

LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS: TIEMPO DE BALANCES Y DE REDEFINICIONES

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ

Catedrático de Derecho Internacional Público

Cátedra Jean Monnet de Derecho de la UE

Universidad de Cádiz

Tras la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Cádiz en Octubre de 2012, nos encontramos en un momento en el que ya podemos hacer un balance con cierta perspectiva fiable de la evolución de las cumbres iberoamericanas, de forma que podemos ya comenzar a evaluar sus más de 22 años de actividad, con sus logros y carencias.

Al mismo tiempo, hay en la actualidad una conciencia generalizada de la necesidad de redefinir las funciones y la operatividad de esta Conferencia Iberoamericana que se fundamenta principalmente en las cumbres anuales hasta ahora celebradas entre jefes de Estado y de gobierno.

En efecto, hay una profunda reflexión en curso sobre diversas cuestiones nucleares: el concepto de *lo iberoamericano* y su consolidación mediante la estructura crecientemente institucionalizada de las cumbres; los aspectos negativos y positivos que presenta esta peculiar actividad internacional, y la influencia que la Conferencia Iberoamericana tiene en las relaciones internacionales, tanto *ad intra* como *ad extra* de la comunidad iberoamericana de naciones. Además, la revisión de la posición y papel de España en el impulso

y funcionamiento de las cumbres es un aspecto esencial no sólo para España, sino para la conformación y consolidación de cara al futuro de la Comunidad iberoamericana de naciones.

I.—EL PROBLEMÁTICO CONCEPTO DE IBEROAMERICANIDAD Y LA DIVERSIDAD DIVERGENTE DE LO IBEROAMERICANO

Una cuestión previa o necesaria que merece ser abordada es el mismo concepto de *iberoamericanidad* que sustenta esta alianza o foro internacional.

Independientemente de los impresionantes antecedentes —incluidos Tratados y ciertas Organizaciones Internacionales— que avalan y justifican la puesta en marcha de las Cumbres¹, la fundacional *Conferencia Iberoamericana* de jefes de Estado y de gobierno celebrada en Guadalajara en 1991 hizo expresa referencia a la composición de los Estados de América y Europa de lengua española y portuguesa. En concreto, se refirió al

“conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de pueblos, credos y sangres diversos”

Desde luego, cuando nos referimos al iberoamericanismo, no estamos —ni se pretende— ante un concepto jurídico, sino principalmente político o cultural, puesto que las raíces y el patrimonio cultural entran en la esfera identitaria de los pueblos; historia, cultura y lengua parecen ser los principales elementos definitorios² en un contexto de vínculos e interdependencias políticas, económicas sociales y culturales de todo tipo³. Lo cierto es que existe una cierta ambigüedad en torno a los Estados, naciones y pueblos que componen esta Comunidad Iberoamericana. Desde luego son miembros los Estados latinoamericanos e ibéricos⁴, pero también están hoy vinculados otros Estados indirectamente conectados a lo iberoamericano: Francia, Marruecos o Países Bajos por ejemplo, que hoy tienen el Estatuto de Observadores asociados. En cualquier caso, el criterio formal establecido en Guadalajara en 1991 es el de una comunidad compuesta por *Estados soberanos de América y Europa de lengua española y portuguesa*.

¹ Al respecto, DEL ARENAL MOYUA C.-NAJERA A. *La Comunidad Iberoamericana de Naciones: pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL, 1990.

² DEL ARENAL MOYUA C. “La Comunidad iberoamericana de Naciones” CEIP Laboratorio iberoamericano — Documentos de Trabajo, DT 2009/1

³ DEL ARENAL MOYUA *Política Exterior de España y Relaciones con América Latina*, S XXI—Fundación Carolina, Madrid, 2011, p. 3

⁴ Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela

Buena parte del problema es que la *iberoamericanidad* no posee precisión conceptual, ni está definido como concepto jurídico, cultural o político, pero tampoco como adjetivo para ayudar a definir un concepto: *lo iberoamericano*, las *conferencias o cumbres* iberoamericanas, la *Comunidad Iberoamericana de naciones*, el *espacio* iberoamericano; si bien se han avanzado definiciones de algunos términos, como el de Comunidad Iberoamericana⁵.

Sea como fuere, tras un recorrido de más de 22 años, la iberoamericanidad en general y la Conferencia Iberoamericana en particular no ha conseguido hacerse clara y decididamente un hueco diferenciado en el plano mediático dentro de los países pertenecientes a Iberoamérica. Probablemente esto está vinculado a diferentes percepciones de pertenencia de la ciudadanía de estos países: la opinión pública española no se siente iberoamericana, sino principalmente europea, y adscribe lo iberoamericano a lo latinoamericano. Por su parte, en Iberoamérica se percibe a España y Portugal principalmente como pertenecientes Europa, y en general a las nociones del norte, del mundo occidental; en cualquier caso, ajenos a la región americana.

En realidad, la comunidad iberoamericana no es una comunidad política cohesionada, o al menos no tan cohesionada como la que vincula a España y Portugal, y que es la Unión Europea. Para estos países, en caso de conflicto entre lo iberoamericano y lo europeo, priman normalmente los intereses de la comunidad política y económica más cohesionada, por institucionalizada y jurídicamente definida, que es la UE. En cambio, el rol de estos países está por definir en su triángulo España/Portugal-Unión Europea-Latinoamérica.

La clave probablemente de estos problemas es que las cumbres o la Conferencia Iberoamericana no pretenden constatar la existencia ni erigir una particular Comunidad euroamericana cohesionada jurídico-políticamente en el plano internacional mediante instrumentos internacionales clásicos: Tratados u Organizaciones Internacionales. Situada en un terreno político-diplomático, se configura actualmente como un foro de debate político en el ámbito intergubernamental entre países iberoamericanos y expresión de la idea de la Comunidad Iberoamericana de Naciones⁶.

⁵ “Se podría definir la Comunidad iberoamericana como un espacio interregional, complejo y multidimensional, con unas señas de identidad propias, de orden principalmente histórico, cultural y lingüístico, basado en unos valores y en un código de conducta y escasamente articulado a nivel intergubernamental, que responde, cada vez en mayor medida, a la existencia de un entramado de vínculos, interdependencias e intereses comunes de naturaleza política, económica, social y cultural a los que trata de responder y que se proyecta en el escenario mundial”, en “La Comunidad iberoamericana de Naciones” DEL ARENAL MOYUA, “La Comunidad iberoamericana...” *loc. cit.* p. 15.

⁶ BLAZQUEZ VILAPLANA B “El papel de España en las Cumbres Iberoamericanas. Pasado, presente y futuro de un deseo inalcanzable”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* vol. X n.º 29, 2004, pp. 109-ss., en p. 111.

Por lo que la estructura de las cumbres pueden mejor ser definidas como un *Foro de Diálogo y de Concertación diplomática* al más alto nivel, donde principalmente se privilegia la concertación y la cooperación en torno a contenidos culturales, antes que los económicos o los de dimensión política, como los relativos a la democracia y los derechos humanos, a pesar de que éstos forman parte de su fundamento originario en 1991 en Guadalajara⁷. Por lo tanto estamos ante el reconocimiento formal internacional de una realidad sociológico-cultural, que posibilita la “institucionalización de un mecanismo multilateral iberoamericano de dialogo, cooperación y concertación, interna e internacional, al mas alto nivel”⁸; realidad sociológica y política iberoamericana que se articula intergubernamentalmente⁹, y que promueve a su vez diversos espacios, como el espacio iberoamericano del conocimiento¹⁰.

Pero si lo que se pretende este *Foro de Concertación* es fomentar la cohesión cultural o identitaria de ciertos Estados mediante una cooperación diplomática institucionalizada, nos encontramos con otro problema añadido: el sólo aspecto del aglutinante cultural no basta para mantener una cohesión firme, permanente y estable en el espacio iberoamericano, especialmente si consideramos el hecho de la creciente diversificación y evolución de la realidad latinoamericana.

En efecto, la realidad mutante latinoamericana esta adoptando muchas vertientes de diferenciación, no sólo por la inmanente diversidad de lenguas, culturas, *pueblos, credos y sangres* (por utilizar la expresión de los propios jefes de Estado y de gobierno), sino por constatarse en los años recientes tendencias sólidas de diversidad política y de intereses nacionales divergentes.

Así, la diferenciación con predominancia política la vemos en la creación de ALBA (Alianza Bolivariana para las Américas), y también el indigenismo y neopopulismo de ciertos dirigentes.

En este contexto diversificador se inscribe la institucionalización regional y subregional mediante múltiples instancias foros, organizaciones u organismos, como el mencionado ALBA, o UNASUR, o la pervivencia de la Co-

⁷ Puede verse *Infra* en este mismo libro el Capítulo de DEL ARENAL MOYUA C. “Democracia y derechos humanos en las Cumbres Iberoamericanas: teoría y práctica”.

⁸ DEL ARENAL MOYUA C. “Balance y perspectivas de cuatro cumbres iberoamericanas” *Revista de Estudios Políticos* n.º 89, 1995, pp. 35-ss., en p. 36.

⁹ Sobre la problemática de la ciudadanía iberoamericana, Rodríguez Carrión A J. “Ciudadanía iberoamericana”, en ALDECOA LUZARRAGA F.-SOBRINO HEREDIA J. M. (Coords.) *Migraciones y desarrollo- II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Marcial Pons 2007, pp. 149-ss.

¹⁰ Puede verse ACOSTA SANCHEZ M A — REMI NJIKI M “El Espacio iberoamericano del conocimiento: programas, proyectos y redes” en SOBRINO HEREDIA J M—ALCAIDE FERNANDEZ J — PUREZA J M (Coords.) *Innovación y conocimiento IV Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales* Marcial Pons Madrid 2010, pp.321-ss

munidad Andina, o del Sistema Centroamericano de Integración (SICA) y el MERCOSUR.

A estas variables se añade la denominada *cultura cumbrista*, que lleva a una multiplicación enorme de las Cumbres y reuniones de jefes de Estado y de gobierno en la América Latina, con una apretadísima agenda: Cumbres ALC-UE ; cumbres transregionales, como el Foro de cooperación Asia-Pacífico, America del Sur-Países árabes, las reuniones America-África, o la CELAC; cumbres macroregionales, como las de la Unión Suramericana; también las cumbres Petrocaribe, o las del Arco del Pacífico; en fin, están también las cumbres subregionales como las de Mercosur, Comunidad Andina, SICA, Caricom, o de la Cooperación amazónica.

En este contexto además nos encontramos con la progresiva relevancia de Asia y eje Pacífico en el contexto geopolítico internacional, y la presencia de nuevos actores en la zona latinoamericana, como son la Federación Rusa y China. Sin olvidar el diferente impacto de la Gran Recesión de 2008 en América y en Europa, y la progresiva afirmación de Brasil como potencia regional. En fin, cada país tiene sus propios intereses, y algunos Estados pueden no tener un interés primordial en la consolidación del espacio iberoamericano, o sencillamente este ámbito no figura en la lista de sus prioridades estratégicas nacionales.

Este conjunto de circunstancias limitan mucho la actuación de este foro de concertación “dada la casi imposibilidad, salvo en cuestiones genéricas o menores, de concertar realmente posiciones en los principales foros e instituciones internacionales, como consecuencia de la división y los intereses encontrados de los países iberoamericanos”.¹¹

En suma, *lo iberoamericano* no tiene detrás una estructura internacional sólida de normas internacionales, fruto de la voluntad de los Estados participantes, sino un Foro de Diálogo y concertación diplomática de contenido esencialmente cultural. Sin embargo, para este fin tenemos una noción poco definida de *iberoamericanidad* o de parámetros mínimos cohesivos del concepto aglutinantes del espacio iberoamericano; y junto a ello, una realidad en constante mutación, que va reflejando tendencias estratégicas y vectores de cambio divergentes en el seno de dicha comunidad iberoamericana de naciones.

Estas realidades dificultan objetivamente la consolidación de la Conferencia, Comunidad o Espacio Iberoamericano en el contexto internacional.

¹¹ DEL CAMPO GARCIA E. “Las cumbres iberoamericanas de jefes de Estado y de gobierno: ¿una relación renovada?” IEEE.es, Documento de Opinión 90/2012 de 21 noviembre de 2012.

II.—LA INSTITUCIONALIZACIÓN PROGRESIVA DE LA CONFERENCIA IBEROAMERICANA Y LAS CUMBRES

Como hemos señalado, al abordar la institucionalización de las cumbres hemos de partir del hecho de que los Estados iberoamericanos no han querido hasta el momento establecer mediante normas internacionales una Comunidad jurídico-político eurolatinoamericana con un sesgo o perfil iberoamericano.

Lo que han asumido los Estados es el reconocimiento político, progresivamente institucionalizado, de una comunidad o espacio común iberoamericano¹², por lo que han formalmente constituido la Comunidad Iberoamericana de jefes de Estado y de gobierno. El objetivo es debatir, establecer diagnósticos compartidos y establecer posiciones comunes¹³. El soporte esencial son las reuniones de cumbres anuales de jefes de Estado y de gobierno donde se delibera sobre un tema, adoptando una Declaración Política y un Programa de Acción tras cada Cumbre.

Probablemente esta carencia de base jurídica institucional internacional fuerte mediante Tratados Internacionales explica cierta diversidad terminológica al referirse a las cumbres. En este orden de ideas, hay una utilización como sinónimos de las fórmulas o denominaciones *Conferencia Iberoamericana* y las *Cumbres Iberoamericanas*. Aunque es lo común hacer referencia a las *Cumbres*, lo correcto es el término de la *Conferencia* para referirse formalmente al Foro permanente de Diálogo y Concertación: en efecto, en el momento fundacional de Guadalajara en 1991 se estableció la *Conferencia Iberoamericana*. Por tanto, la estructura internacional —ahora ya permanente— es la *Conferencia Iberoamericana*; mientras que las *cumbres* son las reuniones al más alto nivel de este formato de cooperación internacional.

En la evolución de las cumbres iberoamericanas¹⁴, podemos observar una progresiva institucionalización de este formato de diálogo y concertación entre las

¹² “En la Declaración final de la I Cumbre de 1991 se consagra el reconocimiento político de la existencia de una comunidad, de un espacio común iberoamericano, al que de año en año se ha ido dotando de profundidad y contenido. Su institucionalización queda sancionada en el último párrafo de dicha Declaración: “...hemos decidido constituir la Conferencia Iberoamericana de jefes de Estado y de gobierno con la participación de los Estados soberanos de América y Europa de lengua española y portuguesa”, leemos en la presentación de la Conferencia Iberoamericana por la SEGIB, <http://segib.org/es/node/12>.

¹³ “Los encuentros de altos mandatarios constituyen un foro privilegiado para tratar asuntos multilaterales. Crean un clima de confianza entre los diversos actores que permite intercambiar experiencias, establecer diagnósticos compartidos y concertar posiciones comunes ante los desafíos que enfrenta la Comunidad”, leemos en la web de la SEGIB, <http://segib.org/es/node/12>.

¹⁴ DIAZ BARRADO, C. M. “Las cumbres iberoamericanas: una visión española. El proceso de conformación de una comunidad” DEL ARENAL MOYUA (coord.) *España y América Latina 200 años después de la Independencia valoración y perspectivas*, Marcial Pons, Real Instituto Elcano, 2009, pp. 171-192.

naciones iberoamericanas¹⁵. Sin embargo, esta institucionalización como señalamos no ha llevado a la creación de una Organización Internacional¹⁶.

En efecto, la Conferencia y las Cumbres fueron decisivamente institucionalizadas mediante la creación en 1999 de la Secretaría General de Cooperación Iberoamericana (SGCI), definida como un “órgano permanente de apoyo institucional y técnico” a la Conferencia Iberoamericana.

Esta SGCI fue posteriormente, en Salamanca en 2005, reconfigurada como la actual Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Esta institucionalización y permanencia de la denominada *Conferencia Iberoamericana* ha permitido una cierta estructuración interior, y al mismo tiempo, una cierta capacidad de actuación internacional *ad extra* mediante la celebración de acuerdos internacionales con sujetos de Derecho Internacional, si bien estos acuerdos no son formalmente Tratados Internacionales.

Así, por una parte, la estructuración interna¹⁷ tenemos la SEGIB vinculada al Consejo de Organismos Iberoamericanos-COIB y a los Observadores, y de la que depende la Unidad de Apoyo a la Cumbre, las colaboraciones y la Secretaría para la Cooperación con tres espacios identificados de actuación: cultural, de cohesión social, y político/económico.

Por otra parte, esta institucionalización le ha permitido a la Conferencia Iberoamericana proyectar su actuación con ciertos efectos jurídicos e institucionales. Así, ha sido admitida como Observadora en la ONU, lo que desempeña desde 2006¹⁸. También son de destacar la firma de ciertos acuerdos: el Memorando de Entendimiento con la Comisión Europea en 2006, o con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); igualmente el Convenio de Colaboración con la OIT, o con la FAO. La web de la SGIB muestra hasta 67 Memorandos de entendimiento y convenios firmados por la SEGIB, a los que se añaden los convenios firmados anteriormente por la SECIB¹⁹.

¹⁵ DEL ARENAL MOYUA C “Las Cumbres Iberoamericanas: el largo y difícil camino hacia su institucionalización”, *América Latina Hoy*, 40, 2005, pp. 57-72.

¹⁶ DIAZ BARRADO C. “Tres propuestas para el fortalecimiento y la articulación de la Comunidad iberoamericana de naciones”, en ALDECOA LUZARRAGA F. —SOBRINO HEREDIA J. M. (Coords.) *Migraciones y desarrollo— II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Marcial Pons, 2007, pp. 195-ss

¹⁷ Puede verse la estructura editada por la SEGIB, al final de este trabajo.

¹⁸ Hay que referir la Res 60/20 (2005) de la Asamblea General de la ONU de 23.11.2005, y la Resolución 60/28 de 06.01.2006 mediante la que la AG “Decide invitar a la Conferencia Iberoamericana a participar en sus períodos de sesiones y en sus trabajos en calidad de observadora”. La Memoria de la Secretaría General Iberoamericana-2006 señala que la SEGIB participó en la sexagésima primera sesión de la Asamblea General (AG) de Naciones Unidas (septiembre de 2006) con carácter de observadora, p. 2.1.2.

¹⁹ A fecha de 19 de Julio de 2013, www.segib.org/es/convenios

A su vez, la institucionalización como *Conferencia Iberoamericana* le ha llevado a la centralización o coordinación de ciertos organismos internacionales, creados con anterioridad o en paralelo a las Cumbres Iberoamericanas, y que actualmente son: la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Iberoamericana para la Seguridad Social (OISS), la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB). Existe incluso un Consejo de Organismos Iberoamericanos (COIB) para coordinar los anteriores organismos y el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales²⁰.

El funcionamiento interno por otra parte queda asegurado mediante las cumbres, las Reuniones de ministros de Relaciones Exteriores, las Reuniones de coordinadores Nacionales y de responsables de Cooperación y las Reuniones Ministeriales Sectoriales²¹.

Estos importantes desarrollos²² confirma la voluntad de conformar una suerte de *Sistema iberoamericano*, un espacio iberoamericano institucional en la Sociedad Internacional, compuesto por diversos organismos. Hay que tener en cuenta que cada organismo es autónomo y tiene sus propios criterios procedimientos de admisión, vinculación, estatuto de observador o de invitados especiales, por ejemplo. En este orden de ideas, es muy relevante la voluntad de unificar criterios sobre las modalidades de participación en la Conferencia Iberoamericana. Estas “reglas” fueron adoptadas mediante el Consenso de San Salvador en 2008²³, y que han previsto las categorías de Observador Asociado (Estados con afinidades lingüísticas o culturales) y Observador Consultivo (para Organismos Intergubernamentales Internacionales). Actualmente son Observadores Asocia-

²⁰ Puede verse RIVEROS MARIN E. “Fortalecimiento de la institucionalidad de la Comunidad iberoamericana” en ALDECOA LUZARRAGA F. —SOBRINO HEREDIA J. M. (Coords.) Migraciones y desarrollo— II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Marcial Pons 2007, pp. 213-ss.

²¹ Según señala la propia SEGIB, “La Conferencia Iberoamericana tiene como eje central de su ciclo anual la celebración de la Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de gobierno. Se trata de una conferencia diplomática del más alto nivel. Una expresión propia de la “diplomacia de cumbres”, característica del actual escenario internacional. La Cumbre es, seguida de la Reunión de ministros de Relaciones Exteriores, la más alta instancia política de la Conferencia Iberoamericana. La Secretaría Pro Témpace es ejercida anualmente por el país en el que se celebra la Cumbre. Esta se organiza con el apoyo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Las Reuniones de coordinadores Nacionales y de responsables de Cooperación son las instancias de gestión y de discusión habituales, y se convocan varias veces al año. Por su parte, las Reuniones Ministeriales Sectoriales reúnen anualmente a los ministros y altos responsables iberoamericanos de todas las áreas; también se celebran reuniones preparatorias de naturaleza técnica”, <http://segib.org/es/node/12>.

²² GARCIA CASAS F. “Un lugar para la Comunidad Iberoamericana” *Política Exterior* v. 27, n.º 151, 2013, 156-ss.

²³ Consenso de San Salvador sobre las modalidades de participación en al Conferencia Iberoamericana, XVII Cumbre Iberoamericana, <http://segib.org/files/2010/02/Consenso-de-San-Salvador.pdf>

dos Bélgica, Filipinas, Francia, Italia, Marruecos, Países Bajos y Haití. Y son Observadores Consultivos diversos organismos²⁴.

La situación actual de la Conferencia como foro internacional dotado de permanencia, ha llevado a que se considere un “espacio de afirmación de la identidad iberoamericana”²⁵, un espacio, realidad o fenómeno de concertación y cooperación²⁶ que en ocasiones se califica como un Foro o un “canal de Dialogo”²⁷. No parece probable la consideración a corto o medio plazo de la transformación de la Conferencia en una Organización Internacional.

III.—SOBRE LA LATINOAMERICANIZACIÓN O DESESPAÑOLIZACIÓN DE LAS CUMBRES

En la actualidad, España se encuentra en una posición que podría o convendría revisar. Desde el principio, ha sido desde luego la impulsora de las cumbres y de su consolidación e institucionalización, en línea con uno de los ejes tradicionales de la política exterior de la España democrática: un país europeo que no se entiende sin América Latina y que tiene especiales vínculos con el Mediterráneo. Eje esencial de acción exterior previo a la democracia pero decididamente impulsado en el periodo reciente español²⁸.

Este enfoque impulsor y dinamizador se ha reflejado también en la financiación de la Conferencia Iberoamericana y las cumbres, pues la aportación española ha supuesto entre el 60 y el el 80% de los fondos. Igualmente, la sede en Madrid y el peso de España en las Cumbres atestiguan este liderazgo español.

Desde luego, las Cumbres Iberoamericanas han proporcionado a España una importante proyección internacional. Naturalmente que siempre puede analizarse la función o el papel de España desde planteamientos críticos; así por ejemplo los que apuntan a las Cumbres como parte de la estrategia española de penetración de empresas en América Latina, o como ejemplo de un reparto de roles entre Estados Unidos y España sobre la neocolonización de América²⁹.

²⁴ BID, FAO, CAF, OCDE, PMA, Union Latina, SELA y FLACSO.

²⁵ DIAZ BARRADO, C. M. “Las cumbres iberoamericanas: una visión española...” *loc. cit.*

²⁶ DIAZ BARRADO C. “Tres propuestas para el fortalecimiento” *loc. cit.*, p. 196.

²⁷ HIRTS M. - TORCHIARO L. “Las cumbres iberoamericanas: balance y perspectivas” DEL ARENAL MOYUA (coord.) *España y América Latina 200 años después de la Independencia valoración y perspectivas*, Marcial Pons, -Real Instituto Elcano, 2009, pp. 151-170.

²⁸ Puede verse el impresionante análisis de DEL ARENAL MOYUA C. en su *Política Exterior de España y Relaciones con América Latina*, *op. cit.*

²⁹ Puede verse por ejemplo, HIRTS M. - TORCHIARO L. “Las cumbres iberoamericanas: balance y perspectivas” *loc. cit.*

Pero el interés real y liderazgo de España en consolidar el espacio iberoamericano ha sido una constante en los Gobiernos españoles como expresión de la identidad y acción exterior española, y tenido y tiene réditos exteriores no desdeñables para nuestro país.

Sin embargo, pese a este claro interés de España, no parece que España tenga una bien definida estrategia a largo plazo sobre la Conferencia Iberoamericana y las cumbres. Esta estrategia hubiera sido útil en los casos límite de conflicto abierto de intereses para España, como es el ejemplo de las crisis económicas, en las que España ha antepuesto a la UE como su interés primordial.

Por otra parte, la crisis económica y política española y europea obliga a una reconsideración de líneas de acción exterior. En este contexto, quizás en el momento presente, a España le interese replantear las cumbres, valorándolas como un instrumento de acción exterior que ha cumplido unas determinadas funciones; procediendo ahora reevaluar la posición y el papel de España en la Conferencia iberoamericana. De esta forma podría redefinir su papel, en un momento de fuerte cuestionamiento de la integración europea y de la identidad española, de tal suerte que a España, aunque parezca paradójico, le puede ser de interés “des-españolizar” las cumbres. Y también puede ser del interés de los miembros de la Comunidad iberoamericana que España deje de mantener un liderazgo político y financiero, de cara a una mayor igualdad entre los participantes y la adecuación a la realidad americana actual del papel y funciones de las cumbres en la Sociedad Internacional³⁰. De esta forma, la crisis como efecto colateral puede ayudar a consolidar el “liderazgo compartido en este proyecto”³¹, que ya fue avanzado como necesario por la doctrina³².

IV.—UN BALANCE DE ASPECTOS NEGATIVOS Y POSITIVOS

A la hora de hacer balance, hay un cierto consenso sobre los principales aspectos negativos y positivos de la trayectoria de las cumbres.

Así pueden referirse como aspectos negativos: la periodicidad anual de las cumbres, si bien parece ya prácticamente decidido que las cumbres pasen a celebrarse bienalmente; la forma y contenidos retóricos de temas y declaraciones

³⁰ MALAMUD C. “La reforma del sistema iberoamericano” Real Instituto Elcano, ARI 9/2013 de 19.03.2013.

³¹ ROJAS AREVEAN, F. “XXI Cumbre Iberoamericana: balance y escenarios futuros” *Diplomacia de Cumbres FLACSO*, 2011, p. 8.

³² DEL ARENAL MOYUA C. “De las Cumbre iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005), Real Instituto Elcano Documento de Trabajo, DT 5/2005, 27.01.2005.

finales de naturaleza política³³; la influencia española, considerada excesiva; o la escasa proyección práctica en caso de conflictos regionales.

Y en la lista de aspectos positivos: constituir un marco de referencia para las señas de identidad de los pueblos iberoamericanos, sirviendo de símbolo cultural, de lengua y democrático; haber consolidado un foro de cooperación multilateral, un espacio de negociación útil, y en este sentido haberse hecho un hueco en el mundo globalizado promoviendo un multilateralismo cooperativo en línea con el Derecho Internacional y Naciones Unidas; haber logrado una entidad viva, en la que todos tienen un interés, aunque sea diferenciado, entidad o estructura con cierta capacidad de adaptación a la realidad cambiante; llevar a cabo la adopción de proyectos concretos y una progresiva involucración de la sociedad civil, con una mayor cada vez ramificación del enraizamiento institucional, con mayor cooperación entre órganos estatales³⁴. Por su parte, España ha conseguido hacer ver a la UE la importancia de la integración del enfoque latinoamericano en sus políticas.

V.—UNA REFLEXION ABIERTA SOBRE UN ESPACIO EN PERMANENTE REDEFINICIÓN

Existe actualmente conciencia del momento esencial que esta viviendo esta especialísima construcción iberoamericana. Ya es muy positivo el mismo tema y objetivos de la Cumbre de Cádiz de noviembre 2012: reflexionar sobre la misma relación Iberoamericana : “Una reflexión renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz”.

En este contexto, la crisis económica motivada por la Gran Recesión de 2008 puede haber tenido como efecto colateral positivo replantearse la dinámica financiera y el modelo social del Estado del bienestar; y trasladar esta reflexión a espacio iberoamericano³⁵. Igualmente, en el momento actual es del mayor interés para todos los miembros de la Conferencia Iberoamericana la potenciación de la igualdad entre participantes³⁶. Otro de los aspectos necesarios reflexionar y desarrollar es el modo de encaje de España y Portugal, y en general la UE, con

³³ PUENTE QUINTANILLA J. C. Análisis de los discursos de los jefes de Estado y de gobierno en las Cumbres Iberoamericanas de Naciones, Tesis Doctoral, Universidad Carlos III, 2007.

³⁴ Un ejemplo de esto podemos verlo en la Declaración de Valencia de 2012 de Ministros de Interior, donde se establecen compromisos concretos de intercambios de experiencias, establecimiento de una red de capacitación informática, y de un sistema iberoamericano de información e investigación policial, que puede verse en SEGIB, Declaraciones, Conclusiones y Cartas de la XXII Conferencia Iberoamericana y de otras Reuniones Iberoamericanas 2012- <http://segib.org/publicaciones/files/2012/11/RMS-2012-CAST.pdf>, pp. 49-ss.

³⁵ PEREZ HERRERO P. “Las conferencias iberoamericanas. Una reflexión desde 2012” Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 14/2012 de 11.10.2012.

³⁶ MALAMUD C. “La reforma del sistema iberoamericano” Real Instituto Elcano, ARI cit..

América Latina. En palabras del presidente de Gobierno español con motivo de la Cumbre de Cádiz de 2012: “empezar a definir qué protagonismo pueden desempeñar Iberoamérica en España y en la UE”.

En cualquier caso, tenemos por delante no sólo una reflexión sobre la estructura e implicaciones de la Conferencia Iberoamericana, su formato institucional y modo de funcionamiento. También, especialmente, mantener y potenciar la esencia diferencial de la Comunidad iberoamericana, como es, en expresión del presidente Enrique Iglesias, una *comunidad cultural de valores* específicos y propios en la Sociedad Internacional.

Numerosas cuestiones están presentes en esta reflexión abierta pero necesitada de concreción en la Conferencia Iberoamericana: el mismo concepto de lo iberoamericano como diferenciado de latinoamericano y coordinado con el eje europeo³⁷; pero también una financiación mas equilibrada; o acentuar aspectos no solo culturales sino de políticas concretas como en educación y sanidad³⁸, y continuar los proyectos ya en marcha³⁹.

Muestra de esta necesidad de reflexión y redefinición es el Informe Lagos, de julio de 2013 *Una Reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas*⁴⁰, que se inscribe en un contexto de creciente consolidación de la Conferencia y de proyectos concretos de las cumbres. Lo iberoamericano es una realidad y desde luego el haberse conformado y estructurado en el mundo presente de la globalización es un hallazgo de los integrantes de este patrimonio único. Pero el punto de partida de esta estructura entre los Estados de América y Europa con el español o portugués como lengua oficial, no sólo debe mantenerse y consolidarse, sino que está necesitado urgentemente de redefinición de cara a su consolidación y proyección presente y futura.

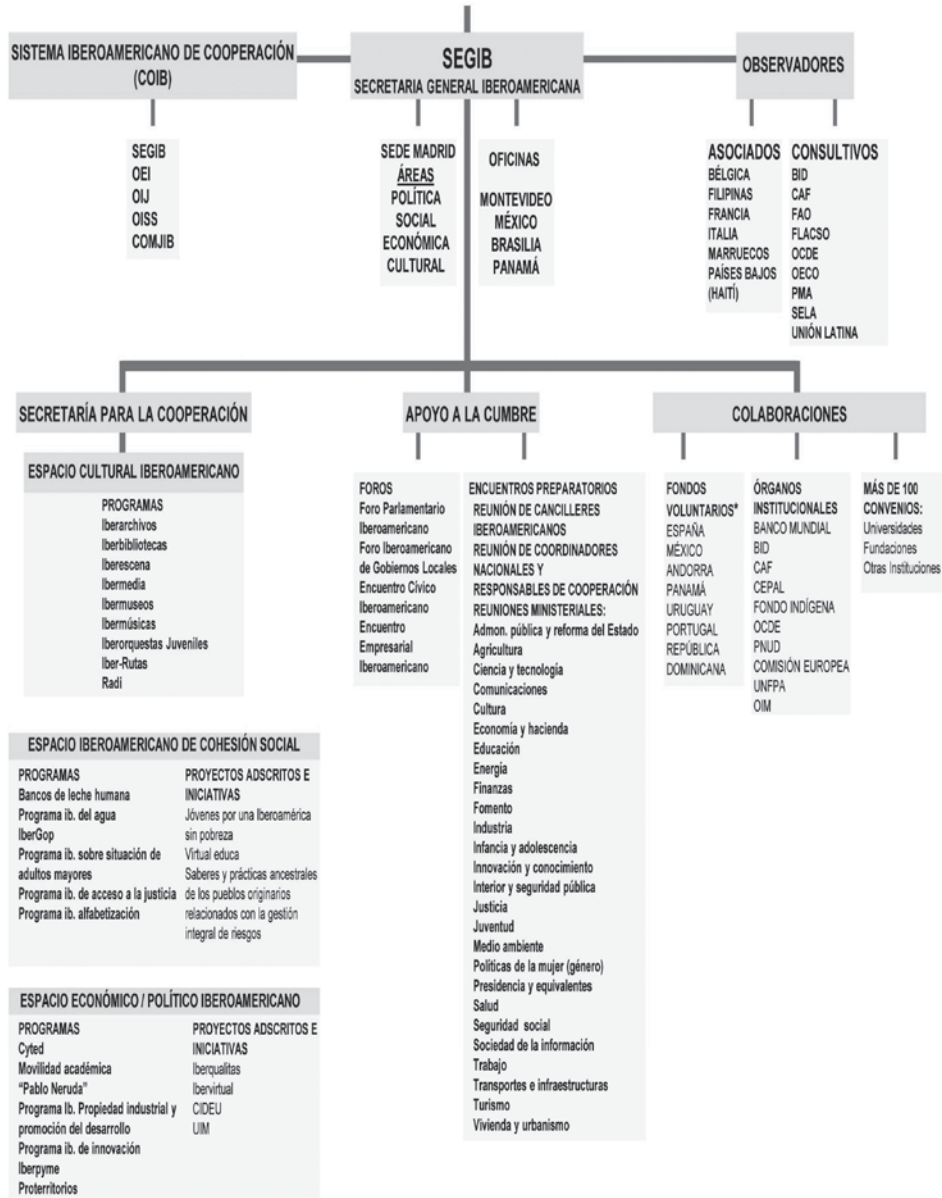
³⁷ Puede verse GUINEA LLORENTE M “La Comunidad Iberoamericana como instrumento para la construcción del espacio eurolatinoamericano” en ALDECOA LUZARRAGA F. —SOBRINO HEREDIA J. M. (Coords.) Migraciones y desarrollo— II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Marcial Pons 2007, pp. 181-ss.; GRATIUS, S.—SANAHUJA PERALES J A “Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina”, Política Exterior, vol 24 n° 135, 2010, pp. 122-134; MARTIN ARRIBAS J. J. (Coord.), UE y América Latina: entre la cooperación y la asociación, Valladolid : Lex Nova, 2011.

³⁸ MALAMUD C. “La reforma del sistema iberoamericano” loc. cit.

³⁹ Ver el estado de estos proyectos en el Capítulo de GARCÍA CASAS F. “Sobre el Futuro de las Cumbres iberoamericanas”, en este mismo libro.

⁴⁰ Elaborado por R. LAGOS con P. ESPINOSA Y E. V. IGLESIAS, miembros de la Comisión creada por los jefes de Estado y de gobierno en la XXII Cumbre Iberoamericana (Cádiz, 16-17 noviembre 2012) , encargada de formular propuestas para la renovación de la Conferencia Iberoamericana y la reestructuración de la Secretaría General, Informe que puede verse en <http://segib.org/sites/default/files/Informe-lagos-ESP.pdf>. Un análisis del Informe Lagos en GARCIA CASAS F. “Sobre el Futuro de las cumbres” en este libro.

CONFERENCIA IBEROAMERICANA



(* por orden cronológico de constitución)

Esquema de la Conferencia Iberoamericana

Fuente : <http://segib.org/files/2000/01/Esquema-Conferencia-Iberoamericana-JPG1.jpg>