quedasen limitadas sus funciones al campo estricto de la cooperación permitió la aprobación del Protocolo y los Estatutos de la SECIB. El cargo de secretario de Cooperación Iberoamericana recayó en el diplomático mexicano Jorge Alberto Lozoya, poniéndose de manifiesto la especial concertación entre España y México.

Los principales objetivos de la SECIB eran dar seguimiento a los programas de cooperación aprobados en las Cumbres, apoyar a los responsables nacionales de la cooperación iberoamericana, colaborar con la *Secretaría Pro Tempore* en la preparación de los contenidos de la Cumbre, promover la difusión e información pública de la cooperación iberoamericana, integrar e interconectar a los actores sociales en el sistema iberoamericano de cooperación, identificar fuentes de financiación para los programas y contribuir a la consolidación de la conciencia de pertenencia a la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

El liderazgo hegemónico de España era ya una realidad en las Cumbres, pero se trataba de momento de un liderazgo hegemónico no unilateral, que buscaba el consenso y la concertación entre los Estados, lo que, a pesar de suscitar recelos crecientes, lo hacía mínimamente aceptable por dichos Estados. Este liderazgo hegemónico se puso también de manifiesto en la Cumbre de Panamá (2000), en la que Aznar presentó, por medio de El Salvador y con el apoyo de México, una iniciativa de condena expresa del



terrorismo de ETA, que fue aprobada por todos los países participantes, con la excepción de Cuba.

Por primera vez, España utilizaba las Cumbres como foro en el que plantear de una manera directa sus problemas políticos internos, rompiendo una regla no escrita existente hasta entonces, y también, por primera vez, la Cumbre aprobaba una declaración que no contaba con el consenso de todos los países participantes.

#### IV. LA CREACIÓN DE LA SEGIB: DE BÁVARO (2002) A SAN JOSÉ DE COSTA RICA (2004)

El tercer hito en el desarrollo de las Cumbres Iberoamericanas se sitúa en la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), a propuesta igualmente de España, que supondrá un paso decisivo en su proceso de institucionalización. Sin embargo, este paso se produce en un contexto nuevo, marcado por un cambio en la estrategia de Aznar en las Cumbres, que abandona el liderazgo hegemónico multilateral que venía practicando y adopta un liderazgo hegemónico unilateral, que provocará crecientes reticencias en los países latinoamericanos y tendrá importantes costes en el funcionamiento de las mismas.

A raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la Administración Bush replantea su actitud ante el mundo y adopta una política hegemónica, unilateral e intervencionista. En ese nuevo contexto, el gobierno de Aznar, especialmente a partir del verano de 2002, cambiará el modelo de política exterior imperante desde 1976 (Arenal, 2004b). Aznar, apoyado en una mayoría absoluta que le permite soslayar las Cortes Generales y que le deja las manos libres para romper el consenso en política exterior, entiende que como consecuencia de ese nuevo escenario mundial, de los nuevos retos en materia de seguridad, del cambio en el vínculo transatlántico que se va a producir a raíz de la nueva política del gobierno de Bush y de la presencia de España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, desde el 1 de enero de 2003, se ha abierto una ventana de oportunidad única para que España adquiera peso y protagonismo a nivel internacional de la mano de los Estados Unidos. Y ello requiere un cambio en el modelo de política exterior, que pasa por el alineamiento incondicional con los Estados Unidos, incluso a costa de Europa.

En este proceso de cambio de la política exterior y de alineamiento incondicional con la Administración Bush, el momento culminante se sitúa en la participación de Aznar, junto con Bush, Blair y el anfitrión portugués Durao Barroso, en la Cumbre de las Azores, el 16 de marzo de 2003. La Cumbre consagraba a los Estados Unidos como el referente prioritario de la política exterior y formalizaba el giro en la política exterior española. Como consecuencia de este cambio, se alteran de forma importante las coordenadas con la que hasta entonces había actuado España en América Latina, produciéndose un cambio en la política latinoamericana (Arenal, 2003a y 2003b).

La nueva etapa que se abre en materia de política latinoamericana vendrá determinada, por un lado, por el alineamiento del gobierno Aznar con la Administración Bush, lo que lleva a España a concertar su actuación en América Latina con los Estados



Unidos, desapareciendo los relativos márgenes de autonomía que hasta entonces había tenido dicha política y alejándonos de algunos de los principales países latinoamericanos, que mantienen posiciones muy diferentes a las de Estados Unidos y consecuentemente a las del gobierno de Aznar. Por otro lado, como reflejo del unilateralismo y de la ruptura del consenso en materia de política exterior que se ha producido a nivel interno español, esta etapa viene marcada por una actuación hegemónica en el seno de las Cumbres Iberoamericanas, consistente en presentar iniciativas unilateralmente, sin buscar previamente el consenso con los principales países latinoamericanos.

A un nivel concreto iberoamericano, en América Latina, ese alineamiento con los Estados Unidos contribuyó a disminuir el sentido y utilidad de las Cumbres Iberoamericanas para los latinoamericanos. La imagen y los intereses de España en las mismas se identificaban más con los de los Estados Unidos, que con los de la propia España y Europa, lo que devaluaba ese mecanismo multilateral iberoamericano al que España y Portugal hasta entonces habían aportado unas señas de identidad propias y específicas, que eran las que habían proporcionado sentido a las Cumbres. Este cambio en la política latinoamericana ni fue explicado a los países latinoamericanos, ni se entendió por los mismos, causando desconcierto en todos ellos y recelos en la mayoría, que no encontraban sentido y explicación al mismo.

Como consecuencia de esta nueva política, cuyas manifestaciones públicas más significativas se produjeron en las relaciones con México y Chile, a raíz de las presiones ejercidas para que se alineasen en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas junto a posiciones defendidas por la Administración Bush respecto de Irak, se produjo una pérdida de sintonía y perfil político en las relaciones bilaterales con algunos de los principales países latinoamericanos con los efectos negativos que ello tuvo para la propia política latinoamericana, para la imagen de España en la región y para el desarrollo y funcionamiento de las Cumbres Iberoamericanas.

La consecuencia de este cambio es que el gobierno de Aznar inicia una actuación hegemónica unilateral (Arenal, 2004a) en el seno de las Cumbres Iberoamericanas, en concreto en las Cumbres de Bávoro, en noviembre de 2002, y Santa Cruz de la Sierra, en noviembre de 2003. Esa actuación consiste en presentar propuestas unilateralmente, produciendo efectos negativos desde el punto de vista del interés y utilidad de las Cumbres para los países latinoamericanos, que veían cómo el carácter ya de por sí eminentemente español de las Cumbres se acentuaba hasta extremos intolerables para algunos de dichos países.

Paradójicamente, el gobierno de Aznar, al mismo tiempo que va a impulsar de forma decisiva la institucionalización de las Cumbres con la creación de la SEGIB, las debilitará de manera clara con su actuación hegemónica unilateral y su alineamiento incondicional con Estados Unidos, incrementando las reservas de los países latinoamericanos a su institucionalización y el desinterés por las mismas.

*IV.1. Bávaro (2002)*

La nueva política explicada, se pone en marcha en la Cumbre de Bávaro, celebrada el 15 y 16 de noviembre de 2002, en la que Aznar presentó una nueva propuesta de reforma de las Cumbres, que suponía prácticamente su refundación, por el salto cualitativo que implicaba. Esta propuesta contemplaba conseguir una mayor cohesión interna, una mayor eficacia en la cooperación, una mayor presencia internacional y un reforzamiento político a nivel institucional, mediante la elevación del rango de la SECIB a la condición de SEGIB. Sin embargo, la necesidad y oportunidad de esta nueva propuesta, absolutamente necesaria si se quería evitar que las Cumbres acabasen fracasando, se vio empañada por el unilateralismo y el secretismo con el que fue fraguada por parte de Aznar, sin buscar en ningún momento el consenso con otros países latinoamericanos.

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

También, a instancias del propio Aznar, y de nuevo sin consensuarlo con otros países latinoamericanos y muy especialmente con México, que se vio sorprendido por la iniciativa, se encomendó a Fernando Henrique Cardoso, que cesaba poco después en su cargo de presidente de Brasil, la presidencia y la puesta en marcha de un grupo de trabajo, que reflexionase sobre las medidas e iniciativas concretas a adoptar, con el fin de presentar sus conclusiones en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, en noviembre de 2003.

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

El Informe elaborado por la Comisión Cardoso se presentó, en octubre de 2003, en una Reunión Especial de Ministros de Relaciones Exteriores, que se celebró en Estoril, para tratar específicamente este tema. Sin embargo, después de la presentación del Informe y del reparto del texto, prácticamente no se entró en la discusión a fondo del mismo. La consecuencia será que el Informe se pasará casi sin discusión a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, pues en la reunión de coordinadores nacionales, que se celebra previamente a la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, ni se entra a discutir realmente el texto, ni se busca expresamente un consenso en relación al mismo.

En este proceso de ocultismo, de nuevo aparece la deliberada intención del gobierno español, que teme que el Informe embarranque en la negociación diplomática, de

que dicho Informe no se discuta hasta la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno, donde todo resulta más fácil.

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

#### *IV.2. Santa Cruz de la Sierra (2003)*

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

Estos recelos a su aprobación tal como se presentaba la Cumbre eran lógicos. Se centraban principalmente en el procedimiento de elaboración seguido, en el que, como se ha visto, la ausencia de discusión había sido patente, y en algunos aspectos de la propuesta, los cuales tenían que ver con un supuesto protagonismo español en la futura Secretaría General, con la función política de ésta y con el aumento de gastos y burocracia. En última instancia, estas reservas, ya presentes anteriormente, se habían ahora incrementado como consecuencia de la política que el gobierno Aznar estaba siguiendo en las Cumbres Iberoamericanas que enseguida empezarían a pasar factura en la propia dinámica que conducía a la puesta en marcha de la SEGIB.

Con todo, a pesar de estas reticencias, la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, después de que significativamente fuese Aznar y no Cardoso, quien aclarase algunas cuestiones relativas a la SEGIB, aprueba por unanimidad el Informe que crea la mencionada Secretaría. Las cuestiones específicas más polémicas que hubo que explicar fueron las relativas a que la SEGIB no representaría la política exterior de la Comunidad Iberoamericana; que no representaría más burocracia y gastos y que el secretario general no sería en ningún caso español.

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

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

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

La consecuencia de esta negociación a la baja será que el Convenio de Santa Cruz de la Sierra constitutivo de la SEGIB, en su redacción final, dibuja un organismo internacional que supone un importante avance desde el punto de vista de la operatividad de las Cumbres respecto de la SECIB, pero que, sin embargo, ha visto cómo se reducía significativamente su dimensión y alcance político, como consecuencia de las reservas de algunos Estados latinoamericanos. Entre los objetivos que establece el Convenio Constitutivo de la SEGIB destaca, sobre todo, el de «contribuir al fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana y asegurarle una proyección internacional» (art. 2). La sede de la SEGIB, que sucede a la SECIB a todos los efectos (Disposición Transitoria Segunda), se fija en Madrid (art. 1).

#### *IV.3. San José de Costa Rica (2004)*

Las elecciones generales que se celebran en España el 14 de marzo de 2004 y el triunfo en las mismas del Partido Socialista Obrero Español va a traer consigo de nuevo un cambio radical en la política exterior española y consecuentemente en la política latinoamericana. La política exterior redefine sus prioridades reforzando la dimensión europea, acabando con el seguidismo respecto de la Administración Bush, reforzando la apuesta por el multilateralismo y el derecho internacional y replanteando las relaciones con el norte de África y América Latina (Arenal, 2004c).

El triunfo socialista fue muy bien recibido en general en América Latina, encontrando inmediatamente una calurosa acogida por parte de los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela y, más tarde, con el triunfo electoral de Tabaré Vázquez en Uruguay. Para estos gobiernos, la mayor parte de ellos próximos ideológicamente

al gobierno de Rodríguez Zapatero, el nuevo gobierno español suponía no sólo una mayor sintonía a nivel político, sino sobre todo el final de la política seguidista respecto de los Estados Unidos, que había deteriorado significativamente las relaciones bilaterales con todos ellos, y el fin de la política hegemónica unilateral que el gobierno Aznar había seguido en las Cumbres Iberoamericanas. Al mismo tiempo, el nuevo gobierno socialista en su actuación diplomática conectó, desde el primer momento, con los intereses y preocupaciones de la mayor parte de los países latinoamericanos, abriendo una dinámica diferente en las relaciones bilateral y regional.

En concreto, la nueva política latinoamericana puesta en marcha por el gobierno de Rodríguez Zapatero se caracterizará, en primer lugar, por tratar de recuperar y reforzar la concertación política con América Latina, tanto a nivel bilateral como a nivel de Cumbres Iberoamericanas, que se había debilitado profundamente con la política del gobierno de Aznar. En segundo lugar, por imprimir un giro social a la política latinoamericana, sin dejar por ello de defender los intereses económicos de España en la región. Tercero, por el reforzamiento de la apuesta por la consolidación de las Cumbres Iberoamericanas a través del ejercicio de un liderazgo compartido. Finalmente, aunque esto no supone novedad respecto de anteriores gobiernos, se caracteriza por la voluntad de reforzar las relaciones entre la UE y América Latina.

En este especial contexto, marcado por las políticas latinoamericanas desarrolladas por Aznar y Rodríguez Zapatero, por el desinterés y reticencias de muchos países latinoamericanos y por el salto cualitativo hacia la institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas que supone la creación de la SEGIB, se celebró la Cumbre de San José de Costa Rica, los días 19 y 20 de noviembre de 2004 (Arenal, 2005). Una Cumbre marcada, en una medida importante por las ausencias de algunos significados mandatarios iberoamericanos, que han deslucido la celebración de dicha Cumbre, contribuyendo a acrecentar la sensación de agotamiento de las mismas.

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

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

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

El resultado más significativo de la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica ha sido la aprobación del Estatuto de la SEGIB. Un Estatuto alejado, sin embargo, del perfil político que había pretendido Aznar. Este hecho aparece claramente en las funciones que se atribuyen a la SEGIB, todas ellas expresamente subordinadas a la estructura institucional de las Cumbres Iberoamericanas, sin que quede prácticamente resquicio alguno para una mínima autonomía política.

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

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

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

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



A un nivel más concreto, hay que destacar que la Cumbre consagra en su Declaración Final el reforzamiento de la apuesta de los países iberoamericanos por el multilateralismo, el respeto del Derecho Internacional, así como su apoyo a la consecución de las metas aprobadas en la Declaración del Milenio. Se respalda también la «Declaración de Nueva York sobre la Acción contra el Hambre y la Pobreza», apoyando las actividades del Grupo de los Cuatro (Brasil, Chile, Francia y España), asumiendo el compromiso de elaborar una agenda iberoamericana de lucha contra el hambre y la pobreza extrema.

En materia de educación, que era el tema monográfico de la Cumbre, destaca la propuesta de conversión de un porcentaje de los servicios de la deuda por inversión en los sistemas educativos, que se tratará de llevar a la práctica en una Conferencia internacional convocada por España en 2005. Destaca también el Comunicado sobre Haití, en cuanto que, por primera vez, las Cumbres se ocupan expresamente del proceso de estabilización y reconstrucción de un país no iberoamericano, manifestando la voluntad de contribuir a la superación de los problemas de seguridad y violencia y al desarrollo político, económico y social de dicho país. Esta voluntad hecha ya en parte realidad en la importante presencia de distintas Fuerzas Armadas Iberoamericanas en la Misión de las Naciones Unidas de Estabilización de Haití (MINUSTAH), impulsada por Brasil y Chile y en la que participan 200 efectivos españoles, constituye un paso adelante de especial importancia en materia de cooperación militar iberoamericana. Finalmente, hay que destacar igualmente, entre los Comunicados Especiales, el de apoyo a la «Alianza de Civilizaciones» propuesta por Rodríguez Zapatero en la última Asamblea General de las Naciones Unidas.

En todo caso, el principal resultado de la Cumbre desde la perspectiva de la política latinoamericana de España, más allá de la aprobación del Estatuto de la SEGIB, que puede suponer la consolidación de las Cumbres, ha sido el restablecimiento de la concertación con los principales países latinoamericanos, a través de la política de liderazgo compartido desarrollada por Rodríguez Zapatero, lo que permite, en el contexto de la celebración de la próxima Cumbre Iberoamericana en Salamanca, en octubre de 2005, y de la puesta en marcha de la SEGIB, mirar optimistamente el futuro de las Cumbres Iberoamericanas.

La responsabilidad que en este punto tiene el gobierno de Rodríguez Zapatero, organizador de la próxima Cumbre de Salamanca, es grande, pues del éxito o fracaso de la misma, que dependerá no sólo de la preparación de dicha Cumbre y de la agenda de trabajo que se establezca, sino también del nuevo rumbo que están tomando las relaciones bilaterales con los países latinoamericanos, va a depender en una medida importante que la SEGIB se transforme realmente en un organismo relevante desde el punto de vista político con funciones efectivas y que las Cumbres Iberoamericanas empiecen a desespañolizarse, empiecen a suscitar un interés real en los países latinoamericanos, se consoliden definitivamente como mecanismo multilateral de concertación y cooperación iberoamericana y, en última instancia, que el espacio común iberoamericano que se persigue, en lo político, lo económico, lo social y lo cultural, empiece realmente a ser una realidad operativa y útil para todos.



Los retos a los que se enfrentan las Cumbres, como se ve, son muchos y difíciles. Es hora de que todos los países iberoamericanos, no sólo España, apuesten por las mismas, tomando conciencia de la utilidad que tienen como foro de diálogo, concertación y cooperación, que refuerza nuestros lazos y nuestra presencia en el mundo. El escenario actual, español y latinoamericano, es favorable para esta apuesta.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ARENAL, Celestino del. Estados Unidos y la política latinoamericana de España. *Política Exterior*, 2003a, vol. XVII, n.º 93, pp. 183-193.
- La política española hacia América Latina en 2002. En *Anuario Elcano. América Latina 2002-2003*. Real Instituto Elcano, 2003b, pp. 14-41.
  - *¿Cuál debe ser el papel de España en las Cumbres Iberoamericanas?* Documento de Trabajo 12/2004 (28 /6/2004), 2004a, Real Instituto Elcano. En <http://www.realinstitutoelcano.org>.
  - La política exterior de España después de Irak. En *Perspectivas Exteriores 2004. Los intereses de España en el mundo*. Madrid: Política Exterior/FRIDE, Real Instituto Elcano, 2004b, pp. 71-88.
  - La política exterior del gobierno socialista. *Política Exterior*, 2004c, vol. XVIII, n.º 100, pp. 111-126.
  - *De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)*. Documento de Trabajo 5/2005 (27/1/2005), Real Instituto Elcano. En <http://www.realinstitutoelcano.org>.