REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 51-52.

Miscelánea.

El camino de la bicicleta. Reflexiones sobre el sentido, logros y retos de las cumbres iberoamericanas.
Manuel Montobbio

Fundación CIDOB - Calle Elisabets, 12 - 08001 Barcelona, España - Tel. (+34) 93 302 6495 - Fax. (+34) 93 302 6495 - info@cidob.org

www.cidob.org

Afers Internacionals, núm. 51-52, pp. 95-107

El camino de la bicicleta

Reflexiones sobre el sentido, logros y retos de las cumbres iberoamericanas

*Manuel Montobbio

RESUMEN

Para responder a la pregunta sobre el significado y sentido de las Cumbres Iberoamericanas en la sociedad internacional de la postguerra fría, sobre sus logros y retos de futuro, con especial atención a sus implicaciones para la política exterior de España, el autor acomete un itinerario intelectual cuyo punto de partida es la consideración de los actores y razones en el origen de las Cumbres, con especial atención a las políticas exteriores "motoras" de España –en el contexto de su "transición exterior"– y México; a continuación se acomete la consideración de los diferentes sujetos colectivos cuya construcción alternativamente se plantea –las Cumbres Iberoamericanas como tales, la Comunidad Iberoamericana de Naciones o el espacio iberoamericano; se analiza el funcionamiento y dinámica del proceso hasta la fecha, y los logros del mismo; y se pregunta en clave de futuro por las posibles direcciones de la evolución de un foro que necesariamente hay que entender como proceso, y por su posición estratégica en la compleja arquitectura en construcción de la inserción internacional, bilateral y multilateral, de América Latina. Un proceso impulsado desde arriba que ha caminado como la bicicleta, a base de seguir pedaleando en todo momento para no caer, al que se le plantea el reto de propagarse hacia abajo y consolidarse en una dinámica propia que no dependa en exclusiva del pedaleo inicial.

¿Cuál es el significado y sentido de las Cumbres Iberoamericanas en la sociedad internacional de la postguerra fría? ¿Cuáles los actores y razones en su origen y su caminar? ¿Cuál la ventana de oportunidad por ellas abierta en el proceso de construcción del nuevo orden internacional emergente, global y especialmente latinoamericano? ¿Cuál la meta u horizonte de su caminar, los pasos hacia ella? ¿Cuál su sentido y papel en el proceso de construcción de la política exterior de la España en democracia?

*Diplomático y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Barcelona

El siguiente trabajo ha sido publicado en el libro Rojas Aravena, F. (ed) (2000)
Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global. *Caracas: FLACSO CHILE/ NUEVA SOCIEDAD*

Responder tales preguntas nos invita a la realización de un viaje intelectual cuya estación de partida sería la doble consideración de los actores y razones en el origen de las Cumbres y de objeto político cuya construcción se pretende, abordando a continuación el camino recorrido hasta ahora y su legado, para plantearnos finalmente a dónde vamos, o a dónde queremos ir. Estaciones del viaje cuyo recorrido se pretende iniciar con estas líneas. Subamos al tren.

ORIGEN DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS. EL PROCESO DE LAS CUMBRES Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ESPAÑA EN DEMOCRACIA

Hoy escribimos sobre ellas, nos preguntamos sobre su sentido o su futuro, pero no sobre su existencia; para los actores relevantes de la sociedad internacional, especialmente para los de sus estados miembros –desde las cancillerías y gobiernos a los medios de comunicación y las opiniones públicas–, las Cumbres constituyen un fenómeno asumido, lo iberoamericano una dimensión presente, algo que forma parte de lo cotidiano, como si hubiera estado ahí siempre, consustancial y natural. Y sin embargo no siempre estuvieron ahí: hace apenas diez años estaban tan sólo en la idea o el sueño de algunos *policy makers* y políticos; posiblemente muchos de quienes hoy asumen su evidencia hubieran dudado que nunca tal idea fuera a convertirse en realidad. ¿Qué ha pasado en esta década o poco más?, ¿qué (y cómo) ha hecho posible la metamorfosis de la nada del ayer a las preguntas del hoy?

Sin duda, por un lado, las circunstancias. Las Cumbres son hijas de la sociedad internacional en la que nacen, en cuya evolución y conformación influyen a su vez. Una sociedad internacional en mutación, que ha dejado de ser lo que era y se construye y busca como algo que no es todavía del todo; que con el deshielo de la Guerra Fría ha abandonado su estructura bipolar y la tensión Este-Oeste como eje estructurador; que contempla y afronta junto a la globalización la emergencia de lo identitario y civilizacional, al tiempo que la conformación de grandes bloques de integración económica. Se trata de un nuevo orden internacional en construcción objeto de una plasmación particular en una América Latina que, frente a una inserción internacional previa fundamentalmente determinada por la relación bilateral de cada país con Estados Unidos, construyó en los ochenta –al hilo de la concertación en torno a la solución negociada de la crisis centroamericana– un orden latinoamericano con mayores márgenes de autonomía relativa,

tanto por la emergencia y consolidación de foros y procesos de concertación regional (Grupo de Río), como por el fortalecimiento de las relaciones con potencias extra-americanas, fundamentalmente la Unión Europea. Una sociedad internacional, en definitiva, de geometría variable, en cuyo seno se daba esa ventana de oportunidad para que determinados actores con voluntad política y visión suficiente acometieran la aventura/empresa de alumbrar el proceso de las Cumbres Iberoamericanas.

Pues, por otro lado y sobre todo, las Cumbres han sido posibles por la concepción y acción de los actores internacionales que las han creado y sostenido. Unos actores determinados con unas razones determinadas. En este sentido, las Cumbres son hijas de la voluntad y confluencia del consenso de todos sus estados miembros en el proceso de concertación que lleva a su nacimiento en Guadalajara. Proceso en que cada uno de ellos resulta decisivo e insustituible, pero que sin embargo arranca por el impulso diplomático de un motor de dos cilindros, articulado por México y España. Comprender el porqué de la conformación de este eje Madrid-México para la puesta en marcha del proceso de las Cumbres (entre otros) nos lleva a la consideración del papel del mismo en sus respectivas políticas exteriores, estructuralmente y en el momento de su creación.

Política exterior que, en el caso de España, procede contemplar y enmarcar en el rediseño de ésta acometido al hilo y como correlato de su transición política, que plantea la necesidad colateral de la transición exterior: de una política exterior de sustitución a otra de acción, sin rémoras por la situación política interior, en busca de su lugar en el mundo. Búsqueda primero de un modelo de prioridades y opciones de política exterior, de la estrategia y la acción para ponerlo en práctica después. Modelo que el consenso va concretando en torno a lo que Fernando Morán[2] definía como la política exterior de una potencia media: capaz de una presencia significativa en la agenda global, pero de una influencia sustancial sólo en determinadas zonas geográficas. En el caso de España, por razones objetivas e históricas, éstas son Europa (integración en la Comunidad Europea), América Latina y el Mediterráneo. Sin embargo, la dimensión interna de la integración comunitaria (aspiración histórica de las fuerzas democráticas y garantía y homologación del nuevo régimen) y el carácter objetivo del volumen de la relación económica con la Comunidad llevarán a la priorización en el tiempo del diseño y la negociación del encuadramiento europeo de España. Culminado éste, la construcción de una nueva relación y política hacia América Latina pasa al primer plano de las prioridades, sin embargo con una modificación sustancial en las coordenadas en que debe plantearse: la integración comunitaria supone la participación en la proyección exterior de un actor global cuyas prioridades se dirigen hacia otras zonas, quedando América Latina en un plano relativamente secundario de las mismas. Lo que plantea a la política exterior española en construcción un reto a la par que interrogante: el planteamiento de dicha construcción en dos fases, priorizando en la primera la integración europea ¿supone una posposición o una renuncia de facto a la construcción de un esquema privilegiado de relaciones que

implique un salto cualitativo en la proyección de España hacia América Latina? Pregunta para cuya respuesta el horizonte temporal del Quinto Centenario se constituyó en cita simbólica y en cierto modo obligada.

Transición exterior y dimensión exterior de la construcción europea constituyen los dos grandes retos y parámetros de fondo de una política exterior española en construcción que incorpora súbitamente, como parte indisoluble del acervo comunitario, la realidad de las obligaciones, políticas e instrumentos (política comercial común, política comunitaria de cooperación al desarrollo, cooperación política europea, esquemas de relaciones regionales...) de la proyección exterior comunitaria. España se encuentra, querámoslo o no, formando parte de un actor y potencia global –cuyas necesidades y posibilidades de planteamiento y proyección exterior van mucho más allá de los de una potencia media– por lo demás orientado en sus esquemas preferenciales de relación hacia zonas prioritarias no coincidentes con las contempladas por la política exterior española, en particular América Latina. La asunción de tal hecho, a la vez reto y posibilidad, y el planteamiento en tal marco de la transición hacia una relación privilegiada y en profundidad con América Latina, plantea a la política exterior española la necesidad de un reequilibrio en una doble dirección:

a) Por un lado, la necesaria redefinición y globalización de la política exterior bilateral. Integración europea significa globalización de su proyección exterior, tanto de sus posibilidades de influencia y acción en áreas en las que hasta entonces España había estado escasamente presente como de sus recursos a través de su contribución a los fondos comunitarios (Presupuesto y Fondo Europeo de Desarrollo [FED]). Rentabilizarla plantea la necesidad de globalización de su política bilateral, a un doble nivel:

- de planteamiento: necesidad de contar con análisis y planteamientos propios sobre la totalidad de cuestiones que definen la agenda internacional, tanto a nivel geográfico como temático, especialmente en aquellos ámbitos donde la Unión llega a donde no llega España en su capacidad bilateral, tanto para influir en la posición de la Unión como para obtener credibilidad y bazas negociadoras frente a los socios cuando se definan proyecciones exteriores de ésta que afecten a los intereses prioritarios de España;

- instrumental, al concretarse en lo fundamental la proyección exterior comunitaria en políticas instrumentales (comercial, cooperación) traducidas en mecanismos determinados, especialmente en el ámbito de la cooperación, en que los actores ejecutantes son empresas, consultores u organismos no gubernamentales. Carácter instrumental que plantea a la política exterior española la necesidad, por un lado, de desarrollar éste a nivel bilateral, en especial en el ámbito de la cooperación al desarrollo; y, por otro, de plantear el reequilibrio más allá de la propia acción exterior del Estado, concibiendo ésta como de integración, coordinación y potenciación de la proyección exterior no sólo del Estado y los poderes públicos en su conjunto, sino también de los distintos actores socioeconómicos (fundamentalmente empresas y ONG) con potencialidad de proyección exterior.

Bastaría esta razón, entre otras fundamentales, para justificar la creación, coincidente con la integración, de una verdadera política española de cooperación al desarrollo, tanto en la definición de sus objetivos y modelo como en el desarrollo de su infraestructura administrativa e instrumentos. Globalización de la política exterior española y de la cooperación como instrumento de la misma, mas al mismo tiempo necesidad de construcción de una política bilateral que contemple, junto a una visión propia de las necesidades y el futuro de la región, un esquema de relaciones, instrumentos y mecanismos que trasladen del discurso a la realidad la prioridad y la relación especial respecto a América Latina, con un doble mensaje y destinatario: América Latina, como muestra de la credibilidad y el compromiso en el salto cualitativo en las relaciones tras (a pesar de) la integración europea; y los socios de la Unión, como prueba y base de legitimidad de la pretensión española de hacer común una relación bilateral especial. Relación que será, con el trasfondo de la cita obligada del Quinto Centenario, tanto en lo político como en lo instrumental, objeto de un proceso de evolución y sustancial transformación del que constituyen ejemplos: el desarrollo, cuantitativo y cualitativo, de la cooperación; la creciente actividad y protagonismo diplomático, especialmente en la crisis centroamericana; los Tratados de Amistad y Cooperación; la participación y creación de foros iberoamericanos, proyectos y reuniones ministeriales, particularmente en el horizonte del Quinto Centenario; y especialmente la creación de las Cumbres Iberoamericanas y el sistema reuniones ministeriales que de ellas se deriva, expresión, desde la perspectiva española, de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

b) Por otro lado, el impulso de la redefinición de la propia proyección exterior de la Unión Europea, y la priorización y configuración en su seno de un salto cualitativo en el esquema de relaciones entre la Unión Europea y América Latina[3].

En el caso de México, el impulso de la creación de las Cumbres se da también en tiempos de redefinición de su inserción internacional, fruto de una opción estratégica fundamental, coherente con sus relaciones económicas internacionales: la integración económica con Estados Unidos y Canadá a través de la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Salto cualitativo que a su vez plantea una necesidad de reequilibrio hacia América Latina y, más allá, perspectiva desde la que posibilidad de impulso y creación de las Cumbres se configura como especialmente estratégica e instrumental.

Encontramos así una serie de elementos comunes en las razones y situación relativa de México y España a la hora de definir y acometer el impulso que lleva al alumbramiento de las Cumbres: una común ambición de liderazgo y afirmación como potencias en el ámbito iberoamericano; la definición de una opción estratégica e irreversible de inserción internacional a través de la integración regional (TLCAN, UE), coherente con sus relaciones económicas internacionales y su situación geoestratégica, y condicionadora de su margen de maniobra internacional, especialmente en el ámbito económico, por la traslación hacia arriba de poder de decisión y negociación. Esta inserción es al tiempo motiva-

dora de una conciencia y voluntad política de compensación o reequilibrio en el ámbito iberoamericano. Se trata no tanto de la opción exterior fundamental, sino de la opción de compensación de ésta; de afirmación –a pesar de ella, o frente a ella– de identidad, de lo político y lo cultural frente a lo económico, lo ideal frente a lo real. Frente a sí mismos, las propias opiniones públicas, el resto de estados y sociedades iberoamericanos, los socios de integración, y la sociedad internacional en su conjunto. Opción fruto, ante todo, de un convencimiento iberoamericano genuino de los respectivos decisores políticos, pero también de que esa dimensión iberoamericana de su proyección exterior fortalece y aumenta su peso relativo y margen de maniobra en el sistema internacional, globalmente, frente a las grandes potencias y en el propio ámbito de integración.

Si bien sobrepasa el propósito y dimensión de este trabajo acometer un análisis pormenorizado de las razones que llevaron a los otros estados miembros a aceptar y participar activamente en la gestación y evolución de las Cumbres, cabe señalar como razón objetiva y común esa percepción de que la existencia en sí misma de las Cumbres y esa dimensión iberoamericana en construcción, aparte de los frutos políticos y de opinión pública en el ámbito iberoamericano a que pueda ir dando lugar, supone un reforzamiento del peso relativo y de la posición global de cada uno de sus miembros en el sistema internacional.

Esta consideración de los actores y razones en el origen de las Cumbres requiere no sólo la de los presentes (entre los que cabe singularizar especialmente a Cuba, ausente de otros foros), sino igualmente la de los ausentes, entre los que cabe destacar a Estados Unidos, la OEA o el sistema de Naciones Unidas, y otras potencias relevantes del sistema internacional; así como, en el plano interno, las respectivas sociedades civiles y opiniones públicas, constituyendo, con sus consecuencias en uno y otro sentido, el de creación y desarrollo de las Cumbres un proceso impulsado fundamentalmente desde arriba, desde los respectivos gobiernos al más alto nivel.

¿QUÉ PERSONAJE BUSCAN LOS AUTORES?

¿Cuál es el sujeto colectivo en construcción? La respuesta a tal pregunta podría variar según el actor o analista de las Cumbres a quien se dirija. Si bien con diversos matices, dichas respuestas podrían ser fundamentalmente tres:

a) las propias Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno como objetivo en sí mismo;

b) la Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN), de las que las Cumbres constituirían la máxima expresión al tiempo que instancia e instrumento para su estructuración y construcción;

c) el espacio iberoamericano, como ámbito de interrelación que abarcaría no sólo a los estados, sino también a las sociedades, promoviendo, además de la concertación y relación política entre Gobiernos y estados, la construcción y consolidación de flujos y redes de intercambio y relación en lo económico, lo cultural, lo académico, las comunicaciones, y todos aquellos ámbitos susceptibles de proyectarse e interrelacionarse en clave iberoamericana.

Según cual sea la respuesta, el sujeto colectivo puede considerarse un personaje real de la sociedad internacional actual o un personaje que todavía buscan los autores. Objetivo que, más allá de la medida en que pueda realizarse, mueve y orienta el sentido del proceso. En cualquier caso, aunque sólo el futuro podrá determinar el personaje que realmente encontraron o construyeron los autores, el presente nos señala una realidad que va más allá de las Cumbres en cuanto tales, en un doble plano:

Las reuniones en la cumbre no son sólo en la Cumbre: éstas son de algún modo la punta del iceberg, se asientan en y culminan no sólo un completo proceso de trabajos preparatorios, sino también en foros y reuniones iberoamericanos sectoriales de ministros y, más allá del ejecutivo, de todas las instituciones relevantes del Estado (reuniones de presidentes de Cortes Supremas de Justicia, de Tribunales Constitucionales, Federación Iberoamericana del *ombudsman*, de presidentes de Parlamentos, etc.). Con ello, dan lugar no sólo a acciones y posiciones comunes, sino también a una dinámica y una red de relaciones, tanto en los titulares como en las administraciones de las instituciones, que van haciendo de lo iberoamericano una dimensión natural de la propia proyección internacional, llevando a la consideración de lo iberoamericano como un espacio propio para la concertación y el diálogo y la construcción de iniciativas comunes, potencial generador de resultados y resultado en sí mismo. En el ámbito específico de las respectivas políticas iberoamericanas y de cooperación, las reuniones periódicas de coordinadores iberoamericanos y responsables de cooperación crean también una red de relaciones y confianza mutua con proyección en las respectivas políticas y acciones exteriores más allá de las Cumbres.

La cooperación iberoamericana, al constituir los programas y proyectos de cooperación creados por las Cumbres, expresión al tiempo que instrumento de construcción del espacio iberoamericano, que se hace realidad ante determinados círculos o actores de las sociedades (como los académicos y de investigación a través del programa CYTED, las organizaciones y poblaciones indígenas a través del Fondo Indígena, etc.), además tiene un efecto de conocimiento y credibilidad de las Cumbres ante la opinión pública.

La realidad, también, de otras realidades y experiencias, referente de lo que no se quiere ser, o de cómo no se quiere ser. Me refiero a la Commonwealth y la Communauté Francaise, mecanismos estructuradores respectivamente de las relaciones entre el Reino Unido y Francia y los estados que pertenecieron a sus respectivos imperios coloniales, construidos al finalizar éstos fundamentalmente desde el liderazgo de la antigua metrópoli, funcionando asimismo en base a la centralidad del papel de ésta. Referente sin duda al mostrar la posibilidad de construir mecanismos estructuradores hacia el futu-

ro de relaciones provenientes de un pasado común. Mas también de las diferencias en el qué y el cómo de la construcción iberoamericana: transcurridos casi dos siglos desde las independencias iberoamericanas, el proceso de las Cumbres nada tiene que ver con la sustitución de una relación colonial como consecuencia de la finalización de ésta, sino que se trata de un proceso ex novo de estructuración de lo común –no sólo pasado, sino sobre todo presente– en pie de igualdad por un conjunto de potencias medias de similar peso específico en el sistema internacional, conjuntamente.

Se hace camino al andar. Tal vez los autores no sepan del todo la meta al final del camino, pero sí lo que les movió a iniciar la búsqueda de su personaje, a avanzar hasta ahora en su camino, a querer seguir caminando: la conciencia de la potencialidad de lo común, la necesidad de articulación de un mecanismo estructurador capaz, a modo de cilindro de Trotski[4], de transformar dicha potencialidad en realidad. Aunque, o para lo que no necesariamente resulta imprescindible el consenso sobre la realidad última a construir, precisamente porque el camino se concibe como un proceso, cuyo inicio y avance es movido por el consenso en dar cada paso.

EL CAMINO DE LA BICICLETA

El camino de las Cumbres es como el de la bicicleta: una vez puesta en marcha hay que seguir pedaleando para que no caiga. Pedaleando en un enorme tándem a veintiuno, lo que nos plantea la pregunta por las razones que llevan a éstos a seguir pedaleando. Aparte del convencimiento fundamental en el inicio del camino señalado en el párrafo anterior de la potencialidad de lo iberoamericano y la conveniencia y necesidad de su transformación en realidad, una triple percepción les irá motivando a ello: la del valor de la existencia de las Cumbres en la percepción y frente al resto de la sociedad internacional –fortaleciendo por tanto el peso relativo de cada uno de sus miembros en la misma–; frente a la opinión pública internacional y nacional; y como instrumento y foro para el desarrollo y consecución de los objetivos de la propia política exterior. A lo que se añaden en cada caso motivaciones o razones particulares.

El caminar de las Cumbres viene en buena medida determinado por su estructuración y sus instrumentos: su periodización anual; el cambio de Secretaría pro-témpore según cuál sea el país anfitrión de la siguiente Cumbre; el mecanismo de reuniones previas preparatorias; la institucionalización en cada cancillería de las figuras de los coordinadores iberoamericanos y los responsables de cooperación; la estructuración progresiva de reuniones ministeriales sectoriales y de los diferentes poderes e instituciones de los Estados iberoamericanos; la puesta en marcha de proyectos de cooperación y la asunción

de la cooperación como una dimensión e instrumento esencial de la construcción iberoamericana y las Cumbres –institucionalizada en el Convenio de Bariloche, suscrito en la Cumbre celebrada en dicho lugar (1995); la centralidad de un tema de debate y conclusión en cada Cumbre. Así, el proceso de las Cumbres camina de corto plazo en corto plazo, de momentum en momentum, lo que lo mantiene vivo y lo hace crecer, de Cumbre en Cumbre, de Secretaría pro-témpore en Secretaría pro-témpore. Cada una de ellas se plantea como objetivo prioritario de su política exterior la culminación exitosa de "su" Cumbre, de tema en tema y de programa en programa de cooperación.

En un primer momento, la existencia de las Cumbres era un objetivo y un éxito en sí misma, hacia dentro y hacia fuera. Esa existencia, su funcionamiento de año en año, la adquisición de experiencia y rodaje de los mecanismos diseñados, la puesta en marcha de programas de cooperación, la formulación progresiva de una doctrina temática iberoamericana, el fortalecimiento de relaciones entre los propios participantes... constituían elementos más que suficientes de eficacia y legitimidad.

A medio plazo, a medida que la experiencia acumulada y el tiempo transcurrido permiten contemplar el proceso en perspectiva, surge la pregunta sobre los resultados y utilidad del mismo, se empieza a plantear el análisis del pasado en clave de construcción del futuro, acometiéndose un proceso de reflexión sobre la dirección futura del proceso. Éste contempla cuestiones como el formato de las propias Cumbres, su institucionalización o su periodicidad, que han llevado a un proceso de rediseño todavía no concluido, entre cuyos frutos cabe destacar ante todo la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB)[5].

A largo plazo, el futuro de las Cumbres depende en buena medida no sólo de la inercia de sus mecanismos ya en funcionamiento, sino de la reflexión y las opciones estratégicas que se adopten para construirlo. Diseño del camino hacia delante que necesariamente debe partir de volver machadianamente la vista atrás sobre el camino recorrido, intentando aprender sobre él.

AL VOLVER LA VISTA ATRÁS

Contemplamos el legado de los avances hasta ahora del proceso, el legado en el después de lo que no existía en el antes.

Después de una década, lo iberoamericano es contemplado y se constituye en una dinámica natural de las respectivas diplomacias, de los estados, sus poderes e instituciones, tanto a nivel de sus titulares y responsables políticos, como de sus administraciones. Si bien puede y debe plantearse la reflexión sobre el hacia dónde y el cómo de

las Cumbres, su existencia constituye una acervo adquirido y consolidado para todos sus miembros y es objeto de su consenso generalizado.

Existencia y desarrollo también no sólo de esas redes de relación en todos los ámbitos del Estado, con su potencialidad expansiva más allá de la temática o estricto ámbito de acción de las Cumbres, sino también entre las sociedades iberoamericanas, cuando menos en ámbitos decisivos de las mismas (centros de investigación, universidades, industrias culturales, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, movimientos indígenas, ciudades...). Todo ello responde en buena medida no sólo gracias al impulso político, sino a los programas de cooperación iberoamericana.

La cooperación iberoamericana, objeto del Convenio de Bariloche y encarnada en varios programas (CYTED-D, CIDEU, IBERMEDIA, Fondo Indígena, Becas Mutis, ARAUCARIA, Fondo Iberoamericano de apoyo a la Reconstrucción de América Central y República Dominicana, PAEBA, etc.), es el legado del camino recorrido al tiempo que cimiento de la construcción iberoamericana de cara al futuro.

Las declaraciones finales de cada Cumbre, sobre diferentes temas fundamentales para los estados y sociedades iberoamericanas y su futuro (gobernabilidad democrática, globalización, educación...), constituyen piezas de pensamiento o un corpus doctrinal común definidor en el papel de esa conciencia de identidad común en el origen y desarrollo de las Cumbres, creador a su vez de identidad y con potencialidad práctica de orientar la acción y la evolución de la realidad. Pues la teoría, aparte de su valor –simbólico, identificador y orientador– por sí misma, tiene evidentes ventajas prácticas, constituyendo uno de los retos del futuro el óptimo aprovechamiento de ellas. De alguna manera, el camino del papel a la realidad empieza por la elaboración de papeles que llevar a ésta.

Una década de Cumbres y construcción iberoamericana ha dejado también su huella en la opinión pública –nacionales e internacional–, para la que lo iberoamericano tiene una plasmación real y una posibilidad de articulación de la que antes carecía. Si bien el de la opinión pública constituye uno de los ámbitos en que la construcción iberoamericana tiene todavía sin duda un largo camino por recorrer, éste no debe impedirnos ignorar lo avanzado desde el punto de partida.

El camino recorrido incluye como parte fundamental de su legado el esfuerzo de reflexión y rediseño acometido, que muestra al de las Cumbres como un proceso vivo, cuyo futuro está por escribir, no determinado por la inercia de la dinámica establecida. Legado tanto por el valor de la reflexión por sí misma, como por la creación de la SECIB, instrumento de especial potencialidad para la construcción iberoamericana hacia el futuro.

Los efectos y el legado del proceso no se circunscriben al ámbito propio del mismo: tanto o más importantes, al menos en algunos casos, pueden considerarse los efectos colaterales sobre las respectivas políticas exteriores de los estados miembros. Particularmente en el caso de España, para quien el proceso de las Cumbres se constituye en objetivo fundamental de su política iberoamericana, que influye y es influido por otros dos procesos, el de la conformación de su política iberoamericana bilateral –exterior y de

cooperación– y el de salto cualitativo en las relaciones Unión Europea-América Latina, que constituyen los tres polos y base del edificio de su política iberoamericana, interrelacionados en un círculo virtuoso y retroalimentado. Más allá del ámbito iberoamericano, es de destacar especialmente el efecto, para todos los estados miembros, de constitución de las Cumbres en un activo de su política exterior y su posición internacional global, rentabilizable en otros foros y frente a otros actores internacionales.

Por último, el legado del camino recorrido puede y debe ser contemplado no sólo en referencia a las presencias, sino también a las ausencias, aquellas cuestiones o ámbitos que en un ejercicio de valoración puedan considerarse susceptibles de mejoramiento o mejor desarrollo para que las Cumbres alcancen su plena potencialidad, entre las que cabe mencionar la posibilidad y necesidad de fortalecer la presencia de lo iberoamericano ante la opinión pública, la cooperación iberoamericana, el seguimiento y cumplimiento de las resoluciones de las Cumbres.

Esta última cuestión, la del seguimiento y cumplimiento, nos plantea a su vez la pregunta de qué pasa entre Cumbre y Cumbre, de si hay un valle o un desierto entre ellas, cuestión a su vez estrechamente relacionada con la de la institucionalización del proceso. Logros y retos legado del camino recorrido, al tiempo que base sobre la que definir el camino a recorrer.

¿A DÓNDE VAMOS?

Pregunta consustancial al quién soy del hombre y la humanidad al contemplarse en el espejo, aplicada a las Cumbres implica preguntarse también a dónde queremos o podemos ir, qué queremos, quiénes y cómo.

¿Qué queremos y qué podemos? Nos encontramos con el triple referente, ya señalado, de las Cumbres Iberoamericanas, la Comunidad Iberoamericana de Naciones o el espacio iberoamericano como objetivo último del proceso; mas también con la limitación de lo que no podemos, fundamentalmente la integración económica, imposibilidad cuando menos en los casos de México, España y Portugal, por su respectiva pertenencia al TLCAN y a la UE, con todo lo que ello conlleva. Por otro lado, una mayor definición del objetivo constituye un arma de doble filo, pues si por una parte facilita su consecución, por otra puede dificultar el consenso, por lo que el proceso debe avanzar por el estrecho pasillo marcado por ambos extremos.

¿Hasta dónde podemos avanzar? La respuesta vendrá definida por el mínimo común denominador de los objetivos y posiciones de los participantes en el proceso, así como por la creatividad y capacidad de propuesta y negociación de quienes quieran seguir avanzando, de configurar el avance del proceso como un juego de suma positiva en que todos ganen,

y su sentido de la coyuntura y la oportunidad. Lo que nos remite al análisis de las respectivas políticas exteriores e intereses nacionales y sus objetivos globales e iberoamericanos. Lo que a su vez nos lleva a la pregunta de qué Iberoamérica queremos, qué orden internacional y qué inserción en el sistema internacional para ella. Y ello en un sistema internacional de arquitectura compleja, de globalización e integración, en el que los estados y actores se insertan en buena medida a través de su pertenencia a múltiples foros, en que su soberanía se basa cada vez menos en el aislamiento y la acción bilateral y cada vez más en la pertenencia y capacidad de decisión en el seno de foros decisivos. Lo que plantea la cuestión de qué papel juegan, o pueden jugar, las Cumbres Iberoamericanas en la compleja arquitectura de inserción internacional de cada política exterior, respecto a bloques de integración más inmediatos (UE, TLCAN, Mercosur), a foros intralatinoamericanos (Grupo de Río) y a otros entre América Latina y otras potencias o bloques extralatinoamericanos determinantes de su inserción internacional (Cumbre de las Américas, Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe[6]) y en la política exterior de cada uno de sus miembros.

¿Quiénes? ¿Los estados, o también las sociedades? ¿Qué papel pueden y deben jugar las sociedades civiles iberoamericanas?

¿Cómo? ¿Con qué instrumentos? La pregunta nos remite a la cooperación iberoamericana y su futuro, al debate sobre la institucionalización de las Cumbres y su posible sentido y alcance –entre el riesgo de su burocratización y la oportunidad de contar con un motor y mecanismo capaz de relacionar propuestas técnicas y definiciones de voluntad política, al tiempo que mecanismo de seguimiento y ejecución de sus decisiones–, a las respectivas políticas exteriores e iberoamericanas y sus instrumentos.

Preguntas que nos llevan a señalar la conveniencia de profundizar en el proceso de reflexión que pueda ir dándoles respuesta. Reflexión que se plantea no tanto en torno a si las Cumbres tienen sentido –pregunta que el camino recorrido parece haber respondido ya–, sino en torno a qué sentido podemos y queremos darles. Los estados iberoamericanos, pero también las sociedades, las opiniones públicas, los ciudadanos iberoamericanos. Proceso que podría desarrollarse cuando menos a un doble nivel: el de las instancias de decisión política de los estados y el del ámbito académico[7].

Preguntas cuya respuesta procede plantear desde la conciencia de algunas lecciones o evidencias que se desprenden del camino recorrido. Como que la construcción iberoamericana es un proceso impulsado y realizado desde arriba, constituyendo en ese sentido su reto que la marioneta adquiera su propia vida, ser víctima de su propio éxito, que su dinámica adquiera una velocidad tal que no sea necesario pedalear la bicicleta para seguir avanzando, que se contagie hacia abajo; convertir un círculo vicioso en virtuoso cuya continuidad escape incluso de las manos de sus propios creadores. Y para ello resulta clave su concepción como proceso, en el que se avanza en círculos concéntricos y por aproximación progresiva frecuentemente, como en toda construcción humana, por prueba y error. Como el lugar privilegiado de lo identitario, lo cultural y lo político. Como la necesidad de considerar su dimensión relativa en los planteamientos globales de sus

constructores. Pero también como la conciencia de que el futuro puede ser lo que queramos que sea. De que si las utopías no se han realizado en la historia, sin embargo la han movido. Del poder de la voluntad política de los estados iberoamericanos, que ha hecho posible que hoy reflexionemos sobre un objeto político no identificado y en construcción, sin embargo ineludible referente del orden internacional iberoamericano y global de hoy, cuya existencia no resultaba evidente hace tan sólo una década. De la posibilidad y las posibilidades de la diplomacia, pues en definitiva las Cumbres Iberoamericanas constituyen un ejercicio de diplomacia y una prueba del valor de ésta.

Notas

1. Para una visión detallada del proceso de conformación de un nuevo orden internacional en América Latina a partir de los esfuerzos de solución negociada de la crisis centroamericana, vid. Manuel Montobbio (1997) "La crisis centroamericana y la construcción de un nuevo orden internacional en América Latina", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 37, pp. 131-149.
2. Moran, F. (1980) *Una política exterior para España*. Madrid: Planeta.
3. Para una visión al respecto, vid. Montobbio, M. (1998-1999) "La política exterior española y las relaciones Unión Europea-América Latina", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 3, otoño-invierno, pp. 17-31.
4. Trotski utilizaba el siguiente símil para resaltar la trascendencia de al organización para pasar de lo potencial a lo real: "Sin organización, la fuerza del descontento popular se disiparía como el vapor no encerrado en un cilindro".
5. Si bien la SECIB constituye sin duda el elemento de rediseño con mayor potencialidad transformadora de cara al futuro, cabe mencionar también el desencorsetamiento de la mecánica de la reunión de los Jefes de Estado y de gobierno, favoreciendo el diálogo y el intercambio de impresiones, y el mantenimiento de la periodicidad anual respecto a las Cumbres con sede prevista hasta el 2002, debiéndose abordar la decisión al respecto antes de dicho año.
6. La celebración en 1998 de la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe en Río de Janeiro supone la emergencia de un nuevo foro al más alto nivel del que son miembros todos los miembros de las Cumbres Iberoamericanas, lo que plantea el reto de construir una relación positiva entre ambas, y particularmente a las Cumbres Iberoamericanas, el de erigirse en instancia cuyas decisiones e iniciativas adquieran capacidad de definición e influencia sobre la agenda y resultados sobre la Cumbre UE-ALC.
7. Si bien no pueden dejar de señalarse esfuerzos acometidos en este ámbito, muchas son las líneas a desarrollar todavía en el mismo. A modo de ejemplo, podría plantearse la realización de un estudio sobre el coste de oportunidad del no avance en la construcción iberoamericana, a modo del Informe Cecchini sobre el costo de la no creación del mercado único en la UE, que influyó en la decisión de proceder a ésta.