

SOBRE EL FUTURO DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

FERNANDO GARCÍA CASAS

Diplomático

Director del Gabinete

Secretaría General Iberoamericana

I

Cuando los jefes de Estado y de gobierno Iberoamericanos se reunieron por vez primera en Guadalajara, México, los días 18 y 19 de julio de 1991, no era fácil imaginar el alcance del proyecto que entonces se iniciaba.

Un proyecto que había venido precedido, 40 años antes, por la creación en 1949 de la Oficina de Educación Iberoamericana, la actual OEI, y en 1954 de la OISS, Organización Iberoamericana de Seguridad Social, a quien ahora se debe un Convenio sobre la materia que es un instrumento avanzado de la construcción de ciudadanía iberoamericana.

Un proyecto, también, que había venido precedido por la celebración de los “Encuentros en Democracia” en 1983 y 1985, y por las reuniones de la Conferencia de Comisiones Nacionales del V Centenario; congregados en torno al valor de lo simbólico, la reunión periódica de estas comisiones, la primera de las cuales tuvo lugar en 1983, en Santa Fe, España, y la última en 1992 en Veracruz, México, había ido suscitando, junto a un reencontrado sentido de la identidad, la conciencia de unos intereses comunes.

A ello, había que añadir los cambios en las dos orillas iberoamericanas del Atlántico; en la parte de América Latina, los intensos procesos de democratiza-

ción, el fin de la llamada “década perdida” y la renovación de los esquemas de integración.

En el lado ibérico, España y Portugal habían transitado de la dictadura a la democracia; de la autarquía a la apertura económica; del centralismo a la descentralización y, dato importante, ambos países habían entrado en la Unión Europea. Junto a todo lo anterior, y como ha señalado el profesor Celestino del Arenal, el final de la guerra fría había ampliado las capacidades de actuación internacional de los países reunidos en Guadalajara.

Una cita que fue posible por la iniciativa de México, España y Brasil y que suscitó con presteza el acuerdo de los demás países convocados en torno a tres criterios fundacionales: ser estados soberanos, de América y de Europa y tener el español o el portugués como lengua oficial.

Aquella cita inicial quiso ser flexible en su estructura y ligera en sus mecanismos de apoyo: se basó en una conferencia diplomática, que se ha ido renovando anualmente al máximo nivel, y no tuvo como base un tratado internacional, sino sucesivas declaraciones de carácter político, principalmente las de Guadalajara 91 y Madrid 92.

Contenían ambas el reconocimiento político de la existencia de una comunidad, de un espacio común iberoamericano al que, de año en año, se le ha ido dotando de profundidad y contenido.

Además de la cadencia anual de las Cumbres, y de las reuniones previas que las mismas requieren (reuniones Ministeriales Sectoriales, de Coordinadores y Responsables de Cooperación), el sistema ha sentido la periódica necesidad de renovarse a sí mismo.

Así, la V Cumbre acordó el Convenio de Bariloche para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana (1995), primer acuerdo internacional del espacio iberoamericano; tres años después, la Cumbre de Oporto en 1998 acordaba, y la de La Habana en 1999 establecía la primera, y muy reducida, institución permanente de la Conferencia Iberoamericana: la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, SECIB.

En ese proceso de mejora gradual, la Cumbre de Bávaro en 2002, solicitó al Presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, que entonces concluía su mandato, un informe sobre cómo lograr una mayor cohesión interna y una mayor presencia internacional de la Comunidad Iberoamericana, encargándole que considerara una mayor institucionalización del sistema de conferencias, una

mejor eficacia de la cooperación iberoamericana y el estudio de las peticiones de vinculación a las cumbres por parte de los países que lo solicitaran.

El informe Cardoso supuso una importante reflexión política sobre los valores que nos distinguen como comunidad, propugnó la profundización del dialogo político, la priorización de algunas líneas de cooperación y el establecimiento de una Secretaría permanente Iberoamericana.

Fruto de los aportes del Informe y de la intensa negociación posterior que le siguió, fue posible acordar entre los países miembros los dos textos fundamentales de la reforma: el Convenio de Santa Cruz de la Sierra, 2003, constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB, y, ya en la XIV Cumbre de San José, 2004, los Estatutos de la Secretaría.

Elegido su secretario general en mayo de 2005 en Guimarães, Portugal, la Secretaría inicia propiamente sus tareas en octubre de 2005 apenas unos días antes de la XV Cumbre Iberoamericana de Salamanca, cuya Declaración le encomienda una particular atención a las Migraciones, la Cohesión Social y la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana.

En los casi ocho años transcurridos desde entonces, y siguiendo las instrucciones de los países miembros, la Secretaría iniciaba una función que transformaría el espacio iberoamericano, en base a la buena administración de recursos escasos, y a la búsqueda de la asociación con otras organizaciones internacionales. El trabajo de ocho años en los ámbitos político, económico, cultural y social ha permitido (v. “Un lugar para la Comunidad Iberoamericana”, Política Exterior enero-febrero 2013), un decidido avance de la construcción de la Comunidad y al tiempo, una conciencia más clara de sus límites y fortaleza.

II

Desde Guadalajara, el mundo ha cambiado mucho.

La realidad, en 1991, era muy distinta del entorno internacional en que hoy nos movemos. América Latina es hoy parte de la solución a la severa crisis económica internacional. La región tiene tres países (México, Brasil y Argentina) en el G-20, y otros dos, (México, Chile, y próximamente Colombia)son miembros de la OCDE.

Se trata de una región más segura de sí misma, que ha arreglado sus controversias recientes (Ecuador-Colombia, Colombia-Venezuela, golpe de estado

en Honduras, crisis boliviana) por medios pacíficos. Una región que, también, registra una efervescencia de nuevos mecanismos de integración, entre los que CELAC, UNASUR, y los proyectos ALBA y Alianza del Pacífico señalarán la orientación política y económica de los próximos años.

Hay nuevas presencias, como es el caso de la muy intensa relación económica con China y con buen número de países asiáticos, y se produce el regreso de viejos actores como Francia, Italia y Alemania. Se trata, pues, de una región que, como recientemente titulaba “TheEconomist” es “Nobody’sbackyard”, el patio trasero de nadie.

Quedan, no obstante, muchos desafíos por atender, como la débil institucionalidad, la permanente desigualdad pese a la reducción de la pobreza y el ascenso de las clases medias, la baja calidad de la educación pública, los déficits de infraestructuras, y la necesidad de dar un gran salto en competitividad, productividad y nuevas tecnologías. Asimismo, la amenaza del crimen organizado y la deficiente seguridad ciudadana representan, tal vez, el principal desafío de la región.

Al otro lado del Atlántico, España y Portugal atraviesan una severa crisis económica, con elevadas cifras de desempleo y con una intensa reformulación del estado de bienestar. La Unión Europea, que fue vista por América Latina como un modelo de cohesión económica, política y social, atraviesa también una delicada situación, que ha afectado a su capacidad como potencia normativa, junto al estancamiento de la demanda, la puesta en cuestión del euro y la reducción de sus flujos de inversión y de cooperación al desarrollo (Sanahuja). No obstante lo anterior, las Perspectivas Financieras 2014-2020 siguen manteniendo importantes cifras para la cooperación europea con América Latina.

Así las cosas, ¿qué cabe imaginar sobre el futuro de las Cumbres iberoamericanas?; ¿qué puede decirse, 23 años después de su inicio, sobre el porvenir de este ejercicio de concertación política y cooperación al desarrollo entre ambas orillas del Atlántico?.

Tal vez sea de utilidad recordar aquí las dos preguntas que el secretario general Iberoamericano propuso a los jefes de Estado y de gobierno en la ceremonia de inauguración de la XXII Cumbre Iberoamericana de Cádiz (16 y 17 de noviembre de 2012):

- ¿Qué pueden y deben esperar de una renovada cooperación iberoamericana España y Portugal, que atraviesan una fase de crisis económica y social?
- ¿Qué pueden y deben esperar de una renovada cooperación iberoamericana los países latinoamericanos de nuestra Comunidad para contribuir a

dinamizar los objetivos económicos y sociales de sus respectivos modelos de desarrollo?

Si seguimos la tipología de Reynolds, las Cumbres Iberoamericanas serían un “mix” de los tres tipos que normalmente se señalan: personales, plenarias, progresivas. Son personales por los “retiros” y por estar muy centradas en la personalidad de los Jefes de Estado participantes; son plenarias, porque los líderes van acompañados de sus equipos negociadores; y son progresivas, porque las cumbres son parte de una serie institucionalizada y con una periodicidad preestablecida.

Estas líneas se escriben a los pocos días de haber sido presentado el llamado “Informe Lagos” ante una reunión extraordinaria de cancilleres iberoamericanos celebrada el 2 de julio de 2013 en la Ciudad de Panamá. Cabe recordar que la XXII Cumbre Iberoamericana de Cádiz encargó al ex presidente de Chile, Ricardo Lagos, ayudado en su tarea por la ex secretaria mexicana de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, y por el Secretario General Iberoamericano, Enrique V. Iglesias, la redacción de un informe sobre la renovación de la Conferencia Iberoamericana (no sólo las cumbres; también las reuniones ministeriales sectoriales, los foros y encuentros cívico, empresarial, parlamentario y de gobiernos locales, la relación con los observadores, los 23 Pproyectos en vigor de Cooperación Iberoamericana, el registro de redes, etc.) y la reestructuración de la Secretaría General.

Aún es temprano para conocer con precisión qué parte de las reformas propuestas por la Comisión Lagos será asumida por los Estados miembros y cuál no será aceptada, como sucedió con el Informe Cardoso. Sí cabe afirmar que actualmente tenemos en lo iberoamericano un proyecto de:

- una comunidad en construcción, que exige actualizaciones;
- un espacio cultural que es seguramente el más cohesionado del mundo, que reconoce la diversidad y el mestizaje como componentes esenciales de su identidad;
- un acervo de principios y valores democráticos, de igualdad, de protección de los Derechos Humanos, de arreglo pacífico de controversias, de no intervención en asuntos internos y de primacía del Derecho Internacional,
- que tiene el consenso como método de adopción de decisiones,
- no es unilateral, ni hegemónico, ni jerárquico,
- practica el regionalismo abierto y que considera, por tanto, que lo eurolatinoamericano y lo iberoamericano deben ser rales convergentes.

Cabe afirmar, ante las incertidumbres del futuro, que las cumbres van a seguir, aunque transformadas, pues son muchos los intereses en juego. Tal vez sean

cumbres de impacto menos espectacular que en el pasado, y convendrá saber con precisión qué podemos hacer, y qué no podemos hacer, juntos, evitando diseños en exceso ambiciosos.

Es importante saber dónde reside nuestra ventaja comparativa, nuestro plus de proyección y presencia. Se ha subrayado que no puede ser un proyecto hispano-español, que precisa de apropiación por todos los socios y que, por tanto, es imprescindible latinoamericanizar lo iberoamericano (Malamud).

La convergencia de las agendas con otras Organizaciones Internacionales relevantes, la adaptación eficaz de las Instituciones, y la apertura a la sociedad civil, (como las cinco Redes Iberoamericanas de cooperación ya inscritas, y los encuentros cívico y empresarial) son partes esenciales de ese futuro.

Desde el principio, al menos desde que la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB, inició sus funciones en octubre de 2005, se actuó guiados por la idea de no hacer de las cumbres un estilo de vida, y por no hacer lo que otros hacían, evitando así solapamientos, y dilapidando recursos escasos.

III

No podemos prejuzgar qué reformas aprobarán los jefes de Estado y de gobierno en la XXIII CI de Panamá en octubre de 2013, pero sí cabe apuntar algunos ámbitos donde, con certeza, se producirán cambios:

- Bienalidad: las Cumbres Iberoamericanas, desde su fundación, se han reunido siempre con carácter anual; sin embargo, la proliferación de Foros globales, regionales y subregionales se ha incrementado exponencialmente en los últimos años. Ello aconseja el espaciamiento temporal de las Iberoamericanas, de manera que se celebren en los años pares, mientras que las Euro-latinoamericanas tendrán lugar en los impares. Este sistema debería entrar en vigor a partir de 2014, en que se celebrará la XIV Cumbre Iberoamericana de México.
- En los años en que no se celebre la Cumbre Iberoamericana, se realizarán, por este orden, una reunión de altos funcionarios de cooperación iberoamericana, seguida de una reunión de Cancilleres.
- Mejora del funcionamiento interno de las cumbres, privilegiando el llamado “retiro” de los jefes de Estado y de gobierno, concebido como un diálogo abierto e informal entre ellos, y con la sola presencia a su lado, del secretario general Iberoamericano. En los últimos años, este retiro se ha centrado en un tema de actualidad, pero los mandatarios son también libres de proponer otros al hilo de la discusión. Asimismo, existe una tendencia favorable a que los Presidentes no se dediquen a la aprobación de la Declaración y Programa de

Acción que emanan de cada cumbre, tarea que debería quedar reservada a los cancilleres.

- Mejora de la Coordinación Institucional. Como es conocido, además de la SEGIB existen otras cuatro organizaciones iberoamericanas con competencias sectoriales en educación y cultura, (OEI), en Seguridad Social, (OISS), en juventud, (OIJ), y justicia, (COMJIB), cada una con sus miembros y tratado fundacional propios. Existe consenso en la necesidad de caminar hacia una mayor coordinación, o incluso integración, de estos organismos iberoamericanos, cada uno de los cuales tiene su propia sede en Madrid y oficinas sobre el terreno. Hay casos de concomitancias y competencias compartidas entre las cinco organizaciones sobre las que sería preciso actuar, evolucionando hacia un “sistema” del que el recientemente creado Consejo de Organismos Iberoamericanos (COIb) representa sólo el primer paso.

- El Informe Lagos ha confirmado lo que ya adelantó el Informe Cardoso: la importancia de la cultura como factor de cohesión del espacio iberoamericano, como forma de proyección al exterior de la Comunidad Iberoamericana, y, a su vez, de fortalecimiento de la paz y de la cohesión social dentro de los países iberoamericanos. Parece necesario articular los distintos programas e iniciativas que existen en este ámbito, trabajar sobre el conocimiento y el valor económico de las lenguas española y portuguesa y proteger las industrias culturales. Existen ya instrumentos político-jurídicos (la Carta Cultural) y de convocatoria social (los Congresos de la Cultura Iberoamericana), y ahora se propondría potenciar el área de cultura de la SEGIB a nivel de Secretaría autónoma dentro de su estructura.

- Existe interés en concentrar las actividades de la SEGIB, agrupándolas en grandes áreas de acción. Esta idea, con ser positiva, a veces choca con la realidad de que los mandatos que cada Cumbre Iberoamericana encarga a la Secretaría son numerosos; como dato indicativo, merece la pena señalar que las 4 últimas cumbres, de Lisboa 2009 a Cádiz 2012, han encomendado a la SEGIB 95 mandatos.

Así las cosas, cabe pensar que las cumbres son una buena caja de resonancia para ciertos temas que ya han sido tratados a otros niveles regionales y subregionales, como la cuestión de las Islas Malvinas o la condena de la Ley Helms-Burton. El hecho de que la Iberoamericana tenga, junto a todos los países de América Latina, la participación de España, Andorra y Portugal, le añade, quizá alguna relevancia por tratarse de países pertenecientes a dos bloques regionales.

Es también importante el diálogo, y en ocasiones el acuerdo sobre los grandes temas mundiales, como la crisis económica internacional, el cambio climático, la reforma de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, el grado de cumplimiento de los Objetivos del Milenio y los desafíos de la seguridad y el crimen organizado.

- Otra propuesta del Informe Lagos se refiere a potenciar las relaciones culturales con las comunidades de origen iberoamericano que viven en otros países.

Esto es particularmente importante respecto de Estados Unidos, donde unos 50 millones de personas son de origen hispano, con creciente presencia en la vida política del país.

- La continuidad del trabajo en coordinación con otras organizaciones internacionales y la mayor implicación de los Estados Observadores Asociados (7 en la actualidad, más uno –Japón– en trámite), así como de los observadores consultivos (9 organizaciones en la actualidad, y otras 15 en trámite) resulta esencial para una mayor presencia internacional y una mayor disposición de recursos.

- También existe acuerdo en la necesidad de que la Comunidad Iberoamericana busque la convergencia con otros espacios, particularmente con la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) y con el proceso de las Cumbres Euro-Latinoamericanas. No puede ser de otra manera; en enero de 2013 se celebró la VII Cumbre entre América Latina y Caribe-Unión Europea, tal vez la primera en que ambas regiones han hablado, respectivamente con una sola voz, por un lado la CELAC y, por otro, el Servicio Europeo de Acción Exterior.

La necesaria coordinación entre lo euro-latinoamericano y lo latinoamericano se comprueba fácilmente si se considera que tanto la temática (educación, infraestructuras, igualdad de género, salud, inversiones, medio ambiente), como los mecanismos de apoyo a las negociaciones político-diplomáticas (encuentros empresariales, sindicales, de sociedad civil, académicos y de medios de comunicación) son muy similares en ambos casos.

- Asimismo, se ha reafirmado, como ya se señaló desde el principio de las Cumbres, que la cooperación es uno de los grandes ejes de la Comunidad Iberoamericana. Una cooperación que quiere ser horizontal, lejos de la relación tradicional donante-receptor. Continúa su proceso de renovación, de estructuración en cuatro grandes espacios de actuación (cultural, de cohesión social, del conocimiento y territorial), a la vez que se procura dar mayor visibilidad a las acciones y programas emanados de las Cumbres y se destaca el inventario que de la cooperación sur-sur hace la SEGIB. Una nueva propuesta es la de crear un fondo de cooperación iberoamericano, abierto también a contribuciones de la iniciativa privada, en un momento en que se han reducido significativamente los recursos públicos dedicados a cooperación en algunos países por razones derivadas de la crisis.

- Desde hace años se ha querido abordar el delicado tema de la financiación del funcionamiento del espacio iberoamericano. Hasta el momento, España ha asumido el 60%, que con Andorra y Portugal alcanza el 70%, quedando el 30% restante para su financiación por los países de América Latina.

En medio de la crisis que afecta a los países ibéricos, se han alzado voces que señalan que el liderazgo compartido implica compartir también los gastos y, así, el Informe Lagos propone modificar la distribución de la escala de cuotas a una

proporción de 60/40 en la que el 55% correspondería a España, el 5% a Portugal y Andorra y el 40% a los países de América Latina, con un horizonte, sin duda bastante más lejano, de avanzar hacia el 50/50.

Se trata de un tema delicado en el que tal vez no sean importantes tanto las cantidades (al fin y al cabo, el presupuesto anual de la SEGIB es de 7 millones de euros) como la simbología. Por el momento, la cuestión se ha encargado a los Coordinadores Nacionales y ahí es donde se verá si existe consenso para este modesto cambio.

- En definitiva, y superando crisis puntuales (como el grave y desafortunado incidente con el avión que transportaba al jefe del Estado Plurinacional Boliviano, presidente Evo Morales), lo iberoamericano continuará su andadura siempre que se reafirme como un espacio para:

- la cooperación, con los 23 proyectos intergubernamentales activos, 6 proyectos adscritos, una iniciativa, y una particular dedicación a la horizontalidad y a la cooperación sur-sur
- la economía, con los trabajos sobre PYMES, inversiones en y de ambos lados, arbitraje e infraestructuras
- la cultura, ya comentada
- las instituciones: justicia, registro civil, municipios, defensorías del pueblo
- las personas: componente esencial de este ejercicio, con los avances en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, la humanización de las migraciones, el Espacio Iberoamericano del Conocimiento y la seguridad vial.

A la vez que se van implementando estas reformas, es evidente que no hay atajos ni fórmulas mágicas, y que solo la continuidad y el consenso podrán hacer de lo iberoamericano, junto a otros ámbitos, un espacio válido en tiempos de cambio.

Es importante asimismo que la severa crisis que ahora atraviesan los países ibéricos no afecte a un proyecto que tanto ha costado situar en el lugar en el que se encuentra ahora.

Un proyecto que en lo internacional es útil para reforzar el multilateralismo a escala global y para influir, quizá en mayor medida que en otras épocas, en el mundo que vendrá.

Y que, en lo interno, debe seguir colaborando en la construcción de un concepto incluyente de ciudadanía democrática iberoamericana.

Como bien dice el Informe Lagos en su conclusión, “el futuro de la Comunidad Iberoamericana será mejor si logra profundizar en sus raíces y perseverar en los valores que le dieron origen, afianzando el respeto y el reconocimiento a su diversidad, y fortaleciendo los recursos del dialogo y la cooperación en la construcción de un futuro mejor y más digno para todos”.

BIBLIOGRAFÍA

JARQUE, C., ORTIZ SALVADORA, M., QUENAN, C., *América Latina y la Diplomacia de Cumbres* (pp. 9-15) Madrid: Secretaría General Iberoamericana - SEGIB, 2009.

DEL ARENAL, C., “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, SEGIB/CEXECI, 2013, pp. 59-81.

DEL ARENAL, C., *Política exterior de España y relaciones con América Latina*. Fundación Carolina - Siglo XXI, 2011.

DEL ARENAL, C., *América Latina y los bicentenarios: una agenda de futuro* (Coord., con J. A. SANAHUJA, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina 2010.

GARCIA CASAS, F., “Un lugar para la Comunidad Iberoamericana”, *Política Exterior*, Enero/Febrero 2013. Págs. 156-166.

GARCIA CASAS, F., “El proceso de institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas” en C. del Arenal (coord.) *Las Cumbres Iberoamericanas 1991-2001. Logros y desafíos*. Fundación Carolina.

MALAMUD, C., “La reforma del sistema iberoamericano”, *Real Instituto Elcano*, ARI 9/2013.

MALLO, T., SANAHUJA, J.A. (coord.), *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*. Madrid, Fundación Carolina - Siglo XXI, 2011.

PALACIO, V., “¿Olvidar Iberoamérica?” *Foreign Policy* en Español, n.º 39, Junio-Julio 2010.

ROJAS ARAVENA, F., *El difícil camino hacia un multilateralismo cooperativo, proactivo y eficaz*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) 2012.

SANAHUJA, J.A.M “Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina” (junto a S. GRATIUS), *Política Exterior*, vol, 24, n.º 135, 2010.

SANAHUJA, J.A., “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe”, en L. MARTINEZ, L. PEÑA Y M. VAZQUEZ (coords.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe* n.º 7, 2008-2009, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2009, pp. 11-54.

Documentos e Informes

“Una reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas” (“Informe Lagos”). Ricardo Lagos, Patricia Espinosa y Enrique V. Iglesias. SEGIB julio 2013.

“Cumbres Iberoamericanas: una mirada atrás, un nuevo rumbo”. V. Palacio (Director y Editor), T. Aybar y V. Palacio (Coordinadores). Fundación Alternativas, FUNGLODE

“Una relación renovada” Informe XXII Cumbre Iberoamericana Cádiz y Memoria SEGIB 2012. Secretaría General Iberoamericana, mayo 2013.