

## El papel de España en las Cumbres Iberoamericanas Pasado, presente y futuro de un deseo inalcanzable

### A modo de introducción

El presente trabajo tiene como base una parte de un capítulo de mi tesis doctoral: El impulso del presidente del gobierno español a los procesos democráticos y de paz en Nicaragua y El Salvador: 1982-1996, defendida en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, España. Aunque dicho trabajo analiza los años de gobierno socialista, por tanto, cuando se fragua la idea de Cumbres Iberoamericanas, en este artículo llevaremos el análisis hasta la fecha actual para, de este modo, introducir en las reflexiones finales nuestras opiniones acerca de la política exterior desempeñada por el Partido Popular en América Latina; concretamente, en la participación española en las Cumbres desde que llegaron al gobierno en 1996. No por menos la política exterior del actual gobierno español se ha convertido en un tema de debate nacional en los últimos meses. La postura adoptada por el ejecutivo frente al conflicto iraquí, desoyendo

Debido a los sucesos ocurridos en Irak durante el primer cuatrimestre de 2003, la política exterior española, esa gran desconocida para muchos, se ha convertido en objeto de debate, no sólo para los políticos y especialistas españoles, sino para la opinión pública. Dentro de ésta existe una materia, las Cumbres Iberoamericanas, en las cuales España depositó muchas expectativas desde que comenzaron a funcionar en 1992, pero que al día de hoy debería abrir el interrogante acerca de su virtualidad, su funcionalidad, sus logros, etc. Éste es el objeto de este trabajo, dar a conocer qué son esas Cumbres y qué significan para España, qué se espera de ellas, qué se ha conseguido —si es que se ha conseguido algo—, y cuál es su futuro.

**Palabras clave:** política exterior, Cumbres Iberoamericanas, relaciones España-América Latina, procesos de integración y liderazgo político

♦ Doctora del Área de Ciencia Política y de la Administración, en el Departamento de Derecho Público y Privado Especial, Universidad de Jaén, España.

bblazquez@ujaen.es

los posicionamientos no sólo de los partidos en la oposición, sino también de la sociedad civil, ha provocado una de las mayores fracturas que se recuerdan en la historia democrática española entre el partido que actualmente gobierna y la población gobernada. Volveremos sobre ello más adelante.

De unos años a esta parte, hemos comprobado la proliferación de reuniones, cumbres, foros, encuentros bilaterales, etc., entre países latinoamericanos y europeos. En principio, y al menos en teoría, las mismas tienen como fin lograr superar las diferencias existentes entre ambos continentes y luchar por consolidar las democracias y afianzar las economías de estos países. Sin olvidar, por otra parte, el tema de la defensa de los derechos humanos. Y, sin embargo, asistimos atónitos a situaciones tan dramáticas como la argentina, a hechos tan “surrealistas” como el de Venezuela, o a situaciones tan sangrantes como la colombiana, y eso sólo por citar algunos ejemplos del continente americano.

A pesar de ello, los medios de comunicación dedican numerosas páginas y minutos a los encuentros que año tras año reúnen a los líderes políticos de ambas orillas. Es en esta filosofía en la que se encuadra el objeto de estas reflexiones: las Cumbres Iberoamericanas, como un deseo largamente anhelado de la política exterior española de concretar las aspiraciones y de afianzar los lazos personales que se habían ido fraguando incluso en momentos anteriores a la reinstauración de la democracia en España. Mas, un análisis serio de lo conseguido, de sus logros, de la razón de ser de las mismas, nos lleva a plantearnos si realmente sirven o no para algo; si han dejado de ser las grandes desconocidas; si no nos situamos de nuevo en la retórica que ha caracterizado a la política llevada a cabo en momentos históricos anteriores, etc. Pasemos pues a un breve análisis de su pasado y su presente, para posteriormente poder abrir interrogantes para la discusión y el debate acerca de su futuro.

## Las Cumbres Iberoamericanas y la política exterior española

Las Cumbres Iberoamericanas son, en la actualidad, el principal foro de debate político en el ámbito intergubernamental que se ha abierto entre los países iberoamericanos, expresión última de la idea de Comunidad Iberoamericana de Naciones defendida por España desde que en 1976 se reinstaurara la democracia.<sup>1</sup> Son, asimismo, la concreción de una identidad cultural que, más allá de afinidades lingüísticas, culturales o históricas entre los países iberoamericanos, ha buscado definir elementos que le permitan avanzar hacia la consolidación del proyecto democrático en todo el continente. Según Juan Antonio March, son:

[...] el primer intento serio y continuado desde los procesos de independencia de organizarnos —los países iberoamericanos— de forma solvente y de aparecer ante los ojos del mundo no como un montón de naciones fragmentadas, sino como un conjunto coherente.<sup>2</sup>

En este sentido, la “superación” de los momentos dictatoriales en la región será el primer paso para avanzar en otras realidades, tales como las culturales, económicas, sociales, etc. Utilizando para ello el impulso básico dado por España a través de la nueva realidad y la posición que, como potencia media a nivel mundial y con cierto poder a nivel regional, ocupa en el concierto internacional. Este papel de España

1. Para conocer los antecedentes de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, véase Tomás Lozano Escribano (1993), “La institucionalización de la Comunidad Iberoamericana y algunas de sus posibles funciones en las actuales relaciones internacionales”, en varios autores, *El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del v Centenario*, Cuadernos de Estrategia, núm. 65, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Madrid, pp. 181-184. Véase también sobre el particular el núm. 4 de la revista *América Latina Hoy* de julio de 1992.

2. Juan Antonio March, “¿Para qué sirven las Cumbres Iberoamericanas?”, en *El País*, 14 de noviembre de 1999.

está expresado en las palabras del rey Juan Carlos, quien afirmaba que:

Iberoamérica es para mí, al igual que para la inmensa mayoría de los españoles, algo muy especial que supera ampliamente los intereses políticos o económicos. Yo me siento iberoamericano [...] Para muchos iberoamericanos, España es su prolongación natural en el mundo occidental, y a la recíproca. Ése es el papel que debe jugar España y que debe concretarse en la Comunidad Iberoamericana de Naciones.<sup>3</sup>

Esta idea es compartida por la élite política española, independientemente de su identificación ideológica o, al menos, expresada públicamente de este modo. Habría que preguntarse si no responden dichas declaraciones, al analizar los hechos posteriores, a acciones electorales más que a deseos reales. Es decir, a esas utópicas promesas que no terminan concretándose en una política pública estatal y que ha conllevado la desconfianza hacia los políticos y el desprecio hacia la política con mayúsculas. Expresión última de los rasgos populistas de los cuales tan malos recuerdos tienen algunos de los países de la órbita latinoamericana.

Pero, ¿cuál es el origen mediato de las mismas? Tras numerosas negociaciones y alguna que otra marcha atrás, en 1991 se realiza la primera de estas reuniones en tierras mexicanas, concretamente en Guadalajara,<sup>4</sup> México. Desde entonces, los jefes de gobierno y de Estado de estos países se reúnen anualmente en distintos países iberoamericanos<sup>5</sup> para tratar aquellos temas considerados de interés para

3. *Revista Española de Defensa*, mayo 1992, p. 10.

4. Para un estudio detallado de las aportaciones de España a las dos primeras Cumbres, de México 1991 y Madrid 1992, véase varios Autores, *Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991- Madrid 1992*, Cuadernos de Estrategia, núm. 59, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, Madrid, 1993.

5. Utilizamos la expresión Iberoamérica, por cuanto nos referimos tanto a los países del continente americano como a España y Portugal.

la ciudadanía a la cual representan.<sup>6</sup> El caso español es, junto con Portugal, el país que tiene una presencia desde su comienzo bicéfala en dichas Cumbres, por cuanto a la misma acuden tanto el jefe de Estado como el jefe de gobierno, repartiéndose el tiempo del discurso inaugural y, sobre todo, el protagonismo en las distintas reuniones que durante los días que dura la misma se van celebrando, así como en los medios de comunicación. Algo que suele complicar la importancia real de la presencia de los actores políticos españoles, por cuanto, para aquellos que desconocen el funcionamiento del sistema político español, podría llevar a equiparar el papel del presidente del gobierno con el del jefe de Estado. Recordemos que el papel del rey en la política española es puramente simbólico, aunque tenga entre sus funciones la representación en el exterior de España y otros aspectos relacionados con temas tales como la acreditación de embajadores, la ratificación de los tratados internacionales, la sanción y promulgación de las leyes, etc.<sup>7</sup> En última instancia, el presidente del gobierno es el único que tiene la facultad de comprometer al Estado español o, en su caso, los ministros, internacionalmente. Papel que se vio sobredimensionado desde la llegada al ejecutivo de Felipe González, en 1982, quien convirtió la política exterior en

6. En principio se pensó que la reunión fuera bianual, aunque finalmente se decantaron por una reunión anual de los jefes de Estado y de gobierno, al tiempo que durante el año se reúnen indistintamente los ministros de los distintos departamentos de los países miembros.

7. Según el artículo 62 de la Constitución española del 78, le corresponde al rey la sanción y promulgación de las leyes; convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en las condiciones previstas en la Constitución; convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución; proponer al candidato a presidente del gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución; nombrar y separar a los ministros a propuesta de su presidente; el mando supremo de las Fuerzas Armadas; el Alto Patronazgo de las Reales Acaademias; ejercer el derecho a la gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales; expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros y ser informado de los asuntos del Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del presidente del gobierno.

una de sus principales labores, más allá de lo que podía desprenderse de un análisis de la regulación constitucional de dicho actor. Labor que sobre todo llevó a cabo en el continente latinoamericano. En este sentido, el funcionamiento del sistema político español se ha caracterizado por su tendencia hacia la presidencialización del mismo, por la “superioridad” del Ejecutivo frente al gobierno, entendido este último como órgano colegiado,<sup>8</sup> donde el presidente actúa sobre ellos como algo más que un *primus inter pares* al presidir los consejos de ministros.<sup>9</sup> Ello ha dado lugar a que algunos autores hayan calificado al ejecutivo español como semipresidencialista; otros llegarían más lejos al decir que se encuentran frente a un sistema presidencialista o, en palabras de Nohlen, un parlamentarismo corregido.<sup>10</sup>

Aunque lo anterior no nos puede llevar a dejar de señalar, como posteriormente se volverá a mencionar, la importancia simbólica que tiene la presencia del monarca español en las mismas. América Latina siempre ha sido un objetivo central de la labor del rey Juan Carlos. En este sentido, el primer viaje oficial que el rey realizó cuando fue nombrado monarca, fue a un país de América Latina, concretamente a República Dominicana.<sup>11</sup>

8. Así se desprende del artículo 97 de la Constitución, donde se afirma que el “Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

9. Según Sartori, la mejor denominación es *primero entre desiguales*. Siendo esto tanto en los casos del Reino Unido y de España, donde el primer ministro está un escalón por encima de su consejo de ministros y le permite no estar cautivo de las responsabilidades colectivas. Sartori, Giovanni, “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, en J. J. Linz y Valenzuela (eds), *The failure of presidential Democracy. Comparative perspective*, vol I, Baltimore-Londres, The John Hopkins University Press, 1994.

10. Nohlen, D., “Presidencialismo versus parlamentarismo”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, octubre-diciembre, pp. 43-54, 1991.

11. La primera visita que realiza a este país, junto a Estados Unidos, tuvo lugar el 31 de mayo de 1976. Cuatro meses después realizaría otro viaje a América Latina, concretamente a Colombia, Venezuela y de nuevo a República Dominicana. Con ello rompió el personal alejamiento que el general Franco había tenido con

No es baladí que la primera de estas reuniones se celebrara en tierras americanas, por cuanto, de este modo se buscaba superar el recelo que para muchos dirigentes iberoamericanos y para su población, suponía la conmemoración o la celebración del V Centenario por España en 1992. Pero, además, se ponían sobre el tapete los intereses políticos y personales de los dos países que querían encarnar el liderazgo político en la región: México y España. El primero de estos, intentando aparecer como el elemento de enlace con los intereses norteamericanos y cabeza visible del centro y sur del continente americano. En el caso español, como ejemplificación práctica de la superación de aquella retórica que suponía la utilización de Iberoamérica como política de sustitución durante el franquismo en el ámbito exterior, y secundariamente, pero no por ello menos importante, buscando superar la desconfianza que la entrada en la Comunidad Económica Europea, actual Unión Europea, había producido en los países iberoamericanos del otro lado del Atlántico. Había que demostrar mediante acciones concretas, que la firma de adhesión no iba a suponer el abandono de los intereses iberoamericanos, tanto en relación con las acciones del gobierno español, como indirectamente, con las de la “Organización Internacional” de la cual pasaba a ser miembro de pleno derecho. Al contrario, porque este factor podía ayudar a potenciar determinadas ayudas y medidas de cooperación inexistentes hasta el momento,<sup>12</sup> como así fue, existiendo diversos ejemplos de esas actuaciones del

este continente, el cual había estado impregnado de retórica. Del mismo modo, el príncipe de Asturias realizó su primera visita oficial como tal a Argentina, en 1991, seguida de Uruguay y México. Continuando de este modo la tónica impuesta por su padre.

12. Felipe González, en una entrevista que se le realizó con motivo de la celebración de la II Cumbre Iberoamericana en España, afirmó que “Nosotros estamos defendiendo sistemáticamente, los intereses de América Latina cuando discutimos en la Comunidad. ¿Qué recibimos nosotros? El plus que España añade, desde el punto de vista de la consideración política, a lo que puede ser exactamente sus datos económicos, demográficos, etc.” (*El País*, 23 de julio de 1992).

gobierno español, por ejemplo, la inclusión en las ayudas que reciben los llamados países ACP de algunos países latinoamericanos. Para Felipe González, las Cumbres Iberoamericanas tenían objetivos muy ambiciosos:

[...] pretendían ser el lugar de encuentro e intercambio entre países con una misma identidad histórica. Supuso crear un espacio enorme para el diálogo político y sentar las bases de una cooperación más fluida [...] Aunque, en la actualidad se ha desvirtuado mucho su sentido inicial y se han convertido en encuentro formales con declaraciones formales.<sup>13</sup>

Su puesta en marcha no fue fácil. El principal obstáculo que tuvo que enfrentar este foro, guarda estrecha relación con los países miembros del mismo. Y ello, debido a la complejidad y fragmentación que hoy en día tienen las relaciones internacionales, fundamentalmente, debido a los múltiples compromisos contraídos por los Estados en el contexto internacional. Como afirma Manuel Alcántara, ello deviene de:

[...] relaciones marcadas por la geografía o por intereses comerciales tradicionales, bien por la búsqueda de alternativas a mercados cautivos o a restricciones provenientes de relaciones de tipo unidireccional.<sup>14</sup>

Por una parte, habría de tenerse en cuenta que a este foro no pertenece EU, el cual arregla sus controversias y discute todos los temas relacionados con esta zona geográfica en las llamadas Cumbres de las Américas, a las cuales, no asisten ni España ni Portugal. Y ello cuando no toma las decisiones unilateralmente, que suele ser en la mayor parte de los casos e incluso en los momentos actuales, sin tener ni

13. Cuestionario realizado a Felipe González por la autora del artículo, julio 2000.

14. Alcántara, Manuel, "Las Conferencias Iberoamericanas de jefes de Estado y de gobierno. El marco internacional. Sus elementos y el significado de su acción política", en varios autores, 1993, pp. 107-125.



siquiera en cuenta la opinión de Naciones Unidas. Pero es que, además, estos dos últimos países al ser miembros tanto de las Cumbres Iberoamericanas como de la UE, se encuentran con la paradoja de que existen determinadas acciones que no pueden emprender si no es teniendo en cuenta las decisiones de los demás países europeos.<sup>15</sup> Lo cual, llega a coartar en determinados momentos la libertad de acción tanto del gobierno español como del portugués, sobre todo, en aquellos temas que tratan aspectos de integración dentro de la UE. Pero, además, es que los demás países que integran las Cumbres también han tendido en estos años a formar entre sí grupos más reducidos. Los cuales defienden, sobre todo, intereses económicos, dando lugar a organizaciones tales como el Mercosur, el Mercado Común Centroamericano o NAFTA, por citar algunos. Y, además, no hay que olvidar las reuniones que se celebran entre los países de la UE y los latinoamericanos en su conjunto y los encuentros bilaterales entre ellos. De ahí, que si se analizara lo conseguido en función de las acciones emprendidas como concreciones reales de estas reuniones, consideramos que el resultado sería realmente paupérrimo excepto, por ejemplo, en cuestiones de educación y cultural donde los logros han sido la puesta en marcha de algunos programas de cooperación e intercambio estudiantil, siendo uno de sus ejemplos el Programa Intercampus de intercambio de estudiantes y profesores de ambas orillas del Atlántico o el Programa Mutis para la realización de estudios de postgrado. Del mismo modo, se han podido ver avances en el tema de las

15. Sobre este particular, Manuel Alcántara exponía que la actuación española y portuguesa se ve condicionada en el ámbito exterior por "sus compromisos comunitarios. El esquema de integración en el que se vieron inmersos, concita la novedad de recoger en su seno a dos órganos decisorios de alcance y características diferentes: la Comisión que se presenta bajo el signo de la estabilidad y el Consejo que debido a su composición y fluctuación, muestra un elevado grado de inestabilidad que afecta a la hora de establecer sus objetivos prioritarios y en el momento del diseño de sus decisiones políticas" (Alcántara, Manuel, op. cit, 1993, p. 113).

telecomunicaciones y en la sociedad de la información y la comunicación.

Aun así, consideramos que lo que no habría nunca que olvidar, es que lo realmente interesante de estas reuniones, es la posibilidad de intercambio de opiniones y experiencias, la apertura del diálogo entre los gobiernos de los distintos países que las conforman, aunque siempre existan excepciones de esta falta de comunicación. En cierto modo, se podría objetar que todo queda en “papel mojado” porque no se entiende el enorme número de declaraciones y los pocos resultados, considerando estos últimos como políticas públicas estatales, como los outputs del proceso. Y, sino, que se lo pregunten a la sociedad civil... o a los emigrantes... o a los indígenas... que tanta esperanzas pusieron en esas declaraciones finales a las que tanta importancia se les da en los momentos de clausura de las Cumbres. Eso sí, se ha avanzado en la puesta en marcha de distintas estructuras orgánicas y administrativas que permitan continuar durante todo el año las decisiones que toman carta de naturaleza los días que duran las Cumbres y coordinar las acciones de los distintos países, tanto en cuanto a la de sus gobiernos y administraciones, como a la de otros organismos y entidades que lo conforman.

En relación con la presencia española, las Cumbres Iberoamericanas han posibilitado y apoyado la proyección internacional de los actores que intervienen en ella, sobre todo, en América Latina. En este sentido, fue en estas reuniones donde González institucionalizó no sólo la mencionada vieja idea de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, sino sus propios deseos de proyectarse más allá de la política doméstica española. Buscando con ello la legitimidad internacional del gobierno español que tanto se perseguía durante la época franquista. Por ello, incluso hubo momentos en los que debido a la situación interna por la que atravesaba España, abandona los contactos personales a través de su presencia en América Latina, en

viajes oficiales o personales, y mantiene como único punto de contacto o referencia en Latinoamérica, la presencia en las Cumbres. Punto y aparte, sería la presencia de Aznar en las mismas y el efecto que ha tenido algunas de las acciones emprendidas por el gobierno español hacia algunos países de la zona en los últimos años. O tal vez habría que decir inacciones o abandonos, como en el caso cubano.

No hay que olvidar que González desempeñó un papel destacado en la región centroamericana en relación con los procesos democráticos y de paz en Nicaragua y en El Salvador, y que mantenía contactos personales con líderes políticos tales como Carlos Andrés Pérez u Omar Torrijos, por citar algunos. Contactos que antecedían a su llegada al gobierno y que no hicieron sino potenciar su presencia como líder político indiscutido en la zona e, incluso, en algunos momentos, como interlocutor con el gobierno norteamericano. Presencia que era percibida por la población de estas zonas y, sobre todo, por sus dirigentes, los cuales tenían gran estima del liderazgo político del jefe del ejecutivo español. Cosa que no se puede afirmar sobre Aznar. El cual, no sólo rompió a su llegada a la Moncloa con algunas de las directrices de la política española durante los primeros años de andadura democrática, como fue el caso de la ya mencionada Cuba, sino que se convirtió en el gran desconocido en el continente. Queremos entender que sus últimas acciones en el escenario internacional, a contracorriente de la postura adoptada por la mayor parte de los países latinoamericanos, no ha querido ser el mecanismo utilizado para darse a conocer. En caso afirmativo, pensamos que la política exterior española, y por ende, las acciones de su presidente están errando su camino. Volveremos sobre ello al finalizar el trabajo.

Estas reuniones, por tanto, se han convertido en el único momento en el cual todos los máximos dirigentes iberoamericanos tienen la posibilidad de intercambiar opiniones o

al menos de expresarlas. Pensamos que no es reiterativo expresar esta idea, de nuevo, por cuanto la comunicación siempre ha sido la mejor arma de disuasión y negociación, aunque a algunos últimamente se les haya olvidado. De ahí, que sus máximos logros vengan precisamente en la reafirmación de la trascendencia que tienen los contactos personales, en las relaciones entre líderes políticos al más alto nivel. Aunque algunos de sus participantes se reiteren en sus apariciones, más allá de lo considerado pertinente para un régimen calificado de democrático. Tal y como fue el caso de Carlos Menem, Fernando Enrique Cardoso o Alberto Fujimori en su momento, y lo es en la actualidad, Fidel Castro, entre otros.

Así, el aspecto simbólico se ha convertido en las Cumbres Iberoamericanas, al menos en sus primeros momentos, en el tema que mayor atención ha acaparado. Con quién, por cuánto tiempo y en qué condiciones tenían contacto los líderes políticos iberoamericanos, les restaba protagonismo al contenido material de los aspectos tratados. Incluso, los aspectos puramente simbólicos o protocolarios, ocupaban mayor interés que las decisiones adoptadas, las cuales pocas veces tienen repercusión en los medios de comunicación y en la mayor parte de las veces pasan desapercibidas por la opinión pública. “Las reuniones en la Cumbre tal vez no contribuyan a diseñar y poner en práctica políticas comunes, pero facilitan la generación de bases informativas y de enfoques comunes”.<sup>16</sup> Además, no hay que olvidar, que tal y como se ha configurado el funcionamiento de las mismas, con las reuniones paralelas y a lo largo del año de los ministros u otros responsables políticos, no es en la Cumbre en sí donde se adoptan las decisiones ni donde se redactan los documentos oficiales, si no únicamente donde se formalizan los mismos.

16. Diario *El País*, 14 de noviembre de 1999; Debate “¿Para qué sirven las Cumbres?”, Jorge García Castañeda, *Una región atomizada*.

Las Cumbres, tanto las realizadas durante los gobiernos socialista como en los gobiernos del Partido Popular, son el mejor ejemplo de cómo evoluciona y se manifiesta la realidad iberoamericana, por cuanto, muestran al resto de la comunidad de la que forman parte, además de los juegos de poderes que se dan en cada uno de los países asistentes y entre éstos, los temas más candentes de la actualidad nacional e internacional. Así, la asistencia o no de determinados presidentes iberoamericanos a estas reuniones, son el más claro síntoma de si el pulso de la democracia en sus países, en caso de que exista algo más que una declaración formal democrática, se mueve a buen ritmo o no.<sup>17</sup> Entendiendo por éste, la existencia de libertad de prensa, de reunión, de expresión, defensa de los derechos humanos, etc. No por menos, en la Declaración de Guadalajara, documento final de la primera Cumbre Iberoamericana, se afirmaba que la Comunidad se asentaba en:

[...] la democracia, en el respeto a los derechos humanos y en las libertades fundamentales. Reafirmandose 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.<sup>18</sup>

En este sentido, España nunca ha faltado a su cita, ni en la figura de su presidente del gobierno, ya fuera Felipe González o José María Aznar, ni en la del jefe del Estado. Así como nunca se ha negado a mantener contactos con los distintos líderes políticos asistentes, fuera cual fuera su

17. Por ejemplo, a la Cumbre de La Habana, Cuba, no asistieron varios presidentes: los de Chile y Argentina como protesta por las acciones del magistrado español en el proceso contra el general Pinochet y los de Nicaragua, Costa Rica y El Salvador, como medida de protesta hacia el régimen cubano, al cual consideran totalitario.

18. Declaración de Guadalajara, Párrafo I, *Primera Cumbre Iberoamericana*, Guadalajara, México, 1991; Documentación de la Oficina de Información Diplomática, vol. II, Ministerio de AAEE, Madrid.

signo político o ideológico y las relaciones que se mantuvieron con sus países. Cuyos mejores exponentes fueron los contactos que se mantuvieron con Fidel Castro en todas y cada una de las reuniones celebradas o con la presidenta de Nicaragua, Violeta Barrios de Chamorro, cuando el partido que encabezaba, la UNO, ganó limpiamente las elecciones presidenciales frente al FSLN en 1991. Por cuanto, en este caso, González había apoyado incondicionalmente al Frente Sandinista tanto en los momentos del proceso revolucionario como, sobre todo, en los años en que estuvieron dirigiendo los destinos de los nicaragüenses. Y ello, a pesar de las distancias que los últimos momentos del mismo se produjeron por el distanciamiento de los sandinistas de sus postulados iniciales.

Uno de los casos más llamativos de la importancia simbólica de estas reuniones y de la trascendencia que tienen, fue la presencia del rey Juan Carlos, en la Cumbre Iberoamericana celebrada en La Habana, Cuba, en 1999. Puesto que la Casa Real siempre había puesto como requisito para realizar una visita de Estado, la “condición” de democracia de los países de destino. De ahí que aún no hubieran visitado la isla caribeña, posponiéndose incluso un viaje programado para esa primavera, al condenar el régimen castrista a cuatro disidentes. Año tras año se había ido distanciando en el tiempo una visita anunciada, pero que nunca llegaba a concretarse. La razón de fondo era el deseo de los monarcas españoles de no favorecer con la misma las faltas de libertades y los atentados contra los derechos humanos del régimen castrista,<sup>19</sup> es decir, no dar la imagen al exterior de que esta visita era un apoyo y una aceptación del sistema político cubano. Lo cual no había sido obstáculo para que en anteriores ocasiones hubiera habido contacto con el líder cubano. Finalmente, el viaje tuvo ocasión de

19. Tal y como había ocurrido con la visita de Su Santidad el Papa a la isla, la cual tuvo lugar tan sólo unos meses antes que la de los monarcas españoles.

celebrarse con la excusa de la Cumbre, pues Juan Carlos nunca había faltado a ninguna de estas desde que habían comenzado a funcionar en 1991. Pero el viaje, intentó ser vendido por el régimen castrista como una visita oficial, aunque desde fuentes gubernamentales españolas siempre se transmitió la idea de que este viaje no constituía tal visita de Estado, sino un viaje del rey en el marco de un Encuentro Presidencial iberoamericano.<sup>20</sup> Y aunque la cordialidad marcó el tono de los encuentros, tanto “oficiales”, como “no oficiales”, el rey en la cena de bienvenida que Fidel Castro ofreció a los mandatarios iberoamericanos, hizo una llamada de advertencia al régimen castrista al afirmar que:

[...] sólo con una auténtica democracia, con la plena garantía de las libertades y en el escrupuloso respeto de los derechos humanos por parte de todos nosotros podrán nuestros pueblos enfrentar con éxito los desafíos del siglo XXI.<sup>21</sup>

Un análisis de prensa de esos días nos muestra decisiones y acciones tan importantes para el futuro de los países de la Comunidad, como el regalo de Castro de una foto de los padres del rey a éste, o la salida de protocolo de Aznar al quitarse la chaqueta en la visita a La Habana vieja.

Para Celestino del Arenal, la idea de “comunidad entre los pueblos americanos de habla hispana y el pueblo español debe continuar siendo una constante de la política exterior de España”.<sup>22</sup> Puesto que sin ella no se podrían explicar

20. Sobre todas las controversias que surgieron por el viaje, de la que la prensa de aquellos días da buena cuenta, Fidel Castro afirmó que “en ninguna visita oficial, donde hay mucho protocolo y mucha ceremonia, se disfruta de una visita del rey como yo disfruté de esta visita, y no porque fuera oficial, sino porque era humana, que es lo que importa. Y tengo sentimientos y la convicción de que él tiene sentimientos amistosos y de simpatía hacia Cuba”, (*El País*, 18 de noviembre de 1999).

21. *El País*, 17 de noviembre de 1999.

22. Arenal, Celestino del, “El futuro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la política exterior de España”, en *América Latina Hoy*, Segunda Época, núm. 4, julio 1992, p. 19.

determinadas acciones emprendidas por el gobierno español en la política internacional e indirectamente, el futuro de España en el mundo. América Latina deja de ser tras la institucionalización de este foro, un complemento de los ejes atlántico, europeo y mediterráneo en la política exterior de española, para pasar a ser una prioridad para el gobierno español. Claro ejemplo de que esta idea era en sus comienzos una idea del gobierno popular, fue el Informe de la Ponencia “La Comunidad Iberoamericana de Naciones: su consolidación a través de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno”, aprobado el 20 de abril de 1998, por la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado. En ésta, la conclusión es la que sigue:

[...] hoy es posible hablar ya de la conformación de un espacio propiamente iberoamericano en el contexto del orden internacional, y este espacio ha ido tomando forma en torno a una definición específica de la cooperación en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones [...] ¿Pretendemos que las Cumbres sigan desempeñando su actual función de lugar de encuentro de los mandatarios iberoamericanos, una función importante, pero de ambiciones limitadas, o aspiramos, además, a transformarlas en una entidad permanente que vertebré la acción política iberoamericana en el marco del nuevo orden mundial? [...] ¿Qué contenido se puede atribuir a una comunidad que comparte muchas cosas, pero que no es una organización para la defensa, pues se escinde en escenarios geopolíticos diversos; que encuentra límites inevitables a los intercambios económicos, pues forma parte de dos continentes distintos; que tampoco puede constituir una especie de Commonwealth, pues sus miembros ostentan tradicionalmente soberanías bien diferenciadas y que, además, albergaba ya previamente una tupida red de relaciones bilaterales entre sus componentes?<sup>23</sup>

---

23. Fraga, Luis, “Cumbres Iberoamericanas”, en *Política Exterior*, núm. 64, julio-agosto 1998, p. 151.



Ésta es la gran pregunta que se deberá responder si se quiere que la misma deje de ser sólo el lugar pintoresco donde los presidentes iberoamericanos se reúnen anualmente y sus mujeres pasean, para que pase a conformarse en un foro de decisión de cara al siglo XXI.

Más allá de esto, habría que preguntarse si realmente el gobierno de Aznar ha mantenido estos ejes en su actual política. Tras los últimos sucesos del conflicto iraquí y de la postura del gobierno popular, muchas de las posibles ideas que antes barajábamos han podido caer en el olvido, o al menos, en la incertidumbre. Ciertamente es que Aznar y su gobierno tuvieron algunos problemas, e incluso algunos recelos con algunos países de la zona a su llegada a la presidencia. Pero si algo caracteriza a la política exterior de un Estado es su continuismo frente a los grandes cambios de la sociedad internacional. De ahí que asombre el incondicional apoyo del gobierno popular a los postulados norteamericanos. No sólo se ha puesto en peligro la tradicional neutralidad española en conflictos internacionales donde no se contara con el apoyo y la legitimidad otorgada por las resoluciones de las Naciones Unidas, sino que también pueden peligrar algunos de los principales pilares de la política exterior española, como es el caso de las relaciones con América Latina o con los países árabes. Sería objeto de otro trabajo profundizar en las razones últimas de estas acciones y decisiones, pero abre un interesante marco de trabajo de cara a la próxima Cumbre Iberoamericana y a los contactos personales que en la misma se produzcan. No por menos, incluso los pilares de la Unión Europea se han puesto en entredicho y en estos momentos no se sabe a ciencia cierta hacia dónde pueden avanzar. Somos consecuentes con que las decisiones que llevan a la población a decantar su voto en unas elecciones municipales, no son las mismas que las generales, pero la importancia de la movilización española en estos momentos, el cinismo del gobierno, la falta de democracia interna del

Partido Popular y un largo etcétera, lleva a pensar que la población española muestre su malestar en los comicios.

### Las Cumbres y el futuro: ¿lo tienen?

La mayor parte de los países de América Latina están pasando una época de recesión que ha desembocado en unos niveles de pobreza y de desigualdad como no habían existido antes. Las economías de Ecuador, Nicaragua, Guatemala, Argentina, etc., están sumidas en una crisis sin precedentes, que ha llevado a que se vuelvan a escuchar los sables en algunos países, al sonido insistente de las cacerolas en las calles, a la salida desesperada hacia ninguna parte, en una palabra al miedo al futuro. Todo ello agravado por el nuevo escenario internacional que se abrió tras el 11 de septiembre y que se ha visto agravado tras los recientes acontecimientos en Irak. Y no quiero con esto que la impresión que se transmite sea de un pesimismo abocado a un callejón sin salida, por cuanto sigo creyendo en las posibilidades de la gente; en la fuerza de pueblos que han superado represión, odio y desapariciones; en las nuevas alternativas que surgen en foros como Porto Alegre; en reflexiones teóricas, pensamientos e ideas que no reproduzcan los esquemas anteriores; en la fuerza que frente a la guerra han alcanzado los movimientos sociales y la sociedad civil, etc. Y ello, a pesar de los oídos sordos de algunos gobiernos en los últimos meses.

Pero entonces, ante este panorama ¿qué futuro tienen las Cumbres Iberoamericanas? ¿Se puede seguir vendiendo declaraciones vacías a la población? ¿Cuál es el papel de España en este nuevo escenario? ¿Hacia dónde camina la política exterior del Partido Popular en América Latina? Considero que sería más acertado emplear el dinero que se gasta en montar una Cumbre en otros menesteres sociales, sobre todo, cuando, por ejemplo, debido a los problemas con las cosechas del café en Centroamérica y del precio que ha

adquirido en el mercado este producto, en estos últimos años se han muerto tantos niños de hambre e inanición. Pero, esta utopía, podría llevarme a situarme en la sintonía de los antiglobalización, a dejarme de reflexiones ante un papel, y movilizarme por un mundo más justo. Y no es el fin de un trabajo como el que presento aquí. Los pensadores y teóricos sociales tenemos el compromiso de ofrecer foros de debates y reflexiones para avanzar, no simplemente en soñar.

Por eso, este documento no tiene unas conclusiones finales, ni un punto y a parte, sino muchos interrogantes, demasiados vacíos y muchos puntos y seguidos. Si estos encuentros no sirven para intentar cambiar el mundo, a veces, el hecho de describirlo y darlo a conocer, deja de tener sentido. A pesar de ello, y volviendo a la realidad, España deberá tener muy claro cuál es su papel en la sociedad internacional y las posibilidades de mover ficha que tiene como potencia media. Los acuerdos que se alcancen tendrán que tener una base sólida y, sobre todo, unos objetivos bien definidos. En todo ello, los avances que se logren dentro de la UE con la PESC serán determinantes, así como los efectos de la posible ampliación de ésta, con la problemática ya referida del futuro de la Unión Europea tras los sucesos de estos meses. Y teniendo muy presente el afianzar esas relaciones especiales que siempre ha tenido con América Latina. Sobre todo, si aspira a seguir siendo algo más que un puente entre ambos continentes, moneda de canje tan utilizada por nuestro país en otros momentos de la historia. Tal vez es el momento de revisar la ley de extranjería que tantos problemas está dando lugar con los ciudadanos de algunos países latinoamericanos. Para todo ello, la política exterior que se realice hacia Estados Unidos, o bajo la supervisión de Estados Unidos, será decisiva. En caso contrario, la sombra norteamericana seguirá sobrevolando las Cumbres Iberoamericanas y tal vez haya que realizar estas con otros actores. En este momento, consideramos que España

también forma parte del patio trasero del gobierno norteamericano y, no tanto, como el actual Ejecutivo español nos quiere transmitir es una relación de igualdad entre ambos países. El tiempo pondrá a cada uno en su lugar. ☹

## Bibliografía

### *Recursos de Internet*

- \* <http://www.elpais.es>
- \* <http://ww.elmundo.es>
- \* <http://www.abc.es>
- \* <http://www.oei.es/cumbres.htm>
- \* <http://www.casaamerica.es>
- \* <http://www.mae.es>
- \* <http://www.oid.es>
- \* <http://www.psoe.es>
- \* <http://www.pp.es>
- \* <http://www.la-moncloa.es>
- \* <http://www.cidob.es>

### *Artículos científicos*

- Aldecoa, F. y Nájera, A. C., “España en las relaciones de la Comunidad Europea con América Latina”, en *Afers Internacionals*, núm. 10, 1986, pp. 121-125.
- Arenal, C. del, “Cambio y autonomía en la política iberoamericana de España”, en *Leviatán*, núm. 39, II época, 1990, pp. 33-48.
- , “El futuro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la política exterior de España”, en *América Latina Hoy*, núm. 4, II época, julio, 1992, pp. 17-26.
- , “Balance y perspectivas de 4 Cumbres Iberoamericanas”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 89, julio-septiembre, 1995, pp. 35-80.
- Lohlé, J. P., “De Guadalajara a Madrid: desarrollo y perspectivas de la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno”, en *Revista América Latina Hoy*, julio, núm. 4, 1992, pp. 31-34.

- Montobbio, M., "El camino de la bicicleta. Reflexiones sobre el sentido, logros y retos de las Cumbres Iberoamericanas", en *Afers Internacionals*, núms. 51-52, Miscelánea, artículo en Internet: <http://www.cidob.es/castellano/Publicaciones/Afers/51-52.html>
- Nohlen D., "Presidencialismo versus parlamentarismo", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, octubre/ diciembre, 1991, pp. 43-54.
- Pabón Tarantino, E., "La integración latinoamericana y la Conferencia Iberoamericana de Naciones", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 82, octubre-diciembre, 1993, pp. 273-331.
- Samper Pizarro, E., "La Cumbre Iberoamericana: oportunidad para qué y para quién", en *América Latina Hoy*, II época, núm. 4, julio, 1992, pp. 27-30.
- Silva-Herzog, J., "Guadalajara y Madrid. Por una Comunidad Iberoamericana de Naciones", en *América Latina Hoy*, núm. 4, julio, 1992, pp. 69-70.
- Valdés, J. G., "Ideas e intereses: el proyecto de Comunidad Iberoamericana de Naciones", en *América Latina Hoy*, núm. 4, julio, 1992, pp. 35-38.

#### Libros

- Alcántara, M. y A. Martínez (eds), *Política y gobierno en España* Tirant lo Blanch, Colección Ciencia Política, Valencia, 2001.
- Arenal, C. del, *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense, 1984.
- , *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense, 1992.
- Avelés, J., y R. Pardo, *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED/Biblioteca Nueva, 1999.
- Calduch Cervera, R. (coord.), *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid, Ediciones de las Ciencias Sociales, 1994.

- , *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Colección de Información y comunicación, 1993.
- Galvani, V., *El Rey y la Comunidad Iberoamericana. La filosofía y las tesis del iberoamericanismo de España en el reinado de Juan Carlos I*, Madrid: CIPIE, 1987.
- Marías, J., *La Corona y la Comunidad Hispánica de Naciones*, Madrid, Asociación Francisco López Gomara, 1992.
- Mesa, R., *La nueva sociedad internacional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- Morales Lezcano, V., *España, de pequeña potencia a potencia media. Un ensayo sobre el dilema de su proyección exterior*, Madrid, UNED/Aula Abierta, 1991.
- Morán, F., *España en su sitio*, Barcelona, Plaza y Janés-Cambio 16, 1990.
- Murillo Ferrol, F., “Reflexiones sobre el pasado y su inevitable manipulación”, discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1997.
- Nohlen, D., y M. Fernández, (edit.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1998.
- Pereira J. C., y A. Cervantes, *Relaciones diplomáticas entre España y América*, Madrid, Colección Mapre 1492, 1992.
- Powell, Ch., *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España* (Premio Así Fue 2001), Barcelona, Plaza y Janés, 2001.
- Prego, V., *Presidentes. Veinticinco años de historia narrada por los cuatro jefes de gobierno de la democracia* (Premio Así Fue 2000), Barcelona, Plaza y Janés, 2000.
- Roitman, M., *La política del PSOE en América Latina*, Madrid, Revoluciones, 1985.

- Rupérez, J., "Continuidad y cambio en la política exterior española", en *INCIPE*, núm. 10, Madrid, 1996.
- Stoessinger, J. G., *El poderío de las naciones. Política mundial de nuestro tiempo*, México, Gernika, 1994 (tercera edición).
- Tusell, J. J. Avilés, y R. Pardo (eds), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED/Biblioteca Nueva, 2000.
- Varios autores, *Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia, núm. 59. Madrid, Ministerio de Defensa, 1992.
- , *El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia, núm. 65, Madrid, Ministerio de Defensa, 1993.
- , *El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia, núm. 74. Madrid, Ministerio de Defensa, 1995.
- , *Estrategia y futuro: la paz y la seguridad en la Comunidad Iberoamericana*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia, núm. 86. Madrid, Ministerio de Defensa, 1996.
- , *Balance de las primeras Cumbres Iberoamericanas*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuadernos de Estrategia, núm. 92. Madrid: Ministerio de Defensa, 1997.
- Vilanova, P., *El sistema político y la política exterior: el ciclo formal*, Institut de Ciències Politiques y Socials, Working Paper núm. 94, Barcelona, 1994.



Yáñez-Barnuevo, J. A. y A. Viñas, “Diez años de política exterior del gobierno socialista (1982-1992)”, en Félix Tezanos, J. y A. Guerra, *La década del cambio*, Madrid, Sistema, 1992, pp. 85-135.