

TRES PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO Y LA ARTICULACION DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES

Cástor Miguel Díaz Barrado¹

Consideraciones introductorias

Como dijimos hace tiempo, con *la Declaración de Guadalajara* (México), en 1991, se constituyó, de alguna manera, un espacio con la clara intención de que se desarrollasen en su seno esfuerzos de concertación y cooperación entre los Estados iberoamericanos y para que, al mismo tiempo, su acción conjunta se proyectase en la escena internacional². Así lo manifestaron, con rotundidad, los Jefes de Estado y de Gobierno al decir, en el segundo párrafo de esta Declaración, que “Representamos un vasto conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de pueblos, credos y sangres diversos. A 500 años de distancia de nuestro primer encuentro, y como uno de los grandes espacios que configuran el mundo de nuestros días, estamos decididos a proyectar hacia el tercer milenio la fuerza de nuestra comunidad”.

Desde luego, la celebración de la *Primera Cumbre Iberoamericana*, en cuanto expresión formal de la realidad iberoamericana que, al más alto nivel, se reunió por primera vez en la Historia, puso de relieve la necesidad de *ordenar, regular y sistematizar el fenómeno iberoamericano de concertación y de cooperación*, también desde perspectivas formales e institucionales. Pero, con seguridad, la celebración de posteriores reuniones obliga no sólo a evaluar la eficacia de la cooperación con base en los parámetros que se han ido fijando en cada una de las Cumbres que han tenido lugar hasta ahora sino que, también, hace más urgente *definir y conformar el modelo político-*

¹Catedrático de Derecho Internacional Público. Director del Centro de Estudios de Iberoamérica. Universidad Rey Juan Carlos.

²Cfr., C. M. Díaz Barrado, *Perfiles de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (A la luz de las Cumbres Iberoamericanas)*, Madrid-Cáceres, 1994, pp 13 ss. Algunos de los conceptos expresados, han sido desarrollados en el proyecto de investigación titulado “Iniciativas para el fortalecimiento de las cumbres iberoamericanas. proyección de los Estados iberoamericanos en la escena internacional, (Cealci 26/05), financiado por la Fundación Carolina.

jurídico en el que los Estados y pueblos iberoamericanos van a desarrollar su cooperación en el seno de la Comunidad.

Aunque se podrían adoptar posiciones más críticas y menos favorables, no deja de ser cierto que la naciente Comunidad Iberoamericana de Naciones ha ido alcanzando progresivamente un mayor grado de articulación, fortalecimiento e institucionalización y, asimismo, que la realidad iberoamericana de concertación y cooperación ha ido generando reuniones, organismos y estructuras que dotan al “sistema iberoamericano” de mayor consistencia y proyección en la escena internacional, al tiempo que le dotan de una mayor complejidad y de elementos de eficacia.

Es verdad, entonces, como se ha dicho que “la cooperación ha estado siempre presente como un elemento esencial en la relación entre los países iberoamericanos. Sin embargo, y a pesar de la riqueza de las relaciones entre los distintos actores de esta comunidad, la cooperación adolecía de cierta falta de coordinación y visión a largo plazo. Con el objetivo, entre otros, de llenar este vacío, en el marco de la conmemoración de los 500 años del encuentro entre dos mundos, España planteó la iniciativa de convocar una Cumbre Iberoamericana. México acogió con gran interés esa iniciativa y propuso dar al encuentro un sentido político, con vistas a identificar espacios comunes para lograr una mayor coordinación y cooperación entre los países iberoamericanos”³.

La evolución que se ha venido produciendo en la concertación y cooperación iberoamericanas, expresada a través de las Cumbres, no permite, a mi juicio, ofrecer un balance definitivo respecto al mayor o menor significado de los logros que se han alcanzado ni en relación a cuál será el futuro de la cooperación entre los iberoamericanos. En todo caso, no le faltó razón a Celestino del Arenal cuando sostuvo, no hace mucho, que “la celebración de la XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en San José de Costa Rica los días 19 y 20 de noviembre de 2004, ha puesto de manifiesto mejor que ningún otro hecho *tanto la situación límite y compleja de cara al futuro que vive actualmente el proyecto de conformación de un*

³<http://www.ciberamerica.org/Ciberamerica/Castellano/Areas/cooperacion/iberoamerica/iberoamericana/inicio.htm>. *Ciberamerica. El Portal iberoamericano*. Para un balance general, la obra coordinada por C. del Arenal, *Las Cumbres iberoamericanas (1991-2005) Logros y desafíos*, Madrid, 2005.

*espacio común iberoamericano del que las Cumbres Iberoamericanas son su máxima expresión, como el momento especialmente decisivo en orden a su definitivo fracaso o éxito (...)*⁴.

Comoquiera que suceda en los próximos años, habría que resaltar, ahora, aquellos elementos que permiten sostener que la Comunidad iberoamericana camina *en la dirección de su plena conformación política y jurídica* y que, sin duda, todo hace presagiar que estamos en presencia de una realidad de concertación y cooperación de carácter estable y, además, duradera. Con la creación de la Secretaría General Iberoamericana, en 2003, y, asimismo, con los desarrollos que han ido aconteciendo en los años siguientes, se han ido sentando, con certeza, las bases para *asegurar la permanencia de la Comunidad Iberoamericana de Naciones* y, por ende, el fortalecimiento de la mayor parte de aquellos foros, reuniones y organismos que la conforman. Como se dice en el Estatuto de la Secretaría, en su artículo 1, “La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) *es el órgano permanente* de apoyo institucional, técnico y administrativo a la Conferencia Iberoamericana”.

No obstante, sí es verdad que el éxito o el fracaso de todo el “sistema iberoamericano” que comenzó a formalizarse a partir de 1991 descansa en la existencia y el vigor de la Conferencia iberoamericana y, en concreto, de la Conferencia iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Esto nos hace pensar que la realidad iberoamericana de concertación y cooperación corre grandes riesgos a la hora de consolidarse como *un espacio permanente entre los Estados iberoamericanos* si no se comienzan a producir cambios en las fórmulas en las que se expresa, es decir, no sólo es necesario un cambio institucional sino, sobre todo, se precisa una modificación profunda respecto al modelo y a las expresiones en los que se plasma, desde la óptica política y jurídica, la colaboración entre los Estados iberoamericanos.

Desde aquí, adquieren pleno sentido las posiciones asumidas por Celestino del Arenal, al hilo de la celebración de la última Cumbre de Salamanca, al decir que “no sólo hay que dar los pasos necesarios a nivel político-diplomático para garantizar que la

⁴C. del Arenal, De la cumbre iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre iberoamericana de Salamanca (2005) Real Instituto Elcano de Estudios internacionales y estratégicos, DT N° 5/2005 – *Documentos* (cursiva añadida).

celebración de la Cumbre sea un éxito, lo que en sí mismo es clave (...), sino que también hay que aprovechar la ocasión de que la Secretaría *Pro Tempore* de las Cumbres reside en España para acompañar la preparación y celebración de la Cumbre de toda una serie acciones, políticas, sociales y culturales, en América Latina y España, que *permitan hacer visibles las Cumbres ante las sociedades iberoamericanas*, que hasta ahora han vivido al margen de las mismas. Estas acciones deben estar basadas en la concertación con los principales países iberoamericanos”. Más aún, para este autor “si las Cumbres tienen como objetivo principal la progresiva articulación de *un espacio común iberoamericano* hay que empezar a plantearse que el mismo no es sólo político-diplomático, sino también económico, social y cultural, integrando esas dimensiones básicas y a sus actores, como hemos apuntado, en la agenda de las mismas”⁵.

Lo que, a mi juicio, interesa poner de manifiesto es que la permanencia de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y, por ende, de los elementos institucionales que la van integrando de manera paulatina, nos conducen irremediamente a cuestiones que afectan a *la definición de la Comunidad* y, por ello, a aspectos que son esenciales para la configuración de las fórmulas y los mecanismos que se empleen en la concertación y cooperación iberoamericanas. No será posible alcanzar objetivos más amplios, ni incorporar en el marco de la Comunidad algunos componentes de la concertación y cooperación, si no se modifica el actual modelo en el que descansa la cooperación multilateral entre los iberoamericanos. En definitiva, para asegurar el logro de los fines que se van indicando en cada una de las Cumbres proponemos, más que una reforma en sí de la estructura orgánica, lo siguiente:

PRIMERO: Que la Comunidad iberoamericana de Naciones debe constituirse en organización internacional.

SEGUNDO: Que las Organizaciones internacionales iberoamericanas, es decir, la Organización de Estados iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura (OEI), la Organización iberoamericana de la Seguridad Social (OISS); y la Organización iberoamericana de la Juventud (OIJ) deben integrarse plenamente, primero, en el “sistema iberoamericano” representado por la Conferencia

⁵*Ibid.*

iberoamericana y, de ser sí, después, en la nueva organización internacional iberoamericana.

TERCERO. Que se deben fijar los criterios y modalidades para la incorporación y participación de entes en el “sistema iberoamericano”, en particular, primero, en el marco de la Conferencia iberoamericana y, luego, en el instrumento constitutivo de la “nueva organización internacional”.

Estas propuestas deben ser analizadas, sin embargo, en el marco de los principales aspectos que definen su contenido, es decir, *la necesidad de instaurar un espacio común iberoamericano* viene siendo una constante desde hace tiempo, sobre todo, con la finalidad de *preservar la identidad iberoamericana* pero, también, con la finalidad de *proyectar, en la escena internacional, los valores y principios iberoamericanos* así como las instancias a través de las cuales se expresa la realidad iberoamericana.

1.- El establecimiento de un espacio común que afirme la identidad iberoamericana, y la proyección internacional de la Comunidad iberoamericana de Naciones

La eficacia de las propuestas que hemos formulado queda condicionada, a mi juicio, por el verdadero significado tanto de los objetivos generales a los que responde la expresión formal de la Comunidad Iberoamericana de Naciones que representa la Conferencia iberoamericana, como por la consecución de objetivos específicos mediante el cambio de modelo y organización. Estoy convencido, en esta línea, de que la Comunidad iberoamericana de Naciones necesita, en la actualidad, asegurar y garantizar, al menos, el cumplimiento de dos finalidades para poder establecer un espacio común: expresar con nitidez *la identidad iberoamericana* y *proyectar*, de manera intensa, *la realidad iberoamericana de concertación y cooperación* en la escena internacional.

En palabras del Ministro español de Asuntos Exteriores, “la Comunidad Iberoamericana se ha ido configurando no sólo como un marco de cooperación sino también como una comunidad de intereses que, en libertad y democracia, promoviendo la justicia y la solidaridad, diseñe la solución de problemas comunes y consiga que la

voz y la presencia de nuestros países en la comunidad internacional adquiera entidad propia”⁶.

Con mucha claridad se han expresado, también, diversas Declaraciones que han ido emanando de las Cumbres iberoamericanas. En particular, merece la pena recordar que, con ocasión de *la Cumbre de San Carlos de Bariloche* (Argentina), de 1995, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos acordaron “dar la máxima prioridad a la construcción de *un espacio común que profundice la identidad de la Comunidad Iberoamericana*, potencie el desarrollo de todos y cada uno de los países que la componen y favorezca *la intensificación de sus relaciones con países pertenecientes a otros ámbitos geográficos o culturales*”

Desde sus orígenes, la Conferencia iberoamericana puso el acento en *la creación de un espacio común de colaboración entre los Estados iberoamericanos*. Se trataba de reconducir al ámbito multilateral muchos de los esfuerzos de cooperación que, en sus relaciones mutuas, mantenían y mantienen los Estados iberoamericanos, proporcionándose un foro idóneo para que las relaciones iberoamericanas ganasen en eficacia e intensidad. La instauración de *un espacio común iberoamericano* se ha dejado sentir, de manera explícita e implícita, en muchas de las Cumbres que se han celebrado hasta ahora y, además, se ha revelado como un concepto útil no sólo con carácter general a la hora de definir los objetivos de la Comunidad sino, también, en determinados sectores de la cooperación entre los iberoamericanos, en concreto, por ejemplo, en los ámbitos de la educación⁷, de la cultura⁸ y de la seguridad social.

⁶<http://www.ciberamerica.org/Ciberamerica/Castellano/Areas/cooperacion/iberoamerica/iberoamericana/inicio.htm>. *Ciberamerica. El Portal iberoamericano. Un espacio común iberoamericano*, Artículo de Miguel Ángel Moratinos, Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, publicado en el diario "El Mundo", de Madrid, el día 25 de febrero de 2005.

⁷En este caso, hemos de recordar las posiciones que se asumieron en el primer encuentro de Rectores de Universia que tuvo lugar en Sevilla, en mayo de 2005.

⁸En el Documento “Para una Carta Cultural iberoamericana”, adoptado en El Escorial, en mayo de 2005, por un grupo de expertos, se reitera constantemente la expresión “espacio cultural iberoamericano”. Lo cierto es que, por ejemplo, en la *Cumbre de Salvador de Bahía*, en 1993, se dijo que “Reafirmamos que las naciones iberoamericanas *constituyen un espacio cultural propio*, enriquecido por su diversidad nacional y regional, que comparte valores lingüísticos, históricos y una concepción común del ser humano y de su futuro. En ese sentido, nos comprometemos a la preservación y proyección de este espacio cultural. Para ello, apoyamos iniciativas en el campo de las industrias culturales, producción cinematográfica, aprovechamiento con propósitos culturales de los medios de comunicación, Mercado Interamericano del Libro, archivos y bibliotecas, armonización legislativa, conservación y fomento del patrimonio, cooperación artística y desarrollo lingüístico”

En la propia *Declaración de Guadalajara* se asumía el compromiso, aunque formulado con un significado y alcance generales, cuando los Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica expresaron que se comprometían “a realizar consultas para alentar una cooperación más amplia y acrecentar los intercambios que nos permitan impulsar políticas comunes que promuevan el óptimo aprovechamiento de las ventajas que se derivan de la pertenencia a una misma comunidad”. Más aún, en *las Conclusiones de Madrid*, en 1992, se partía de la consideración de que los Estados iberoamericanos tenían “la intención de aprovechar en toda su plenitud las afinidades que nos unen para consolidar *un espacio abierto a la cooperación y a la solidaridad*”.

De manera paulatina, *la afirmación y consolidación de un espacio común iberoamericano* con carácter general y expresado en múltiples sectores de la cooperación iberoamericana, se van a constituir en los elementos básicos para la definición de los intereses comunes y para el diseño, en definitiva, de la cooperación en el seno del “sistema iberoamericano”.

Desde la perspectiva de *la concertación política* así se señalaba en el documento final de la *Cumbre de Salvador de Bahía*, en 1993, al decir los Jefes de Estado y de Gobierno que “la continuación del diálogo en las sucesivas y periódicas reuniones de nuestros Ministros de Relaciones Exteriores, la acción del Grupo Coordinador de cinco países y las reuniones de nuestros Embajadores Representantes Permanentes en las Naciones Unidas han permitido, por primera vez, un ejercicio de comprensión y toma de decisiones sobre temas políticos de interés común para el área, llevado a cabo por los veintiún países que conforman la Conferencia Iberoamericana, lo que refuerza nuestro espacio político propio y favorece una cooperación concertada”. Y, desde *la óptica de la cooperación*, incluso con un sentido muy concreto, la Declaración final de la *Cumbre de Cartagena de Indias*, en 1994, sostenía que “El impulso de programas y acciones que promuevan y articulen la participación ciudadana, profundizando así los lazos entre todos los pueblos del espacio iberoamericano”.

Ahora bien, como decimos, este espacio común descansa, por lo menos, en dos aspiraciones muy concretas: la defensa de *la identidad iberoamericana* y la *proyección internacional* de ésta.

i) Por un lado, la instauración y, en su caso, la consolidación de ese espacio común entre los iberoamericanos responde, en el fondo, a la existencia de *una identidad específicamente iberoamericana*. La razón de ser de la Comunidad iberoamericana es, con toda seguridad, *afirmar, conservar y consolidar la identidad iberoamericana en todas sus dimensiones*. Ya se dejaba entrever en la *Declaración de Guadalajara* cuando se sostenía que “Al final del Siglo XX se configura el surgimiento de un nuevo esquema de organización de las relaciones internacionales. Sin embargo, sus rasgos fundamentales están aún por definirse; no podemos esperar el cambio pasivamente, debemos actuar para conformarlo, *tenemos intereses genuinos que deben ser reafirmados e impulsados*”. Y lo hemos podido apreciar con ocasión de la *Cumbre de Salamanca* (España), en 2005, cuando al darle la bienvenida a Andorra como miembro del sistema de Cumbres, los Jefes de Estado y de Gobierno fundamentan esta decisión en que Andorra comparte *la misma identidad iberoamericana*.

Algo que se ha expresado, también, en múltiples ocasiones. En efecto, con ocasión de la *Cumbre de Salvador de Bahía*, al hacer balance de lo anterior se decía que “En las dos primeras Cumbres, que podrían llamarse «fundacionales», elaboramos un conjunto de principios y de objetivos comunes, sobre la base de los elementos que definen la unidad, la riqueza en su diversidad y la identidad de los países iberoamericanos”; y en la *Declaración de San Carlos de Bariloche*, se afirmaba, con toda claridad que “los programas de cooperación deben constituir instrumentos operativos de primer orden que contribuyan a fortalecer la identidad iberoamericana en todos los países miembros”.

Hasta tal punto es así, que determinados pasos han sido interpretados como elementos decisivos para afirmar y profundizar en la identidad propia iberoamericana. Así, podríamos mencionar, entre otros, el *Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana* y, cómo no, la instauración de la *Secretaría General Iberoamericana*. En ambos casos, podríamos hablar de instrumentos y mecanismos en favor del fortalecimiento de la identidad iberoamericana.

Ahora bien, afirmar que la construcción de un espacio común refuerza la identidad iberoamericana no es tan fácil como pudiera parecer. Por lo menos, podríamos señalar dos motivos que dificultan esta afirmación:

Primero, “lo iberoamericano” no sólo se confunde, terminológica y conceptualmente, con otras realidades que le son muy próximas, sino, sobre todo, la realidad iberoamericana de concertación y cooperación ha de competir con otras manifestaciones de la cooperación-integración en las que participan un buen número de los Estados que integran la Comunidad. De ahí que se tenga que precisar, entre otras cosas, el contenido, el alcance, los límites, y los sectores prioritarios de la cooperación entre los iberoamericanos y delimitar el espacio que le es propio.

Segundo, continúa existiendo la preocupación porque *la concertación y la cooperación*, en el seno de la Comunidad, *sean eficaces* y, en esta línea, se logren, de manera satisfactoria, los objetivos que se van marcando en cada una de las Cumbres. En esta línea, la actividad de las diversas instancias de la Conferencia iberoamericana está destinada a poner en marcha programas de cooperación y, asimismo, diseñar el reforzamiento de la concertación entre los iberoamericanos. A mi juicio, con todos los altibajos que se quiera, la cooperación entre los Estados iberoamericanos, desde que se acordó la expresión formal que representan las Conferencias iberoamericanas, se puede decir que ha adquirido, en bastantes ocasiones, un contenido práctico y que, por lo menos, en estos últimos quince años, se ha diseñado el marco general y los ámbitos en los que se debe desenvolver, y en qué límites, la cooperación iberoamericana.

ii) Por otro lado, se hace cada vez más necesario y se observa, con mayor nitidez, la voluntad política de los Estados iberoamericanos y del conjunto de las instancias iberoamericanas para que se proceda a *la proyección internacional de la Comunidad*. Desde luego, esta voluntad se ha expresado en múltiples ocasiones, aunque cabría resaltar lo siguiente:

Antes de todo, esta voluntad se expresó y plasmó con ocasión de la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos, cuando, como dijimos, en *la Declaración de Guadalajara* (México), se precisó que “Asumimos que nuestro acercamiento se enriquece con la diversidad de experiencias que están teniendo lugar y abre nuevas posibilidades de *diálogo y entendimiento con todas las regiones del mundo*”.

Asimismo, de manera más explícita y como mandato específico, la última Cumbre Iberoamericana, que tuvo lugar *en Salamanca* en 2005, determinó que “Decidimos poner en marcha la Secretaría General Iberoamericana, como órgano permanente de apoyo para la institucionalización de la Conferencia Iberoamericana, y felicitamos a su primer titular, D. Enrique V. Iglesias. Confiamos en la Secretaría General para impulsar los objetivos establecidos en el Convenio de Santa Cruz de la Sierra encaminados a fortalecer la cooperación iberoamericana, la cohesión interna y *la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana de Naciones*”.

Lo cual se completa con la funciones y competencias que se le han asignado a la Secretaría y que, entre otras, destacan la necesidad de la proyección internacional de la Comunidad. Así, en el artículo 2 del *Convenio de Santa Cruz de la Sierra*, constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana, se estipula que uno de los objetivos de la Secretaria es “Contribuir al fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana y *asegurarle una proyección internacional*”. Más aún, el Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana, adoptado en San José de Costa Rica, en 2004, señala en su artículo 2, 1 que una de las funciones de la Secretaria es “Contribuir *a la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana* en el marco de las instrucciones y mandatos recibidos de los Jefes de Estado y de Gobierno”.

A esto habría que añadir, por último, las posiciones que ha asumido el *Secretario General iberoamericano*, siendo así que, en su primera aparición pública tras la Cumbre de Salamanca, en Casa de América, en octubre de 2005, puso el énfasis en que “*Hay un lugar para la Comunidad Iberoamericana en el mundo en el que estamos*”, destacando “la necesidad de que -haya una voz iberoamericana- en las organizaciones internacionales, voz que estará representada en la Secretaría”. Con el tiempo, se ha puesto de relieve que la proyección internacional de esta Comunidad se hace absolutamente necesaria.

En definitiva, las propuestas que formulamos están dirigidas a lo que entendemos que son *elementos no sólo esenciales, sino definitorios*, de la realidad de cooperación entre los iberoamericanos y, en otras palabras, estas propuestas afectarían a aquellos aspectos que definen y perfilan las esencias de lo que debe ser el espacio iberoamericano de cooperación y los entes que lo conforman.

Para consolidar y fortalecer los *elementos identitarios iberoamericanos*; y, al mismo tiempo, para *instaurar en la escena internacional un espacio estrictamente iberoamericano de concertación política y cooperación*, se necesita afrontar *la reforma del modelo* a través del cual se expresa y se ha formalizado, en la actualidad, la cooperación entre los iberoamericanos. Por todo, más allá del cumplimiento de otros objetivos y finalidades, la Comunidad Iberoamericana de Naciones, en sus manifestaciones formales, responde a la necesidad de instaurar un espacio común iberoamericano en muchas materias y, en el fondo, preservar, consolidar y profundizar la iberoamericanidad de los integrantes de la Comunidad y extenderla a aquellos entes, sobre todo Estados y Organizaciones internacionales, que presenten condiciones propicias para ello, proyectando, al mismo tiempo, la iberoamericanidad en el conjunto de la escena internacional.

En palabras de Fernando Enrique Cardoso, en su *Informe* de noviembre de 2003, “el desafío que se coloca, por lo tanto, es el de cómo reforzar la cohesión interna y la presencia internacional de la comunidad iberoamericana en un sistema mundial que pasó a ser menos permeable y receptivo a la diplomacia multilateral. El camino pasa por la afirmación de valores que distinguen a la comunidad iberoamericana y pueden contribuir, dadas las condiciones políticas, para fundamentar la búsqueda de un mayor entendimiento y cooperación internacional. El momento actual reclama, de hecho, la consolidación y la proyección internacional de espacios que tienen en el respeto a la tolerancia y al pluralismo una de sus principales credenciales”⁹.

2.- La Comunidad iberoamericana de Naciones tiene que ser una organización internacional

El examen de la práctica de los Estados iberoamericanos, al hilo de las Cumbres que han tenido lugar, pone de relieve que, por un lado, continúa existiendo *el temor a configurar jurídicamente* una Comunidad de Estados que agrupe a los iberoamericanos y, sobre todo, se aprecia el rechazo a conformar, específicamente, una organización internacional que reúna las características que son propias de las organizaciones

⁹XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 14 y 15 noviembre de 2003, *OEI. Documentos Oficiales*.

internacionales. Por otro lado, como complemento de lo anterior, se constata *la ausencia de voluntad política por parte de los Estados iberoamericanos* de definir jurídicamente el espacio de concertación y cooperación que representa la Conferencia iberoamericana y, en concreto, parece estar presente “la desgana” para configurar y, en consecuencia, instaurar una organización internacional.

Con seguridad, se podría seguir sosteniendo que, con la Comunidad iberoamericana de Naciones, no se ha querido nunca constituir un ente internacional que se asemejara a otros entes ya existentes en la escena internacional y que, tampoco, se le ha querido dotar de una estructura jurídica definida, por flexible que fuese, que la constituyera en un ente cuyos rasgos estuvieran más o menos definidos, de tal forma que nos hallamos en presencia de una Comunidad que, desde la óptica jurídica, permanece en un estado de indefinición e incertidumbre¹⁰.

Es verdad que, en la actualidad, existe un sistema, algunas estructuras e instancias destinadas a la concertación política y a la cooperación en muchos sectores de las relaciones iberoamericanas, la mayoría de ellos especializados, pero resulta, ciertamente, muy difícil definir ese entramado y, sobre todo, se observa que no se ha procedido aún a la conformación de un ente que, de manera completa, defina, tanto en términos políticos como jurídicos, la realidad iberoamericana en todos sus aspectos y dimensiones. En otros términos, aunque existan estructuras e instancias que propicien y favorezcan la cooperación en el seno de la Comunidad, para nosotros, lo mejor sería, como decimos, *constituir una organización internacional* que tuviese las características y los rasgos que definen a estos entes en la escena internacional y que, a través de ella, se canalizase el conjunto de las actividades de concertación y cooperación entre los iberoamericanos así como su proyección en la escena internacional.

Para ello, quizá fuera conveniente tener en cuenta y expresar, de manera breve, algunas consideraciones:

i) Conviene, antes de todo, *precisar el significado de los términos* con el fin de definir jurídicamente el ente que ha de representar la realidad iberoamericana tanto en el

¹⁰Cfr., C. M. Díaz Barrado, *Perfiles de la Comunidad Iberoamericana de Naciones cit*, pp 57 ss

espacio iberoamericano como en la escena internacional. A la luz de la práctica, no es fácil descubrir el significado de la expresión “Comunidad iberoamericana de Naciones”, ya que ésta continuamente se diluye y, además, se utiliza, con frecuencia, como un término de carácter general que agruparía al conjunto de la realidad iberoamericana. En efecto, serán precisamente los términos “sistema iberoamericano” y “Conferencia iberoamericana” los que, con el tiempo, hayan ido ganando terreno tanto en la práctica como en la doctrina, ya que, de algún modo, expresan realidades más precisas. Ahora bien, a nuestro juicio, corresponde reivindicar el sentido y significado concretos de la expresión “Comunidad iberoamericana de Naciones”, atribuyéndole la condición del ente con personalidad jurídica internacional que representaría y ocuparía, en esencia, el conjunto del espacio iberoamericano.

En esta línea, hemos sostenido que, desde la perspectiva política y jurídica, la realidad iberoamericana de concertación y cooperación internacional, dotada de una inicial y creciente articulación formal e institucionalización, puede ser definida como el “Sistema iberoamericano”, término que designaría al conjunto de entes, instituciones, procesos y acciones que conforman, efectivamente, el espacio iberoamericano de concertación y cooperación y que, a la postre, constituirían y darían consistencia a la naciente Comunidad Iberoamericana.

Así, en una aproximación genérica pueden considerarse como elementos integrantes del “Sistema Iberoamericano”, ya sean públicos o privados, internacionales o internos, *los Estados* de raíz iberoamericana, sus *pueblos* iberoamericanos y sus *ciudadanos*, las *Organizaciones Internacionales* iberoamericanas, las *organizaciones no gubernamentales* surgidas o integradas dentro del espacio iberoamericano y *las demás instituciones públicas y privadas* que actúen dentro del mismo. Sin embargo, en concreto, hay que prestar una atención muy específica a las instancias a las que han dado lugar la concertación y la cooperación *entre los países* iberoamericanos y que “organizan” el sistema: las Conferencias internacionales, las Organizaciones Internacionales de cooperación y los organismos u órganos de concertación y cooperación iberoamericana¹¹.

¹¹Informe presentado a la Secretaría General Iberoamericana, elaborado por Fernando Mariño Menéndez y Cástor Miguel Díaz Barrado, y titulado “Régimen de incorporación y participación de miembros en el sistema iberoamericano representado por la Conferencia Iberoamericana”, Madrid, agosto de 2006.

La utilidad de esta expresión no debe impedir, sin embargo, que sigamos sosteniendo que será la expresión “Comunidad Iberoamericana de Naciones” la que mejor definiría y, asimismo, la más adecuada para configurar política y jurídicamente el espacio iberoamericano en todas sus dimensiones y, con ello, proceder a la articulación formal de la realidad iberoamericana.

Lo que sí ha adquirido un significado más preciso es la realidad “Conferencia iberoamericana” en cuanto expresión formal más sobresaliente de la Comunidad iberoamericana de Naciones y que, en palabras de las *Conclusiones de Madrid*, “surge en nuestro espacio político como foro de concertación dotado de características propias”. Más acertadas son, a mi juicio, las expresiones contenidas en la *Declaración de Cartagena de Indias*, cuando se nos dice (y se nos define) que “la Conferencia Iberoamericana es un foro idóneo en nuestro espacio político, para la concertación y la cooperación, fundamentado en el compromiso con la democracia representativa, la defensa y la promoción de los derechos humanos, la vigencia de los principios del derecho internacional, los principios de soberanía y no intervención y el derecho de cada pueblo a constituir libremente su sistema político y económico”¹².

ii) Quizá sería útil *constituir formalmente, y de manera explícita, la Comunidad iberoamericana de Naciones*. No se trataría, en este caso, de constituir una organización internacional sino, en particular, de formalizar la existencia de la Comunidad Iberoamericana de Naciones o, en su caso, de dar un paso más en el camino conducente al surgimiento de una Organización internacional en sentido estricto, es decir, algo así como lo que sucedió y está sucediendo en la evolución que va desde la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) hasta la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). De tal manera que, tras el acto de constitución, habría que esperar a la evolución de las diferentes reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno para afirmar, en su momento, que se ha ido constituyendo

¹²Y, a este respecto, debemos recordar que la Conferencia iberoamericana no está constituida, en exclusividad, por las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobiernos iberoamericanos sino, también, por otras instancias que le sirven de apoyo. Todo ello, propiciará el surgimiento de una incipiente estructura institucional.

paulatinamente, y a través de distintos actos y de la práctica, una organización internacional.

Este último camino conducente a que la Comunidad alcanzase la condición de organización internacional sería, sin duda, bastante largo y, muy seguramente, siempre quedaría en un estado de cierta indefinición, en el sentido de preguntarnos si realmente nos encontraríamos en presencia de una organización internacional o de otro ente, eso sí de naturaleza, alcance y proyección internacional, pero que no gozase plenamente de la naturaleza jurídica propia de las organizaciones internacionales o, si por el contrario, aún no se hubiese logrado ese modelo. En buena medida, esto está ya sucediendo en el marco del “sistema iberoamericano” tanto con la creación de la Secretaría General Iberoamericana, después de un largo proceso en el que se han ido perfilando sus fines, competencias, composición y objetivos, así como de otras estructuras e instancias de la realidad iberoamericana de concertación y cooperación.

Salvo que se adopte la decisión de constituir formalmente una organización internacional, no estaría de más constituir formalmente la Comunidad iberoamericana de Naciones (no sólo la Conferencia iberoamericana como se ha hecho hasta ahora), siguiendo, en esta línea el precedente que supone *la Comunidad Suramericana de Naciones* que, como se sabe, fue instaurada formalmente en Cuzco, en 2004, después de haberse celebrado previamente dos Cumbres de Presidentes Suramericanos. En efecto, en esta Comunidad, aunque está en proceso de conformación jurídica, los Estados han expresado formalmente la voluntad de constituirla, lo que, sin duda, facilita la percepción del ente que ha de dirigir, en este caso, el proceso de cooperación e integración¹³.

Es verdad que se podría sostener que la función de creación formal de la Comunidad iberoamericana de Naciones, aunque no como organización internacional, la cumple ya, en cierto modo, *la Declaración de Guadalajara* de 1991 que, en este sentido, tendría el carácter de Declaración constitutiva inicial. A mi juicio, esta Declaración se centra, sin embargo, en la Conferencia iberoamericana y sitúa en un segundo plano la realidad que expresa la Comunidad iberoamericana de Naciones,

¹³*Vid.*, C. M. Díaz Barrado, *La Comunidad Suramericana de Naciones: Propuestas y realizaciones*, RED I, 2006.

aunque, como dejamos entrever, podría deducirse, por algunos, que esta realidad no sólo está presente sino que, también, está definida y articulada en el desarrollo de las Cumbres y en la práctica de concertación y cooperación iberoamericanas.

Quisiera dejar claro, no obstante, que, mi juicio, no sería la mejor solución a la hora de configurar jurídicamente a la Comunidad iberoamericana de Naciones, simplemente constituirla formalmente, con el fin de dotarla de eficacia y contenido para la cooperación y de asegurar, al mismo tiempo, la proyección internacional de los principios y valores iberoamericanos así como de la propia Comunidad. De todos modos, de hacerse esto, sería muy útil aprovechar la celebración de algún evento sobresaliente para aprobar, en una nueva Cumbre, una Declaración que diese carta de naturaleza a la Comunidad Iberoamericana de Naciones; dando mayor visibilidad y sistematización a sus principios, objetivos y propósitos; a los elementos ya consolidados del acervo iberoamericano de concertación y cooperación; y, sobre todo, a los elementos institucionales; así como al régimen para adquirir la condición de miembro y otras formas de participación.

Se trataría, en suma, de fijar, con claridad, el contenido y alcance de esta realidad, *mediante un acto de constitución formal*, estableciendo un determinado modelo político-jurídico que, al tiempo que sirviera de impulso al proyecto iberoamericano, lo asentase en lo referente a la afirmación de la identidad iberoamericana y a la proyección internacional de la Comunidad.

iii) *Es necesario proceder a la creación de la Comunidad iberoamericana de Naciones como organización internacional.* Esta es, con toda seguridad, la propuesta que, a mi juicio, mejor serviría a los intereses de los Estados iberoamericanos y la que, a la postre, afianzaría el espacio común, garantizando la definición y permanencia de la identidad iberoamericana y proyectando los valores e intereses iberoamericanos en la escena internacional.

Desde esta óptica, nos limitaremos a decir que corresponde, sobre todo, elaborar un tratado mediante el cual se constituya una organización internacional denominada “Comunidad iberoamericana de Naciones”; que, en ese tratado, se deberían establecer,

al menos, las siguientes cuestiones: las finalidades y objetivos de la organización, los miembros y entes que pueden participar en la misma y en qué condiciones, y una estructura orgánica cerrada y completa en sus órganos principales, detallando sus funciones y competencias; y, también, hemos de señalar, con trazo grueso, que se trataría de crear *una organización internacional de cooperación* que, sólo con el tiempo, podría tener elementos de integración, fundamentalmente, y en una primera fase, en los siguientes sectores: educación, cultura, ciencia y tecnología y seguridad social.

3.- Las organizaciones iberoamericanas existentes se deben incorporar plenamente en la Comunidad iberoamericana de Naciones

Las Organizaciones internacionales iberoamericanas existentes y que hemos mencionado, es decir, la OEI, OISS y OIJ, forman parte en la actualidad del “sistema iberoamericano”, aunque hay que ser conscientes de que el proceso de conformación de cada una de estas Organizaciones y su relación con la Conferencia iberoamericana se ha ido produciendo en momentos históricos distintos, dando lugar, eso sí, a organizaciones que mantienen su autonomía, gozan de su estructura institucional propia y singular, y aspiran a la consecución de objetivos específicos que se determinan no sólo en función de lo que emana de la Conferencia iberoamericana sino, también, del funcionamiento de cada organización en cuestión.

Como se sabe, estas Organizaciones responden a un criterio de carácter técnico y especializado de cooperación en el ámbito iberoamericano, pudiendo llegar a sostenerse que la cooperación que se lleva a cabo en los sectores de los que se encargan estas organizaciones sería posible aunque no existiera la Conferencia iberoamericana. No obstante, hay que apresurarse a decir que la existencia de esta Conferencia y, en su caso, de una organización internacional iberoamericana, supone y supondría un impulso trascendente para el desarrollo, fortalecimiento y profundización de la cooperación entre los Estados iberoamericanos en lo ámbitos de los que se ocupan dichas organizaciones.

En otras palabras, quizá se podría decir que las organizaciones iberoamericanas a las que nos referimos son un reflejo más de la Comunidad iberoamericana de

Naciones y no tanto de la Conferencia iberoamericana, con independencia de las estrechas relaciones que mantienen con ésta.

De todas maneras, tanto si se procede a la creación de una organización internacional iberoamericana como si se mantiene durante algún tiempo el sistema y la estructura actuales de la cooperación iberoamericana, basados, en esencia, en el funcionamiento de las diversas instancias de la Conferencia iberoamericana y en instancias de carácter inter-gubernamental, *parece necesario articular las relaciones entre las Organizaciones iberoamericanas y el conjunto del “sistema iberoamericano”*. En otros términos, sería conveniente ordenar y sistematizar la posición de estas Organizaciones dentro del “sistema iberoamericano” con la finalidad primordial de ganar en eficiencia en el logro de los objetivos que se vienen marcando los Estados iberoamericanos.

En este sentido, cabría preguntarse si es conveniente diseñar y articular la participación de estas Organizaciones en el seno del “sistema iberoamericano” bien como entes autónomos con personalidad jurídica propia o si, por el contrario, correspondería poner en marcha un proceso paulatino de “desaparición” de estas organizaciones y su incorporación en la estructura orgánica de la nueva organización internacional iberoamericana, denominada “Comunidad Iberoamericana de Naciones”. Para nosotros, sería esta última opción, es verdad que más traumática y difícil de poner en práctica, la que mejor serviría para el cumplimiento de los objetivos de concertación y cooperación, sobre todo especializados y sectoriales, entre los Estados iberoamericanos en el espacio iberoamericano. Incluso, hasta la existencia, de ser así, de una organización iberoamericana de competencias generales, se podrían ir adoptando decisiones encaminadas a integrar estas organizaciones en la incipiente estructura institucional con la que hoy cuenta el “sistema iberoamericano”.

En resumidas cuentas, podríamos sostener que estas Organizaciones bien podrían integrarse plenamente en el marco de una eventual *Organización Iberoamericana*, posición que nosotros proponemos, o bien podrían continuar siendo Organizaciones autónomas dentro del “Sistema iberoamericano” aunque en el marco de una relación más articulada.

4.- Hay que establecer un régimen de incorporación y participación en la Comunidad iberoamericana de Naciones

La defensa de la identidad iberoamericana y, asimismo, la efectiva proyección internacional de ésta exigiría, con toda seguridad, el establecimiento de un régimen de incorporación y participación de los Estados, Organizaciones internacionales y otros entes en el “sistema iberoamericano”. Ello, sin necesidad de esperar a la constitución formal de la Comunidad iberoamericana de Naciones y, menos aún, a la creación de la organización internacional iberoamericana que hemos preconizado. Por esto, este régimen debería diseñarse ahora en torno a la Conferencia iberoamericana en todas sus instancias y en el marco de los organismos iberoamericanos de cooperación especializada que, no lo olvidemos, disponen de un régimen propio de incorporación y participación.

Está claro que la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana de Naciones se logra, por lo menos, a través de dos vías:

Por un lado, la participación de ésta en Organizaciones e instancias internacionales, lo que se ha plasmado, de manera significativa, en el otorgamiento a la Conferencia Iberoamericana de *la condición de observador* en la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 60/28 de 23 de noviembre de 2005, invitándosele a participar, en esta condición, “en sus periodos de sesiones y en sus trabajos”. La verdad es que, sin entrar de lleno en esta cuestión, hay que subrayar que habría que diseñar una estrategia destinada a manifestar la realidad iberoamericana de concertación y cooperación en el conjunto de la escena internacional, determinando aquellos foros e instancias en los que debería estar presente el “sistema iberoamericano” así como la elaboración y presentación de instrumentos político-jurídicos que fuesen tenidos en cuenta en los foros internacionales.

Por otro lado, la proyección internacional de la realidad iberoamericana de concertación y cooperación se logra, también, mediante *la participación de otros entes internacionales en el espacio propio de la Comunidad*, en sus instancias y en sus programas de cooperación. Por lo que se refiere a esta cuestión, podríamos apuntar, como propuesta, los siguientes elementos:

i) Como se recordará, en el conjunto de textos e instrumentos relevantes que han ido emanando de la acción iberoamericana en comunidad tan sólo encontramos tres menciones significativas a las cuestiones relativas a la incorporación y participación en el “sistema iberoamericano” o, si se quiere de manera más amplia, en el ámbito iberoamericano de concertación y cooperación.

- Por un lado, en *la Declaración de Guadalajara* (México) por la que se constituye la Conferencia Iberoamericana y, con ello, se pone en marcha el proceso formal de concertación política y cooperación entre los Estados iberoamericanos, se precisa que “los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Guadalajara, México, hemos decidido constituir la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno con la participación de los Estados soberanos de América y Europa de lengua española y portuguesa”. A esta Declaración hay que *otorgarle un especial valor*, ya que se trata del instrumento político-jurídico que, en el seno de la realidad iberoamericana de cooperación, cumple hasta el día de hoy una función y alcance constitutivos.

- Por otro lado, con menor importancia jurídico-política, pero, seguramente, con relevancia desde la perspectiva político-técnica, el denominado “Informe Cardoso”, de 2003, señaló “(...) una breve mención a los criterios para el ingreso de nuevos miembros en la experiencia iberoamericana, ítem que también consta en el mandato de Bávaro”, e indicó que “ (...) el grupo consideró como requisitos esenciales la condición de Estado soberano, la necesidad de pertenecer al espacio geográfico iberoamericano y la disposición del portugués o del español como idioma oficial.

Países que, aunque no cumplan con uno de esos puntos, deseen compartir la convivencia iberoamericana, pueden ser invitados como observadores para las conferencias”.

- Por último, no debemos desconocer las normas que rigen la incorporación y participación en los organismos especializados de la cooperación iberoamericana y que ha sido analizadas, de manera detenida, en el *citado Informe presentado a la Secretaría General Iberoamericana*.

Más allá de estas menciones, lo único que podríamos anotar es una escasa práctica en la materia que, en esencia, se traduciría, en tres aspectos de interés:

- en la *incorporación del Estado Andorra* como partícipe de pleno derecho, en 2005, en la Conferencia iberoamericana, al ser aceptado como “nuevo miembro que comparte plenamente la identidad y los criterios de participación del Sistema de Cumbres” y que “estará representada en las Cumbres por su Jefe de Gobierno;

- en *el interés de Belice* por incorporarse al “sistema iberoamericano”, ya que, como se informaba, el 11 de octubre de 2005, con ocasión de la Cumbre de Salamanca, “Belice ha mostrado el deseo de unirse a las Cumbres Iberoamericanas, en una iniciativa que, de prosperar, puede abrir el mismo camino a otros países anglófonos y francófonos del Caribe”, siendo así que “la pretensión de Belice fue debatida (...) en la reunión de los técnicos iberoamericanos que preparan (...) la declaración final de la XV Cumbre” y, además, “(...) la petición de Belice ha sido apoyada por México”¹⁴;

- y en la práctica que se ha seguido concerniente a los invitados especiales en cada una de las Cumbres que han tenido lugar, y que podríamos resumir en las expresiones que ha utilizado Fernando García Casas, cuando ha dicho que “hasta el momento presente sólo existían los países miembros, y la figura de los invitados especiales, que participaban, en número muy variable desde los cinco de Oporto a los treinta y cuatro de Bávaro, en la ceremonia de apertura y en alguna sesión pública de trabajo. Se invitaba a dirigentes iberoamericanos de organismos internacionales, a otras organizaciones iberoamericanas, a agencias del sistema de Naciones Unidas, a mandatarios de Estados e incluso de territorios vecinos del país que albergaba la Cumbre”¹⁵.

Básicamente con estos elementos, hemos de apuntar aquellos criterios que deben establecerse para admitir la incorporación de Estados y, en su caso, de otros entes,

¹⁴XV Cumbre iberoamericana, Ministerio de Presidencia, 2005, <http://www.cumbre-iberoamericana.org/Cumbreiberoamericana/Es/Actualidad/Noticias/20051011belice.htm>.

¹⁵F. García Casas, ¿UN CLUB CERRADO? (Apunte personal sobre un posible estatuto de observador en la Conferencia Iberoamericana)

preferentemente, a la Conferencia iberoamericana y determinar, asimismo, las modalidades y requisitos de participación en el “sistema iberoamericano”

ii) Entrando de lleno en los criterios que se han de fijar para la incorporación y participación en el “sistema iberoamericano”, hay que distinguir, desde luego, entre la situación actual y aquella que surgiría en el caso de que se decidiera la constitución de una organización internacional. En este último caso, sería *el tratado constitutivo* el que fijase, al menos, los criterios básicos de incorporación y participación. En el estado actual de la realidad iberoamericana de concertación y cooperación, podríamos apuntar una serie de principios que, no obstante, podrían también ser útiles en el caso de que se constituyera en un futuro próximo una organización internacional:

Primero: no existen, con carácter general, normas precisas y rigurosas que determinen quiénes pueden (y deberían) incorporarse y participar y cómo en el “sistema iberoamericano”. Nos encontramos en un periodo de conformación de la práctica en la materia, por lo que habría que ser, ahora, extremadamente cuidadosos con el fin de evitar comportamientos que condicionasen ulteriores decisiones. En otras palabras, es y será *la práctica iberoamericana la que vaya determinando el régimen de incorporación y participación de los miembros en el “sistema iberoamericano”*.

Aunque, puede obtenerse información de interés de la práctica que, en esta materia, siguen otras comunidades y organizaciones que, de algún modo, guardan cierta afinidad o analogía con la naciente Comunidad Iberoamericana de Naciones, tales como la *Organización internacional de la Francofonía*, la *Mancomunidad Británica de Naciones o Commonwealth*, la *Comunidad de los Países de lengua portuguesa o la Unión Latina*, (al igual que no hay que desconocer la práctica relevante de otras organizaciones internacionales), lo cierto es que el “sistema iberoamericano” está creando y debe crear sus propias normas en este ámbito, atendiendo a su singularidad histórica, cultural y política dentro de la Comunidad Internacional y, sobre todo, a los elementos que definen la “identidad iberoamericana” y el “acervo iberoamericano”.

Segundo, conviene proponer *la elaboración y adopción de una Resolución*, quizá con la forma de Declaración, en la que los Estados miembros (o partícipes) de la Conferencia Iberoamericana determinasen los criterios, modalidades y contenido de

incorporación y participación en el “sistema iberoamericano”, en la línea del instrumento titulado “Statuts et modalités d’adhésion à la Conférence des chefs d’Etat et de gouvernement des pays ayant le français en partage”, adoptado por la Organización Internacional de la Francofonía en la Cumbre de Beirut, en 2002¹⁶.

Un instrumento así, además de establecer, como veremos, las categorías de incorporación y participación debería establecer reglas, muy claras, sobre todos o algunos de los siguientes aspectos de la condición o estatuto de los participantes: - Procedimiento de adquisición, suspensión y pérdida del estatuto o condición. -Órganos competentes para la atribución o el reconocimiento de la condición o estatuto. Procedimiento e instrumentos jurídicos utilizados; -Duración; y -Derechos y obligaciones.

Tercero, está claro que la adopción de un régimen en esta materia, ha de partir, necesariamente, de la *distinción entre distintas categorías y modalidades de incorporación y participación*. En particular, estimo que es necesaria la distinción entre los miembros de pleno derecho y otras modalidades de participación limitada o restringida. Más aún, parece muy útil recurrir, por lo menos, al establecimiento de dos categorías de miembro en sentido estricto, es decir, *miembros de pleno derecho y miembros asociados* y, también, instaurar además tres modalidades de participación que se podrían traducir en el reconocimiento del *estatuto de observador, del estatuto de entidad consultiva, y la categoría de invitados especiales*.

Ni que decir tiene que se podría prescindir, sin dificultad alguna, de algunas de las categorías que hemos señalado y que, quizá, las tres más útiles y necesarias en la actualidad serían: las dos que existen, es decir, miembros de pleno derecho e invitados especiales, por lo que habría que añadir la modalidad de observador. Desde luego, en el caso de que falte la voluntad política para establecer un sistema de incorporación y participación completo y detallado, se podría optar por esta vía.

¹⁶No debemos olvidar, asimismo, los *Estatutos de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa* cuyos artículos 6 y 7, regulan la condición de miembro y observador dentro de esa entidad y el Documento sobre el Estatuto de observador que dicha Comunidad adoptó, en la IIIª Reunión del Consejo de Ministros, celebrada en Praia, los días 16 y 17 de Julio de 1998.

Cuarto, hay que centrarse, sin duda, en la *participación de los Estados y de las Organizaciones internacionales gubernamentales*, por lo menos, a la hora de definir los miembros de pleno derecho, los miembros asociados y los observadores, reservando quizá la categoría de entidades consultivas e invitados especiales para otros entes con personalidad jurídica internacional o, en el marco del principio de la apertura a la sociedad civil iberoamericana, propiciar la participación de Organizaciones No Gubernamentales.

Ahora bien, no debemos olvidar que, además de afirmar y consolidar la identidad iberoamericana, el establecimiento de criterios en esta materia, contribuye, sobre todo, a *proyectar la realidad iberoamericana en la escena internacional*, dando a conocer los objetivos y el funcionamiento de las instancias del “sistema iberoamericano” así como, desde perspectivas estrictamente iberoamericanas, ampliando los ámbitos de cooperación. Por esto, el interés, ahora, debe centrarse, en una primera fase, en determinar qué Estados y organizaciones internacionales gubernamentales y en qué medida pueden participar, en particular, en la Conferencia iberoamericana y en los programas de cooperación.

Por último, corresponde insistir, de manera especial, en las *cuestiones relativas a la adquisición de la condición de miembro derecho* de la Comunidad iberoamericana de Naciones o, si se quiere, de partícipe de pleno derecho en la Conferencia iberoamericana, sobre todo al hilo de la incorporación de Andorra y de la solicitud de Belice.

A estos efectos, sólo indicar en términos generales, ya que esta cuestión ha sido analizada de manera muy detallada en citado Informe presentado a la Secretaría General iberoamericana, que habría que atenerse, en esencia, a lo que establece la Declaración de Guadalajara a este respecto, centrando la atención en el punto relativo a las lenguas. En este sentido, entendemos que, para adquirir la condición de miembro de pleno derecho, el español y/o el portugués han de ser lenguas oficiales (incluyendo la situación en que uno u otra lenguas sean de uso corriente y habitual por el conjunto de la población del Estado en cuestión y la totalidad del territorio).

En todo caso, nos gusta insistir en que la Comunidad iberoamericana de Naciones no es una comunidad lingüística sino un entramado de relaciones históricas, sociales, culturales, políticas y de otra índole: si se quiere, en palabras de la Declaración de Guadalajara, que repetimos, “Representamos un vasto conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de los pueblos, credos y sangres diversos”.

Consideraciones finales

El proceso de conformación político-jurídica de la Comunidad iberoamericana de Naciones se puede calificar de lento y complejo, sobre todo a la luz de la práctica multilateral de los Estados iberoamericanos en el seno de la Conferencia iberoamericana. Desde nuestra perspectiva, no disponemos de un modelo de concertación política y de cooperación, tanto general como especializada, entre los iberoamericanos que tenga elementos definidos y, por si fuera poco, tampoco, se cuenta con un sistema institucional que permita el logro de los amplios objetivos que se vienen marcando en cada una de las Cumbres iberoamericanas.

Corresponde, ahora más que nunca, dejar claro que hay que afianzar la identidad iberoamericana en todas sus dimensiones y manifestaciones y que, asimismo, la realidad iberoamericana debe expresarse en la escena internacional, *constituyendo un ente que sea reconocible por el conjunto de actores que intervienen en las relaciones internacionales*. Para ello, y a pesar de haber transcurrido quince años desde la “creación formal” de la Comunidad iberoamericana de Naciones o, por lo menos, de una manifestación sobresaliente de la misma, como es la Conferencia iberoamericana, se precisa, ante todo y sobre todo, definir un modelo que represente al conjunto del “sistema iberoamericano”, que esté dotado, además, del carácter de permanencia; y que señale, con nitidez, las finalidades de la colaboración entre los iberoamericanos.

A nuestro juicio, ello se lograría, como hemos dicho, con *la creación de una organización internacional iberoamericana denominada: Comunidad iberoamericana de Naciones* que diera sustento formal la Comunidad Iberoamericana de hecho.