

# BALANCE Y PERSPECTIVAS DE CUATRO CUMBRES IBEROAMERICANAS

Por CELESTINO DEL ARENAL

## SUMARIO

I. CONSIDERACIONES GENERALES.—II. EL ESCENARIO DE LAS CUMBRES.—III. LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS: 1. *La Cumbre de Guadalajara (1991)*. 2. *La Cumbre de Madrid (1992)*. 3. *La Cumbre de Salvador de Bahía (1993)*. 4. *La Cumbre de Cartagena de Indias (1994)*.—IV. BALANCE DE LAS CUMBRES.—V. PERSPECTIVAS DE FUTURO.

## I. CONSIDERACIONES GENERALES

La celebración de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, a partir de 1991, constituye un paso trascendental en las relaciones entre España e Iberoamérica. Con las Cumbres Iberoamericanas, llamadas oficialmente Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (1), España, en el marco de la meta final de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, culmina el principal objetivo diplomático de la política iberoamericana que se había puesto en marcha en 1976, primero por los Gobiernos centristas y después por los Gobiernos socialistas. En última instancia, se culmina todo un proceso histórico de acercamiento a Iberoamérica, fraguado desde finales del siglo XIX, cargado de encuentros y desencuentros, de recelos y de ignorancias mutuas (2).

---

(1) «Declaración de Guadalajara», Ministerio de Asuntos Exteriores, *Segunda Cumbre Iberoamericana, Madrid, 23-24 de julio de 1992. Documentación*, vol. I, Madrid, OID, s/f., p. 25. Todas nuestras citas de las Declaraciones de Guadalajara y de Madrid hacen referencia a este documento. Para el texto de la Declaración de Guadalajara vid. también: Ministerio de Asuntos Exteriores, *Primera Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México, 18-19 de julio de 1991*, Madrid, OID, s/f.; y Secretaria de Relaciones Exteriores, *Primera Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México, 1991. Discursos. Declaración de Guadalajara y documentos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

(2) Para este proceso, desde el siglo XIX hasta la actualidad, vid.: CELESTINO DEL ARENAL y ALFONSO

En el proceso de definición, articulación y posicionamiento de España en el mundo y, en consecuencia, de su proyección exterior, que se abre en 1976, las Cumbres Iberoamericanas suponen el cierre de uno de los aspectos claves del modelo de política exterior española, al igual que, en otros ámbitos, lo supusieron el ingreso de España en la Comunidad Europea y en el sistema defensivo occidental. Con ello la España democrática ha conseguido sus principales objetivos en materia de política exterior (3).

Las Cumbres Iberoamericanas han situado 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 (4).

No es que con 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 (5), 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 cuatro Cumbres Iberoamericanas celebradas hasta ahora, en 1991 en Guadalajara (México), en 1992 en Madrid, en 1993 en Salvador de Bahía (Brasil) y en 1994 en Cartagena de Indias (Colombia), 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 y acción y se han puesto en marcha importantes programas multilaterales de cooperación a nivel iberoamericano.

---

NÁJERA, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL, 1992.

(3) Vid.: CELESTINO DEL ARENAL, *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Ed. Universidad Complutense, 1994.

(4) CELESTINO DEL ARENAL, «La Comunidad Iberoamericana de Naciones: entre la utopía y la realidad», *Revista de Occidente*, n.º 131 (abril 1992), pp. 163-189.

(5) Es verdad que la Declaración aprobada en la Cumbre de Guadalajara y los documentos de conclusiones de las Cumbres de Madrid, Salvador de Bahía y Cartagena de Indias no utilizan la expresión «Comunidad Iberoamericana de Naciones», pero también lo es que en ellas aparece reiteradamente proclamada la idea de comunidad, como una realidad existente a ambos lados del Atlántico, que justifica la existencia y funcionamiento de la propia Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que explica la existencia de intereses comunes y que, en consecuencia, facilita la cooperación y la concertación mutua y la actuación conjunta a nivel internacional.

Por todo ello, transcurridos cinco años desde su inicio, merece la pena intentar realizar un balance de lo conseguido hasta ahora y plantearse las perspectivas y retos futuros que presenta la dinámica abierta por las Cumbres, empezando por el escenario mundial que ha facilitado su puesta en marcha.

## II. EL ESCENARIO DE LAS CUMBRES

A principios de los años ochenta, que es cuando por parte española se empieza a plantear la oportunidad de celebrar una Cumbre Iberoamericana en torno a 1992, la posibilidad de que se celebrase una reunión de esa naturaleza y alcance y de que la Comunidad Iberoamericana obtuviese un cierto reconocimiento aparecía en el horizonte de 1992 como algo remoto, casi imposible de lograr, en función del escenario internacional (6), de la diversidad y heterogeneidad de los países iberoamericanos y de sus intereses y del nivel de las relaciones entre España e Iberoamérica (7). En ese contexto, la realidad es que sólo la diplomacia española apostaba decididamente por ese objetivo, sin que en esos momentos hubiese especial interés en los países iberoamericanos en apostar, más allá de la retórica, por el mismo.

Sin embargo, toda una serie de factores, de la más diversa naturaleza, se van a conjugar a finales de los años ochenta y principios de los noventa para hacer posible la celebración de las Cumbres.

En primer lugar, el escenario internacional empieza a cambiar radicalmente a partir de 1989. La desaparición del enfrentamiento Este-Oeste, de la bipolaridad, el derribamiento de la Unión Soviética y del bloque comunista suponen el fin del escenario que había dominado el mundo desde el final de la Segunda Guerra Mundial y, con ello, de la estabilidad y «seguridad» que habían marcado las relaciones internacionales hasta entonces. Las superpotencias dejan de ejercer el férreo control anterior. El no alineamiento deja de tener sentido. Se originan o aceleran nuevas dinámicas de concertación e integración, a nivel económico y cultural, produciéndose una tendencia hacia la conformación de bloques económicos, culturales, etc. En este contexto, se incrementan la incertidumbre, la inestabilidad y el conflicto, pero al mismo tiempo se amplían los márgenes de autonomía de los actores internacionales y, en consecuencia, se plantea en término nuevos y urgentes la necesidad o la posibilidad de un reacomodo o reubicación de los mismos en el nuevo escenario mundial que se está fraguando.

---

(6) Un escenario internacional marcado profundamente por la división del mundo en bloques, por el bipolarismo, que se materializaba en sistemas de alianzas y zonas de influencia poco flexibles, que a la par que originaba una indudable estabilidad internacional, basada en el juego de la disuasión y las alianzas, dejaba poco margen para la actuación autónoma a nivel internacional por parte de los actores internacionales.

(7) Las relaciones entre España y muchos países iberoamericanos, a pesar de lo que habían avanzado desde 1976, estaban todavía cargadas de recelos y desconocimientos.

En segundo lugar, el escenario iberoamericano se transforma igualmente de forma notable. Por un lado, la culminación con éxito de los procesos de democratización supone la configuración de un nuevo clima político entre los propios países iberoamericanos, que favorece el entendimiento y la aproximación no sólo entre ellos, sino también con Europa y muy especialmente con España. El proceso de diversificación de las relaciones internacionales y de reducción de la dependencia política respecto de los Estados Unidos, que los países iberoamericanos habían emprendido decididamente ya en la década de los setenta, encuentra en el nuevo escenario internacional nuevas y mayores posibilidades. América Latina deja de tener para los Estados Unidos el interés predominantemente estratégico del pasado y a su vez América Latina empieza a mirar a los Estados Unidos de distinta manera en relación al pasado más inmediato. Las políticas exteriores iberoamericanas se pragmatizan, abandonando viejos clichés retóricos. Lo económico pasa a un primer plano de las relaciones interamericanas. Los países iberoamericanos toman clara conciencia de la necesidad de dar respuestas conjuntas y solidarias a los problemas políticos, económicos y sociales que les afectan. De igual forma se toma también conciencia de que la cultura común iberoamericana, en cuanto señala de identidad frente a otras afirmaciones culturales hegemónicas, adquiere cada vez mayor importancia en el proceso de definición de los espacios culturales mundiales. Los procesos de integración regional y subregional se renuevan y adquieren nuevas dimensiones, impensables poco antes, como sucede, por ejemplo, con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el MERCOSUR y las negociaciones a distintas bandas que se producen para la consecución de acuerdos de libre comercio.

Finalmente, el escenario español experimenta también un notable cambio. En la segunda mitad de los ochenta, con el ingreso en la Comunidad Europea y la incorporación a la Alianza Atlántica, España acaba de definir su modelo de política exterior, de situarse adecuadamente en el escenario internacional y de clarificar sus relaciones con los Estados Unidos y con los propios países iberoamericanos. La política iberoamericana se encuentra, por primera vez en mucho tiempo, por un lado, en condiciones de desarrollarse sin el carácter instrumental y sustitutivo que había podido tener en el pasado y sin los recelos de los Estados Unidos (8) y, por otro,

---

(8) La ampliación de los márgenes de autonomía de la política de España hacia Iberoamérica pasaba, ante todo, por la clarificación de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, lo que ya se produjo a partir del 1 de diciembre de 1988 con la firma del nuevo Convenio Defensivo con ese país y con la concreción de los términos de la incorporación de España a la Alianza Atlántica. Pero descansaba también en la continuación del proceso, ya emprendido, de clarificación entre España y los Estados Unidos de lo que son sus respectivas políticas respecto de Iberoamérica, tanto en lo que se refiere a lo que son intereses comunes como a lo que son intereses contrapuestos o no coincidentes. España y los Estados Unidos, como aliados, deben continuar manteniendo los contactos y los canales de comunicación que permitan, como hasta ahora, clarificar y discutir sus respectivas políticas hacia Iberoamérica, a fin de eliminar malentendidos e identificar los intereses comunes y los no coincidentes. Esto en ningún momento debe in-

en un escenario iberoamericano que, como acabamos de ver, favorece sus planteamientos.

Todo lo anterior, unido a la notable mejora de las relaciones entre España y los países iberoamericanos en todos los campos, al interés de México por compensar el viraje que en su política exterior implicaba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte mediante una afirmación iberoamericanista, que sirviese para reforzar de nuevo su vocación hacia el Sur del continente, y a la decisión e insistencia con que la diplomacia española persigue el objetivo de las Cumbres Iberoamericanas con el horizonte de 1992 (9), conforma una coyuntura extraordinariamente favorable para la celebración de las Cumbres.

### III. LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

En ese contexto, especialmente a partir de 1990, se acelera la puesta en marcha de una dinámica conjunta a nivel iberoamericano, que llevará a México a convocar públicamente la celebración de la I Cumbre Iberoamericana para 1991 (10).

En concreto, el 11 de octubre de 1990, en el marco de la reunión del Grupo de Río, que tiene lugar en Caracas, el Presidente Carlos Salinas de Gortari anuncia la convocatoria de dicha Cumbre. Por su parte, Brasil anuncia también en Caracas la decisión de celebrar la Cumbre de 1993. Finalmente, aprovechando esa misma reunión los Presidentes del Grupo de Río aprueban una Declaración, titulada «Reunión de Jefes de Estado de Iberoamérica», en la que se expresa el interés por participar en las Cumbres Iberoamericanas convocadas por México en 1991, por España en

---

interpretarse en el sentido de que España deba desarrollar en Iberoamérica una política conjunta con los Estados Unidos, lo que, dada la desigualdad existente a todos los niveles entre ambos países y la existencia de intereses no siempre coincidentes, no sería realista y coherente y se traduciría en una absoluta dependencia de la política española respecto de la política de los Estados Unidos en la región.

(9) En la generación de un clima favorable para la celebración de las Cumbres Iberoamericanas y en la puesta en marcha de proyectos de cooperación concretos, que han puesto de manifiesto los intereses y vínculos comunes de todo tipo existentes entre España y los países iberoamericanos, tuvieron también un papel importante durante todo este período las Comisiones Nacionales del Quinto Centenario, que fueron constituyéndose en todos los países iberoamericanos, y sobre todo las diez Conferencias Iberoamericanas de Comisiones Nacionales del Quinto Centenario, que se han celebrado entre 1983 y 1992. En concreto, la III Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales, celebrada en 1985 en Buenos Aires, propuso expresamente que se estudiara la realización de un encuentro de Jefes de Estado con ocasión del Quinto Centenario.

(10) Particular importancia tuvo en esta dinámica, que condujo a la Cumbre de Guadalajara, el viaje que los Reyes de España realizaron a México, del 9 al 14 de enero de 1990, que fue aprovechado para que el Rey de España plantease directamente la cuestión al Presidente Carlos Salinas de Gortari. La idea de celebrar primero, en 1991, una Cumbre Iberoamericana en México y después, en 1992, otra en España fue recogida inmediata y positivamente por el mandatario mexicano, iniciándose a partir de ese momento la coordinación del proyecto entre España y México.

1992 y por Brasil en 1993 (11). Al día siguiente, el Rey de España, Juan Carlos I, en el discurso que con motivo del 12 de octubre pronuncia en el Instituto de Cooperación Iberoamericana, anuncia formalmente la celebración de la II Cumbre Iberoamericana en 1992 en Madrid (12).

El hecho de que fuese México el que tomase la iniciativa de convocar la I Cumbre facilitó en gran manera la puesta en marcha del proceso, eliminando los últimos recelos que podía suscitar el que fuese España la que convocase para una fecha tan señalada como 1992.

### 1. *La Cumbre de Guadalajara (1991)*

De acuerdo con lo previsto, los días 18 y 19 de julio de 1991 se celebró en Guadalajara (México) la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, con asistencia de todos los países iberoamericanos, incluidos España y Portugal, abriéndose una nueva etapa en las relaciones iberoamericanas entre ambos lados del Atlántico.

La Cumbre de Guadalajara constituye el primer ensayo general de concertación iberoamericana sin exclusiones de ningún tipo, que permitió estalecer un diálogo multilateral iberoamericano sobre los principales problemas de Iberoamérica, un inicio de concertación y la definición de los principios inspiradores y programáticos de este nuevo mecanismo de concertación y cooperación.

El resultado más importante de la I Cumbre Iberoamericana de Guadalajara, además del especial significado político que tiene el hecho de que por primera vez se reúnan todos los Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, lo constituye la llamada Declaración de Guadalajara, aprobada en dicha Cumbre (13). Su trascendencia política es indudable por cuanto sienta las bases programáticas de un nuevo espacio político, que se pretende tenga protagonismo tanto a nivel interno como internacional (14).

---

(11) Para la puesta en marcha y preparación de las Cumbres se establece una «troika» de tres países, compuesta inicialmente por México, España y Brasil, como anfitriones de las tres primeras Cumbres convocadas, que se iría renovando en función de las convocatorias siguientes.

(12) «Discurso de S.M. el Rey en la Fiesta de la Hispanidad, 12 de octubre», *España en el mundo Discursos de S.M. el Rey, 1990*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, OID, 1991, p. 44.

(13) Se trata de un documento fruto de un difícil consenso entre países muy distintos y heterogéneos, tanto a nivel político como a nivel socio-económico, lo que explica algunas de sus características y vaguedades.

(14) Las Cumbres de Guadalajara y Madrid se consideran, en palabras del Documento de Conclusiones de la Cumbre de Cartagena de Indias, como «fundacionales», iniciándose a partir de ese momento un proceso de especialización temática, que se plasmará, como veremos, en las Cumbres de Salvador de Bahía y Cartagena de Indias.

La Declaración de Guadalajara, sobre la base del reconocimiento de la pertenencia a una misma comunidad, consagra, con suficientes garantías de continuidad, un foro permanente de diálogo, reflexión, cooperación y concertación sobre Iberoamérica y sobre su papel en el mundo, mediante la creación de una Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en principio de carácter anual, basada en los principios de solidaridad, democracia y respeto de los derechos humanos y configurada como instrumento tanto para el desarrollo y progreso político, económico, social y cultural de los pueblos respectivos como para la actuación concertada en el escenario mundial.

La Declaración se inicia con el expreso reconocimiento por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno participantes de lo singular del acontecimiento, al afirmarse que «nos hemos congregado, por primera vez en la historia, para examinar de forma conjunta los grandes retos que confrontan nuestros países en un mundo en transformación».

Casi a renglón seguido se pasa a constatar el hecho de base de que ese conjunto de países constituye una comunidad: «Representamos un vasto conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de pueblos, credos y sangres diversos. A quinientos años de distancia de nuestro primer encuentro, y como uno de los grandes espacios que configuran el mundo de nuestros días, estamos decididos a proyectar hacia el tercer milenio la fuerza de nuestra comunidad» (15). Una comunidad cuyos principios inspiradores se detallan a continuación: «Nuestra comunidad se asienta en la democracia, el respeto a los derechos humanos y en las libertades fundamentales. En este marco, se reafirman los principios de soberanía y de no intervención y se reconoce el derecho de cada pueblo a construir libremente en la paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones» (16).

Las anteriores constataciones se acompañan del expreso reconocimiento a «la inmensa contribución realizada por los pueblos indígenas al desarrollo y pluralidad de nuestras sociedades», reiterándose el «compromiso con su bienestar económico y social, así como la obligación de respetar sus derechos y su identidad cultural» (17).

---

(15) «Declaración de Guadalajara», en Ministerio de Asuntos Exteriores, *Segunda Cumbre Iberoamericana*, *op. cit.*, p. 17.

(16) *Ibidem*, p. 17. El reconocimiento del derecho de cada pueblo a establecer su sistema político y sus instituciones, además de constituir un principio retórico, supuso en la práctica una concesión a Cuba. Tal reconocimiento, evidente desde un punto de vista teórico, entra en contradicción, sin embargo, con el espíritu y las reiteradas afirmaciones de la defensa de los derechos humanos y la democracia de la Declaración de Guadalajara, como por ejemplo, la que establece tajantemente: «Estamos comprometidos con el desarrollo económico y social de nuestra pueblos, la plena vigencia de los derechos humanos, la ampliación de los cauces democráticos, el fortalecimiento de nuestros sistemas institucionales y el respeto de las normas de derecho internacional» (*Ibidem*, p. 18).

(17) *Ibidem*, p. 18.

El reconocimiento del hecho comunitario no se realiza con un simple afán retórico, sino que se hace con la voluntad de proyectar una actuación conjunta y concertada de cara al futuro: «Nos proponemos, por ello, concertar la voluntad política de nuestros gobiernos para propiciar las soluciones que esos desafíos reclaman y convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales que nos enlazan en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad» (18). Actuación conjunta y concertada que se plantea no sólo en el ámbito propio e interno de esa comunidad, sino también en el propio escenario mundial: «Aspiramos por ello a convertirnos en un interlocutor pleno en el escenario mundial. A partir de nuestras coincidencias hemos decidido emprender iniciativas para superar los desafíos que enfrentamos y unir nuestras voluntades ante las más apremiantes cuestiones globales» (19).

Ideas que se reiteran aún con mayor énfasis cuando, previamente a la descripción detallada de los objetivos que persigue dicha comunidad, se afirma solemnemente: «Los Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica nos comprometemos a realizar consultas para alentar una cooperación más amplia y acrecentar los intercambios que nos permitan impulsar políticas comunes que promuevan el óptimo aprovechamiento de las ventajas que se derivan de la pertenencia a una misma comunidad» (20).

Sobre la base de la afirmación de la voluntad de contribuir a un futuro común de paz, mayor bienestar e igualdad social y de los objetivos generales del desarrollo económico y social, la plena vigencia de los derechos humanos, la ampliación de los cauces democráticos y el respeto de las normas de derecho internacional, la Declaración detalla los objetivos que persigue la comunidad agrupándolos en tres grandes apartados, titulados «I. Vigencia del Derecho Internacional», «II. Desarrollo económico y social» y «III. Educación y cultura» (21), que incluyen un claro posicionamiento sobre la mayor parte de los graves retos y problemas que afectan a los países iberoamericanos y a la sociedad internacional (22).

En definitiva, lo que se está proponiendo en la Declaración de Guadalajara, como se afirma expresamente en la misma en una llamada que en última instancia trasciende la propia Comunidad Iberoamericana, es una nueva cultura de cooperación internacional como única solución para el mundo problemático en que nos encontramos:

---

(18) *Ibidem*, p. 17.

(19) *Ibidem*, p. 20.

(20) *Ibidem*, p. 21.

(21) En este apartado hay que resaltar sobre todo la propuesta de creación de un mercado común cultural iberoamericano, de importancia capital para el futuro desarrollo de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

(22) No entramos en la consideración detallada de estos apartados por cuanto que la misma haría demasiado extenso nuestro análisis. Para su consideración, vid.: CELESTINO DEL ARENAL, «Las Cumbres Iberoamericanas y la Comunidad Iberoamericana de Naciones», *Tiempo de Paz*, n.º 24-25 (1992), pp. 5-13, y *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, op. cit., pp. 244-247.



«Ante la pobreza, la guerra, la intolerancia, el hambre, la enfermedad, la degradación del medio ambiente y la ignorancia, proponemos una nueva cultura de cooperación internacional como única vía para un mundo justo y estable» (23).

La dinámica común y solidaria que inspira el programa de acción, contenido en la Declaración, que institucionaliza la Comunidad Iberoamericana, va acompañado, como es lógico, de un «decidido apoyo a los procesos de integración en curso tanto a nivel regional como subregional», estableciéndose que «la intensificación de la cooperación iberoamericana no excluye ni sustituye los esquemas de integración y concertación regionales y subregionales» en los que actúan los países participantes (24).

Esta dinámica de cooperación y concertación abierta en Guadalajara se declara, por lo tanto, expresamente compatible tanto con los procesos de integración europea en que Portugal y España se hallan envueltos como con los procesos de integración americana en que los países iberoamericanos se encuentran inmersos. Este hecho, al mismo tiempo que limita los campos y alcances de dicha dinámica, excluyendo por principio el campo de la integración económica, determina claramente la naturaleza eminentemente social, cultural, científico-técnica y sólo en ciertos aspectos política y económica de la Comunidad Iberoamericana.

La Declaración termina con la institucionalización de esa Comunidad Iberoamericana, mediante la constitución de la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, y la afirmación de su continuidad en el futuro a través de un proceso político, económico y cultural de cooperación y concertación.

En este sentido, se establece: «Para alcanzar los objetivos antes mencionados hemos decidido establecer un diálogo al más alto nivel entre los países de Iberoamérica. Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Guadalajara, México, 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. Para ello nos reuniremos inicialmente en España el año próximo, en Brasil en 1993, en Colombia en 1994 y en Argentina en 1995. La celebración de estas reuniones permitirá avanzar en un proceso político, económico y cultural a partir del cual nuestros países podrán lograr juntos una mejor y más eficiente inserción en un contexto global en plena transformación» (25).

La importancia que tiene esta Cumbre, más allá de la retórica lógica que conlleva una Declaración de esta naturaleza, es evidente, ya que es la primera vez que se dan pasos reales y prácticos de este alcance en las relaciones iberoamericanas y entre España e Iberoamérica. Con independencia de la importancia que tiene el reconocimiento de la existencia de una Comunidad Iberoamericana y el inicio de su institucionalización, el solo hecho de que se llegase a celebrar la Cumbre y que todos

---

(23) *Ibidem*, p. 20.

(24) *Ibidem*, p. 21.

(25) *Ibidem*, p. 25.

los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos y de España y Portugal acordasen una serie de principios y de acciones concertadas de cara al futuro es por sí solo un acontecimiento de primera magnitud en el escenario iberoamericano e internacional.

A pesar de lo ambicioso de los objetivos proclamados, la principal virtud que tiene la Declaración de cara a su éxito futuro es precisamente la prudencia con la que se plantea la institucionalización de la Comunidad Iberoamericana. El principio del consenso entre sus miembros que preside su toma de decisiones y el carácter flexible, mínimo y al más alto nivel político, con que se concibe el entramado institucional de la Comunidad, alejado de los tradicionales y burocratizados mecanismos de concertación que han caracterizado otros intentos, constituye en principio una garantía para su futuro desarrollo y operatividad.

## 2. *La Cumbre de Madrid (1992)*

La Cumbre Iberoamericana de Madrid, celebrada los días 23 y 24 de julio de 1992, estuvo orientada principalmente, por un lado, a la reafirmación de los principios programáticos contenidos en la Declaración de Guadalajara y al reforzamiento de su estructura institucional y, por otro, a la puesta en marcha de programas multilaterales de cooperación que diesen contenido a la dinámica abierta un año antes. Sus resultados respondieron a las expectativas creadas, a pesar de las contradicciones existentes en algunos casos entre las declaraciones y los hechos, entre las palabras y la política, consecuencia principalmente de la crisis económica que obligó a recortar determinadas aportaciones a programas concretos de cooperación.

El Documento de Conclusiones empieza reafirmando una vez más solemnemente los principios inspiradores proclamados en la Declaración de Guadalajara, y muy en concreto el compromiso con la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales y el desarrollo económico y social (26).

Desde esa base, se aborda el capítulo denominado «Concertación política», en el que los países participantes manifiestan su posición común frente a los distintos problemas y cuestiones internacionales. En concreto, se hacen eco de los cambios decisivos que se han producido en el panorama político internacional e interno, manifestando su pleno apoyo a las Naciones Unidas, a la Organización de Estados Americanos y a la política de diálogo y concertación en Centroamérica, que ha permitido la firma del Acuerdo de Paz en El Salvador y el avance del proceso de diálogo y cooperación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guate-

---

(26) Para el texto, vid.: Ministerio de Asuntos Exteriores, *Segunda Cumbre Iberoamericana, Madrid, 23-24 de julio de 1992. Documentación*, vol. II, Madrid, OJD, s/f., pp. 7-22.

malteca. Manifiestan igualmente su rechazo a todo tipo de interpretaciones que pretendan reconocer la aplicación extraterritorial de las leyes de un país a otro, en clara referencia a la política de los Estados Unidos; condenan la violencia terrorista, que no puede justificarse en ninguna circunstancia, y reiteran su compromiso en la lucha contra la producción, tráfico y consumo de drogas.

En el plano estrictamente económico el Documento de Conclusiones hace referencia a los esfuerzos realizados en la puesta en marcha de políticas de ajuste y estabilización eficaces en momentos internacionales difíciles, al mismo tiempo que señala la necesidad de una acción más eficaz para proteger a los sectores sociales más desfavorecidos, consciente de que la pobreza puede conducir a la inestabilidad política y económica.

En este mismo plano se subraya la necesidad de que la Ronda Uruguay concluya de manera rápida y satisfactoria, recomendando la liberalización del comercio internacional y la apertura de mercados, así como el tratamiento diferencial por países según su grado de desarrollo, y se congratula de los avances logrados en la integración y asociación económica, con expresa referencia al Mercosur, Pacto Andino, Centroamérica y a los acuerdos bilaterales y multilaterales de liberalización del comercio y de movimiento de recursos financieros, con especial referencia a las negociaciones para la constitución de una zona de libre comercio entre Estados Unidos, Canadá y México y a la Iniciativa de las Américas.

A nivel de relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, el Documento de Conclusiones, después de referirse al Tratado de la Unión Europea y manifestar su esperanza de que el mismo tenga efectos positivos para los países iberoamericanos, pasa repaso a los avances logrados desde la Cumbre de Guadalajara y reafirma la necesidad de profundizar y ampliar los actuales canales de diálogo, caso de las reuniones de San José y las del Grupo de Río con la Comunidad Europea.

En el plano de la puesta en marcha de programas concretos de cooperación multilateral, capítulo fundamental del Documento, se asume la realización de programas fundamentalmente en dos grandes campos, como son la educación y modernización y el desarrollo social y humano.

En el primer campo, sobre la base de afirmar que la cultura es la esencia de la Comunidad Iberoamericana y que el objetivo general es llegar a crear un Mercado Común del Conocimiento y de la Cultura, para lo que invita a avanzar en algunos proyectos relacionados, entre otros, con la cinematografía, el libro, la restauración y conservación de monumentos, y la Asociación de Bibliotecas Nacionales Iberoamericanas, y de congratularse de la puesta en marcha de los Institutos Cervantes y Camoens, se aprueban los siguientes programas, algunos complementarios de otros ya existentes: a) Programa de Televisión Educativa Iberoamericana, a través del satélite Hispasat; b) Programa MUTIS de cooperación universitaria y movilidad de postgraduados; c) Programa de apoyo a la escolarización básica y alfabetización de adultos;

d) Fortalecimiento y continuidad del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo-Quinto Centenario (CYTED-D); y e) Apoyo a distintos proyectos de transferencia de tecnología.

En el campo del desarrollo social y humano, entendido como desarrollo sostenible, además de distintas iniciativas que se toman en relación con las áreas de la Seguridad Social (27), Salud (28), Medio Ambiente y Desarrollo Social (29), destaca la firma del Convenio constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, ya previsto en la Declaración de Guadalajara, pero que ahora cobra vida, estableciéndose su operatividad para el otoño de 1992.

Finalmente, el Documento de Conclusiones de Madrid, después de apuntar la posibilidad de que en la próxima Cumbre Iberoamericana, convocada ya en Salvador de Bahía (Brasil), para 1993, se examinen proyectos relacionados con la modernización del Estado y la creación de un Centro para la Formación e Investigación de cuestiones de Administración Pública, así como del desarrollo de los transportes y de las telecomunicaciones, acepta el ofrecimiento realizado por Portugal de ser sede de la Cumbre Iberoamericana en 1998.

Un punto de especial relieve, contenido en el Documento, por cuanto incide directamente en el proceso de consolidación y desarrollo del mecanismo de las Cumbres y, por lo tanto, de la Comunidad Iberoamericana, es el relativo a los nuevos pasos que se dan en cuanto a su institucionalización.

En concreto, dentro del capítulo denominado «Concertación política», además de institucionalizar oficialmente una reunión anual de Cancilleres con ocasión del período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que en la práctica ya venía realizándose, se establece que, «en casos de especial urgencia y relevancia, las Cancillerías efectuarán las consultas que estimen necesarias a través de la Secretaría *pro-tempore*» (30). Con ello se están sentando las bases para la puesta en marcha en la práctica de un mecanismo de consulta, cooperación y concertación política, que puede permitir la adopción de posturas y posiciones comunes ante los diversos acontecimientos internacionales e internos que puedan afectar a los países miembros de la Comunidad Iberoamericana. Este mecanismo permitiría llevar a la práctica el objetivo, recogido en la Declaración de Guadalajara, de que la Comuni-

---

(27) Se apoya el Acuerdo Iberoamericano de Seguridad Social, firmado en la reunión de Ministros encargados de la Seguridad Social, celebrada en Madrid en junio de 1992, y se destaca la importancia del mandato de proceder a la elaboración de un Código Iberoamericano de Seguridad Social.

(28) Se apoya el lanzamiento del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud para América Latina y el Caribe, preparado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

(29) Apoyo a los compromisos asumidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, y a las iniciativas brasileña, costarricense y mexicana de crear, respectivamente, un Centro Internacional de Desarrollo Sostenible, el Consejo Planeta Tierra y una Sociedad Iberoamericana de Biología Comparada.

(30) Ministerio de Asuntos Exteriores, *Segunda Cumbre Iberoamericana*, op. cit., p. 11.

dad Iberoamericana, más allá de las Cumbres, tenga una voz propia en el escenario mundial (31).

Junto a lo anterior, se constituye un grupo coordinador de cinco países, compuesto por aquel que ocupe la Secretaría *pro-tempore* y por los dos países que le precedan y los dos que le sucedan, que tendrá como principal misión preparar y agilizar los trabajos de la Conferencia Iberoamericana (32).

### 3. *La Cumbre de Salvador de Bahía (1993)*

La III Cumbre, o Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Salvador (Brasil) los días 15 y 16 de julio de 1993, estuvo centrada principalmente en el tema del desarrollo, con especial énfasis en el desarrollo social, continuando con la dinámica de concertación política y seguimiento y puesta en marcha de programas multilaterales de cooperación en campos de especial interés para el desarrollo de los pueblos iberoamericanos.

Sin embargo, como consecuencia, entre otros factores, de la crisis económica que afecta a muchos de los países participantes y del hecho de que Brasil no apostase de forma totalmente decidida por la misma, debido al cese del Presidente Collor de Melo, que era quien mayor interés había mostrado por la Cumbre, en esta reunión se notó un cierto cansancio, produciéndose una disminución del interés y del alto perfil que habían tenido las dos primeras Cumbres. Prueba de lo anterior es el hecho de que se hiciese presente en la Cumbre la posibilidad de que la periodicidad de las mismas pasase a tener carácter bianual, con el argumento de que no había suficientes contenidos y temas para reunirse todos los años.

En el plano concreto, el Documento de Conclusiones (33) aprobado en esta Cumbre sirvió para reafirmar una vez más los principios inspiradores y el carácter específico, político y cultural del espacio iberoamericano, pronunciándose sobre los principales problemas y acontecimientos internacionales y dedicando una especial atención a los problemas de la pobreza y de la financiación del desarrollo en la región.

Al mismo tiempo, se pasa revista al estado de desarrollo en que se encuentran los programas aprobados en la Cumbre de Madrid y se apoyan todo una serie de actividades, acciones, reuniones y programas en materia de desarrollo, salud, educación, cultura, modernización del Estado y ciencia y tecnología.

---

(31) Mecanismo de consulta que ha funcionado ya en cuestión de horas con ocasión de las intentonas golpistas en Venezuela, en 1992, y en el autogolpe de Estado de Guatemala, en 1993.

(32) Este grupo, constituido en ese momento por Argentina, Brasil, Colombia, España y México, viene a sustituir a la «troika», que, como ya apuntamos, había venido hasta ese momento actuando como el grupo organizador de las Cumbres.

(33) Ministerio de Asuntos Exteriores, *Tercera Cumbre Iberoamericana, Salvador de Bahía (Brasil), 15-16 de julio de 1993*, 2 vols., Madrid. OID. s./f, vol. II, pp. 9-27.

Particular significado tuvo el hecho de que en dicho Documento de Conclusiones se constataste el buen funcionamiento del mecanismo de consulta, puesto en marcha en la Cumbre de Madrid, en relación a los atentados a la democracia que se habían producido en el Iberoamérica, y el éxito de la concertación en el apoyo a las candidaturas de España y Brasil para ocupar los puestos de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad durante el período 1993-1994. Por todo ello, se reafirma la voluntad de continuar apoyando las candidaturas de los países iberoamericanos en el sistema de las Naciones Unidas y en otros organismos internacionales y, con el «fin de intensificar la concertación», se acuerda la realización de reuniones informales entre los países iberoamericanos, previas a las grandes reuniones internacionales, sobre todo a la Asamblea General de las Naciones Unidas» (34), con el fin de mantener posiciones comunes en la medida de lo posible.

#### 4. *La Cumbre de Cartagena de Indias (1994)*

El cansancio y la disminución del perfil que se manifestó en la Cumbre de Salvador de Bahía se ha superado plenamente en la IV Cumbre Iberoamericana, celebrada en Cartagena de Indias los días 14 y 15 de junio de 1994, como consecuencia del interés puesto en la misma por la Presidencia del país y por la diplomacia colombiana. Por parte colombiana, con el apoyo de los demás países, se quiso expresamente que la IV Cumbre sirviese no sólo para analizar y adoptar posiciones y acciones comunes sobre los temas y problemas que afectan a Iberoamérica, sino también para reflexionar sobre los objetivos de las Cumbres, examinar sus resultados y la efectividad de las acciones emprendidas hasta ese momento y recoger iniciativas para el futuro. En este sentido, y a la vista de los resultados, se puede afirmar que la Conferencia de Cartagena de Indias ha permitido insuflar nueva fuerza a la dinámica de las Cumbres y renovar su interés para los países participantes.

El tema central de la Cumbre fue «Comercio e Integración como elementos del Desarrollo Iberoamericano», entendido éste como desarrollo con equidad, dedicándose toda la primera parte del Documento de Conclusiones (35) a analizar ese tema y a formular recomendaciones encaminadas al fortalecimiento de la integración regional, el libre desarrollo del comercio internacional, la promoción de la inversión extranjera, el desarrollo humano de los países iberoamericanos, el redimensionamiento del Estado con el fin de posibilitar la concentración del esfuerzo de los gobiernos en áreas prioritarias para el bienestar de los pueblos, la formación de los recursos humanos y la protección del medio ambiente.

---

(34) *Ibidem*, p. 16.

(35) La versión del Documento de Conclusiones que utilizamos no constituye publicación oficial, por lo que nos abstenemos de hacer citas del mismo.

La segunda parte del Documento de Conclusiones, titulada «Cumbre Iberoamericana: Evaluación, seguimiento e iniciativas», se dedica expresamente a hacer más efectivas las Cumbres.

En primer lugar, se constata el importante papel que las Cumbres juegan en el actual escenario mundial. Así, se señala: «La verdadera importancia de la Conferencia Iberoamericana reside en que sus reuniones posibilitan la aproximación de posiciones, el intercambio de información y puntos de vista y la conciliación de enfoques ante diversos aspectos de la actualidad internacional. Las Cumbres Iberoamericanas se han consolidado como un espacio político y un foro de concertación y cooperación con características propias».

Sobre esa base se procede a consolidar la estructura institucional de las Cumbres y a asegurar su futuro. Por un lado, se acuerda que cada país designe un coordinador nacional, que se ocupe expresamente de la dinámica abierta por las Cumbres. Por otro, se modifica el mecanismo de coordinación de las Cumbres, mediante la ampliación de la «troika», que hasta entonces había venido funcionando, con el fin de hacerla más representativa y eficaz (36). Al mismo tiempo, se acuerda estudiar el establecimiento de un mecanismo para el seguimiento de los trabajos y programas de las Cumbres (37). Finalmente, se zanja de momento el tema de la periodicidad de las Cumbres, asegurando su continuidad y carácter anual, mediante la convocatoria de Cumbres anuales hasta el año 2001 (38).

En lo relativo al seguimiento de los compromisos asumidos en las Cumbres anteriores, se destaca el progreso de los Programas de Educación, entre otros, el inicio de la emisión regular del Programa de Televisión Educativa Iberoamericana, la segunda convocatoria anual del Programa de Movilidad de Postgraduados (Becas Mutis) y la puesta en marcha del programa de Alfabetización de Adultos en El Salvador y República Dominicana, subrayándose la necesidad de ampliar el número de países cooperantes y la conveniencia de encargar la gerencia a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Al mismo tiempo, entre otras consideraciones, se invita a los países que no han

---

(36) En concreto, se establece una «troika» ampliada, que queda integrada por los países que hayan desempeñado la Secretaría *pro-tempore* durante los dos años anteriores, el país que la ejerza en ese momento, 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.

(37) En este sentido, se encomienda a los Ministros de Relaciones Exteriores «la preparación y envío a la Secretaría *pro-tempore* de sugerencias sobre la dimensión y futuro papel de la Conferencia y el mecanismo idóneo para el seguimiento de la agenda iberoamericana, con miras a la discusión que sobre la materia tendrá lugar en Santa Fé de Bogotá, el 6 de agosto del año en curso, durante la reunión de Cancilleres iberoamericanos convocada a tal efecto».

(38) Las Cumbres tienen ya comprometido un calendario de reuniones anuales hasta el año 2001. El orden de las mismas es el siguiente: Argentina (1995), Chile (1996), Venezuela (1997), Portugal (1998), Cuba (1999), Panamá (2000) y Perú (2001).

ratificado todavía el Convenio Constitutivo para el desarrollo de los Pueblos Indígenas a hacerlo. Se reafirma la importancia del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud, solicitando a la Organización Panamericana de la Salud que continúe apoyando el Plan y promoviendo la organización de un Fondo de Preinversión en Ambiente y Salud. Se apoya el Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina, para el período 1995-2000. Se apoyan los distintos proyectos y subprogramas que se realizan en el ámbito del Mercado Común del Conocimiento Científico y Tecnológico, con especial énfasis en el Programa CYTED. Se alienta a la Organización Iberoamericana de Seguridad Social a continuar con los trabajos de elaboración de un Código Iberoamericano de Seguridad Social.

En el plano de la concertación política, además de reafirmar el objetivo de reforzar la presencia de los países iberoamericanos en la escena y los foros internacionales, en concreto se acuerda apoyar la candidatura de Honduras como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para el período 1995-1996.

#### IV. BALANCE DE LAS CUMBRES

A la vista de los resultados obtenidos en las cuatro primeras Cumbres Iberoamericanas que hemos considerado, el balance que se puede hacer sobre las mismas es en principio altamente positivo.

Sin entrar a considerar los logros más coyunturales y episódicos, como, por ejemplo, el hecho de que por primera vez en la historia se hayan reunido 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, nuestra atención se va a centrar en aquellos resultados concretos y operativos, no retóricos, que al mismo tiempo que han supuesto un cambio respecto del pasado, establecen bases nuevas para el presente y abren dinámicas de futuro en las relaciones iberoamericanas.

En este sentido, en nuestra opinión, son tres los grandes campos, cada uno con diversas proyecciones, pero todos ellos en íntima relación, en los que se puede sintetizar los principales logros que han supuesto hasta ahora las Cumbres Iberoamericanas.

A) 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 tiene sus propios rasgos definitorios, de naturaleza histórica, moral, cultural y lingüística, que tiene intereses y problemas comunes y que tiene su propio espacio en el mundo.

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 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 tenía una política que hacía de Iberoamérica y de lo iberoamericano los pilares de su acción en América.

A partir de 1991, el conjunto de los países iberoamericanos conforman una realidad sociológica y política, con derivaciones de todo tipo para el presente y para el futuro, con entidad y personalidad propia en el escenario mundial, que hasta ese momento no se había querido reconocer. El hecho de que España y Portugal, países europeos y antiguas potencias coloniales, formen parte de esa Comunidad revaloriza el significado y alcance de este hecho, tanto a nivel de las propias relaciones iberoamericanas como a nivel mundial.

B) 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 de forma muy especial en tres grandes dinámicas de naturaleza y alcance diferente, pero en todos los casos de especial importancia para los países iberoamericanos.

a) Por un lado, como foro de diálogo y reflexión, sin exclusiones de ningún tipo, de los máximos dirigentes políticos iberoamericanos, que ha permitido generar en los encuentros que se producen en las Cumbres una atmósfera de amistad y comunicación, que permite el intercambio de puntos de vista abiertamente y con plena libertad, facilita la solución de los problemas que existen entre los países y abre caminos para la solidaridad (39).

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 antes 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, como ya hemos visto anteriormente (40).

---

(39) Aunque las tres primeras Cumbres ya habían sido foro de diálogo y reflexión al más alto nivel político, ha sido la Cumbre de Cartagena de Indias, al inaugurar una sesión a puerta cerrada, desprovista de todo protocolo, con asistencia exclusiva de los Jefes de Estado y de Gobierno y de sus Ministros de Asuntos Exteriores, la que realmente ha puesto de manifiesto la utilidad e importancia de este foro, como han reconocido los participantes, que se ha acordado repetir con las mismas características en próximas Cumbres.

(40) El mecanismo de consulta, puesto en pie en la Cumbre de Madrid, ha funcionado en repetidas ocasiones, tanto a nivel de consultas urgentes, casos de los intentos de golpes de Estado de Venezuela y Guatemala, como en la dinámica diplomática que acompaña a la celebración de las Cumbres. Por otro lado,

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, algunos de los cuales ya hemos señalado al estudiar las distintas Cumbres, sino también para reforzar la solidaridad entre los países iberoamericanos y afirmar el sentido de lo iberoamericano.

C) 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.

Esta estructura, caracterizada por su flexibilidad, la ausencia de burocracias y su estricto carácter diplomático, es la siguiente:

- Un coordinador nacional por cada uno de los países participantes.
- Una Secretaría *pro-tempore*, que recae en el país anfitrión de la próxima Cumbre y que carece de sede fija.
- Un grupo coordinador («troika» ampliada), compuesto de ocho países, que se distribuyen de acuerdo con los criterios establecidos en la Cumbre de Cartagena de Indias (41).
- Un mecanismo de consulta, que funciona a nivel Cancillerías a través de la Secretaría *pro-tempore*, 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 período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las 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.

---

la concertación política sobre los más diversos temas y cuestiones es una realidad constante en las diversas reuniones que celebran los distintos mecanismos diplomáticos puestos en pie por las Cumbres, desde las reuniones de Cancilleres, pasando por las reuniones de la «troika» o grupo coordinador, hasta las propias Cumbres.

(41) En concreto, como ya se ha señalado anteriormente, se establece una «troika» ampliada, que queda integrada por los países que hayan desempeñado la Secretaría *pro-tempore* durante los dos años anteriores, el país que la ejerza en ese momento, 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.

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 ONG, organizaciones empresariales, sindicatos, etc., de las que se suelen hacer eco las Cumbres en sus Documentos de Conclusiones.

En suma, a la vista de lo que se ha puesto en pie en cuatro años y de las posibilidades que se derivan de ello, el balance de las Cumbres, como señalábamos al principio, no puede ser más que positivo en términos generales.

## V. PERSPECTIVAS DE FUTURO

Sin embargo, no basta con hacer balance de lo realizado, y permanecer satisfecho con los resultados, sino que es necesario plantearse con sentido crítico los aspectos que parecen más débiles, así como las perspectivas de futuro que tienen las Cumbres.

Lo conseguido hasta ahora se sustenta, en una medida muy importante, en toda una serie de vínculos e intereses, afirmados a lo largo de todos estos años, que no perduran por sí mismos, sino que necesitan una constante y continuada acción, encaminada a renovarlos y ampliarlos. En caso contrario, la dinámica abierta por las Cumbres acabará por vaciarse de contenido e interés por parte de los países participantes y terminará cayendo en la inoperancia.

Dadas las características de este nuevo espacio de diálogo, concertación y cooperación, todavía en sus primeros pasos, débilmente articulado, con intereses comunes no excesivamente importantes en el plano práctico, que pueden chocar con los intereses particulares o nacionales, siempre de primera importancia, de los países participantes, con una gran heterogeneidad a nivel político, económico, social y cultural, y un elevado número de países miembros, la solidez y continuidad del mismo no están ni mucho menos aseguradas. Si hasta ahora se han podido salvar los obstáculos que implicaba su puesta en marcha y se han producido avances importantes, no será fácil evitar que en el futuro esos obstáculos e interferencias se hagan presentes y puedan llegar a poner en entredicho lo conseguido.

Desde esta perspectiva, tres son, en nuestra opinión, los temas que es necesario plantearse de cara al futuro. Uno, hace referencia a la dimensión, alcance y perfil político de las Cumbres. Otro, incide en la generación de intereses comunes y, en con-

secuencia, en los contenidos de la concertación y cooperación. El último se refiere a la estructura institucional y a la periodicidad de las Cumbres.

En relación al primer tema, ante todo, las Cumbres necesitan con urgencia definir claramente, más allá de las afirmaciones genéricas realizadas hasta ahora, lo que son y lo que quieren ser, sobre todo a la vista de los resultados de las cuatro Cumbres celebradas y a la falta todavía de acuerdo entre los participantes en cuanto a lo que suponen y aspiran a ser las Cumbres (42). En estos momentos, es indispensable que se realice oficialmente un balance de lo conseguido hasta ahora y que se abra un momento de reflexión sobre su razón de ser, su sentido, sus metas finales, sus pasos en el proceso de institucionalización, que permita mirar al futuro próximo con las ideas claras y con un cierto consenso explícito.

También en relación con el sentido y alcance de las Cumbres, y en concreto respecto a la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno, se debería continuar por el camino, iniciado en Cartagena de Indias, de reducir los actos protocolarios y reforzar los actos sencillos, a puerta cerrada y desprovistos de protocolo, que son los que se han revelado como los más fructíferos por la atmósfera que crean y las posibilidades que generan de hablar con franqueza y abiertamente sobre los más diversos temas.

Un punto en el que hay que ser especialmente crítico con las Cumbres, tal como se han desarrollado hasta ahora, es el relativo a la ausencia de una política de imagen y difusión de las mismas que las dé a conocer a los ciudadanos y que las acerque a los mismos. También hay que someter a revisión el carácter cerrado y exclusivamente diplomático con que se han planteado hasta ahora.

Las Cumbres, como instrumentos fundamentales que son en el proceso de afirmación de la Comunidad Iberoamericana, deberían haber dado especial importancia a su imagen, difusión y conocimiento en las distintas sociedades iberoamericanas; sin embargo se han movido prácticamente al margen de las respectivas sociedades, de las opiniones públicas, alejándose de lo que es y debería ser su base, fundamento y razón de ser última. Resulta sorprendente que hasta este momento, con algunas excepciones, ni siquiera el país que va a celebrar la Cumbre se haya preocupado de organizar toda una serie de actos previos y paralelos encaminados a dar a conocer el acontecimiento y lo que supone (43). El gran peligro que presenta la dinámica imperante hasta ahora es que las Cumbres se limiten a ser un simple mecanismo político-diplomático, con lo que perderían su sentido profundo y razón de ser.

---

(42) Cuando se asiste a reuniones o seminarios con participación de personas de distintos países iberoamericanos que han estado involucradas directamente en las Cumbres, una de las mayores sorpresas es la falta de acuerdo entre los mismos en cuanto a lo que son las Cumbres y a lo que se quiere que sean.

(43) Salvo las dos reuniones que ha organizado la UNESCO, en Antigua (Guatemala) y Cartagena de Indias, circunscritas, por otro lado, al mundo de las grandes figuras intelectuales y de escaso impacto en la sociedad, y las Tribunas que ha organizado la Casa de América en Madrid, poco más se puede contabilizar, salvo alguna excepción, en este punto.

Es urgente y necesario, por lo tanto, que las Cumbres se planteen, de un lado, el desarrollo de una política de imagen y difusión que las acerque a la sociedad y, de otro, el superar el alcance exclusivamente diplomático con que se han planteado hasta ahora. Con ello no estamos preconizando que las Cumbres pierdan su actual sentido y alcance, en cuanto útil mecanismo diplomático, que posibilita reuniones al más alto nivel político, sino que lo que planteamos es que, respetando plenamente las características actuales de ese mecanismo y su propia dinámica de reuniones, se articulen otros mecanismos no estrictamente político-diplomáticos que trabajen oficialmente en los numerosos campos no diplomáticos que han abierto las Cumbres.

En relación al perfil político de las Cumbres, Ion de la Riva ha planteado acertadamente una de las cuestiones propias del mismo, cuando dice: «La continuidad estará condicionada por la inclinación a hacer uso de la Conferencia para someter a juicio moral los procesos políticos de los países miembros. Si nuestro interés primordial respecto a Iberoamérica es la negociación de un sólido espacio de cooperación, debemos reflexionar seriamente acerca de las consecuencias de convertir las Cumbres en rehenes de una "cláusula democrática". O planteado de otra forma: ¿Cuánta política puede aguantar la Conferencia Iberoamericana?» (44). Su respuesta es que de momento el énfasis debe recaer en el ámbito de la cooperación técnica y no en la armonización política, que sería más una meta a alcanzar que un punto de partida. Caso contrario peligraría la continuidad de las Cumbres (45).

Compartimos esta opinión. La Comunidad Iberoamericana y, por lo tanto, las Cumbres son un proyecto todavía en sus primeros pasos, que sólo puede comprenderse en todo su alcance y sentido a largo plazo, por encima de las coyunturas y situaciones que van surgiendo en el corto plazo. Ante todo, es necesario ir afirmando lo que es común y compartido y no ir denunciando lo que es diferente, especialmente en el plano político e ideológico, pues en caso contrario lo que se estaría poniendo en peligro es la continuidad de las Cumbres y, con ello, la realización de la Comunidad Iberoamericana. La uniformidad en la afirmación de la democracia, la defensa de los derechos humanos y el desarrollo social son señas de identidad de la Comunidad Iberoamericana, proclamadas en la Declaración de Guadalajara y reiteradas en las demás Cumbres, y en cuanto tales, objetivos o metas a lograr en todos los países que la conforman. Sin embargo, no deben ser, al menos en esta primera fase, instrumento de denuncia y exclusión a la hora de empezar a construir la Comunidad Iberoamericana. En caso contrario, ésta tendría sus días contados. Lo que España puede y debe hacer en este terreno en su política iberoamericana a nivel bilateral no debe, por el contrario, hacerse en la política multilateral que caracteriza a las Cumbres. Estas deben ser más un foro de cooperación y concertación que se construya sobre la

---

(44) ION DE LA RIVA, «Las Cumbres Iberoamericanas», *Política Exterior*, vol. VI, n.º 28 (1992), pp. 171-172.

(45) Ion de la Riva, *Ibidem*, p. 172.

afirmación de lo que une que un foro de afirmación de un consenso rígido en torno a los valores democráticos y de denuncia de las diferencias que excluya a los que todavía no comparten esos principios.

De hecho, hasta ahora las Cumbres han venido funcionando con este criterio, que al mismo tiempo que afirma la democracia y los derechos humanos como valores propios, que es necesario hacer realidad, está abierta a todos los países iberoamericanos sin exclusiones de tipo político o ideológico. Lo anterior no impide, sino que facilita, el que las Cumbres se hayan pronunciado frente a los intentos de golpes de Estado que se han producido en Iberoamérica, llamando al restablecimiento de la democracia y al respeto de los derechos humanos (46).

La Comunidad Iberoamericana debe, en consecuencia, continuar avanzando por ese camino, basado principalmente en el diálogo, la cooperación y en la concertación, teniendo la democracia y los derechos humanos como referente y como meta de su acción. La afirmación de la Comunidad Iberoamericana debe verse como un largo y no siempre fácil proceso, que se va haciendo año tras año, con objetivos a corto, medio y largo plazo, que no puede estar marcada de momento por las coyunturas del día a día.

En esa misma línea, las Cumbres deben evitar a toda costa aparecer como algo enfrentado o incompatible con los Estados Unidos. Reconociendo los intereses y el papel que los Estados Unidos tienen en el continente, la Comunidad Iberoamericana debe avanzar soslayando cualquier aptitud, tanto defensiva como ofensiva, frente a ese país y presentándose como una comunidad que no va contra nadie, que responde a los intereses propios de un conjunto de países y que tiene en cuenta la política norteamericana hacia la región.

En este sentido, la compatibilidad entre las Cumbres Iberoamericanas y la Cumbre de las Américas, celebrada en Miami del 9 al 11 de diciembre de 1994, a iniciativa de los Estados Unidos (47), es y debe ser evidente, por cuanto que ambas dinámicas se mueven en terrenos y tienen planteamientos y objetivos diferentes.

El segundo gran tema que es necesario plantearse al abordar el futuro de la Comunidad Iberoamericana y de las Cumbres es el relativo a la generación de intereses comunes y, en consecuencia, a los contenidos de la concertación y la cooperación.

La continuidad de la Comunidad Iberoamericana y el éxito de las Cumbres depende no sólo de que se logre evitar su politización, sino también de forma muy especial de que los países participantes sean realmente capaces, por un lado, de ir traduciendo, en el día a día, a medidas concretas y prácticas los buenos deseos y

---

(46) En el mismo sentido, las Cumbres han servido como foro idóneo para incidir sobre Fidel Castro, de forma reiterada y hasta ahora sin éxito, en la necesidad urgente de abrir un proceso de democratización en Cuba.

(47) A esta Cumbre hemisférica asistieron representantes de todos los países del continente americano, con la excepción de Cuba, que no fue invitada. En la Declaración de Principios y Plan de Acción de la Cumbre, entre otras cosas, se acuerda trabajar por el establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas, que se extienda desde Alaska hasta Argentina, para el año 2005.

ambiciosos objetivos y proyectos que en materia de desarrollo económico y social, educación y cultura, medio ambiente, integración, cooperación y concertación, se afirman en cada Cumbre, y, por otro lado, depende de que los países participantes vayan haciendo realidad en sus políticas, tanto interiores como exteriores, los propósitos y principios proclamados. Lo que sustenta realmente la Comunidad Iberoamericana no son las grandes declaraciones retóricas, que a medio plazo acaban vaciando de sentido su futuro, sino el reconocimiento práctico de los intereses comunes y, en consecuencia, la posibilidad de ir dando respuestas concretas, multilaterales y solidarias a algunos los distintos problemas y retos que se presentan en los países miembros y en el actual escenario mundial.

Este reto no es fácil de cumplir dadas las grandes diferencias y heterogeneidades de todo orden existentes entre los países miembros, la distancia entre los participantes de ambos lados del Atlántico, la crisis económica que afecta a los países miembros y la importancia y prioridad de los intereses particulares y, por lo tanto, no siempre coincidentes de los participantes. A pesar de ello, como hemos visto, los logros conseguidos en este punto han sido hasta ahora notables.

En este sentido y ante todo, es muy importante que las Cumbres continúen por esa línea, intensificando la dinámica de concertación política, que ha sido hasta ahora, a la vista de sus resultados, uno de sus logros más significativos y relevantes.

Paralelamente a ello, las Cumbres, que en Madrid dieron un paso decisivo en la puesta en marcha de programas multilaterales de cooperación, deben romper la parálisis que en este punto se ha producido en Salvador de Bahía y en Cartagena de Indias, como consecuencia sobre todo de la crisis económica, y retomar de nuevo con interés la dinámica de la cooperación. Si este reto no empieza a cumplirse a corto plazo, es probable, más allá de algunos proyectos de cooperación en marcha que podrían haberse realizado igualmente sin necesidad de las Cumbres, que el proyecto de Comunidad Iberoamericana pierda uno de sus pilares más sólidos en la generación de intereses comunes. La responsabilidad que en este punto recae sobre los países más ricos y desarrollados de la Comunidad Iberoamericana, y muy especialmente sobre España, es clara.

Las dos consideraciones anteriores no impiden, en cualquier caso, el reconocimiento de la importancia y el interés que las Cumbres tienen en sí mismas como foro de encuentro y diálogo periódico entre los Jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos y lo que ello supone en la creación de un clima de amistad y solidaridad entre los mismos, que facilita la solución de determinados problemas y cuestiones, como se ha puesto de manifiesto a lo largo de las Cumbres celebradas. Aspecto este que hay que seguir impulsando.

La última cuestión que afecta decisivamente al futuro de la Comunidad Iberoamericana y de las Cumbres es la relativa a la institucionalización de las mismas y a su periodicidad. Ya hemos visto lo que se ha avanzado hasta ahora. Parece acertado que en sus primeros pasos se fuese extraordinariamente prudente en cuanto a su es-

estructura institucional, evitando crear desde el primer momento una estructura burocrática permanente y optando por que fuese la propia dinámica de las Cumbres la que determinase la necesidad de estructuras más complejas.

De momento y en principio parece suficiente la estructura actual, si bien sería necesario adoptar algunas medidas encaminadas a reforzar ese marco institucional.

En primer lugar, hay que plantearse abiertamente la transformación de la actual Secretaría *pro-tempore* en una Secretaría con sede permanente, aunque el secretario pertenezca al país organizador de la Cumbre, así como su reforzamiento. Sólo de esta forma será posible mantener viva y pujante la organización.

En segundo lugar, hay que definir con mayor concreción el mandato que tienen los actuales órganos de la Conferencia Iberoamericana en cuanto a sus funciones. Más allá del cometido atribuido a la «troika» ampliada y a la Secretaría *pro-tempore* de organizar las próximas Cumbres y dejarse abierta la posibilidad de que, «en casos de especial urgencia y relevancia», las Cancillerías efectúen las consultas que estimen necesarias a través de la Secretaría *pro-tempore*, la Conferencia Iberoamericana debe plantearse otorgar funciones más concretas a sus actuales órganos, sobre todo en materias como seguimiento de los acuerdos de concertación política y de determinados programas multilaterales de cooperación.

Es indispensable, por lo tanto, que a corto plazo se establezca ya un mecanismo de evaluación y seguimiento. Para ello no es necesario ni oportuno que se cree un órgano *ad hoc*, sino que ese cometido debería recaer en alguno de los órganos ya existentes, siendo el más adecuado una Secretaría permanente y reforzada.

En tercer lugar, se hace cada vez más evidente la necesidad de integrar en los trabajos preparatorios de las Cumbres a grupos de técnicos y especialistas, que vayan preparando y estudiando con tiempo determinados temas. En este sentido, habría que superar el carácter hasta ahora exclusivamente diplomático que tienen las Cumbres.

Finalmente, debería estudiarse la oportunidad de que previamente a la celebración de la Cumbre se institucionalizase la realización de algunas reuniones de Ministros iberoamericanos de distintos ramos, con temas presentes en la agenda de dicha Cumbre.

En cuanto a su periodicidad, la propuesta de celebrar las Cumbres cada dos años, afortunadamente ya superada, abría una peligrosa dinámica en orden a su progresiva consolidación, por cuanto todo lo que sea distanciar los encuentros al máximo nivel político no hará sino debilitar los nexos, intereses comunes y oportunidades de profundizar y hacer cotidiano el diálogo, la concertación, la cooperación y el mutuo conocimiento entre los dirigentes de los países iberoamericanos, España y Portugal. Dada la debilidad y escasa materialización práctica de los lazos e intereses existentes hasta el momento, cualquier medida tendente a alejar en el tiempo las reuniones, aunque se pretenda justificar alegando el posible cansancio de las reuniones anuales y la dificultad de insuflar contenidos nuevos todos los años, lo único que provocará será, a corto plazo, el debilitamiento y relajamiento de la dinámica abierta hasta el



momento y, a medio plazo, la inanición y progresiva pérdida de sentido y oportunidad de las Cumbres.

Las anteriores consideraciones ponen de manifiesto que las Cumbres están todavía en sus primeros pasos y que, por lo tanto, tienen todavía un largo camino que recorrer. A través de estas consideraciones hemos querido también identificar algunos de los puntos críticos o problemas a los que en el próximo futuro hay que dar respuesta, si se quiere que las Cumbres continúen por el camino de éxito que han recorrido en sólo cuatro años y que la Comunidad Iberoamericana continúe en su proceso de afirmación y reconocimiento.

La responsabilidad que en este punto tiene España, promotora inicial de esta dinámica e impulsora convencida de la misma, es evidente. Hoy, en la España democrática y solidaria que vive activamente inmersa en un mundo planetario, interdependiente, complejo y cambiante, el proyecto de Comunidad Iberoamericana debe continuar siendo una constante clave de su política exterior. En este sentido, es absolutamente necesario que, una vez transcurrido 1992, que había actuado como referente e impulsor de la acción iberoamericana de España, se proceda a definir y desarrollar de nuevo un proyecto al mismo tiempo ilusionado, pero también coherente y realista, de política iberoamericana, con el establecimiento de objetivos a corto, medio y largo plazo y de los medios necesarios para su consecución, que, con el horizonte de principios de siglo, permita continuar planteando adecuadamente la acción iberoamericana de España. Nos estamos refiriendo, en consecuencia, a la necesidad de renovar el planteamiento de una política de Estado, a la que se dediquen todos los medios personales y materiales necesarios para su éxito.