

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS: TEORÍA Y PRÁCTICA

CELESTINO DEL ARENAL

*Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense*

Las Cumbres Iberoamericanas han proclamado reiteradamente la democracia y los derechos humanos como valores esenciales y señas de identidad de la Comunidad Iberoamericana¹ e, incluso, con el fin de hacer operativo en la práctica ese compromiso han aprobado una Cláusula Democrática, que prevé la adopción de medidas en caso de intento o golpe de estado en uno de los estados participantes que suponga alteración del Estado de Derecho y el orden democrático. Sin embargo, la exigencia de la vigencia de la democracia y los derechos humanos deja en la práctica mucho que desear, por cuanto que ese compromiso choca frontalmente con el carácter no democrático de alguno de los estados iberoamericanos.

El objeto del presente trabajo es precisamente realizar algunas reflexiones en torno a esa contradicción de base que presentan las cumbres y que lastra su consistencia y credibilidad. Para ello procederemos, primero, a analizar el alcance y sentido con que las cumbres asumen su compromiso con esos valores, a través del llamado acervo iberoamericano, y, a continuación, las contradicciones prácticas que se derivan del mismo.

¹ El tema de la democracia y los derechos humanos en las Cumbres Iberoamericanas y en la política iberoamericana de España, con la que tiene una directa relación, ha sido ya abordado por algunos estudios, entre los que cabe destacar los siguientes: DÍAZ BARRADO 1994; ARENAL 1994, 2006, 2011 a; y FERNÁNDEZ LIESA 2008 y 2010.

I.—EL ACERVO IBEROAMERICANO

El llamado acervo iberoamericano (Arenal 2006), definido y consagrado como tal por los jefes de Estado y de gobierno en las Cumbres Iberoamericanas, está constituido por un conjunto de principios, valores y compromisos que encuentran sus bases no sólo en una historia, una comunidad y una cultura común, sino también en la propia dinámica de diálogo, concertación y cooperación iberoamericana puesta en marcha por dichas Cumbres a partir de 1991, que ha permitido su progresivo desarrollo y afirmación.

La riqueza y operatividad de este Acervo constituye una de las señas de identidad de la Comunidad Iberoamericana, en la que se sustenta la propia existencia de las cumbres, y es el que debe inspirar el hacer y las políticas de los países iberoamericanos, en el ámbito interno y en el internacional, en las relaciones que mantienen entre sí en el seno de la comunidad iberoamericana y en sus relaciones con el conjunto de la sociedad internacional. La consagración de este conjunto de principios y valores no se hace, por lo tanto, con el exclusivo objeto de inspirar a los países iberoamericanos en sus políticas y en sus relaciones mutuas, sino también con el objetivo de hacerlo vigente en el escenario global. Este acervo iberoamericano, muy en concreto en lo que se refiere al compromiso con la democracia y el Estado de derecho, como analizaremos más en detalle posteriormente, tiene una dimensión de operatividad práctica especialmente relevante, a través de la Cláusula Democrática, aprobada en la Cumbre de Mar del Plata, en 2010, que establece la adopción de determinadas medidas concretas concertadas por los países miembros, encaminadas a la defensa y preservación de la institucionalidad democrática (Mar del Plata (2010), Declaración Especial sobre “La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica”). Se trata, en definitiva, de un código de conducta iberoamericano que se orienta hacia la consecución de unas sociedades iberoamericanas y de una sociedad global más justas, democráticas, participativas, solidarias y pacíficas.

Este acervo se venido consagrando reiteradamente por todas las cumbres iberoamericanas sin excepción. A efectos de concretar su sentido y alcance, entre los numerosos reconocimientos de ese acervo realizados por las cumbres, hemos seleccionado el realizado en la Cumbre de Salamanca, en 2005:

“Los jefes de Estado y de gobierno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones reunidos en su XV Cumbre en Salamanca, España, los días 14 y 15 de octubre de 2005, ratificamos la totalidad del acervo iberoamericano integrado por los valores, principios y acuerdos que hemos aprobado en las anteriores cumbres. Estos se sustentan en la plena vigencia y el compromiso con los propósitos y principios consagrados en la carta de las Naciones Unidas, en nuestra adhesión

al Derecho Internacional, la profundización de la democracia, el desarrollo, la promoción y protección universal de los derechos humanos, el fortalecimiento del multilateralismo y de las relaciones de cooperación entre todos los pueblos y naciones, y el rechazo a la aplicación de medidas coercitivas unilaterales contrarias al Derecho Internacional” (Salamanca (2005), 1).

A su vez, en la Cumbre de Viña del Mar, en 1996, se proclamará que “Este conjunto de compromisos y de principios es la base fundamental y el marco conceptual que orienta nuestra reflexión, decisiones y objetivos” (Viña del Mar (1996), 2).

Centrando ya nuestra atención específicamente en el compromiso con la democracia y los derechos humanos, veamos con plantean estos valores las mismas.

La I Cumbre Iberoamericana, celebrada en Guadalajara (México), en 1991, afirmará solemnemente que la Comunidad Iberoamericana “se asienta en la democracia, el respeto a los derechos humanos y en las libertades fundamentales” (Guadalajara, 3). Desde entonces todas las cumbres celebradas hasta el momento han venido consagrando reiteradamente la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales de las mismas.

Sin embargo, las cumbres no se han limitado a su enunciado genérico, sino que han ido desarrollando y concretando las diferentes dimensiones de la democracia y los derechos humanos, ofreciéndonos un panorama completo y global de los mismos.

En el análisis que vamos a hacer de la afirmación de estos valores por las cumbres, nos fijaremos, por lo tanto, en sus principales expresiones y concreciones, siguiendo puntualmente lo que expresamente consagran las mismas, con el fin de comprender en toda su extensión el sentido que se tiene de los mismos, empezando por lo relativo a la democracia, para hacerlo después en lo que se refiere a los derechos humanos.

1.—LA DEMOCRACIA FACTOR DE COHESIÓN DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

La contundencia, reiteración, claridad y concreción con que se pronuncian las cumbres iberoamericanas en torno al compromiso con la democracia y el Estado de derecho son realmente llamativas. Responde, en última instancia, al hecho fundamental de que se estima que la democracia y el Estado de derecho

“constituyen valores esenciales de los pueblos iberoamericanos” (San Carlos de Bariloche (1995), tercera parte 1), de que “representan el punto de referencia y un compromiso compartido de la vinculación iberoamericana” (Lima (2001), 5), y de que constituyen “un factor de cohesión del espacio iberoamericano” (Salamanca (2005), 6), es decir, sus señas de identidad.

En este sentido, tratando de no dejar puertas abiertas a la indefinición, se detallan algunos de los elementos constitutivos de la democracia. Como consagrará la cumbre de Santa Cruz de la Sierra, en 2003, “constituyen elementos esenciales de la democracia, la independencia y equilibrio de poderes, la adecuada representación de mayorías y minorías, la libertad de expresión, asociación y reunión, el pleno acceso a la información, la celebración de elecciones libres, periódicas, transparentes y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, la participación ciudadana, la justicia social y la igualdad” (Santa Cruz de la Sierra (2003), 10).

La participación ciudadana, en concreto, como elemento constitutivo de la democracia, se explicita aún más cuando se establece que “La gobernabilidad en democracia supone la representación y participación de todos los habitantes de nuestros estados, sin consideración de origen, raza, religión o sexo, con especial consideración a las poblaciones indígenas” (Viña del Mar (1996), 19).

Todo ello resaltando el papel de los partidos políticos. En la Cumbre de Margarita, en 1997, se afirmó: “Coincidimos en que la consolidación del sistema democrático en Iberoamérica debe propugnar la mayor credibilidad en su funcionamiento, resaltando el papel esencial que las agrupaciones y partidos políticos así como los gobiernos cumplen en el desarrollo de la vida democrática” (Margarita (1997), 30).

Profundizando aún más en el alcance de la democracia se afirma finalmente en su proceso de definición que “El Estado de derecho para alcanzar su plenitud y efectiva vigencia ha de estar basado en valores y principios éticos” (Margarita (1997), 24).

Esta reiterada profesión de fe iberoamericana en el compromiso con la democracia y el Estado de derecho se acompaña, por último, tratando de dejar claros en todos sus extremos los principios que inspiran el Estado democrático, con la proclamación de “la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil legítimamente constituido en el marco constitucional” (Lima (2001), 3).

En suma, como consagrará la Cumbre de Bávaro, en 2002, “En el común propósito de fortalecer el sistema democrático y así asegurar la gobernabilidad

democrática, reconocemos la necesidad de promover y continuar apoyando acciones que consoliden una cultura democrática y el Estado de derecho, que se sustentan en la libertad, la paz, la tolerancia y la participación social y ciudadana y la justicia social. Al mismo tiempo, destacamos la importancia de aquellas instituciones que aseguran la transparencia y eficacia en el ejercicio de la acción gubernamental, de los partidos políticos, las agrupaciones y otras identidades representativas de la sociedad civil, así como de una más activa participación ciudadana en las cuestiones de la vida pública” (Bávaro (2002), 3) ².

Con el fin de hacer operativo y eficaz en la práctica este sólido compromiso con la democracia y el Estado de derecho, que ya se había expresado en la Cumbre de Estoril, en 2009, con la condena del golpe de estado en Honduras y, en la de Mar del Plata, en 2010, con el intento de golpe de estado en Ecuador, la Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata, aprobó la Declaración Especial sobre “La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica”³.

En esta Declaración, sobre la base de reiterar el compromiso con la democracia y el Estado de derecho, como requisito esencial para la participación en los distintos órganos de la Conferencia Iberoamericana, los jefes de Estado y de gobierno, manifiestan el “rechazo y condena a todo intento que pretenda trastocar o subvertir el orden constitucional y el normal funcionamiento de las instituciones en cualquier Estado miembro de la Conferencia Iberoamericana”, y acuerdan: “Adoptar una cláusula de compromiso con la promoción, defensa y protección del Estado de derecho, del orden democrático, de la soberanía de los pueblos, de los derechos humanos y las libertades fundamentales...”.

En este sentido, se establece, “que, cuando el gobierno constitucional de un Estado miembro considere que existe una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático que lo afecte gravemente, podrá notificar la situación a la Secretaría Pro Tempore”, que “se encargará con la asistencia de la Troika y el apoyo de la Secretaría General Iberoamericana de dar a conocer la situación a todos los Estados miembros, de forma que los mismos puedan decidir la adopción de medidas concretas concertadas de cooperación y el pronunciamiento de la comunidad iberoamericana para la defensa y preservación de su institucionalidad democrática”.

² Ver también: Declaración de Guadalajara (1991), 3 y 5); Declaración de Madrid (1992), 1; Declaración de Salvador (1993), 2; Declaración de Cartagena de Indias (1994), 2; Declaración de San Carlos de Bariloche (1995), 2; Declaración de Viña del Mar (1996), 2, 8 y 19; Declaración de Margarita (1997), 2 y 5; Declaración de Oporto (1998), 2; Declaración de La Habana (1999), 2; Declaración de Panamá (2000), 1 y 3; Declaración de Lima (2001), 2,3 y 5; Declaración de Bávaro (2002), 1 y 3; Declaración de Santa Cruz de la Sierra (2003), 8 y 10; Declaración de Salamanca (2005), 1 y 6; Declaración de Montevideo (2006), 1; Declaración de San Salvador (2008), 4; Declaración Especial sobre “La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica, Mar del Plata (2010).

³ Ver: ARENAL 2011 b.

En el caso de que exista efectivamente ruptura del orden constitucional o del Estado de Derecho, “la Secretaría Pro Tempore, con apoyo de la Secretaría General Iberoamericana, convocará una reunión extraordinaria de los ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros, para que con plena participación del gobierno legítimo afectado y en forma ágil y oportuna” puedan adoptar por consenso, entre otras, las siguientes medidas: “1. Realizar gestiones diplomáticas en el estado afectado con el objeto de contribuir a la restitución del proceso político institucional democrático y del Estado de Derecho a la mayor brevedad posible”, y “2. Suspender al estado en que se hubiese materializado la ruptura del orden constituido o del Estado de derecho, del derecho a participar en los distintos órganos e instancias, así como del goce de los derechos y de los beneficios que se derivan de ser miembro de la Conferencia Iberoamericana, hasta que el orden constitucional sea restablecido” (Mar del Plata (2010), declaración especial sobre “La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica”).

Se trata de una importante declaración que casa perfectamente con el acervo iberoamericano, en concreto con la defensa de la democracia y el Estado de derecho, que proporciona un operatividad teórica en la práctica que anteriormente no se había regulado expresamente.

Proclamados reiteradamente la democracia y los derechos humanos como valores esenciales del acervo iberoamericano, las cumbres iberoamericanas no se conforman con la actual situación en que se encuentran, siendo plenamente conscientes de que todavía queda un importante camino por recorrer para alcanzar el pleno estado democrático y la plena vigencia de los derechos humanos. De ahí, que se inste a los países iberoamericanos a seguir avanzando en este terreno y se ratifique la “voluntad de continuar en el camino de fortalecer y perfeccionar los sistemas democráticos” y “de garantizar el respeto del Estado de derecho...” (Margarita (1997), 4).

En el ámbito concreto del fortalecimiento de la democracia, este reto se concretará en el compromiso de fortalecer decididamente nuestras instituciones y culturas democráticas; de mejorar la calidad de la política, de sus comportamientos y de sus estilos; de modernizar la gestión pública y apoyar los procesos de descentralización; de “crear las condiciones necesarias para aumentar los niveles de equidad social, consolidar las bases socioeconómicas que harán posible una democracia integral; y asumir las oportunidades que ofrece la globalización” (Viña del Mar (1996), 39).

Toda una agenda de trabajo, asumida por las Cumbres, en la que destaca la íntima relación que se establece entre la democracia y el desarrollo, como principios indisolubles en el fortalecimiento de los sistemas democráticos. La

Cumbre de Salamanca, en 2005, volverá a insistir en este punto, considerando “que es necesario desarrollar una agenda iberoamericana que refuerce la calidad de nuestras democracias y su capacidad de responder a las expectativas de los ciudadanos en términos de protección de sus derechos y satisfacción de sus necesidades socioeconómicas. En este sentido, concluirá, con la plena vigencia que este compromiso tiene en el momento actual, “nada es más urgente que lograr un desarrollo sostenible y enfrentar los desafíos de la pobreza y la desigualdad” (Salamanca (2005), 6).

2.—LA DEFENSA Y PLENA VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES PILARES DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

Si en lo relativo a la democracia y el Estado de derecho las cumbres no dejan dudas en cuanto a su compromiso y en cuanto a sus manifestaciones más concretas y prácticas, lo mismo puede decirse en materia de derechos humanos y libertades fundamentales.

En todas las cumbres iberoamericanas se insiste de una manera muy especial en la plena vigencia de los derechos humanos y libertades fundamentales y en el firme compromiso con los mismos. Ya en la I Cumbre, celebrada en Guadalajara (México), en 1991, además de proclamar su plena vigencia, se asume el compromiso de “conformar un acervo iberoamericano en el ámbito de los derechos humanos (Guadalajara (1991), 7).

Compromiso reiterado cumbre tras cumbre. Por ejemplo, la Cumbre de Lima, en 2001, establecerá textualmente: “Reiteramos nuestro ineludible compromiso de proteger, promover y garantizar la plena vigencia de todos los derechos humanos, lo que exige necesariamente el imperio de la ley, así como la creación mejora de las condiciones para su realización efectiva y pleno goce. Condenamos toda violación de los derechos humanos y exigimos el cabal cumplimiento de los principios contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los instrumentos internacionales y regionales en esta materia” (Lima (2001), 7)⁴.

⁴ Ver: Declaración de Guadalajara (1991), 5, 7 y I g); Declaración de Madrid (1992), 1 y 27; Declaración de Salvador (1993), 2; Declaración de Cartagena de Indias (1994), 2; Declaración de San Carlos de Bariloche (1995), 2 y Tercera Parte 1; Declaración de Viña del Mar (1996), 2; Declaración de Margarita (1997), 2, 4, 5, 6, 8, 9 y 11; Declaración de Oporto (1998), 2; Declaración de La Habana (1999), 2; Declaración de Panamá (2000), 1 y 3; Declaración de Lima (2001), 2 y 7; Declaración de Bávaro (2002), 2; Declaración de Santa Cruz de la Sierra (2003), 4 y 8; Convenio de Santa Cruz de la Sierra (2004), Preámbulo; Declaración de San José de Costa Rica (2004), 4; Declaración de Salamanca (2005), 1; Declaración de Montevideo (2006), 1; Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo (2006), 4, 5 y 25 g; Carta Cultural Iberoamericana (Montevideo 2006), Preámbulo, II. Principios y III. Ámbitos de aplicación; Declaración de San Salvador (2008), 4.

La razón de esta insistencia y de la importancia que se atribuye a ese compromiso, se fundamenta en la consideración de que el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, al igual que la democracia, constituyen los “pilares” de comunidad iberoamericana (Madrid (1992), 1) y “valores esenciales para los pueblos iberoamericanos” (San Carlos de Bariloche, Tercera Parte 1).

Se reconoce igualmente la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos (Panamá (2000), 1)), y que los mismos comprenden tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Así lo consagra, por ejemplo, la Cumbre de Margarita, en 1997: “Reiteramos la obligación de los Estados de promover y proteger todos los derechos humanos, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, incluyendo el derecho al desarrollo, que son interdependientes e interrelacionados y cuya universalidad es incuestionable” (Margarita (1997), 9).

Desde la Cumbre de Costa Rica, en 2004, la agenda de las cumbres experimentará un significativo giro social, centrando su atención especialmente en los derechos económicos, sociales y culturales.

Este compromiso con los derechos humanos se acompaña y completa con la consagración del principio de no discriminación, afirmándose que la lucha contra toda forma de discriminación es un principio fundamental de la convivencia iberoamericana, por lo que se rechazan todas las formas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia” (Lima (2001), 12), añadiéndose en otras declaraciones finales también de forma expresa el rechazo a la discriminación por razones de sexo.

Al mismo tiempo, las cumbres hacen especial énfasis en la afirmación de “los derechos a la libertad de expresión, de información y de opinión”, en cuanto que se consideran fundamentos del derecho que tienen las personas a recibir información libre y veraz, sin censura ni restricciones” (Margarita (1997), 38), condenándose de forma expresa “los ataques y cualquier otra forma de violencia o coacción contra los medios de comunicación, los periodistas y comunicadores” (Margarita (1997), 43).

También se hace un reconocimiento expreso a “la importante labor que realizan los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en la búsqueda de su respeto, promoción y protección” (Margarita (1997), 11).

Sin embargo, las cumbres no se complacen simplemente en la proclamación retórica de la vigencia de los derechos humanos, sino que, además, desde la

I Cumbre adoptan unos objetivos concretos sobre los que debe continuar trabajando la comunidad iberoamericana. Por un lado, “el compromiso de crear, y en su caso consolidar, mecanismos nacionales de promoción, protección y defensa de los derechos humanos, así como establecer una cercana colaboración entre los mismos” (Guadalajara (1991), I, g). Por otro, el compromiso con el fortalecimiento de “la cooperación entre gobiernos y entidades de la sociedad civil y organismos multilaterales competentes en materia de derechos humanos”, fomentando “la plena adhesión a los instrumentos internacionales de promoción y protección de estos derechos tanto de carácter universal como regional” (Guadalajara (1991), I, f). También se destaca la necesidad de continuar desarrollando “la cooperación entre el sistema europeo de protección de los derechos humanos y el interamericano” (Madrid (1992), 27).

II.—LAS CONTRADICCIONES PRÁCTICAS DE LAS CUMBRES EN MATERIA DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

Si el acervo consagrado por las cumbres iberoamericanas consagra formalmente la democracia y los derechos humanos en términos que no dejan lugar a dudas en cuanto a su alcance y sentido, considerándolos, además como los pilares de la comunidad iberoamericana y una de sus más importantes señas de identidad, no sucede lo mismo cuando se desciende a la aplicación práctica de esos valores en relación a la realidad de los países iberoamericanos. Es en este ámbito práctico en el que surgen una serie de interrogantes significativos en cuanto a la efectiva vigencia y defensa de la democracia y los derechos humanos por parte de las cumbres.

Las razones explicativas de estas contradicciones hay que encontrarlas en los vínculos identitarios, historia, lengua y cultura, en las que se fundamentan, en los importantes intereses de todo tipo en juego en el seno de la comunidad iberoamericana y en el consiguiente deseo de que las cumbres estén abiertas a la participación de todos los estados iberoamericanos, sin exclusiones de ningún tipo. No olvidemos que la comunidad iberoamericana y, por lo tanto, las cumbres constituyen un sistema y un foro de diálogo, político, concertación y cooperación que se distingue de otros por su dimensión identitaria, sin la cual las cumbres no tendrían realmente sentido (Arenal 2011: 5-9).

Sin embargo, el hecho de que una de las características y objetivos de las cumbres, desde su nacimiento, sea que las mismas acojan a todos los Estados iberoamericanos, con independencia de la naturaleza de su régimen político, al mismo tiempo que hacen reiterada profesión de fe en la democracia y los derechos humanos, no debe impedirnos reflexionar sobre las contradicciones e in-

terrogantes, que puedan derivarse de ese doble propósito, que, como es lógico, gravita de forma importante en funcionamiento de las cumbres y deteriora de alguna manera su imagen y proyección internacional.

En concreto, en nuestra opinión, estas contradicciones e interrogantes son principalmente dos, íntimamente relacionados.

La principal y la más problemática contradicción hace referencia al alcance y sentido práctico del acervo iberoamericano, hasta ahora, salvo algún caso excepcional, como veremos, puramente formal y retórico, y a la necesidad de introducir un criterio de exigencia efectiva en el cumplimiento de sus principios y valores básicos, empezando por el respeto de los derechos humanos y la vigencia de la democracia.

Esta contradicción general, en términos aun más específicos, se hizo presente desde la I Cumbre Iberoamericana, celebrada en Guadalajara, en 1991, y ha continuado presente, sin que hasta el momento, a pesar, como veremos, de la Declaración Especial sobre “La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica”, aprobada en la Cumbre de Mar del Plata en 2010, haya habido ningún intento de superarla.

En concreto, la Declaración de Guadalajara, en su punto 3, al mismo tiempo que afirma que la comunidad iberoamericana “se asienta en la democracia, el respeto a los derechos humanos y en las libertades fundamentales”, a renglón seguido, en clara contradicción con la afirmación anterior, “reconoce el derecho de cada pueblo a construir libremente en la paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones”, sin mención a la democracia y el respeto de los derechos humanos. La razón explicativa de esta flagrante contradicción hay que encontrarla en el deseo de los países iberoamericanos de no politizar las cumbres, permitiendo que participasen en las mismas todos los Estados iberoamericanos con independencia de las características de su régimen político. Se contemplaba con ello de manera específica el evitar la exclusión de Cuba.

Se trata de un problema de base, que afecta a la naturaleza y alcance de las Cumbres Iberoamericanas. Mientras los Estados iberoamericanos apuesten por unas cumbres abiertas a todos, es evidente que no se va a aclarar esta contradicción, en el sentido de primar realmente la vigencia de la democracia y los derechos humanos en los términos en que, como hemos visto, se definen por las propias cumbres, y que, por lo tanto, difícilmente, se podrán abordar las demás contradicciones e interrogantes que en esta materia plantea la aplicación del acervo iberoamericano.

En todo caso, el hecho de que de momento no parezca que exista voluntad política de abordar esta flagrante contradicción por parte de los estados iberoamericanos, no debe impedirnos reflexionar sobre cual debería ser el camino a seguir para dotar de coherencia práctica la profesión de fe que las cumbres hacen en relación a la democracia y los derechos humanos.

Partiendo, en consecuencia, de que previamente se produjese por parte de las cumbres una aclaración de esta contradicción, que plantea el punto 3 de la Declaración de Guadalajara y que está en la base misma de la existencia de las cumbres iberoamericanas, lo que de momento no entra en la agenda de las cumbres, ni parece que a corto plazo vaya a producirse, habría, a continuación, en segundo lugar, que estudiar la inclusión en la agenda de trabajo de las cumbres del respeto efectivo de los derechos humanos y la vigencia de la democracia por parte de los países participantes, tratando de abrir vías de cooperación multilateral que faciliten ese objetivo, dejando de lado las condenas, salvo, como ya se contempla en la mencionada Cláusula Democrática, que se produzcan casos extremos de alteración del orden constitucional vigente, como consecuencia de un golpe de Estado.

Una iniciativa de esta naturaleza, de difícil puesta en práctica, pues supondría una alteración del alcance con el que nacieron las cumbres, debería ser objeto de evaluación muy cuidadosa y, lógicamente, solo podría ser consecuencia de una decisión ampliamente consensuada por el conjunto de los países iberoamericanos.

Este cambio, en su expresión más avanzada, supondría una evidente politización de las Cumbres, con consecuencias decisivas en cuanto a su situación actual y a sus perspectivas de futuro, pues, caso de que no se haga de forma adecuada y medida, además de correr el riesgo de acentuar la división política ya existente en las mismas, podría llegar a implicar la posible salida de alguno de los actuales Estados participantes e incluso, en el extremo, llegar a poner en peligro la propia existencia de las Cumbres. Es por ello que sólo se podría llevar adelante, después de un cuidadoso estudio, si el interés y la apuesta de la gran mayoría de los países iberoamericanos por esa nueva estrategia estuviera clara y decididamente asumida y a través de un aplicación muy modulada de esta nueva estrategia, siempre sobre una base cooperativa iberoamericana de carácter multilateral.

Por otro lado, dados los riesgos que implica, sólo podría ponerse en marcha en un escenario en el que las cumbres gozasen de buena salud e interesasen a los países iberoamericanos, lo que ahora, de momento, no parece que sea el caso.

Lo que en ningún supuesto se puede llegar a poner en juego con estos cambios es la propia existencia de las cumbres. Si no existiese consenso en torno a esta nueva estrategia, en todo caso, habría que tratar buscar fórmulas más suaves,

que las apuntadas, que permitieran dar de alguna forma dar mayor vida y hacer presentes en la realidad iberoamericana los principios y valores que conforman el acervo iberoamericano.

Un primer caso en el que se podría poner en marcha esta nueva estrategia política sería en relación a Cuba, asumiendo las cumbres, sin exclusiones ni condenas políticas de ningún tipo, un papel activo en el proceso de transición y democratización de ese país, en línea con la política seguida en estos momentos por España y otros países europeos y latinoamericanos.

Estos cambios afectarían también a la aplicación práctica del estatus de observador asociado, aprobado en la Cumbre de San Salvador, en 2008, pues para poder disfrutar de esta condición se exige que “Los Estados solicitantes deberán asumir expresamente el acervo integrado por los valores y principios orientadores de la Conferencia Iberoamericana”, es decir, el denominado acervo iberoamericano. Este requisito, de claro alcance político por los valores y principios que integran ese acervo, hasta ahora puramente formal y retórico, debería plantearse en términos más estrictos de los aplicados hasta el presente, lo que supondría reducir significativamente los posibles estados no iberoamericanos que podrían acceder a dicho estatus.

La segunda cuestión a considerar hace referencia a la Declaración Especial sobre “La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica”, aprobada en la Cumbre de Mar del Plata en 2010, a la que ya hemos hecho referencia anteriormente, que además de incidir en la contradicción de base anterior, plantea interrogantes en cuanto a su aplicación práctica.

Esta Declaración, como hemos visto, rechaza y condena “todo intento que pretenda trastocar o subvertir el orden constitucional y el normal funcionamiento de las instituciones en cualquier Estado miembro”, acordándose la adopción de “una cláusula de compromiso con la promoción, defensa y protección del Estado de derecho, del orden democrático, de la soberanía de los pueblos, de los derechos humanos y las libertades fundamentales...”, que puede llegar a traducirse, en caso extremo, a través del procedimiento establecido y por consenso, en la suspensión del “Estado en que se hubiese materializado la ruptura del orden constituido o del Estado de derecho, del derecho a participar en los distintos órganos e instancias, así como del goce de los derechos y de los beneficios que se derivan de ser miembro de la Conferencia Iberoamericana, hasta que el orden constitucional sea restablecido”.

El problema que plantea la aplicación práctica de esta Cláusula Democrática, que pretende dotar a las cumbres de un mecanismo de condena de las alteraciones del orden constitucional y de defensa del orden democrático y de los derechos

humanos, deriva de la contradicción que veíamos caracteriza a las cumbres desde sus inicios, al afirmar, por un lado, la democracia y, por otro, el derecho de cada pueblo a elegir el sistema político que estime oportuno, que, lógicamente, puede no ser democrático. ¿Cómo se aplicaría esta Cláusula si, por ejemplo, se produjese en Cuba un golpe de Estado a favor de la democracia y contra el orden constitucional castrista?

Sin lugar a dudas, la respuesta es clara, si tenemos en cuenta el escenario político latinoamericano (Arenal 2013) y el contexto en el que se aprobó la Cláusula, marcado por el intento de golpe de Estado contra Rafael Correa en Ecuador y con la experiencia anterior del golpe de Estado en Honduras y la posterior alteración del orden político contra el presidente Fernando Lugo en Paraguay. Primaría, por encima de cualquier otra consideración, la alteración del orden constitucional cubano y, consiguientemente, la casi totalidad de los países iberoamericanos se pronunciarían por la adopción de medidas de condena de esa alteración del orden constitucional, con independencia de la naturaleza del régimen castrista. La única duda es si, en ese caso, todos, sin excepción, se manifestarían en ese sentido, pues, como hemos visto, se exige el consenso, lo que podría impedir la adopción de las medidas previstas.

Aquí, de nuevo, aparecen las consecuencias de la contradicción apuntada en primer lugar y de la falta de claridad de las cumbres en cuanto a la aplicación efectiva de la democracia y el respeto de los derechos humanos en los países miembros, más allá de lo que de forma meridianamente obvia consagra el acervo iberoamericano.

Con ello volvemos al principio. Mientras no se aclare esa contradicción de base del punto 1 de la Declaración de Guadalajara es prácticamente imposible que las cumbres sean coherentes en lo relativo a la vigencia de la democracia y de los derechos humanos.

Si, como hemos apuntado, el proceso formal de adopción de medidas por consenso, previsto en la mencionada Cláusula Democrática, puede llegado el caso hacer imposible su aplicación, no debemos olvidar que, en la práctica, las cumbres ya han venido impidiendo la asistencia a las mismas de aquellos presidentes de gobierno que la mayoría de los países iberoamericanos consideraban no tenían legitimidad democrática, con lo que este concepto tiene de relativo y contradictorio en el seno de las cumbres iberoamericanas. Es lo que ha sucedido, por ejemplo, en las Cumbres de Estoril, en 2009, de Mar del Plata, en 2010, y de Cádiz, en 2012.

En la Cumbre de Estoril, celebrada en diciembre de 2009, hicieron acto de presencia las divisiones existentes entre los países iberoamericanos, no lográndose una posición de consenso sobre la crisis de Honduras, provocada por el gol-

pe de Estado del 28 de junio de 2009, contra el presidente Manuel Zelaya, y que fue condenado inicialmente por la casi totalidad de los países iberoamericanos.

Además, el hecho de que en plena celebración de la cumbre, en concreto el 29 de noviembre, se celebrasen, por primera vez después del golpe, elecciones presidenciales en Honduras, que supusieron la victoria de Porfirio Lobo, del Partido Nacional, por una amplia mayoría, que abrían la puerta a una posible superación política de la crisis, introdujo una novedad, que colocaba en una cada vez más débil posición a los países del ALBA, que no admitían la legalidad de las elecciones y pedían la restitución de Zelaya, frente al reconocimiento de su legalidad por una parte de los países iberoamericanos. Con ello se rompía de nuevo en dos el bloque iberoamericano y Brasil, en su afirmación de potencia regional, que no puede ceder el liderazgo político a Venezuela, lo que le obligaba a rechazar la legalidad de las elecciones, y España en su papel de buscador de aproximaciones entre ambos, se encontraron en una difícil posición.

No puede extrañar, en consecuencia, que la crisis de Honduras marcara el transcurrir de la cumbre e impidiese la adopción de una posición de consenso sobre la misma, siendo sólo Portugal, en su condición de presidente de la cumbre, el que suscribiese un comunicado especial de mínimos, que, de alguna manera, expresaba el sentir común de los mandatarios iberoamericanos, dejando de lado la valoración del tema clave que eran las elecciones presidenciales hondureñas. En dicho comunicado se exigía la restitución del presidente Zelaya “para el retorno a la normalidad constitucional”, se condenaban “las graves violaciones de los derechos y libertades fundamentales del pueblo hondureño” y se tomaba nota, sin valoración alguna, de las elecciones del 29 de noviembre.

En la Cumbre Iberoamericana, celebrada en Mar del Plata (Argentina), en diciembre de 2010, que, como vimos, por iniciativa de Rafael Correa, aprobó la Declaración sobre “La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica”, de nuevo, destacó la no presencia del presidente de Honduras, Porfirio Lobo, en razón de no haber sido invitada por Cristina Fernández, con el respaldo de Brasil y los países del ALBA, al considerar a su gobierno como resultado del golpe de Estado contra Manuel Zelaya en 2009. En este punto, llama la atención que, transcurrido un año desde unas elecciones, que todos los observadores calificaron de democráticas, se continuase excluyendo a un país como Honduras con un gobierno, ahora elegido democráticamente, aunque en su origen estuviera el golpe de Estado.

Finalmente, en la Cumbre de Cádiz, en noviembre de 2012, ante las presiones de una serie de países iberoamericanos, encabezados por Argentina, que amenazaron con no estar presentes en la Cumbre, si asistía el nuevo presidente de Paraguay, Federico Franco, que había sustituido, a través de lo que algunos

países iberoamericanos consideraron un “golpe de Estado”, al presidente electo, Fernando Lugo, el gobierno español optó por no invitar a la misma el nuevo presidente de Paraguay, con el fin de garantizar el éxito de la misma.

En todo caso, ahora, como consecuencia del actual escenario latinoamericano, marcado, por un lado, por la heterogeneidad política, la autonomía de las políticas exteriores latinoamericanas, el debilitamiento del papel de los actores extrarregionales tradicionales, la irrupción de nuevos actores externos, el nuevo ciclo de la integración que conoce la región, con UNASUR y la CELAC como referentes, y la proliferación de la diplomacia de Cumbres, y, por otro lado, marcado por la necesidad cada vez más imperiosa de las cumbres iberoamericanas de encontrar un espacio propio en ese escenario complejo, que las haga de interés para los iberoamericanos, frente al resto de cumbres y procesos de integración en los que participan, ha llegado el momento de empezar a estudiar y valorar la oportunidad de estos cambios, con las dificultades que presenta ante las distintas posiciones políticas de los países iberoamericanos y los interrogantes de todo tipo que suponen para el futuro de las cumbres.

La cuestión en juego es la de si se continua apostando, como hasta ahora, por unas cumbres *light*, débilmente consolidadas y basadas en la pura retórica, sin incidencia, salvo excepciones, en la realidad y problemática iberoamericana y, sobre todo, sin presencia efectiva ante los acontecimientos iberoamericanos e internacionales, o, por el contrario, se apuesta por unas cumbres activas, con una agenda que incida en los intereses y cuestiones claves de los participantes y con un acervo iberoamericano operativo en sus principios básicos, especialmente, la democracia y los derechos humanos, fuertemente consolidadas y con incidencia y presencia en la realidad iberoamericana.

Optar por la primera estrategia supone, en el mejor de los casos, continuar con la dinámica actual y, en el peor, apostar por su progresivo debilitamiento. Optar por la segunda solución, no exenta de riesgos, como hemos visto, que deben evaluarse con sumo cuidado, supondría acotar un espacio político propio de las cumbres y formalizar un cambio de modelo, con todo lo que ello supone de dificultad, pero podría servir para reforzar el interés de los países participantes en las cumbres y transformarlas realmente en un actor con peso en Iberoamérica y en el escenario internacional, condición necesaria para su definitiva consolidación. Con ello, las cumbres se harían más prácticas y menos retóricas, reforzándose como foro de diálogo, concertación política y cooperación iberoamericana y harían efectivos en la práctica los valores de la democracia y los derechos humanos, que reiterada y solemnemente proclaman.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ARENAL, C. (1994): *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Ed. Complutense.

ARENAL, C. (2006): *El Acervo Iberoamericano. Valores, principios y objetivos de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, SEGIB.

ARENAL, C. (2011 a): *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.

ARENAL, C. (2011 b): “La Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata: Educación y democracia”, *Nombres Propios*, Fundación Carolina (<http://ucm.academia.edu/CelestinodelArenal>)

ARENAL, C. (2013): “Las Cumbres y el Acervo Iberoamericano ante el nuevo escenario latinoamericano”, en M. S. ORTIZ ORTIZ (comp.), *Iberoamérica hoy: perspectivas de las relaciones iberoamericanas*, Badajoz, CEEXCI, pp. 59-81.

DÍAZ BARRADO, C. (1994): *Perfiles de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (a la luz de las Cumbres Iberoamericanas)*, Cáceres, Casa de América.

FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (2008), “La democracia y los derechos humanos en el espacio eurolatinoamericano e iberoamericano”, en C. DÍAZ BARRADO, C. R. FERNÁNDEZ LIESA Y P. ZAPATERO MIGUEL (eds.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III/BOE, pp. 51-77.

FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (2010): *Perfiles de la política exterior española de derechos humanos*, Documento de Trabajo 6/2010, Real Instituto Elcano.