

CUMBRES IBEROAMERICANAS: FIN DE CICLO

Celestino del Arenal

Catedrático Emérito de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense

Excmo. Sr. Rector Magnífico, autoridades académicas, compañeros y compañeras, amigos y amigas,

Constituye para mi un gran honor que la Universidad Rey Juan Carlos haya acordado mi Investidura como Doctor Honoris Causa. Para un académico que ha dedicado su vida a la docencia y la investigación no puede haber mejor colofón a su carrera, que todavía no ha acabado, que un acto de esta naturaleza por parte de una Universidad tan prestigiosa como la Rey Juan Carlos.

Muchas gracias Rector por este acto, que me llena de orgullo y satisfacción.

Muchas gracias, igualmente, al Doctor Castor Díaz Barrado por la *Laudatio* con la que me ha presentado, al Departamento de Derecho Público II, que me propuso como Doctor Honoris Causa, y al Consejo de Gobierno de esta Universidad que acordó por unanimidad otorgarme este grado.

Una Universidad, la Rey Juan Carlos, a la que no soy ajeno, pues vengo colaborando con la misma desde hace tiempo, a través del Centro de Estudios de Iberoamérica, que dirige el Doctor Castor Díaz Barrado, y de la “Revista Electrónica Iberoamericana”, de cuyo Consejo Científico soy miembro.

No puede extrañar, por lo tanto, que en línea con los temas que han sido objeto de mi colaboración con el Centro de Estudios de Iberoamérica de esta Universidad, mi discurso de investidura verse sobre una cuestión directamente relacionada con una de las líneas de trabajo más características de este Centro, cual es el tema de las Cumbres Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y, más en concreto, el difícil y problemático momento que están viviendo en los últimos años.

Un tema, por otro lado, de especial interés e importancia para los intereses de España en América Latina y el Caribe y, con ello, para el protagonismo y proyección de España en Europa y en el mundo, al que nuestros

gobernantes deben prestar una mayor y especial atención, si no quieren que la política exterior de España continúe en fase menguante.

Las Cumbres Iberoamericanas se enfrentan hoy a una problemática y a unos retos complejos, que difícilmente van a ser capaces de afrontar con éxito en un futuro próximo. Ello es consecuencia, por un lado, de los importantes cambios que han experimentado los escenarios latinoamericano e ibérico y el entorno mundial y, por otro, de la particular dinámica que tradicionalmente ha caracterizado a los procesos de cooperación y integración latinoamericanos.

Más allá del proceso de debilitamiento y pérdida de interés para los países latinoamericanos que en los últimos años han venido experimentado las Cumbres Iberoamericanas, a lo que nos referiremos más adelante, en estos momentos, a la vista de lo ocurrido en las últimas Cumbres celebradas y de las posiciones mantenidas en las mismas por una parte significativa de los mandatarios latinoamericanos, claramente reticentes, cuando no contrarios, al desarrollo y consolidación de las Cumbres Iberoamericanas, me atrevo a afirmar que ha finalizado el ciclo marcadamente político-diplomático, de alto nivel político y relativo éxito, que se inició en 1991, con la celebración de la I Cumbre en Guadalajara (México) y llegó, ya con importantes problemas, hasta la Cumbre de Cádiz de 2012.

Un largo ciclo que, con relativo éxito, importantes altibajos y en ocasiones fuertes tensiones, consiguió poner en pie un foro de diálogo y concertación política al más alto nivel, además de un foro de cooperación multilateral iberoamericano, representativos de la existencia de una Comunidad Iberoamericana de Naciones, que pretendía afirmar su peso y protagonismo internacional.

Las Cumbres Iberoamericanas constituyeron a lo largo de la década de los años noventa del siglo XX y principios de la primera década del siglo XXI un referente importante en el escenario latinoamericano, facilitando el protagonismo político de España en América Latina y el Caribe y, no lo olvidemos, del conjunto de los países iberoamericanos en el mundo, reforzando el peso de España en la Unión Europea (UE) e impulsando su proyección internacional.

El ciclo que ahora se inicia, por el contrario, es el de unas Cumbres que han perdido su condición de foro de diálogo y concertación política al más alto nivel, y que han pasado a transformarse, en el mejor de los casos, en un simple mecanismo de cooperación multilateral iberoamericana.

Con ello se han perdido una parte importante de las señas de identidad que habían caracterizado las Cumbres. Se está produciendo en las mismas un cambio radical, por lo tanto, en cuanto a su alcance, sentido y protagonismo internacional, que, como es lógico, tiene importantes consecuencias para la política exterior de España, principal impulsora de las Cumbres, para los propios países iberoamericanos en su conjunto y, por supuesto, para el futuro de las propias Cumbres y de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Las razones explicativas de este cambio de ciclo las apuntábamos al principio.

La más importante es la que hace referencia al contexto en el que se desenvuelven América Latina y Europa a principios del siglo XXI. Un contexto muy diferente al escenario de los años ochenta y noventa del siglo XX en el que la política iberoamericana de España se afirmó y desarrollo con fuerza, mejoró notablemente la imagen y el prestigio de España en América Latina y en el mundo y se pusieron en marcha con pleno éxito las Cumbres Iberoamericanas. La puesta en pie de las Cumbres, en 1991, constituyó, sin lugar a dudas, junto con el ingreso en las Comunidades Europeas en 1986, uno de los éxitos más significativos de la política exterior española, que inició su andadura en 1976.

Si en la década de los noventa, en el marco de un escenario internacional caracterizado por el final de la Guerra Fría y la bipolaridad y el asentamiento de la democracia en América Latina, las Cumbres tuvieron un cierto interés para los países latinoamericanos, que veían en las mismas un foro útil para la gestión en común de determinados intereses políticos, económicos, sociales y culturales y para la mejora de las relaciones entre América Latina y la UE, hoy ese interés se ha reducido en general de forma considerable. Toda una serie de importantes cambios han conformado unos escenarios latinoamericano e ibérico, mucho más complejos, problemáticos y difíciles para la dinámica de las Cumbres y para España, que difícilmente van a cambiar a corto y medio plazo.

En términos concretos, las principales nuevas realidades, a las que se enfrentan las Cumbres, todas íntimamente interrelacionadas y sin ánimo de exhaustividad alguno, que están en la base de esta cambio de ciclo, son las siguientes:

En relación al escenario latinoamericano, en primer lugar, nos encontramos con una América Latina marcadamente heterogénea y fragmentada en lo político y económico, que dificulta el que los países latinoamericanos

concierten sus posiciones y actuaciones. Es una heterogeneidad que viene de hace tiempo y que también hace tiempo está incidiendo negativamente en la dinámica de las Cumbres.

Este hecho se ha hecho especialmente patente en el caso de los países que integran la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de las Américas (ALBA), desde la Cumbre de Santiago de Chile, en 2007, en la que se produjo el incidente entre Hugo Chávez y el Rey de España. Más allá del debilitamiento del protagonismo y peso de este grupo, a raíz de la desaparición de Hugo Chávez, los países que la integran han dejado de apostar por las Cumbres e impiden que se avance en su agenda, al no poder imponer sus planteamientos políticos, económicos y sociales. A ellos se han sumado más recientemente otros países, como Argentina, que se alinea con frecuencia con los anteriores, y por otras razones, como veremos, Brasil. Todo ello ha traído, como decíamos, una mayor politización y fragmentación de las Cumbres, que dificulta el consenso, debilitándolas profundamente desde el punto de vista político.

En segundo lugar, más allá de lo que acabamos de destacar, es evidente que, en general, hay un menor interés de los países participantes, especialmente latinoamericanos, en las Cumbres Iberoamericanas. El hecho de que las Cumbres hayan pasado de ser anuales a celebrarse bianualmente pone de manifiesto no sólo que su tradicional agenda no da ya más de sí sino también este menor interés que señalamos.

Las razones de esta pérdida de interés son varias. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

Primero, la inflación de Cumbres de todo tipo a las que tiene que asistir los Jefes de Estado iberoamericanos, que les hace privilegiar las que tienen una agenda de mayor interés para los mismos, en detrimento claro de las Cumbres Iberoamericanas. En este mismo sentido, hay que referirse, muy especialmente por lo que tiene de competencia directa, a la celebración, primero, de las Cumbres América Latina y el Caribe-Unión Europea y, ahora, de las Cumbres Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)-UE, que se solapan con parte de la agenda de las Cumbres Iberoamericanas, haciendo que éstas hayan perdido una parte importante de su interés.

Segunda razón. La mayor autonomía y diversificación de las políticas exteriores latinoamericanas. En las tres últimas décadas los países latinoamericanos han venido diversificando de forma creciente sus

relaciones internacionales y articulando políticas exteriores cada vez más autónomas.

Esto ha hecho que ya no necesiten, como en el pasado, de Europa y España, para romper su tradicional dependencia respecto de los Estados Unidos. La realidad es que América Latina se ha sacudido definitivamente la dependencia respecto de los que han sido sus tradicionales referentes exteriores. A ello se ha sumado, facilitando esa autonomía, el menor interés de los Estados Unidos y la UE por América Latina como consecuencia de la securitización de su agenda, a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos y como consecuencia de su mayor interés por otras regiones del planeta.

A lo anterior se ha añadido, de manera muy especial, facilitando aun más esa diversificación de las relaciones internacionales, la irrupción en América Latina de nuevos actores extrarregionales, con un protagonismo político y económico creciente, como es el caso especialmente de China, pero también de India y Rusia.

La tercera razón de esta pérdida de interés de los países latinoamericanos es el desarrollo de una nueva etapa en la integración latinoamericana, con el surgimiento y protagonismo de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Alianza del Pacífico y, especialmente, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que integra a todos los países de América Latina y el Caribe, incluyendo Cuba, difuminando lo que hasta hace poco era una de las señas de identidad específicas de las Cumbres Iberoamericanas.

Como cuarta causa hay que destacar la afirmación de Brasil como potencia regional emergente, que recela de otros protagonismo en la región y, en el caso que nos ocupa, de una política iberoamericana y de unas Cumbres Iberoamericanas en las que el papel de España ha sido hasta ahora determinante.

La actual estrategia de Brasil no pasa precisamente por fortalecer las Cumbres Iberoamericanas, en las que debe compartir el protagonismo con actores extrarregionales, casos de Portugal y España, que pueden interferir en sus pretensiones regionales, sino por apostar por foros y mecanismos de concertación e integración en los que tiene la iniciativa y su papel es central.

En quinto lugar, hay que mencionar el desarrollo económico que ha conocido América Latina, en los últimos años, que le ha permitido afrontar

en mejores condiciones la crisis económica global en la que nos encontramos. Hablamos en general, pues hay excepciones muy notables en este punto entre los países latinoamericanos.

Con todo en los últimos tiempos, no se puede desconocer que la crisis y algunas de sus consecuencias han empezado a afectar, en general, a los países latinoamericanos, reduciendo notablemente su ritmo de crecimiento y planteando interrogantes crecientes en cuanto al futuro.

Finalmente, hay que mencionar la particular dinámica que tradicionalmente caracteriza a las numerosas organizaciones internacionales latinoamericanas, tanto de integración como de cooperación y concertación, marcadas, en general, por la euforia inicial con la que se ponen en marcha, su desarrollo posterior con una relativa normalidad y, al cabo de un cierto tiempo, su entrada final en un proceso de parálisis cuando no de claro desfallecimiento. Las Cumbres Iberoamericanas, desgraciadamente, no han escapado a esta dinámica característica de las organizaciones latinoamericanas.

Volviendo ahora la mirada al otro lado del Atlántico, no olvidemos, que el escenario ibérico también ha cambiado significativamente y con ello las relaciones de España con América Latina, incidiendo negativamente, como es lógico, en la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas.

Los principales cambios a destacar en el escenario ibérico serían los siguientes:

En primer lugar, España y Portugal, sumidos en una profunda crisis económica global han visto como se reducía su protagonismo y peso internacional, y con ello han prestado una menor atención a sus relaciones políticas con América Latina. Una reducción que además ha afectado radicalmente a la cooperación con esa región, pilar fundamental hasta ahora de la política iberoamericana.

La realidad es que desde principios del siglo XXI América Latina, por distintas razones, ha ido perdiendo presencia en la política exterior española, debilitándose notablemente la dimensión iberoamericana de la misma. Nos encontramos, en este sentido, con una clara pérdida de perfil político, que no económico, en las relaciones con esa región, que ha incidido negativamente no sólo en las relaciones bilaterales sino también en el propio desarrollo de las Cumbres Iberoamericanas.

En definitiva, el interés y alto perfil político con que tradicionalmente España había venido desarrollando la política iberoamericana y, con ello, la fuerte apuesta que había hecho por las Cumbres Iberoamericanas han perdido fuerza en los últimos años, lo que, unido a la pérdida de interés de los países latinoamericanos por las mismas, ha conformado el panorama problemático de cara al futuro que estamos dibujando.

Desde hace años, los diferentes gobiernos españoles, por distintas razones, no sólo no han sido capaces o no han sabido desarrollar una política ambiciosa y activa, en términos políticos, respecto de América Latina, sino que además no han sabido avanzar en el proceso de iberoamericanización de las Cumbres para hacerlas, en el actual contexto, más asumibles e interesantes para los países latinoamericanos.

El mejor termómetro de esta pérdida de perfil político, protagonismo e imagen de España en la región lo constituyen, sin lugar a dudas, las propias Cumbres Iberoamericanas. Al problematizarse de forma creciente las relaciones de España con algunos países latinoamericanos, éstos han trasladado a las Cumbres esos problemas, debilitándolas en su papel de foro de diálogo y concertación política.

El segundo cambio en el escenario ibérico se refiere a la creciente europeización de la política exterior española. Una mayor atención hacia la UE que, sin embargo, no se ha traducido en un mayor protagonismo de España en el seno de la misma. Y esto, debilita la posición y el peso de España en América Latina.

En todo caso, cada vez es más acentuada la percepción por parte de los países latinoamericanos de que España es fundamentalmente Europa y no América o, con otras palabras, de que España en América Latina es simplemente un actor extrarregional. Es decir, se debilita el sentimiento de existencia de una Comunidad Iberoamericana, que había sido un activo clave en la política iberoamericana de España y en las Cumbres a lo largo de las décadas de los años ochenta y noventa del siglo XX.

La europeización de la política exterior española y las crecientes contradicciones entre el europeísmo y la iberoamericanidad, que siempre se solucionan a favor del primero, unido a la mencionada pérdida de perfil de la política iberoamericana, actúan, ante los ojos de los latinoamericanos, en el sentido de situar cada vez más claramente a España en la posición de un simple actor externo con intereses en la región. Los vínculos históricos, lingüísticos y culturales, los valores compartidos tienen un peso cada vez menor en las relaciones entre España y América Latina, imponiéndose con

fuerza los intereses en esas relaciones, que se entiende por los países latinoamericanos que pueden gestionarse mejor en términos bilaterales que propiamente iberoamericanos.

A la vista de todos los hechos anteriores, no puede extrañar, por lo tanto, que se perciba un claro agotamiento en la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas y un creciente distanciamiento de algunos países latinoamericanos respecto de las mismas, como se ha reflejado en las últimas Cumbres celebradas.

No nos parece, por lo tanto, un diagnóstico exagerado afirmar que las Cumbres han finalizado un ciclo histórico, en el que fueron un importante foro de diálogo y concertación política, entre las dos orillas del Atlántico, al más alto nivel político, y un importante activo de la política exterior española, e iniciado un nuevo ciclo diferente al anterior, caracterizado por transformarse progresivamente en un simple mecanismo de cooperación multilateral iberoamericana, sin el alto perfil político que habían tenido hasta hace poco, lo que no dejará de tener importantes efectos negativos en las relaciones con América Latina, en la proyección y peso internacional de España en general y en la política exterior española.

Esta situación difícilmente se va a poder corregir a corto plazo. Sólo si, por un lado, América Latina vuelve realmente a considerarse una prioridad de la política exterior española y se articulan estrategias-país o planes-país, en relación a los principales países latinoamericanos, adaptados a sus peculiaridades políticas, económicas, sociales y culturales, que permitan desarrollar políticas bilaterales específicas respecto de los mismos, y sobre esa base se define un Plan América para el conjunto de la región, con las Cumbres Iberoamericanas como principal referente, y, por supuesto, muy importante, por otro lado, si se producen cambios en el escenario latinoamericano, como serían cambios de algunos gobiernos latinoamericanos en las próximas elecciones, hasta ahora más o menos beligerantes con España, y avanza el proceso de normalización de relaciones entre los Estados Unidos y Cuba, con la influencia que puede tener en relación a los países del ALBA, se podría empezar a contemplar las Cumbres Iberoamericanas con un cierto optimismo de cara al futuro e invertirse el nuevo ciclo que ya se ha iniciado.

Esperemos que sea así.

Muchas gracias