

Salamanca: Balance de una Cumbre exitosa

Manuel Alcántara Sáez

*Director del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal y
Catedrático de la Universidad de Salamanca*

La XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada los pasados días 14 y 15 de octubre, no ha supuesto, ni en su desarrollo ni en sus conclusiones, sorpresa alguna con respecto al libreto de sus previsiones conformado tanto por el trabajo organizativo previo como por la proyección de lo que cabría esperar de la actuación de sus principales actores.

El documento final aprobado por unanimidad por los 22 países participantes cuenta con una relativamente breve Declaración de Salamanca, dieciséis Comunicados Especiales y un anexo en el que se apuntan las líneas constitutivas del componente cultural en el que se articula la Comunidad Iberoamericana de Naciones bajo el título de "Bases para una Carta Cultural Iberoamericana".

El resultado más relevante desde la perspectiva declarativa ha sido doble: en primer lugar, el inequívoco posicionamiento en torno al respeto máximo al Derecho internacional con el explícito apoyo al sistema de Naciones Unidas y, por consiguiente, al multilateralismo; y, en segundo término, la revalorización de la agenda social, que ha ocupado un lugar primordial en los acuerdos alcanzados. En un tercer nivel, y suponiendo una constante desde la I Cumbre en 1991, se ha mantenido el explícito compromiso en favor de la profundización de la democracia como régimen político y en el desarrollo de una agenda iberoamericana que refuerce su calidad.

La Secretaría General Iberoamericana

El producto institucional más sobresaliente de la Cumbre –como era de esperar de acuerdo con lo ya aprobado en la XIV Cumbre de San José en concordancia con las líneas directrices del documento elaborado por el comité de expertos elegido en la Cumbre anterior de Bávaro y presidido por Fernando H. Cardoso– ha sido la puesta en marcha de la Secretaría General Iberoamericana.

La Secretaría General Iberoamericana, para la que los Ministros de Asuntos Exteriores iberoamericanos acordaron proponer al entonces presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, ex Secretario General de la CEPAL y ex canciller uruguayo, Enrique Iglesias, se alza como "órgano permanente de apoyo para la institucionalización de la Conferencia Iberoamericana". Su papel, de acuerdo con el texto aprobado en Salamanca, va a tener un contenido triple a la hora de "fortalecer la cooperación iberoamericana, la cohesión interna y la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana de Naciones". Esta enorme tarea, en cuyo desarrollo, sin duda, va a descansar el éxito del trascendental giro dado al sistema de Cumbres Iberoamericanas, está condicionado a dos circunstancias: el apoyo gubernamental explícito de los socios iberoamericanos y una dotación de recursos suficiente para abordar las distintas acciones.

El apoyo a la Secretaría General dependerá, en el futuro, del propio desempeño de Enrique Iglesias, pero también, y algo más notable, de la confianza de los distintos gobiernos en su figura. Si hoy se la han otorgado unánimemente los veintidós Jefes de Estado y de Gobierno, los procesos electorales que a lo largo del próximo año van a llevarse a cabo en una docena de países van a cambiar a las máximas autoridades políticas nacionales en un número muy elevado -ya que salvo Lula y Uribe, ninguno de los restantes mandatarios será candidato. La Secretaría General se moverá, por tanto, en un escenario ciertamente cambiante que introducirá leves dosis de incertidumbre a su mandato ante las que deberá reaccionar.

En otro orden de cosas, y sin conocer con exactitud el presupuesto con que cuenta la Secretaría General para desarrollar sus funciones, su puesta en marcha tiene el sesgo de la excesiva dependencia de la contribución ibérica que se aproxima a las tres cuartas partes del monto total. La dependencia, fundamentalmente de España, siendo una situación inicialmente realista, introduce una variable importante en la andadura de la Secretaría General que puede tener consecuencias en el futuro si se produjera un cambio de gobierno en este país en la medida en que, desde hace cuatro años el consenso entre los dos grandes partidos –PP y PSOE- sobre política exterior, está roto. Por otra parte, la mayoritaria participación española podría entenderse como un signo de un exceso de liderazgo de este país en las Cumbres Iberoamericanas, con lo que ello comportaría.

Los resultados: multilateralismo, desarrollo y sociedad civil

La firme posición de la Cumbre Iberoamericana en pro del multilateralismo ha quedado puesta de manifiesto en diferentes pasajes del texto, como son los relativos al claro “rechazo a la aplicación de medidas coercitivas unilaterales contrarias al Derecho Internacional”, y a la apuesta por “una amplia reforma del sistema de Naciones Unidas que... potencie su papel en la prevención de amenazas, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y la promoción del desarrollo económico y social”.

Esta posición, revalidada con la presencia en Salamanca de Kofi Annan –primera vez que el Secretario General de Naciones Unidas asiste a una Cumbre Iberoamericana– es coherente con la tradicional política exterior de México y, ciertamente, desde la transición a la democracia, con la de los gobiernos de Brasil y de Chile, por citar a los más activos en la arena internacional. La posición de estos tres países con relación al asunto de Irak fue firme a favor de que las decisiones pertinentes para abordar la crisis abierta se tomaran en las Naciones Unidas bajo los supuestos de la legalidad internacional. Todo ello en consonancia con la postura en España del PSOE y en Portugal del PS, entonces ambos en la oposición y en la actualidad en el gobierno.

En el escenario internacional, la Cumbre de Salamanca, como no podía ser menos en un entramado definido por la pulsión existente entre el unilateralismo y el multilateralismo, ha registrado atisbos de leve malestar por parte de Estados Unidos con respecto a dos elementos substantivos en su política exterior como lo son las relaciones con Cuba y la política de extradiciones. El entrecruzamiento entre las declaraciones del portavoz de su Embajada en Madrid, que expresaba “su inquietud” por lo que se pudiera acordar en relación a la isla, y las conversaciones entre el ministro Miguel Ángel Moratinos y el Embajador Eduardo Aguirre produjeron una mezcla en la Declaración Final. Si por una parte se asumía el texto ya clásico aprobado en Naciones Unidas sobre la situación política en clave de “condena del bloqueo” frente a la tradicional de “condena del embargo”, utilizada en las anteriores declaraciones de las Cumbres previas, el derecho a la extradición se sustituía por una menos ambiciosa disyuntiva en los términos de “lograr la extradición o la conducción ante la justicia”.

La revalorización de la acción social del Estado y el énfasis en la puesta en marcha de políticas que tuvieran como objetivo la lucha contra el hambre y la pobreza y la reducción de la desigualdad ha estado presente en Salamanca, en consonancia con el apartado anterior, en la medida que el gran núcleo de las propuestas en este ámbito ha seguido las líneas de “los objetivos de desarrollo del milenio” aprobados en Naciones Unidas. Además, ha supuesto la continuidad de las preocupaciones prioritarias de los gobiernos socialistas españoles en las Cumbres celebradas entre 1991 y 1995 y es también coherente con el cariz ideológico de otros gobiernos presentes en la Cumbre de Salamanca como son muy claramente los de Argentina, Brasil, Chile, Portugal, Uruguay y Venezuela.

Desde esta perspectiva, no resulta extraño constatar la preocupación referida a la importancia de la erradicación del analfabetismo para 2015; de los fenómenos migratorios, que suscitó la llamada a un Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones; el desarrollo de programas de canje de deuda por educación; la atención a los problemas específicos del mundo indígena, mediante el fortalecimiento del Foro Indígena; y la

elaboración de un Convenio Iberoamericano de Seguridad Social para garantizar los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes y sus familias.

Si una de las críticas más recurrentes al sistema de Cumbres fue el excesivo distanciamiento de éstas de la sociedad civil, en la XV Cumbre se ha procurado reducir el mismo mediante la convocatoria de un foro cívico y otro empresarial. Instrumentados "desde arriba", sendos encuentros han tenido un indudable componente pionero que abre paso a fórmulas participativas complementarias para las Cumbres venideras. En este sentido, la próxima Cumbre, de la que será anfitrión el Gobierno de Tabaré Vázquez, tendrá una mayor facilidad para implementar "desde abajo" la presencia de las diferentes redes de la sociedad civil iberoamericana

Consolidando el sistema de Cumbres Iberoamericanas

La instrumentalización de la Cumbre Iberoamericana en clave de política interna española ha continuado en la presente edición. Si ya comenzó en 2004 cuando el líder de la oposición la tildó de fracaso gubernamental por no haber acudido a la misma "ni el tato", en Salamanca el propio Mariano Rajoy ha estado ausente de los actos sociales convocados a los que fue invitado y ha acusado él mismo al Ejecutivo español de servilismo con Cuba ante la no inclusión en los documentos de la Cumbre de condena alguna al régimen de Fidel Castro.

El sistema de Cumbres Iberoamericanas, que ya tiene comprometidas sus citas de 2006 en Montevideo y de 2007 en Santiago de Chile, ha apostado después de Salamanca por consolidar un esquema que, si bien ha logrado mantenerse a lo largo de quince años consecutivos, había entrado en una situación con evidentes signos de languidez.

Dicha consolidación pasa por una sustancial modificación en su entramado institucional mediante la creación de una Secretaría General Iberoamericana de carácter permanente y dotada de cierto mandato ejecutivo a la hora de contribuir a la cohesión de la Comunidad Iberoamericana y de llevar a cabo tareas de cooperación y de proyección frente a terceros. Si bien el imperativo no deja de tener vaguedad en sus términos, en sí mismo constituye un mecanismo novedoso que, al alimón del marcado carácter social y multilateralista por el que apuestan los Gobiernos de los países integrantes de dicha Comunidad, ha definido el giro dado en la XV Cumbre.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at comments@fride.org .