

TERCERA SESIÓN

**LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA
HACIA IBEROAMÉRICA
Y LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS**

LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA HACIA IBEROAMÉRICA Y LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

Por CELESTINO DEL ARENAL MOYÚA

Singularidad de la política iberoamericana en el marco de la política exterior de España

Las relaciones entre España e Iberoamérica presentan un carácter singular, complejo y multidimensional, que desborda lo que son las relaciones político-diplomáticas y las relaciones económicas para abarcar una amplia gama de relaciones sociales de todo tipo, en las que están implicados actores, gubernamentales y no gubernamentales, de la más diversa naturaleza.

Esta realidad sólo puede entenderse en todo su sentido si se toma en consideración lo que, históricamente e incluso en nuestros días, América representa para España.

Desde el siglo XVI América ha constituido para España un constante punto de referencia. Los casi cuatro siglos de convivencia común, resultado de la conquista y colonización, unidos a los profundos lazos de todo tipo que perduran, e incluso se intensifican, como consecuencia de la emigración, después de la independencia de la América española, han pesado y pesan en la realidad histórica y actual de España. En este sentido, América está sólidamente anclada, consciente o inconscientemente, tanto en el sentir colectivo de los españoles, como en la política exterior de Es-

paña, constituyendo una de las dimensiones claves de su proyección exterior (Arenal, 1994: p.13).

En última instancia, lo que explica este hecho no son razones estratégicas o de seguridad, dada la lejanía geográfica de ese continente, ni siquiera razones económicas, aunque éstas jueguen un papel cada vez más importante en la política iberoamericana de España, sino razones fundamentalmente de identidad lingüística, cultural e histórica y de afinidad e intereses comunes con Iberoamérica. Es la conciencia, especialmente por parte española, de la existencia de una cierta «comunidad», espontánea, *de facto*, entre los pueblos de habla hispana y portuguesa de las dos orillas del Atlántico, basada en una historia, una cultura y una lengua común, y en un entramado de relaciones, vínculos e intereses de muy distinta naturaleza, que han perdurado e incluso se han desarrollado hasta nuestros días (Mesa, 1989: pp. 4-7).

Desde el momento mismo en que a raíz del proceso de independencia de las colonias españolas en América se van rompiendo los lazos políticos entre España y ese continente, la idea de la existencia de esa comunidad de cultura, lengua y valores entre España y las repúblicas americanas, que está por encima de las contingencias y avatares políticos, se transformará en una constante inspiradora, en mayor o menor medida según los momentos, tanto del pensamiento español como de la propia política exterior de España. El proyecto de Hispanidad durante el franquismo y el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones a partir de 1976, elementos fundamentales de la política exterior de España hacia Iberoamérica en cada uno de esos periodos históricos, son clara expresión de este hecho (Arenal y Nájera, 1992).

Este carácter singular, complejo y multidimensional que tienen las relaciones entre España e Iberoamérica es fundamental para comprender en toda su extensión la política iberoamericana de España, que se despliega con un sentido y un alcance del que carecen otras dimensiones de la política exterior española.

La cuestión terminológica: Iberoamérica y América Latina

La singularidad que se acaba de comentar, explica que a nivel gubernamental y en muchos casos no gubernamental se utilicen los términos Iberoamérica e iberoamericano, en vez de otros términos como América

Latina o Latinoamérica y latinoamericano para referirse a esa región y a la política desarrollada respecto de la misma.

Nosotros también lo utilizamos en nuestro trabajo, por cuanto estimamos que son los términos que mejor reflejan y se adaptan al particular sentido y alcance con que se plantean las relaciones y la política hacia esa región.

No debemos olvidar que los términos Iberoamérica y América Latina, con independencia de su origen y de la utilización interesada que se pueda haber hecho históricamente de los mismos, no son en sí mismos antagónicos, sino que pueden utilizarse indistintamente según la realidad geográfica y humana a la que nos refiramos.

Mientras que el término América Latina y el Caribe, término que se ha impuesto a nivel mundial y que ha sido adoptada por todas las organizaciones internacionales, designa a la totalidad de los países del continente americano, con la excepción de Estados Unidos y de Canadá, abarcando, por lo tanto, a países con raíces históricas y lenguas no sólo ibéricas, sino también francesas, inglesas y holandesas, el término Iberoamérica tiene un alcance más exclusivo y más amplio según cómo se utilice.

Con el término Iberoamérica se pueden designar dos realidades diferentes, pero en íntima relación. Por un lado, Iberoamérica sirve para designar exclusivamente al conjunto de países americanos de lengua española y portuguesa, quedando por lo tanto excluidos todos los demás países americanos de lengua inglesa, francesa u holandesa. Por otro, Iberoamérica se utiliza también con un sentido que desborda ese primer significado, para abarcar a el conjunto de países americanos de lengua española y portuguesa más España y Portugal.

Si hemos optado por los términos Iberoamérica e iberoamericano, en vez de América Latina y latinoamericano, para referirnos a la realidad americana a la que se orienta la política exterior de España al sur del Río Grande, es porque esos términos son los que mejor reflejan el sentido y alcance de la política española hacia esa región.

La política exterior que España pueda tener respecto de América Latina, es decir, en relación no sólo a los países de habla española y portuguesa, sino también a países como Belice, Jamaica, Haití, Surinam, Trinidad y Tobago, por poner sólo algunos ejemplos de países, no tiene parangón con la que desarrolla específicamente respecto del conjunto de países de lengua española y portuguesa del continente americano, es decir, res-

pecto de Iberoamérica, debido, como explicábamos al principio a esa singularidad que presenta la política iberoamericana.

Esta singularidad de la política iberoamericana de España encuentra su reflejo en la adopción oficial y muchas veces no oficial de los términos Iberoamérica e iberoamericano para designar dentro de la Administración española y fuera de ella a los organismos e instituciones que se ocupan expresamente de las relaciones con esos países. Así, por ejemplo, dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, existe una Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica y dentro de la misma un Instituto de Cooperación Iberoamericana, así como una Dirección General para Iberoamérica. En el Senado existe igualmente una Comisión de Asuntos Iberoamericanos. La lista de ejemplos a nivel oficial y no oficial sería interminable.

Por otro lado, como prueba igualmente de la actual virtualidad de estos términos, está el hecho de que los mismos han sido adoptados también por lo propios países iberoamericanos, como consecuencia de la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, para referirse a ese conjunto de países de habla española y portuguesa de ambos lados del Atlántico que se reúnen anualmente y a los espacios y a las dinámicas abiertas por las mismas.

Consecuentemente con estos planteamientos, nosotros utilizamos indistintamente los términos Iberoamérica y América Latina según la perspectiva y la realidad a la que nos referimos. Así, cuando hablamos de la política exterior de España hacia esa región o de los espacios y dinámicas abiertos por las Cumbres usamos los términos Iberoamérica e iberoamericano, que son los que mejor reflejan las realidades contempladas, mientras que cuando nos referimos, por ejemplo, a la política que la Unión Europea desarrolla hacia esa región utilizamos los términos América Latina y latinoamericano, ya que la Unión Europea en su política hacia esos países no hace distinciones entre los de habla española y portuguesa y los demás, sino que se orienta hacia todos ellos.

La política exterior de España hacia Iberoamérica

La política de España hacia Iberoamérica ha tenido y tiene, en razón de las consideraciones anteriores, una gran importancia en el marco general de la política exterior española, destacando sobre otras dimensiones de esa política exterior.

Durante el franquismo, debido a las dificultades que encontraban las plenas relaciones con Europa, Iberoamérica se transformó en un referente clave de la política exterior, desarrollándose una política marcadamente retórica e ideológica, que jugó un papel importante en el proceso de legitimación interna e internacional del régimen (Delgado Gómez-Escalonilla, 1988: p. 9).

A partir de 1976, en paralelo al proceso de transición democrática que experimenta España y a la redefinición de la política exterior española para adecuarla a los nuevos presupuestos democráticos, Iberoamérica y la proyección iberoamericana de España cobran un nuevo sentido y se plantean en términos muy diferentes a los que habían dominado hasta entonces. España por primera vez en muchas décadas empieza a estar en condiciones de tener una presencia activa y solidaria en América Latina, alejada de los intereses hegemónicos o paternalistas que habían caracterizado épocas anteriores.

Primero, los gobiernos centristas, después, gobiernos socialistas y finalmente el gobierno popular, plantearán y desarrollarán una nueva política iberoamericana, muy distinta a la que había desarrollado el franquismo. En el nuevo proyecto de política exterior que se pone en marcha a partir del año 1976, al lado de la afirmación prioritaria de la dimensión europea de España, que culmina en 1986 con el ingreso en la Unión Europea, y como complementaria de la misma, los sucesivos gobiernos democráticos afirmarán de forma reiterada la dimensión americana, como una de las coordenadas claves que definen a España en el mundo y a su política exterior (Arenal, 1991).

En este sentido, la política iberoamericana desde sus primeros esbozos en los inicios de la transición política hasta sus más recientes expresiones en las Cumbres Iberoamericanas, ha ido experimentando una progresiva maduración, depurando su sentido y alcance y afirmando su raíz democrática y de cooperación.

La democracia y los derechos humanos constituirán, desde el primer momento, elementos fundamentales no sólo en la formulación y ejecución de esa nueva política iberoamericana, sino también en el cambio de sentido que experimentan en sí mismas las relaciones entre España e Iberoamérica. El nuevo clima democrático que se genera paralelamente en ambos lados del Atlántico, como consecuencia de que el proceso de transición democrática española se ve pronto seguido por los procesos de democratización que experimentan algunos países del Cono Sur, favore-

cerá la aproximación y el entendimiento, produciéndose un cambio importante en las percepciones mutuas entre España y los países iberoamericanos.

La democracia y los derechos humanos no serán, por lo tanto, un simple elemento ornamental en la política iberoamericana de España, sino un aspecto substancial de esa acción, sin el cual es difícil entender muchos aspectos de la misma (Arenal, 1994: pp. 171-187).

Lo anterior no será obstáculo para que España mantenga relaciones diplomáticas y consulares con todos los países iberoamericanos, de acuerdo con el principio de indiscriminación que orienta esa política.

La política iberoamericana, en consecuencia, se replantea y redefine en base a una filosofía, unos postulados y unos objetivos nuevos y diferentes a los que habían inspirado otros proyectos del pasado y en consonancia se configura un nuevo proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, que sustituye al proyecto de Hispanidad del franquismo. Este cambio, al igual que sucede con la política exterior en general, se producirá gradualmente, culminando sólo a finales de los años ochenta.

Del proyecto de la Hispanidad, con toda la carga ideológica y connotaciones políticas que tenía, se pasa al proyecto de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, de base democrática. De un modelo conservador tradicional se pasa a un modelo democrático. De un modelo que, desde la afirmación de una posición «preeminente» de España, buscaba exclusivamente el reforzamiento, interno e internacional, de la posición del régimen franquista se pasa a un nuevo modelo de relaciones, construidas sobre bases de igualdad, mutuo respeto e independencia. De la oratoria y de la lírica, de las declaraciones grandilocuentes y vacías de contenido se pasa a la puesta en práctica de acciones y proyectos concretos de concertación y cooperación.

La base, los pilares, los nexos históricos, culturales y lingüísticos, sobre los que se asienta la nueva política iberoamericana y el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones no han variado substancialmente respecto del pasado, en cuanto constantes que permanecen a través de la historia más próxima. Lo que varía es su interpretación desde un nuevo y diferente contexto político y desde una nueva filosofía. Lo que varía igualmente es su proyección operativa en el presente y en el futuro. No podía ser de otra forma, dadas las profundas transformaciones acaecidas en España y en Iberoamérica, que inevitablemente tenían que ar-

rumbar la instrumentalizada política iberoamericana del franquismo y el trasnochado corsé de la Hispanidad.

En suma, los gobiernos democráticos, partiendo del hecho de que España y los países iberoamericanos constituyen una comunidad de hecho, espontánea, tratarán de avanzar con un nuevo modelo de relaciones con Iberoamérica por un camino de cooperación y concertación que vaya articulando y cohesionando una comunidad de intereses, mutuamente beneficiosa para todos los integrantes, que encontrará en la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas el instrumento adecuado para su realización (Arenal, 1992).

Esta nueva política iberoamericana que se inicia en 1976 no es una simple reacción mecánica a los estímulos o problemas procedentes del exterior, como en el caso, por ejemplo, de la política subsahariana de España en los años de la transición política, sino que ha respondido a un proyecto más o menos acabado y claro de política iberoamericana. Un proyecto en ocasiones contradictorio con Adolfo Suárez, más estructurado y medido con Felipe González y bastante ideologizado, al principio aunque pronto rectificado, con José María Aznar. Este hecho, unido a los diferentes planteamientos políticos e ideológicos, explica, más allá de la clara continuidad existente en sus líneas maestras, las diferencias entre la política iberoamericana de los gobiernos centristas, de los gobiernos socialistas y del gobierno popular.

Esta política se desarrollará en cuatro niveles, que se apoyan mutuamente y se complementan.

El primer nivel es el bilateral, de relaciones de España con cada uno de los países iberoamericanos. Este nivel es fundamental. Constituye, sin lugar a dudas, el basamento sobre el que desarrollan los demás niveles, por cuanto es la política bilateral, país por país, su éxito o su fracaso, la que en última instancia fundamenta el desarrollo de los otros, les da sentido y permite plantearlos con perspectivas de éxito. Es evidente que la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas a partir de 1991 no hubiera sido posible si previamente la política bilateral española con los países iberoamericanos no hubiese conocido un especial desarrollo e intensificación desde finales de los años setenta.

La política bilateral, como es lógico, toma en cuenta la diversidad de situaciones y problemas que caracterizan a cada país, adaptándose a cada situación específica, dentro, por supuesto, de lo que son las líneas gene-

rales que inspiran la política iberoamericana a nivel multilateral, regional y subregional.

El segundo nivel de la política iberoamericana de España es el multilateral subregional, de relaciones de España con determinadas subregiones o agrupaciones de Estados iberoamericanos, como sucede, por ejemplo, con Centroamérica, la Comunidad Andina y el Mercado Común Suramericano (Mercosur). Su desarrollo toma en cuenta las situaciones o problemáticas específicas de cada ámbito subregional, variando notablemente la importancia concreta de cada una de estas políticas subregionales en función de las distintas coyunturas que presentan en cada momento. Con todo, en ocasiones su puesta en marcha puede ser decisiva para el reforzamiento de las políticas bilaterales con los países que conforman la subregión o grupo. En el caso de la política iberoamericana de España, el ejemplo más representativo de una política multilateral subregional exitosa, orientada hacia una subregión marcada por el conflicto y la crisis, que permitió reforzar las relaciones bilaterales e impulsar todos los demás niveles, fue la política centroamericana de los años ochenta.

El tercer nivel es el multilateral regional que se refiere al conjunto de países iberoamericanos. Para España la política iberoamericana no puede concebirse, en función de los argumentos adelantados al inicio de estas consideraciones, sin este nivel, que es el que da sentido a todos los demás. La importancia del primer nivel, el bilateral, es fundamental, porque sin él, se derrumbaría todas las demás dimensiones de la política iberoamericana, pero el nivel multilateral regional es igualmente decisivo porque es el que da coherencia y sentido, a los niveles bilateral, subregional y europeo, al establecer las líneas generales inspiradoras y los objetivos globales de lo que es la política iberoamericana. Es este nivel el que permite identificar a Iberoamérica como objetivo y proyección de la política exterior española.

La política a este nivel discurre en principio, como es lógico, por encima de las situaciones y heterogeneidades de todo tipo existentes entre el conjunto de los países iberoamericanos.

En este nivel se inserta la idea y el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, basada en la historia, la lengua y la cultura común y en el entramado de vínculos e intereses de todo tipo, que se pone en marcha desde finales de los años setenta y que determinará y dará sentido a esa política multilateral regional y estará presente en las políticas bilateral y

subregional. El éxito de esta política multilateral regional quedará patente en la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno a partir de 1991, que tratarán de dar vida a esa Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Finalmente, como cuarto nivel de la política iberoamericana de España, está el europeo, es decir, el que hace referencia a la política y las relaciones de la Unión Europea con América Latina. España, desde el 1 de enero de 1986, ya no sólo tiene su política iberoamericana, en los tres niveles apuntados, sino que tiene también la política y las relaciones de la Unión Europea con esos países y esa región, constituyendo éstas una dimensión ineludible y fundamental de su propia política iberoamericana, por cuanto que las mismas refuerzan y dan mayor peso a la política iberoamericana de España, al mismo tiempo que implican un mayor compromiso y responsabilidad.

En este sentido, la adhesión de España a la Unión Europea va a constituir un efecto impulsor y clarificador de la política iberoamericana, además de ampliar substancialmente las dimensiones y posibilidades de la propia proyección iberoamericana de España. En concreto, tendrá un efecto impulsor de la política iberoamericana, por cuanto que España actúa desde el primer momento en el seno de la Unión Europea, como país valorador de la defensa de sus intereses y de la necesidad de la intensificación de las relaciones con Iberoamérica, lo que al mismo tiempo que amplía la responsabilidad española respecto de Iberoamérica, refuerza su imagen y las posibilidades de su propia política bilateral, subregional y multilateral regional, que adquiera mayor peso (Arenal, 1990).

Expresión de lo anterior es el hecho de que la activa política desarrollada por España en el seno de la Unión Europea con el fin de intensificar y mejorar las relaciones de la Unión Europea con América Latina ha servido para reforzar y mejorar la propia política iberoamericana de España.

Los cuatro niveles señalados conforman, cada uno con su propio sentido y alcance, pero apoyándose mutuamente, lo que es la política iberoamericana de España y ponen de manifiesto lo singular y especial de las relaciones existentes entre España e Iberoamérica.

En la reformulación e impulso de la política iberoamericana de España va a corresponder un papel destacado al Rey de España, Juan Carlos I.

La Constitución española de 1978 en su artículo 56.1, reconoce un especial protagonismo al Rey en relación a Iberoamérica cuando establece:

«El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en sus relaciones internacionales, “especialmente con las naciones de comunidad histórica”, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.»

La Corona ha asumido un compromiso en el fomento de las relaciones entre España e Iberoamérica y en el fortalecimiento de los lazos en los que se basa la Comunidad Iberoamericana de Naciones que encuentra en la Monarquía uno de sus símbolos y señas de identidad. El protagonismo del Rey como embajador de la España democrática en Iberoamérica se hará patente desde los primeros momentos. No es casualidad que el Rey haya visitado todos los países iberoamericanos con la excepción de Cuba, estando finalmente prevista la visita a esta Isla en este año 1999.

Este compromiso y protagonismo no habría sido posible si el Rey no gozase de una notable popularidad y prestigio en Iberoamérica, derivado de su papel en la transición democrática española y de su representación de la Corona española, que recuerda los tiempos de la colonia (Rubert de Ventós, 1987: p. 164, y Marías, 1992: pp. 83-85), como se ha puesto de manifiesto en todos sus viajes y en el papel que se le ha reconocido por los dirigentes iberoamericanos.

El papel relevante que la Corona desempeña en las relaciones con Iberoamérica tiene igualmente traducción en el protagonismo que, a partir de 1991, ha empezado a asumir el Príncipe de Asturias, Felipe de Borbón, en cuanto futuro rey de España.

En este sentido, la política iberoamericana de España y el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones se conciben como una política de Estado, que responde a los intereses nacionales de España, actuando las Cumbres Iberoamericanas como un referente del especial sentido y alcance con que se plantea esa política iberoamericana (Arenal, 1992 y 1995; Arenal y Nájera, 1992). Lo anterior significa que nos encontramos ante una política que está por encima de los cambios coyunturales de gobierno, de las ideologías que los inspiran y de los programas de gobierno, para insertarse en las líneas maestras de la acción exterior del Estado. La realidad demuestra que tanto los gobiernos centristas como los gobiernos socialistas y el gobierno popular, por encima de las

diferencias y matices lógicos en la formulación concreta, teórica y práctica, de la política iberoamericana, se han atendido a unas líneas de actuación básicas y constantes, propias de una política de Estado.

En este nuevo contexto, las relaciones entre España e Iberoamérica han conocido un importante desarrollo e Iberoamérica y lo iberoamericano han pasado a estar cada vez más presentes, no sólo en la acción exterior española, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental, sino también en la propia sociedad española, que ha empezado a prestar una creciente atención a esa región.

En todo caso, la política iberoamericana de España se ha desarrollado con unos márgenes relativos de autonomía, ya que desde la segunda mitad del siglo XIX hasta nuestros días ha tenido siempre como importante condicionante la política de Estados Unidos hacia América Latina. Posteriormente, una vez en 1986 se produce el ingreso de España en la Unión Europea, también actuará como condicionante las políticas comunitarias hacia esa región.

Un elemento que actuará significativamente como impulsor de la política iberoamericana desde 1976 será el año 1992, con la conmemoración del V Centenario del Descubrimiento-Encuentro de Dos Mundos, que empezará a dibujarse en el horizonte como un referente, una oportunidad y un reto, que añadía razones adicionales para prestar una especial atención a las relaciones con los países iberoamericanos.

El año 1992, con todo el esfuerzo y atención sostenida que supuso en relación a Iberoamérica, que encontró su culminación en la celebración en Madrid de la II Cumbre Iberoamericana, marca de alguna forma el final de toda una etapa en las relaciones entre España e Iberoamérica, abierta en 1976, y el inicio de una nueva, de relaciones plenamente normalizadas e institucionalizadas, en la que por paradójico que pueda parecer disminuye la atención y el alto perfil que hasta ese momento habían tenido las relaciones con los países iberoamericanos.

Las Cumbres Iberoamericanas

Las Cumbres Iberoamericana, como ya hemos apuntado, en cuanto expresión práctica y operativa de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, constituyen para España un referente clave de su política iberoamericana, que da sentido a todas las demás dimensiones de esa política.

Su puesta en marcha a partir de 1991, en Guadalajara (México) y la celebración hasta el presente de ocho Cumbres, representa uno de los éxitos más significativos de la política exterior española desde 1976. En última instancia, con las Cumbres se culmina todo un proceso histórico de acercamiento a Iberoamérica, fraguado desde finales del siglo XIX, cargado de encuentros y desencuentros, de celos y de ignorancias mutuas (Arenal y Nájera, 1992).

De igual manera que la adhesión de España en las Comunidades Europeas, el 1 de enero de 1986, supuso la culminación de un objetivo largamente perseguido por España, cerrándose un capítulo importante de la historia de España y abriéndose uno nuevo, en el que nuestro país participa plenamente con todas sus consecuencias en las dinámicas europeas de integración, cooperación y concertación, y que el ingreso en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), iniciado en 1982 y sólo culminado recientemente, suponía que España definía finalmente su política de seguridad y defensa, integrándose plenamente en el sistema defensivo occidental, la celebración de las Cumbres Iberoamericanas supone el final de una etapa, cuyos comienzos se remontan a la independencia de las colonias americanas de España, en la que las relaciones entre España y los Estados iberoamericanos estuvieron siempre marcadas por el de acercamiento y el temor de la aproximación, pero sin que se desarrollasen en toda su plenitud, y el inicio de una nueva etapa caracterizada por el entendimiento, la cooperación y la concertación a todos los niveles.

De esta forma, las Cumbres Iberoamericanas han situado a las relaciones entre España y los países iberoamericanos en el más alto nivel desde que se produjo la independencia de las colonias españolas en América, a principios del siglo XIX.

No es que con la celebración de las Cumbres Iberoamericanas, la Comunidad Iberoamericana de Naciones, en cuanto realidad política, sea ya un hecho plenamente reconocido y operante a nivel internacional, pues no lo es todavía, pero sí suponen el reconocimiento sociológico y cultural de la existencia de una comunidad, que posibilita la institucionalización de un mecanismo multilateral iberoamericano de diálogo, cooperación y concertación, interna e internacional, al más alto nivel, que permite, caso de que se afiance, pensar cada vez con más fuerza en la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

En este sentido, desde la perspectiva del escenario mundial, las ocho Cumbres Iberoamericanas celebradas hasta ahora, en 1991, en Guadala-

jara (México); en 1992, en Madrid; en 1993, en Salvador de Bahía (Brasil); en 1994, en Cartagena de Indias (Colombia); en 1995, en San Carlos de Barilocho (Argentina); en 1996, en Viña del Mar (Chile); en 1997, en Isla Margarita (Venezuela) y en 1998, en Oporto (Portugal); constituyen desde el punto de vista político y cultural un importante acontecimiento internacional, no sólo por el hecho mismo de que se reúnan periódicamente los máximos responsables políticos iberoamericanos de ambas orillas del Atlántico para reflexionar, discutir y adoptar posiciones comunes sobre los principales temas y cuestiones, tanto internos como internacionales, sino también porque a lo largo de esas Cumbres se ha procedido a poner en pie e institucionalizar un mecanismo multilateral de diálogo, concertación y cooperación y se han puesto en marcha importantes programas multilaterales de cooperación a nivel iberoamericano.

Características de las Cumbres

Las características más singulares de este mecanismo diplomático, que tomadas en su conjunto lo diferencian de los demás mecanismos de integración, concertación y cooperación que existen en América Latina, y que son importantes para comprender su alcance, problemas, retos y condicionantes, que veremos posteriormente, son las siguientes (Arenal, 1998):

- a) Las Cumbres Iberoamericanas no son, ni se plantean serlo, un mecanismo de integración, sino simplemente un mecanismo de concertación y cooperación multilateral de carácter intergubernamental, con todas las limitaciones que se derivan de este hecho. La razón de ser de esta característica deriva de los compromisos y participación que en materia de integración tienen los Estados participantes de ambas orillas del Atlántico, bien sea con mecanismos de integración latinoamericanos, regionales y subregionales, en el caso de los países del otro lado del Atlántico, bien sea con mecanismos de integración europeos, en el caso de España y Portugal.
- b) Las Cumbres no son una organización internacional, por cuanto que no tienen un instrumento jurídico-internacional, tratado, estatuto, carta, etcétera, que las institucionalice, sirva de base y defina sus fines, órganos y funciones. Su existencia y progresiva institucionalización deriva de las dos declaraciones constituyentes, aprobadas en 1991 y 1992, en las Cumbres de Guadalajara (México) y Madrid y de los Documentos de conclusiones aprobados en las sucesivas Cumbres que se han celebrado hasta la fecha, que han ido desarrollando, sin unos objetivos claros y definidos desde el principio, su organigrama y sus funciones y

sin que se pueda detectar la existencia de una voluntad política por parte de los Estados participantes de perfilar desde el punto de vista jurídico-internacional lo que son las Cumbres ni mucho menos lo que sea la Comunidad Iberoamericana. Se mueven, en consecuencia en una clara indefinición jurídica-internacional, que hace que no sea fácil su caracterización como sujeto del Derecho Internacional (Díaz Barrado, 1994: pp. 57-72). Los referentes más próximos a las Cumbres Iberoamericanas se encuentran sin lugar a dudas en lo que era la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) y lo que es el Grupo de Río.

- c) Su razón de ser última descansa, no tanto en intereses de orden político y económico, predominantes en la casi totalidad de los mecanismos de integración, concertación y cooperación existentes, sino sobre todo en una historia, una lengua y una cultura común a todos los países participantes y en la existencia de un entramado de vínculos de muy distinto orden que se han ido generando desde hace cinco siglos hasta el presente y que dan lugar a la existencia de intereses comunes de muy diversa naturaleza, pero especialmente diplomáticos, políticos, sociales y culturales, a los que se quiera dar respuestas igualmente comunes. Con otras palabras, las Cumbres Iberoamericanas se basan en la existencia de una Comunidad Iberoamericana de Naciones existente *de facto*, aunque no activa, desde la independencia de la América española y portuguesa a la que pretenden dar vida y operatividad en el momento presente.
- d) Las Cumbres incluyen en su seno tanto a la mayor parte de los Estados latinoamericanos, en concreto a todos los de habla española y portuguesa, como a Estados europeos, caso de España y Portugal, desbordando el ámbito exclusivamente americano o latinoamericano que caracteriza a los demás mecanismos de integración, concertación y cooperación, que existen en el continente americano. Los únicos mecanismos que se aproximan en este sentido a las Cumbres Iberoamericanas, aunque son diferentes a las mismas, en su planteamiento, alcance y objetivos, son la Commonwealth, la Communauté francesa (Sánchez Rodríguez, 1989 y Díaz Barrado 1994: pp. 45-55) y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa.
- e) Se plantean sin exclusiones de ningún tipo, por cuanto que acogen en su seno a todos los países iberoamericanos con independencia de su régimen político, a pesar de que nacen haciendo solemne profesión de fe en la democracia y los derechos humanos.

- f) No tienen una sede fija, ni una Secretaría Permanente propiamente dicha, más allá de lo establecido en materia de cooperación, sino una Secretaría *Pro-témpore*, desempeñada por el país organizador la próxima Cumbre y encargada precisamente de su organización. En la Cumbre de Oporto, celebrada en 1998, se ha aprobado, a instancias principalmente de España, la creación de una Secretaría Permanente de Cooperación, con sede en Madrid, que se hará efectiva en la próxima Cumbre a celebrara en 1999, en La Habana, y que coexistirá con la Secretaría *Pro-témpore*.
- g) La institucionalización de las Cumbres se ha producido de una manera progresiva, a través de diferentes pasos dados en las sucesivas Cumbres Iberoamericanas, en función de las necesidades que coyunturalmente se han experimentado, pero sin unos objetivos definidos ni un calendario claro y planificado a medio y largo plazo, con los efectos negativos que tiene una dinámica de esta naturaleza.

Todas estas características tomadas en conjunto configuran un mecanismo de concertación y cooperación, como decíamos al principio, singular, que no tiene parangón con los demás mecanismos en los que participan los países iberoamericanos. El único que se aproxima, pero que se diferencia claramente porque sólo abarca a un país iberoamericano, Brasil, tiene un tratado constitutivo, que define sus órganos y funciones, es decir, es una organización internacional, y se proyecta especialmente sobre el continente africano, es la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, que se ha constituido formalmente, el 17 de julio de 1996, en Lisboa.

Resultados de las Cumbres

Los resultados que se han derivado, después de celebradas ocho Cumbres, no son en ningún caso desdeñables, pudiendo calificarse de positivos, con independencia de las consideraciones críticas y reflexiones que se puedan hacer en relación con los mismos.

Sin entrar a considerar los logros más coyunturales y episódicos, como, por ejemplo, el hecho de que por primera vez en la Historia se vengan reuniendo los Jefes de Estado y de Gobierno de todos los países de habla española y portuguesa de ambas orillas del Atlántico, con la importancia política que a nivel simbólico tiene este hecho, los principales resultados concretos y operativos, no retóricos, que han supuesto las Cumbres, se concretan en tres grandes campos, cada uno con diversas proyecciones, pero todos ellos en íntima relación.

En primer lugar, el reconocimiento de la existencia de una Comunidad Iberoamericana y de lo iberoamericano como realidad y seña de identidad, que caracteriza a un conjunto de países. Comunidad que posee sus propios rasgos definitorios, de naturaleza histórica, moral, cultural y lingüística, y que tiene intereses y problemas comunes.

Este reconocimiento es importante, por cuanto que supone un cambio muy significativo en las actitudes y planteamientos de la mayoría de los países iberoamericanos, que hasta fechas muy recientes no habían asumido la existencia de esta Comunidad Iberoamericana y de lo iberoamericano como seña de identidad, limitando sus referentes en el plano de la identidad colectiva a América Latina y a lo latinoamericano, con todo lo que de difuso tienen estos conceptos. De hecho, hasta hace poco, sólo España creía realmente, más allá de la retórica, en la Comunidad Iberoamericana y sólo España tenía una política que hacía de Iberoamérica y de lo iberoamericano los pilares de su acción en América.

El segundo logro es la afirmación y desarrollo consecuente de un espacio común iberoamericano, que se define en lo político, lo económico, lo social, lo cultural, lo científico-técnico, etc., y que tiene operatividad inmediata en el mundo actual en todos esos planos.

Espacio común iberoamericano que se hace operativo en tres grandes dinámicas de naturaleza y alcance diferente y a través de la afirmación de un código de conducta:

- a) Por un lado, como foro de diálogo y reflexión, sin exclusiones de ningún tipo, entre los máximos dirigentes políticos iberoamericanos, que ha facilitado la realización de encuentros entre los mismos en una atmósfera de amistad y comunicación, que permite el intercambio de puntos de vista abiertamente y con plena libertad, proporciona vías para la solución de los problemas que existen entre los países y abre caminos para la solidaridad.

Ejemplos de lo anterior serían, entre otros, los encuentros entre México y Panamá para facilitar el restablecimiento de relaciones, rotas con motivo de la invasión de Panamá por Estados Unidos, y separación de este último país del Grupo de Río, entre Venezuela y Perú para el restablecimiento de relaciones, rotas como motivo del autogolpe de Fujimori hoy legitimado por su correcta y poco discutible victoria electoral, entre Bolivia y Chile, por el problema de la salida al mar de Bolivia, y entre Perú y Bolivia, Argentina y Chile, Venezuela y Colombia, Nica-

ragua y Colombia, Ecuador y Perú para agilizar y solucionar sus diferendos territoriales (Pico de Coaña, 1997: p. 68).

Además, los mandatarios iberoamericanos abordan en cada Cumbre de forma personal y directa la toma de posiciones sobre los grandes temas que afectan a las mismas, hasta lograr el necesario consenso (Fraerman, 1997: p. 13), con todo lo que ello supone de reforzamiento de los lazos entre los mismos y entre los países iberoamericanos.

- b) Por otro, como espacio de concertación política, que permite que los países iberoamericanos puedan actuar al unísono y con una sola voz en las relaciones internacionales, adoptando posiciones comunes ante los distintos acontecimientos iberoamericanos e internacionales, manteniendo posiciones comunes en las distintas conferencias y reuniones internacionales y defendiendo con su voto las candidaturas de los países iberoamericanos en las diferentes organizaciones internacionales, muy especialmente en las Naciones Unidas (Lozano Escribano, 1997).

De hecho son ya numerosos los casos en que la concertación política ha funcionado, tanto a nivel de tomas de posición ante hechos internacionales, como en el caso de condenas a los golpes de Estado o intentos de golpe de Estados que se han producido en Iberoamérica, caso de Venezuela, Perú, Guatemala y Paraguay, como comprometiéndose el voto en organizaciones internacionales a favor de candidaturas de países iberoamericanos como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como ha sucedido en los casos de Brasil, España, Argentina, Honduras y Portugal o solicitando una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre la aplicación extraterritorial de sentencias.

- c) También como espacio de cooperación multilateral, que ha servido no sólo para la puesta en marcha de numerosos programas de cooperación, dirigidos principalmente al desarrollo humano de los pueblos iberoamericanos, sino también para reforzar la solidaridad entre los países iberoamericanos y afirmar el sentido de lo iberoamericano.

Entre los numerosos programas multilaterales de cooperación en marcha cabe destacar los siguientes programas: el Programa de Televisión Educativa Iberoamericana, a través del satélite HISPASAT, el Programa MUTIS de cooperación universitaria y movilidad de posgraduados, el Programa de Apoyo a la Escolarización Básica y Alfabetización de Adultos, el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el

Desarrollo-Quinto Centenario (CYTED-D), el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, así como distintos programas en materia de salud, educación, cultura, seguridad social, medio ambiente, desarrollo social, formación de recursos humanos, modernización de Estado y de la Administración pública y transferencia de tecnología.

Para la regulación, eficacia y coherencia de los programas y relaciones de cooperación multilateral se ha aprobado, en la V Cumbre Iberoamericana de San Carlos de Bariloche, un convenio para cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, que establece los principios reguladores de la cooperación e institucionaliza sus mecanismos y procedimientos.

El tercer gran logro es la conformación de una estructura institucional, que permite la identificación de la Comunidad Iberoamericana, el funcionamiento de ese espacio común iberoamericano y el logro de los objetivos proclamados.

Para dar sentido a ese espacio común iberoamericano se ha establecido un código de conducta común a los países iberoamericanos, basado en la democracia, los derechos humanos, el respeto al Derecho Internacional, la soberanía, la no injerencia, la no extraterritorialidad de las decisiones judiciales, la libertad de expresión y de prensa, las elecciones libres, el predominio del poder civil, la lucha contra la delincuencia organizada, el narcotráfico y el terrorismo, el desarrollo con equidad, el reconocimiento de la deuda social, etc., que se quiere sea guía de su conducta y de su posición a nivel interno e internacional (Yago Pico de Coaña, 1997: pp. 66-67).

Prueba de que la importancia y protagonismo de las Cumbres Iberoamericanas no pueden desdeñarse está en que países como Estados Unidos, Angola, Filipinas, Italia, Guinea Ecuatorial y Rumania y un Estado libre y asociado a Estados Unidos como Puerto Rico han pretendido adquirir la condición de miembros u observadores.

La estructura institucional de las Cumbres

La estructura institucional puesta en pie por las Cumbres Iberoamericanas, a lo largo de las ocho reuniones celebradas hasta el momento, caracterizada por su flexibilidad, la ausencia de burocracias y su estricto carácter diplomático, es la siguiente:

- Un responsable nacional de cooperación por cada país, constituyéndose una red de responsables de cooperación, previéndose la realización de reuniones entre los mismos.
- Una Secretaría Permanente de Cooperación, acordada en la Cumbre de Oporto de 1998, con sede en Madrid, encargada de dar continuidad a los proyectos de cooperación, cuya estructura y funcionamiento está previsto aprobar en la IX Cumbre, que se celebrará en La Habana en 1999.
- Un coordinador nacional por cada uno de los países participantes, con la consiguiente red de coordinadores nacionales, estando previstas reuniones entre los mismos.
- Una Secretaría *Pro-témpore*, que recaerá en el país anfitrión de la próxima Cumbre y que carece de sede fija.
- Un grupo coordinador (troika ampliada), compuesto de ocho países, que queda integrada por los países que hayan desempeñado la Secretaría *Pro-témpore* durante los dos años anteriores, el país que ejerza la Secretaría *Pro-témpore*, los países que la desempeñarán en los dos años posteriores y anualmente, en forma rotativa de acuerdo al orden alfabético, por un país de Centroamérica y el Caribe, uno de América del Sur, que no hayan sido o vayan a ser sede de una Cumbre, y uno de Europa.
- Un mecanismo de consulta, que funciona a nivel de cancillerías a través de la Secretaría *Pro-témpore*, y que puede actuar con carácter urgente o en las reuniones ordinarias de los ministros de Asuntos Exteriores.
- Las reuniones de ministros de Asuntos Exteriores, que se celebran anualmente, bien de forma periódica e institucionalizada, como sucede con la reunión que tiene lugar todos los años en Nueva York, con ocasión del periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, y con la reunión que precede a la celebración de cada Cumbre, bien de forma extraordinaria, para tratar temas especialmente relevantes, como es el caso de la reunión que se celebró en Bogotá el 6 de agosto de 1994.
- La Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno o Cumbre Iberoamericana, que reúne anualmente a todos los Jefes de Estado y de Gobierno, y que es el órgano máximo. Las Cumbres tiene ya comprometido un calendario de reuniones anuales hasta el año 2001. El orden de las mismas es el siguiente: Cuba, (1999), Panamá (2000) y Perú (2001).

Al lado de esta estructura oficial, propia de las Cumbres, con ocasión de la celebración de cada una de las Cumbres y con el fin de hacerles llegar sus inquietudes, problemas y conclusiones, especialmente desde la II Cumbre, celebrada en Madrid, se vienen celebrando toda otra serie de reuniones, conferencias y seminarios, de la más diversa naturaleza y alcance, tanto de carácter gubernamental como no gubernamental. En el primer caso, se sitúan las distintas reuniones de ministros iberoamericanos de diferentes ramos, que hacen llegar sus conclusiones a la Cumbre con el fin de que ésta las considere, así como las Conferencias Gubernamentales que se celebran pensando en la Cumbre. En el segundo, las numerosas reuniones, conferencias y seminarios no gubernamentales que organizan a nivel iberoamericano Organizaciones No Gubernamentales (ONG), organizaciones empresariales, sindicatos, etc., de las que se suelen hacer eco las Cumbre en sus Documentos de conclusiones.

Las debilidades estructurales y funcionales de las Cumbres

A pesar de los logros señalados y de la estructura institucional puesta en pie, las Cumbres se caracterizan, como ya se ha señalado, por ser un mecanismo de características tan flexibles, poco definidas y débiles, que en estos momento está puesta en entredicho su desarrollo y existencia futuras.

Este hecho se debió al contexto en el que nacen las Cumbres a principios de los años noventa (Arenal, 1995: pp. 37-39), que al mismo tiempo que favoreció también condicionó decisivamente su puesta en marcha y desarrollo.

Éste, si fue favorable para su celebración, no lo fue, sin embargo, suficientemente para su articulación como un mecanismo plenamente institucionalizado, adecuadamente definido en sus objetivos y funciones y consolidado, debido a distintos hechos que no conviene olvidar en ningún caso, porque algunos de ellos continúan presentes en el momento actual.

Por un lado, a principios de los años noventa la puesta en marcha de las Cumbres se percibió como una iniciativa principalmente española, perviviendo todavía ciertas reticencias, lo que impidió que desde el primer momento existiese un consenso claro y definido en cuanto a lo que se pretendía con las Cumbres; por otro, los intereses comunes implicados entre los países participantes eran débiles y poco importantes, dadas las bases de las que partía y las limitaciones con las que se planteaba, en relación con los problemas y retos de primera magnitud a los que tenían

que hacer frente los países iberoamericanos (Riva, 1992: p. 173), y, por último, los divergentes compromisos asumidos por los diferentes países en materia de integración económica y política y la lejanía geográfica entre unos y otros impedían el planteamiento de objetivos ambiciosos en el plano político y económico.

La consecuencia de todo ello fue que se puso en marcha, como ya se ha señalado, un mecanismo de concertación y cooperación multilateral basado en grandes principios relativos a la democracia, los derechos humanos y el desarrollo, muy limitado en sus objetivos, muy flexible, nada burocratizado y muy poco institucionalizado, capaz de integrar en su seno a países con planteamientos muy distintos en cuanto a su alcance y sentido, acorde en definitiva con el contexto en el que nacía. Sin lugar a dudas, el éxito de su puesta en marcha hay que explicarlo en gran medida por estas características.

Se trataba de un mecanismo abierto que se pretendía se fuese desarrollando e institucionalizando progresivamente, a través de la propia dinámica que fuesen desarrollando las sucesivas Cumbres. La idea, aunque era buena en teoría, en el supuesto de que los intereses comunes implicados fuesen realmente importantes, no lo era, sin embargo, en la práctica, dados los débiles y periféricos intereses comunes existentes entre los países participantes y la falta de consenso y definición en cuanto a lo que se quería que fuesen las Cumbres Iberoamericanas.

De esta forma, si esas características fueron útiles e incluso suficientes para su puesta en marcha, no lo han sido para su consolidación y desarrollo, que ha estado desde los primeros pasos decisivamente condicionado por las limitaciones señaladas y también, no hay que olvidarlo, por los cambios que se han venido produciendo desde el año 1991 tanto a nivel del escenario internacional como a nivel del escenario iberoamericano. Ya en la III Cumbre, celebrada en 1993, en Salvador de Bahía, se hicieron patentes esas carencias y limitaciones, surgiendo interrogantes en cuanto a su continuidad y futuro, que ponían de manifiesto las debilidades del modelo inicial y su difícil adaptación a la evolución de las propias sociedades iberoamericanas.

En este sentido, no tiene nada de extraño, que hoy, transcurridos ocho años desde su puesta en marcha, a pesar de los logros señalados, los síntomas de agotamiento de ese modelo y de las dinámicas abiertas por las Cumbres sean cada vez más evidentes, como consecuencia del agotamiento del impulso, que en su puesta en marcha proporcionaron espe-

cialmente España y México, del agotamiento del modelo inicial, de la reiteración de los planteamientos retóricos, de la falta de delimitación de sus objetivos y contenidos, de su debilidad institucional, de la falta de seguimiento y evaluación de las acciones de concertación y proyectos de cooperación emprendidos y de su falta de visibilidad a nivel de las sociedades iberoamericanas. En este sentido, es ineludible plantearse la reforma de las Cumbres Iberoamericanas, sino se quiere que mueran de inanición.

La reforma de las Cumbres Iberoamericanas

Aunque los pasos iniciados en la VI Cumbre, celebrada en 1996, en Viña del Mar (Chile) y culminados en la VIII Cumbre, celebrada en Oporto (Portugal), en octubre de 1998, con la aprobación de la creación de una Secretaría Permanente de Cooperación, eliminación de los discursos protocolarios de los jefes de Estado y de Gobierno para dar más tiempo a las reuniones de trabajo y disminución significativa de la carga retórica que acompañaba a los Documentos de conclusiones con el objetivo de abordar los problemas acuciantes que afectan a los países iberoamericanos, son importantes y van en la línea apuntada, no son suficientes de cara al futuro.

La iniciativa de reforma debe, en consecuencia, continuar, contando con la participación activa de España y de algunos de los países iberoamericanos más representativos. Es necesario en este sentido que se constituya un núcleo activo, compuesto por un número reducido de países iberoamericanos con peso, que impulse y convenza a los demás de la oportunidad, interés y necesidad de revitalizar las Cumbres con nuevos planteamientos.

Para ello sería conveniente, una vez establecidos los contactos previos tendentes a conformar ese grupo activo y realizadas las consultas oportunas con el conjunto de los países iberoamericanos, que se convocase por la Secretaría *Pro-témpore* o por la Secretaría General, en el caso de que ya se hubiese constituido, una reunión extraordinaria de coordinadores nacionales para consensuar los términos de la reforma, que después de pasar por los cauces diplomáticos oportunos debería ser sometido a su aprobación por la Cumbre Iberoamericana de turno.

La reforma debería abordar, entre otras, las siguientes cuestiones (Arenal, 1998):

DEFINICIÓN DE LO QUE SON LAS CUMBRES Y DE LO QUE PRETENDER SER, ASÍ COMO DE SUS OBJETIVOS E INTERESES

Hasta ahora las Cumbres han navegado sin rumbo claro, en la indefinición, sin que los participantes se hayan planteado realmente, más allá de la retórica dominante desde el primer momento, lo que son y lo que se quiere que sean. Es necesario iniciar un proceso de autoreflexión, planteado en términos realistas y posibilistas, que establezca con claridad los límites, objetivos e intereses a los que pretenden responder las Cumbres.

DELIMITACIÓN DE CONTENIDOS

En línea directa con lo anterior, y a la vista de lo que nos define como Comunidad Iberoamericana o más modestamente como espacio iberoamericano, teniendo en cuenta la pertenencia de España y Portugal a la Unión Europea y de los países iberoamericanos a distintos mecanismos de integración, con las limitaciones y compromisos que ello supone, es indispensable establecer los contenidos posibles en torno a los cuales se debe centrar la actuación de las Cumbres Iberoamericanas, evitando dispersiones que sólo debilitan las señas de identidad de ese espacio común.

Estos contenidos hacen referencia principalmente a la concertación política y adopción de posiciones comunes a nivel internacional, a la difusión de la cultura y lenguas comunes, a la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos, a la modernización y desarrollo de las sociedades y Estados, a la aproximación y mejor entendimiento entre las sociedades iberoamericanas y a la puesta en marcha de proyectos de cooperación multilateral en los campos anteriormente mencionados.

REFORZAMIENTO INSTITUCIONAL

En primer lugar, es necesario estudiar la oportunidad de transformar las Cumbres Iberoamericanas en una organización internacional, mediante el correspondiente instrumento jurídico internacional. Es verdad que este paso supone un cambio de modelo radical respecto del adoptado hasta ahora y que los peligros que podrían derivarse del mismo, dada la actual debilidad de las Cumbres, no pueden ignorarse, pero también lo es que sólo ese paso permitiría que las Cumbres se institucionalizasen plenamente y que la Comunidad Iberoamericana de Naciones se materializase con mayor claridad.

Próximo a nosotros se inserta en esta línea el reciente ejemplo seguido por la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, con un entramado de vínculos e intereses menos consolidado que las Cumbres Iberoamericanas, que se ha constituido formalmente como organización internacional, el 17 de julio de 1996 en Lisboa.

Segundo, en directa relación con lo anterior, aunque puede hacerse sin que se dé ese primer paso, hay que constituir una secretaría con sede permanente, integrada por un secretario general con su correspondiente equipo de trabajo. Sus funciones serían las que usualmente corresponden al secretario general de una organización internacional. Esta Secretaría Permanente debería estar personificada por una personalidad iberoamericana de relieve político. Podría coexistir con la actual Secretaría *Pro-tém-pore*, que tendría como cometido la preparación de la próxima Cumbre.

La ya aprobada creación de una Secretaría Permanente de Cooperación, aunque constituye un paso en esa línea, no es suficiente, dadas sus limitaciones funcionales.

Tercero, hay que replantear la existencia y funciones de los actuales órganos. Más allá del cometido atribuido a la troika ampliada y a la Secretaría *Pro-tém-pore* de organizar las próximas Cumbres y dejarse abierta la posibilidad de que las cancillerías efectúen las consultas que estimen necesarias a través de esa Secretaría, la Conferencia Iberoamericana debe plantearse otorgar funciones más concretas a sus órganos.

APERTURA A LAS SOCIEDADES IBEROAMERICANAS Y DIFUSIÓN DE SU IMAGEN EN LAS MISMAS

Desde una perspectiva diferente a lo anterior, pero en íntima conexión, las Cumbres deben superar su carácter exclusivamente diplomático y abrirse a las sociedades iberoamericanas.

Las Cumbres han proclamado, como base y justificación de las mismas, la existencia de una Comunidad Iberoamericana, de un espacio común iberoamericano, constituido por las sociedades iberoamericanas. Pero en su desarrollo y acción las Cumbres se han limitado a funcionar como un mero instrumento político-diplomático y como un mecanismo de cooperación multilateral, que si bien a puesto en marcha algunos proyectos de cooperación significativos, no han incidido realmente en ese espacio común iberoamericano. La realidad es que hasta ahora las Cumbres no han actuado como instrumento de acercamiento y solidaridad entre las

sociedades iberoamericanas, que permanecen indiferentes a esa dinámica de reuniones.

Las Cumbres deberían haber dado especial importancia también a su imagen, difusión, conocimiento e imbricación en las distintas sociedades iberoamericanas (Díaz Barrado, 1994: p. 34). Sin embargo, se han movido prácticamente al margen de las respectivas sociedades nacionales, de las opiniones públicas, alejándose de lo que es su fundamento y razón de ser última. Es verdad que con ocasión de las Cumbres se han celebrado numerosas reuniones, conferencias y seminarios no gubernamentales a nivel iberoamericano, organizadas por ONG, organizaciones empresariales, sindicatos y asociaciones de muy distinta naturaleza. Pero, se ha tratado de un fenómeno coyuntural y episódico, sin incidencia real en las sociedades iberoamericanas. Es necesario, por lo tanto, que se plantee urgentemente el desarrollo de una política de imagen y difusión, que las acerque y de a conocer en las sociedades iberoamericanas.

No hay que olvidar que las Cumbres son en estos momentos la única personificación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y que si las limitamos a los ojos de las sociedades iberoamericanas a ser exclusivamente un instrumento político-diplomático, alejado de esas sociedades, la Comunidad Iberoamericana de Naciones nunca empezará realmente a tomar cuerpo y ser operativa a nivel social.

En esta línea, hay que replantear el carácter cerrado a la participación de otros agentes sociales y ajeno a las propias sociedades iberoamericanas con que se han desarrollado. Las Cumbres deben plantearse la superación del alcance exclusivamente diplomático que tienen hasta ahora. Con ello no estamos preconizando que las Cumbres pierdan su actual sentido y alcance y rompan la dinámica diplomática propia que ya han generado, sino que lo que se propone es que respetando ese instrumento político-diplomático y la autonomía de sus reuniones y Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, que deberían seguir celebrándose como hasta ahora, se articulen otros mecanismos no estrictamente político-diplomáticos, que trabajen oficialmente en los numerosos campos no diplomáticos que les son propios, acercando las Cumbres a las sociedades iberoamericanas y haciendo realidad el espacio común iberoamericano.

En concreto, las Cumbres deberían ocuparse del establecimiento de redes entre los distintos sectores de las sociedades de los países que integran la Comunidad Iberoamericana de Naciones, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental, público o privado.

El proyecto de poner en marcha una fuerza iberoamericana de paz, en la que participen las Fuerzas Armadas de los países iberoamericanos y la integración en la dinámica general de las Cumbres de los poderes legislativo y judicial de los países iberoamericanos, por poner sólo dos ejemplos, serían iniciativas, a pesar de sus dificultades, especialmente en el caso de la primera, que contribuirían a superar ese carácter estrictamente diplomático y dotarían a las Cumbres de nuevas dimensiones. Por otro lado, no sería excesivamente difícil, por ejemplo, que en todos los eventos (seminarios, reuniones, congresos, etc.) en los que participasen ciudadanos iberoamericanos y fuesen en alguna medida financiados por instancias gubernamentales iberoamericanas, se acordase que en los folletos y carteles anunciadores apareciese el identificativo de las Cumbres, con una leyenda «Comunidad Iberoamericana de Naciones» o «Comunidad Iberoamericana».

Con ello se empezaría a visualizar a nivel social la existencia de una Comunidad Iberoamericana, de un espacio común iberoamericano y se facilitaría la generación de intereses comunes y colectivos más sólidos y amplios que los actualmente existentes, facilitándose el reforzamiento y consolidación de las Cumbres.

Por su parte, el Gobierno español debería hacer un mayor esfuerzo de coordinación de los diferentes departamentos de la Administración que se ocupan de las relaciones con Iberoamérica, creando una unidad de análisis y una comisión interministerial de política iberoamericana, de forma que esas relaciones y la correspondiente política respondiesen a una estrategia única (Mallo, 1997: p. 196).

En definitiva, dados los síntomas de agotamiento que en estos momentos tiene el modelo adoptado hasta ahora por las Cumbres Iberoamericanas, y partiendo del hecho de que sus logros no pueden dejarse perder y de que su continuidad y reforzamiento interesa tanto a España como al resto de los países iberoamericanos, es necesario dotar de un nuevo impulso a las Cumbres, adoptando las medidas necesarias para su relanzamiento, sobre la base principalmente de la clarificación y reforzamiento de sus órganos, objetivos, contenidos y funciones y de su difusión e imbricación en las sociedades iberoamericanas. El Gobierno español, me consta, es plenamente consciente de este hecho y esta trabajando en esta línea. Esperemos que tenga éxito.

Bibliografía

- ARENAL, C. DEL. «La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea», *Revista de Instituciones Europeas* volumen 17, pp. 329-368. 1990.
- ARENAL, C. DEL y NÁJERA, A. *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Centro Español de Estudios de América Latina. Madrid, 1992.
- «Balance y perspectivas de cuatro Cumbres Iberoamericanas», *Revista de Estudios Políticos* número 89, pp. 35-59. 1995.
- DÍAZ BARRADO, C. M. *Perfiles de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. (A la luz de las Cumbres Iberoamericanas)*. Casa de América. Cáceres, 1994.
- DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, L. *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica, 1939-1953*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1988.
- FRAERMAN, A. DE. «La razón de ser de las Comunidades Latinoamericana e Iberoamericana de Naciones», *Ética en la Comunidad Iberoamericana*, pp. 10-20. De Comunica. Madrid, 1997.
- «La Comunidad Iberoamericana de Naciones: entre la utopía y la realidad», *Revista de Occidente* número 131, pp. 172-173. 1992.
- «Las Cumbres Iberoamericanas entre el agotamiento y la revitalización», ponencia presentada en el Seminario «La OEA, a sus cincuenta años, reflexiona ante el siglo XXI», Casa de América, 13-15 octubre 1998. Madrid, 1998.
- LOZANO ESCRIBANO, T. «La concertación en las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno», *Cuadernos de Estrategia* número 92, pp. 321-346, Instituto Español de Estudios Estratégicos del CESEDEN. Madrid, 1997.
- MALLO, T. «De las Cumbres Iberoamericanas a la articulación de una Comunidad Iberoamericana de Naciones», *Síntesis* números 27-28, pp. 101-108. 1997.
- MARIAS, J. *La Corona y la Comunidad Hispánica de Naciones*. Asociación «Francisco López de Gomara». Madrid, 1992.
- MESA, R. *La idea de Comunidad Iberoamericana: entre la historia y la utopía*. Centro Español de Estudios de América Latina. Madrid, 1989-1990.
- PICO DE COAÑA, Y. «La política exterior de España en América y las Cumbres Iberoamericanas», *Cuadernos de Estrategia* número 92, pp. 29-76, Instituto Español de Estudios Estratégicos del CESEDEN. Madrid, 1997-1998.
- Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Editorial Complutense. Madrid, 1994.
- RIVA, I. DE LA. «Las Cumbres Iberoamericanas», *Política Exterior* volumen VI, número 28, pp. 168-192. 1992.
- RUBERT DE VENTÓS, X. *El laberinto de la hispanidad*. Planeta. Barcelona, 1987.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. I. *La Commonwealth, la Communauté française y la Comunidad Iberoamericana de Naciones*. Centro Español de Estudios de América Latina. Madrid, 1989-1990.
- VIDAL-BENEYTO J. DE. *España a debate. I. La política*, «Democracia y política exterior: el largo camino hacia el cambio», pp. 45-65. Tecnos. Madrid, 1991.