

Susanne Gratius, FRIDE, Madrid*

La Cumbre Iberoamericana de Salamanca: ¿de una comunidad cultural a una alianza política?

La XV Cumbre Iberoamericana, celebrada del 14 al 15 de octubre de 2005 en Salamanca, representó, tal como lo calificó el ministro de Asuntos Exteriores español, Miguel Ángel Moratinos, “un salto cualitativo” para la Comunidad de Naciones al transformarla de un club de debate en un organismo internacional con aspiraciones políticas.

Resultados más allá de la retórica de Cumbres

Los 17 jefes de Estado y Gobierno que asistieron a la cita –sólo faltaron los presidentes de Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Nicaragua– concedieron un claro protagonismo a Enrique Iglesias y a la recién creada Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) que dirige. Otro avance en el camino hacia un espacio iberoamericano fue la inclusión de la sociedad civil mediante la celebración de tres foros paralelos (empresarial, cívico y parlamentario) a las reuniones a puerta cerrada de los máximos líderes políticos.

Más allá de la retórica que contienen los 31 puntos de la Declaración de Salamanca, la institucionalización de la Comu-

nidad Iberoamericana de Naciones y su proyección internacional contribuirán a consolidar la iniciativa y, en la medida en que esto ocurre, el protagonismo de España como autoproclamado puente entre América Latina y Europa. Salamanca afirmó una vez más el liderazgo que tiene España en la Comunidad Iberoamericana, su principal escudo para ganar peso en la comunidad internacional.

A la proyección internacional de Iberoamérica contribuyó la presencia del secretario general de la ONU, Kofi Annan, que habló en la inauguración de la Cumbre, y del secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), el chileno José Miguel Insulza, que participó en una de las sesiones de trabajo. A nivel “euro-iberoamericano” asistieron el alto representante de la Política Exterior Europea, Javier Solana, el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, el presidente del Parlamento Europeo, Josep Borrell, y el comisario Joaquín Almunia.

Las reuniones de trabajo de los presidentes se centraron en tres temas: realidad socioeconómica, migración y proyección internacional. En la Declaración de Salamanca resaltaron los temas sociales, en detrimento de una agenda política más pronunciada o alguna mención a la necesidad de avanzar en la reforma de las Naciones Unidas. En cuanto a iniciativas nuevas, surgieron dos propuestas concretas: canje de deuda por educación y la elaboración de una Carta Cultural Iberoamericana.

Asimismo, se acordó convocar en 2006 un Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones, a fin de buscar fórmulas para regular el flujo de migración dentro de la Comunidad. A nivel individual, España prometió una ayuda de más de 65 millones de euros a los damnificados del huracán Stan en Guatemala, una suma nada desdeñable comparado con los cerca

* Una versión más amplia de este artículo ha sido publicada en la página web de FRIDE <<http://www.fride.org>>.

	Commonwealth	Francofonía	Iberoamérica
Fecha fundación	1931 (1867)	1970	1991
Sede institucional	Londres	París	Madrid
Nº de países	53	53	22
Población	(30% global)	80 m.	550 m. (9% global)
Cumbres	Cada dos años	Cada dos años	Cada año
Cláusula democrática	Sí	No	No
Representación ONU	Sí	Sí	Pendiente

de 350 millones anuales que ofrece la Comisión Europea al conjunto de países latinoamericanos.

Los debates y el relanzamiento de “Iberoamérica” en Salamanca, bajo un claro liderazgo español, permiten reflexionar en torno a tres aspectos: 1) sus similitudes y diferencias con otras organizaciones, 2) la inserción internacional de “Iberoamérica”, y 3) el protagonismo de España en el proyecto.

¿Más allá de la Commonwealth y la Francofonía?

Según el ministro de Asuntos Exteriores español, la Comunidad Iberoamericana no sólo pretende “ir mucho más allá de la Commonwealth y la Francofonía” (en: *Tribuna Americana*, 9/2005: 12-15), sino que incluso “resiste ventajosamente cualquier comparación” con ambas organizaciones, porque “sus señas de identidad son más sólidas y los valores compartidos más abundantes y homogéneos” (*El País*, 12/10/2005).

Cabe contrastar esta ambiciosa visión con la realidad de la Commonwealth y la Francofonía, los antecedentes históricos de la Comunidad Iberoamericana de creación mucho más reciente. Las tres organi-

zaciones tienen en común su constitución por lazos histórico-culturales con las ex colonias (Francia, Reino Unido y España), su enfoque en temas blandos (la cooperación, la cultura y la concertación), así como su institucionalización y la celebración periódica de Cumbres.

Allí terminan las semejanzas y empiezan las diferencias. Una primera diferencia es la extensión geográfica y cultural. Si la Comunidad Iberoamericana es una organización transatlántica, tanto la Commonwealth como la Francofonía incluyen países de todos los continentes. Las dos últimas son mucho más heterogéneas en términos de geografía, cultura e historia. Por tanto, la diferencia que más salta a la vista al comparar las tres organizaciones es la afinidad cultural que comparten los países iberoamericanos, con seis elementos comunes: historia, lengua, cultura, tradición jurídica, religión, migración (Yago Pico de Coaña en: *Tribuna Americana*, n.º 9/2005: 29). Ello marca un gran contraste con la Commonwealth y la Francofonía que incluyen a naciones culturalmente tan diversas como pueden ser Chipre y la India o el Congo y Canadá, respectivamente.

Un segundo factor que distingue la Comunidad Iberoamérica de la Commonwealth y de la Francofonía es la lejanía de

la historia colonial. El principal elemento de cohesión de la Commonwealth y de la Francofonía es la historia colonial que comparten y el consiguiente liderazgo del Reino Unido y de Francia. A diferencia de la Comunidad Iberoamericana, creada casi 500 años después de finalizar el imperio español, a ambas organizaciones les une menos la actualidad que la alusión a un pasado común.

Hasta cierto punto, cabe mencionar también un tercer elemento: la ausencia de un poder hegemónico en la Comunidad Iberoamericana, puesto que el pasado colonial de España es muy lejano, que el país no pertenece al Consejo de Seguridad, que tampoco es una potencia nuclear y que su peso económico es inferior al de Francia y el Reino Unido.

Por estas razones, en términos culturales es cierto que la Comunidad Iberoamericana es más que la Commonwealth o la Francofonía, puesto que “América Latina y la Comunidad Iberoamericana serían dos interpretaciones de la misma civilización” (Coaña). No obstante, comparado con la Commonwealth y la Francofonía, la Comunidad Iberoamericana no tiene “valores compartidos más abundantes” y todavía dista de ser una entidad consolidada tanto a nivel interno como externo.

Proyección internacional: la Secretaría General SEGIB y Enrique Iglesias

A diferencia de la Commonwealth y la Francofonía, hasta ahora Iberoamérica no está representada ante Naciones Unidas (aunque ya lo ha solicitado) y hasta ahora no disponía de una Secretaría de índole política. Ambos han sido objetivos que, en gran parte, se han logrado en Salamanca. La decisión más importante para convertir Iberoamérica en un actor internacional ha sido la creación de la SEGIB y el nombra-

miento de Enrique Iglesias, una figura política de gran prestigio internacional –fue durante cuatro mandatos presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y anteriormente (1972-1985) secretario ejecutivo de la CEPAL– que, al ser de origen asturiano y nacionalizado uruguayo, tiene una identidad iberoamericana. Su mandato es de cuatro años y puede ser renovado una vez. Sus dos secretarios adjuntos proceden de los dos países con más peso económico en América Latina y en la Comunidad: Brasil y México.

La Secretaría General Iberoamericana sustituye a la Secretaría de Cooperación (SECIB) que se había creado en 1999 en la Cumbre de La Habana. Aunque también se había constituido como organismo internacional con personalidad jurídica propia, el deseado efecto de dar visibilidad a las Cumbres no se había producido, por la limitación de sus funciones y la falta de liderazgo político de la SECIB. La principal función de la recién creada Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) es “contribuir al fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana y asegurarle una proyección internacional”.

Sin embargo, será muy difícil conseguir que Iberoamérica tenga una voz propia en el mundo, tal como lo fue presentado en la Cumbre de Salamanca. Pese a las afinidades culturales, los 22 países iberoamericanos tienen intereses y perfiles políticos muy diferentes. No sólo es difícil consensuar una agenda internacional entre España, Portugal y América Latina, sino –como demuestra el declive del Grupo de Río– también entre las propias naciones latinoamericanas y, particularmente entre Brasil y México, los principales rivales en la región. Así, el predominio de agendas nacionales ha sido una constante de las Cumbres que se refleja en sus declaraciones finales que abarcan un gran número de temas.

Teniendo en cuenta las escasas posibilidades de concertar políticas en el marco de la OMC (por el conflicto agrícola) o el FMI (por el veto de EE UU), el sistema de Naciones Unidas sería la plataforma más idónea para esta meta. Posibles ámbitos de convergencias podrían ser la reforma de las Naciones Unidas (salvo la composición del Consejo de Seguridad) o las misiones internacionales de paz basadas en la experiencia compartida de Haití. Aparte de esta tarea, Enrique Iglesias tendrá que buscar también fórmulas para conectar las Cumbres Iberoamericanas con las Summits of the Americas y con las Cumbres europeo-latinoamericanas.

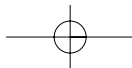
De Cumbre a Cumbre: Salamanca, Mar del Plata, Viena

América Latina participa en otras dos Cumbres próximas a esta: en el "III Summit of the Americas" (4 y 5 de noviembre en Mar del Plata, Argentina), y en la Cumbre con la UE que se celebrará en mayo de 2006 en Viena. Con su nuevo formato, inaugurado en Salamanca, las Cumbres Iberoamericanas son una copia de los Summits of the Americas y de las Cumbres Europeo-Latinoamericanas: incluyen tanto a presidentes, ministros y parlamentarios como a empresarios, representantes de ONG y otras organizaciones cívicas. Si la presencia de Miguel Insulza, secretario General de la OEA, representaba un cierto lazo con las primeras Cumbres, la UE contó incluso con cuatro representantes en Salamanca. Aunque esto no necesariamente significa una conexión directa entre las tres Cumbres, sí podría ser un inicio para una necesaria coordinación y complementación de actividades en dos niveles:

El sistema interamericano. Según Andrés Ortega, "la relación de este siste-

ma (el iberoamericano) con EE UU es un tema central pendiente" (*Foreign Policy*, octubre 2005, Madrid). No obstante, los sistemas interamericano e iberoamericano no son tan compatibles. Si *hard issues* como el libre comercio y el poder hegemónico son los dos pilares del sistema interamericano dominado por EE UU, *soft issues* como la cultura y la cooperación son los fundamentos del sistema iberoamericano protagonizado por España. A diferencia de las Américas, Iberoamérica se caracteriza por la ausencia de un poder hegemónico, por estrechos lazos culturales y por la presencia de Cuba. Además, conceptos como la solidaridad y el diálogo distinguen el sistema iberoamericano del interamericano y, a diferencia del segundo, hacen posible (en teoría) su proyección al mundo. No obstante, y teniendo en cuenta que España y EE UU son los dos actores no-latino-americanos claves para América Latina, sería importante conectar ambos espacios a través de invitados especiales.

El espacio euro-latinoamericano. Un paso previo para llegar a "más triangulaciones" (Ortega, *Ibid.*) sería la inserción de la Comunidad Iberoamericana en las relaciones europeo-latinoamericanas. Comparándolas con las Cumbres UE-América Latina-Caribe, que se iniciaron en 1999, las Iberoamericanas son más consolidadas: disponen de una sede permanente con personalidad jurídica propia y una figura política consensuada. La participación de dos máximos representantes de la UE, ambos de nacionalidad iberoamericana, en Salamanca reforzó la Comunidad Iberoamericana, a la vez que afirmó una vez más el protagonismo de España (y Portugal) en las Cumbres y en las relaciones europeo-latinoamericanas. La presencia de Barroso, Borrell y Solana en la Cumbre Iberoamericana fue un primer paso para vincular Iberoamérica con



“Euro-Latinoamérica”, lo cual puede significar un impulso positivo con vistas a la Cumbre de Viena que aún carece de una agenda consensuada. En general, cabe preguntarse si tiene sentido celebrar dos foros competitivos o si no habría que coordinar al menos las fechas.

Por su carrera profesional centrada en América Latina y Washington, su neutralidad política, así como por su origen y nacionalidad española, el secretario general iberoamericano, Enrique Iglesias, podría ser un perfecto enlace entre los tres pilares transatlánticos. Su nombramiento podría facilitar el acercamiento del sistema iberoamericano al interamericano y euro-latinoamericano, sin perder de vista sus idiosincrasias e intereses propios, particularmente los de España.

Iberoamérica, plataforma para un mayor peso de España en el mundo

Mediante el sistema iberoamericano, España ha creado su propia agenda política y de cooperación con América Latina, al margen de las relaciones que mantiene el conjunto de los países de la UE con la región. La Cumbre de Salamanca demostró una vez más el reforzado compromiso de España con América Latina, su aliado estratégico en los ámbitos de la cultura y de la cooperación y, crecientemente, también en el campo económico.

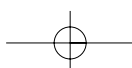
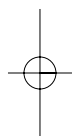
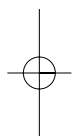
Así, España es el segundo socio económico de América Latina después de EE UU. Dos tercios del flujo de IED española se dirigen a la región y entre el 5 y el 6% de sus exportaciones (más del doble que el promedio en la UE). Al representar el grupo más importante de inmigrantes, América Latina es también un tema de creciente importancia para la política interna de España y su aliado político más importante fuera de la UE.

Por sus múltiples intereses en América Latina, España ha desempeñado un papel decisivo en la Comunidad Iberoamericana. Midiendo la escasa cobertura de las Cumbres Iberoamericanas en los respectivos medios de comunicación latinoamericanos y contando el número de expertos en la materia, no cabe ninguna duda de que Iberoamérica es un proyecto manejado y favorecido en primer lugar por España.

De hecho, se trata de una comunidad asimétrica, puesto que España financia un 80% de la SEGIB situada en Madrid, sugirió unilateralmente su creación y, gracias a los proyectos de cooperación iberoamericana, se ha convertido en el principal donante de América Latina en el seno de la Unión Europea. Por el excesivo protagonismo de España en las Cumbres y en la Comunidad surgen dudas si “Iberoamérica” es realmente una señal de identidad común o si la idea de una “familia de naciones” está solamente en la memoria histórica de España.

Cabe resaltar que los países latinoamericanos “no ven a España como un país miembro de su comunidad, sino como un actor externo” (Raúl Sanhueza, en: *Tribuna Americana*, nº 9: 72). Al otro lado del Atlántico, la Comunidad Iberoamericana no es percibida como una iniciativa latinoamericana: “la especificidad de las Cumbres Iberoamericanas es el protagonismo español” y el foro “no ha sido asumido como propio por los países latinoamericanos” (*Ibid.*). Así, el marcado interés en construir Iberoamérica por parte de España contrasta con un relativo desinterés de América Latina y, particularmente, de países más importantes como Brasil (que pertenece al bloque cultural lusófono), Argentina, Colombia o Chile.

Su escaso papel en la Comunidad contrasta con el protagonismo en las Cumbres que tienen Cuba y últimamente Venezuela –los dos únicos países gobernados por



presidentes autoritarios y/o populistas. Otro país con un cierto interés en la Comunidad ha sido México. Aunque su papel se ha reducido con la creación de la SEGIB, cabe recordar que fue un diplomático mexicano, Jorge Alberto Lozoya, que dirigió la anterior Secretaría de Cooperación Iberoamericana. Salvo con México, ante el hasta ahora escaso interés por parte de América Latina, la “desespañolización”, del sistema iberoamericano, es una tarea primordial del secretario iberoamericano y de la SEGIB.

Aunque su respaldo al otro lado del Atlántico es aún débil, con la invención de la Comunidad Iberoamericana, España ha consolidado sus estrechas relaciones con América Latina y ganado prestigio y peso internacional. Si, según Enrique Iglesias, (*Diario Cumbre*, 14/10/2005), la cultura ha sido hasta ahora “el espacio más auténtico de la Comunidad, la Cumbre de Salamanca creó una entidad con aspiraciones políticas”. Aun cuando la plataforma iberoamericana sirva a los intereses nacionales de España, es un proceso positivo, por dos razones: (1) porque las Cumbres Iberoamericanas se caracterizaron últimamente por su declive político y (2) porque volvió a colocar a América Latina en la agenda europea. La primera prueba importante de la proyección de la Comunidad al exterior será la Cumbre de Viena. Allí queda por ver si se cumple la promesa de Miguel Ángel Moratinos de que España pretende reforzar “los lazos y relaciones entre la Unión Europea y América Latina”.

Susanne Gratius trabaja actualmente, con permiso de la SWP, Berlín, en la función de investigadora sénior en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) en Madrid. Es doctora en Ciencia Política y experta en América Latina. Ha publicado sobre las relaciones europeo-latinoamericanas, la integración regional, Cuba y Venezuela.