

La XX Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata

José María Vera *

En este artículo se exponen los principales resultados de la XX Cumbre Iberoamericana, celebrada a principios de diciembre de 2010 en la ciudad argentina de Mar del Plata. Se aprovecha el recorrido por la Cumbre para analizar la situación de estas reuniones y para apuntar elementos relevantes en la relación entre España y América Latina.

¿Qué es una Cumbre Iberoamericana?

Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno son bien conocidas, especialmente en España. Su regularidad anual, los estrechos vínculos entre España y América Latina y la presencia del Rey, siendo éste el único evento de política internacional al que Su Majestad asiste, le dan una relevancia singular. Sin embargo, es un hecho que los resultados de estas Cumbres pasan muchas veces desapercibidos, centrándose las referencias a las mismas en la asistencia o no de ciertos Presidentes y en aquéllos incidentes más significati-

* Director de Planificación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

vos que traspasan el umbral de lo que es noticia, para unos medios de comunicación que miman la anécdota.

Ya se ha escrito en esta revista sobre las Cumbres Iberoamericanas por lo que no alargaré su presentación. Solo me detendré a destacar que este año se ha celebrado la XX edición de unas Cumbres que se iniciaron en Guadalajara, México, en 1991 fruto del impulso de España y de México en los albores del V Centenario.

Y las Cumbres siguen 20 años después

Solo dos personas han participado en todas las Cumbres Iberoamericanas: Su Majestad el Rey y Enrique V. Iglesias, Secretario General desde 2005 de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), quién acudió a las Cumbres anteriores a esta fecha en calidad de Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El Secretario General se sorprende a veces, positivamente, de que estas Cumbres se sigan realizando 20 años después ya que las cosas han cambiado mucho. Hace unas décadas los Jefes de Estado salían de sus fronteras para realizar visitas de Estado bilaterales. Solo de manera ocasional había una Cumbre o Conferencia internacional en

la que se requiriera su presencia, quedando la representación de los países en manos de los ministros responsables de las negociaciones. Hoy un Jefe de Estado de un país Iberoamericano que sea miembro del G-20 y de un par de bloques y sistemas de integración salta de Cumbre en Cumbre, de las globales a las birregionales, regionales y subregionales.

Es éste un motivo suficiente para preguntarse por qué se sostienen unas Cumbres como las Iberoamericanas, que no apuntan a la integración sino a la concertación y en las que, a diferencia de las que se celebran entre la Unión Europea y América Latina y Caribe, los acuerdos comerciales no se negocian. En este artículo trataré de apuntar algunos argumentos que expliquen el sentido de su pervivencia. Cabe resaltar en cualquier caso, que los vínculos basados en la historia y la cultura, además de la cooperación y los lazos económicos, están en la raíz de estos encuentros, que tienen un cierto carácter de reunión «familiar», por lo que se pueden abordar temas relevantes para la región de una forma más distendida que en otros foros.

¿Cómo se llegó a la Cumbre?

El tema central de la XX Cumbre Iberoamericana ha sido el de la

«Educación para la inclusión social». Una decisión tomada por el país sede de la Cumbre, Argentina y compartida con los organismos iberoamericanos: la propia SEGIB y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), el organismo sectorial que se ocupa de los temas educativos.

En el terreno de la educación, se llegó a la Cumbre tras varios años de un trabajo arduo de preparación, impulsado por la OEI y los Ministerios de Educación que lograron dar forma y acordar el Plan Metas 2021 para impulsar la educación en nuestros países. Más adelante, al analizar los logros de la Cumbre, me referiré a este Plan.

Sin embargo, a la Cumbre llegaron también tensiones en y entre países de la región.

La situación en Honduras no acaba de normalizarse y por primera vez en 20 años, un país miembro de la Conferencia Iberoamericana no fue invitado a participar en la Cumbre. Las posiciones sobre esta cuestión difieren. Con la excepción de Nicaragua, los gobiernos de los países más cercanos piden que Honduras se reintegre a los foros regionales. No quieren tener un «estado paria» como vecino y argumentan que es el pueblo hon-

dreño el primer perjudicado por ese aislamiento. Por otro lado, la mayor parte de los países de América del Sur no quieren abrir la puerta a una normalidad en las relaciones que no se asiente en unos mínimos democráticos. Exigen que el Presidente depuesto, Manuel Zelaya, pueda volver al país con garantías completas de que no será perseguido por la justicia y también que no se premie con cargos y responsabilidades a los principales instigadores y ejecutores del golpe de estado que le derribó.

Ambas posiciones se sustentan en argumentos de peso, reforzada la segunda por la reciente asonada en Ecuador. Si el coste internacional de dar un golpe estado es bajo, habrá más riesgo de que se abra de nuevo la «barra libre» para derribar por la fuerza a presidentes elegidos democráticamente. La postura del gobierno argentino no dejó lugar a la menor duda, Honduras no fue invitada.

También en Centroamérica está abierta otra crisis que emergió en la Cumbre, esta vez entre países. Nicaragua realizó operaciones de dragado en el cauce del río San Juan, que fueron consideradas por Costa Rica como una penetración en su territorio ya que según este país, Nicaragua invadió la orilla costarricense, alteró el cauce del

río y deforestó zonas de alto valor ecológico. La crisis está en manos de la Corte Internacional de La Haya. Mientras tanto la tensión se acumula en una Centroamérica que por el contrario, necesita avanzar en su integración para enfrentar mejor los retos de su desarrollo. La Cumbre fue un reflejo de esta tensión: Costa Rica denunció la invasión de su territorio y Nicaragua trató de evitar el debate en ese foro político.

España también llegó a la Cumbre en un mal estado. Por primera vez en la historia reciente, América Latina ha navegado bien por una crisis financiera y económica internacional que ha tenido su epicentro en los países desarrollados, con un efecto demoleedor en algunos europeos, España entre ellos.

*América Latina y España
en la inauguración de la Cumbre*

La ceremonia de inauguración de la Cumbre tuvo lugar en el Teatro Auditórium de Mar del Plata. En la misma siempre toman la palabra el Presidente del país que alberga la Cumbre el año anterior, Aníbal Cavaco Silva por Portugal en este caso, el Secretario General Iberoamericano y la Presidenta anfitriona, Cristina Fernández de

Kirchner que no deja de impresionar por su retórica, capaz de articular un discurso largo y profundo sin un papel delante.

En su intervención, el Secretario General se hizo eco de la crisis en Europa y de la importancia que tiene América Latina para España en medio de la misma. Es un hecho que se está produciendo un cambio en el modelo de relaciones o cuando menos un mayor equilibrio en las mismas. Hace apenas un lustro era el flujo inversor español, la migración hacia nuestro país y la cooperación hacia América Latina, los principales vectores de esta relación. Hoy, España necesita de América Latina. La migración está cambiando de signo; más de 1.000 jóvenes españoles llegan cada mes a trabajar a Argentina. Las grandes empresas españolas mantienen una cuenta de resultados presentable gracias a su negocio en América Latina. Y la cooperación al desarrollo tradicional se reduce mientras se incrementa para España la necesidad de trabajar en modalidades de cooperación diferentes como la triangular o el apoyo a la Cooperación Sur-Sur, que le permitan hacer valer en foros globales su privilegiada relación con esta región.

De una América Latina en crisis casi permanente, frágil en sus de-

mocracias y en sus economías, se ha pasado a una región que, aún enfrentando serios desafíos, crece a buen ritmo, crea empleo, reduce la pobreza e incluso, aunque todavía de manera frágil, la desigualdad y que cuenta con países que participan en los nuevos liderazgos globales. Las palabras concertación y cooperación, que definen la Conferencia Iberoamericana y la relación entre América Latina y España y Portugal, se dibujan en esta década con un trazo muy distinto, que debe ser definido a la luz de la nueva realidad.

¿Qué se consiguió en la Cumbre?

Debería empezar por lo más evidente y trabajado, el Plan Metas 2021. Sin embargo, quiero destacar como primer logro el acuerdo de los Jefes de Estado para dotar a la Conferencia Iberoamericana de una cláusula democrática a través de la Declaración Especial sobre *«La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica»*.

A través de esta cláusula y al igual que en otros espacios como UNASUR, se reafirman en la Conferencia Iberoamericana los principios democráticos elementales, el respeto al Estado de Derecho y las libertades fundamentales. La región ha avanzado mucho en la es-

tabilidad de sus democracias. Sin embargo, hechos recientes como el golpe de estado en Honduras o el intento en Ecuador, muestran la necesidad de afirmar estos principios y de establecer mecanismos internacionales para su defensa.

Por otro lado esta Declaración Especial supone un avance muy significativo para la Conferencia Iberoamericana la cual, a diferencia del espacio interamericano en el marco de la OEA, carece de cualquier Carta de Principios o instrumento similar. Es cierto que se cuenta con el llamado «acervo», una decantación de las sucesivas Declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas que constituyen su referente básico. Sin embargo, nunca hasta ahora se había contado con una cláusula específica que no solo reafirme los principios sino que establezca un procedimiento para actuar en el marco Iberoamericano, a través de la llamada Troika y de la SEGIB, así como para sancionar a un Estado con la suspensión de su membresía en la Conferencia Iberoamericana si así lo consideran el resto de los países y hasta que se restablezca el orden constitucional. Para la SEGIB esta cláusula supone ampliar su mandato a la esfera política y es un paso importante en el fortalecimiento de la Conferencia Iberoamericana.

Una larga negociación

Aunque se habían circulado versiones preliminares, se tardó un día entero, y parte de la noche, en la negociación de esta cláusula de dos páginas. La habilidad de la Secretaría pro *Témpore* Argentina y la buena disposición de los negociadores de los países para ceder en sus posiciones, permitieron que se llegara a un acuerdo que no fue nada fácil. La alta sensibilidad política de la Declaración hacía que cada párrafo, cada palabra, fuera discutida hasta la extenuación.

Retomando los temas educativos y el Plan Metas 2021, cabe indicar que la XX Cumbre ha servido, cuando menos, para volver a poner la educación en la agenda regional y en la de los Jefes de Estado, donde ha estado un tanto olvidada en una década marcada por el crecimiento, el empleo, la energía y los programas sociales de transferencias condicionadas.

El Plan 2021 se despliega a través de once objetivos, aterrizados en metas e indicadores, que cubren la mayor parte de los desafíos educativos en la región, de la educación en la primera infancia a las TICs pasando por la alfabetización. El Plan ha sido adaptado a la realidad de cada país y aspira tanto a apoyar las estrategias nacionales como a fortalecerlas a través

de iniciativas regionales en áreas concretas.

La financiación necesaria para lograr los objetivos del Plan ha sido calculada y se cifra en 100.000 millones de dólares hasta 2021, una cantidad que se logrará con un ligero incremento del porcentaje del PIB destinado a la educación por parte de cada país, así como con aportes externos. En la Cumbre se comprometieron casi 3.000 millones por parte del BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el BBVA, Telefónica e Itaipú.

No han sido éstos los únicos logros que cabe mencionar de la XX Cumbre. Más escondidos en párrafos de la Declaración quedan otros avances significativos, por ejemplo, la aprobación de varios Programas Cumbre que serán abordados entre los gobiernos de la región. A modo de ejemplo cabe destacar un programa de apoyo público a la innovación empresarial con especial énfasis en las PYMES y que será coordinado desde la Agencia de Innovación de Brasil, y otro programa cuyo objetivo es extender el acceso a la justicia, especialmente de los grupos de población más excluidos y vulnerables.

La Cumbre también dio su respaldo e incorporó a la Cooperación Iberoamericana iniciativas de la

sociedad civil como la de «Jóvenes por una Iberoamérica sin Pobreza» impulsada por la organización juvenil chilena «Un Techo para Mi País» y que cuenta con afiliadas en toda América Latina.

Entre los avances en procesos ya en marcha, hay que reseñar los producidos de cara a la implementación del Convenio Iberoamericano de la Seguridad Social que hará posible que todos los años trabajados por una persona en cualquier país firmante del Convenio, se computen y sumen para el cálculo de su pensión.

Y así podríamos seguir con diversos acuerdos, apoyos y mandatos reflejados en los párrafos de la Declaración de una Cumbre a la que asistieron los Jefes de Estado y/o de Gobierno de dieciséis países, quienes, además de la inauguración, tuvieron una sesión plenaria y un retiro.

Lula y Néstor Kirchner

La sesión plenaria de la Cumbre acogió un doble homenaje. El primero a Néstor Kirchner. Lula tomó la palabra para glosar la figura del ex Presidente de Argentina, fallecido dos meses antes de la Cumbre. Lula ensalzó la capacidad de Kirchner para sacar a su país de la crisis económica recupe-

rando la dignidad, así como su defensa de los derechos humanos dentro y fuera de Argentina. El minuto de aplauso fue sentido.

Avanzada la sesión, la Presidenta de Argentina tomó la palabra para encabezar el homenaje a Lula que deja la Presidencia de Brasil tras dos exitosos mandatos. Varios Presidentes intervinieron para agradecer de manera efusiva la contribución de Lula a la integración regional y a la presencia de América Latina en el mundo.

Conocí a Lula hace casi una década en las reuniones que mantuvo en Porto Alegre con el Consejo Internacional del Foro Social Mundial del que yo era miembro. La primera vez fue como candidato del PT, la segunda ya como Presidente electo y aclamado por decenas de miles de seguidores esperanzados. Lula ha respondido a esa esperanza. Ha mantenido la prudencia macroeconómica combinándola con potentes políticas públicas dirigidas tanto al crecimiento y al empleo, como a la lucha contra la pobreza. Ha tenido éxito en ambos frentes. Su calidad y calidez personal, mantenida tras ocho años de Presidencia, su orgullo obrero, sin poses, y el masivo apoyo público con el que deja el cargo, reflejan bien la talla del personaje.

Kirchner y Lula, salvando las diferencias de situación y tamaño de

sus países, han marcado una época de mayor autonomía respecto a los organismos financieros internacionales, un perfil regional y global propio y acentuado y una defensa, más marcada en Argentina, del papel del Estado en la economía. No es menor la mejora en las relaciones entre ambos países, con la subsiguiente reactivación del alicaído Mercosur.

La relación personal entre los Presidentes es importante como lo son los espacios para la conversación distendida. En la Cumbre de Santiago de Chile (2007) la Presidenta Bachelet estableció un programa de sesiones, que se ha mantenido hasta Mar del Plata y que incluye una tarde de «retiro» en la cual los Presidentes se encierran solos, sin Cancilleres ni asesores, sin cámaras ni micrófonos, para abordar algún tema de la agenda regional. Esta innovadora sesión, que no tiene paralelo en otras Cumbres, permite al Presidente/a anfitrión plantear uno o dos asuntos que sean sensibles y cuyo tratamiento se facilite en un marco distendido. Los Presidentes aprecian este tipo de espacios.

¿Qué no se consiguió?

Si una persona poco acostumbrada al mundo de las Cumbres Internacionales leyera la Declara-

ción podría reafirmarse en la percepción de que hay un exceso de retórica y un cúmulo de temas, iniciativas y mandatos sobre cuyo cumplimiento y eficacia tendría serias dudas. Digamos que es ésta una posición bastante extendida y que es reforzada por las opiniones de analistas políticos de todo signo.

Considero que hay una parte de razón en esta postura. Todo país que inicia su andadura como Secretaría de la Cumbre lo hace bajo el firme propósito de reducir el número de reuniones Ministeriales, foros y otros encuentros y de culminar la Cumbre con una Declaración corta y contundente y con un Programa de Acción concreto, relevante y efectivo. El devenir del año limita el alcance de las buenas intenciones.

Ocurre que la diversidad de posiciones de los países presiona para ensanchar el alcance de la Declaración política, que debe acomodarse e incluir agendas de gran diversidad. Y ello a pesar de centrarse en un único sector como es el de la Educación. Además esta Declaración supone un compromiso político para los Jefes de Estado y de Gobierno, pero no es un acuerdo con fuerza legal.

En cuanto al Programa de Acción, pues junto con apuestas realiza-

bles y concretas, como algunas de las expuestas, aparecen otras de diverso calado. Algunas tienen que ver con procesos propios de la Conferencia. Hay también propuestas que determinados Ministerios quieren que aparezcan para luego contar con respaldo dentro de sus países. Como resultado, la dispersión es notable.

Considero, y en esto los organismos secretariales tenemos también una responsabilidad, que la Conferencia Iberoamericana, cuya máxima expresión es la Cumbre, podría focalizar su agenda en unas pocas líneas de trabajo estable, priorizando en función de los intereses de un número amplio de países y de la relevancia de los temas para la población. Una persona de a pie debería poder leer un Programa de Acción de una Cumbre y encontrar al menos un puñado de iniciativas que sean significativas para su vida y que tienen visos de ser llevadas a cabo. Y encontrar también pocas cosas que no entienda o que le resulten lejanas.

Por otro lado, sigue habiendo una escasa articulación entre los diferentes procesos y sistemas regionales de integración y de concertación. Hay temas que se repiten en lo Iberoamericano, lo Interamericano, UNASUR y los mecanismos subregionales y que también están incluidos en las agendas de orga-

nismos como el PNUD o la CEPAL. Es un hecho que cada uno de ellos tiene su membresía y su espacio diferenciado. Sin embargo, buena parte de los países latinoamericanos participan en estos sistemas y organismos y se encuentran hablando entre ellos sobre los mismos temas en varios espacios entre los cuales la coordinación es marginal. La responsabilidad en este caso es compartida entre organismos y países y se ha avanzado poco en la articulación y en repartirse tareas según el rol, la experiencia y el valor añadido que cada uno pueda aportar.

El futuro de las Cumbres en el marco de las relaciones entre España y América Latina

La ausencia del Presidente del Gobierno de España

El periódico «El País» encabezaba un artículo sobre la Cumbre con la siguiente frase: «La ausencia de Zapatero produce estupor en Iberoamérica». Creo que la afirmación es un poco exagerada. La crisis económica y financiera zarandea a España y justo el día de la inauguración se aprobaba un nuevo paquete de medidas contra la crisis, se trataba de meter en cintura a los controladores que paralizaron España y había rumores

de un Consejo Europeo extraordinario.

Sin embargo, en un hecho que en 20 años de Cumbres Iberoamericanas nunca ha faltado un Presidente del Gobierno español.

América Latina y el Caribe están avanzando en su integración. De forma desigual en los sistemas subregionales (SICA –Centroamérica–, CAN –Países Andinos– y Mercosur). De manera incipiente, aunque ya efectiva para crisis políticas, en UNASUR. Y finalmente en un espacio más amplio que todavía está por hacer, la CALC, Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe. Los líderes de la región han reiterado que estos esquemas no surgen frente a nadie ni para laminar otros espacios como el Interamericano (con USA y Canadá) o el Iberoamericano. Sin embargo, es un hecho que las reuniones Iberoamericanas tienen sentido como espacio de encuentro entre América Latina y los países peninsulares, especialmente España. Si ésta falla, no solo en la presencia, sino en el impulso o la participación en iniciativas, el espacio carece de sentido.

España y Portugal juegan un papel muy relevante como puente entre América Latina y Europa,

defendiendo en las instituciones europeas la relevancia de las relaciones con América Latina y realizando una buena articulación entre el espacio Iberoamericano y las Cumbres UE-ALC, donde hay áreas de confluencia que cabe trabajar de forma integral. Entre ellos asuntos novedosos como el de la propiedad industrial. El español ha sido excluido como lengua del Sistema Europeo de Patentes y una alianza con América Latina se vuelve imprescindible para colocar nuestra lengua en el mundo de la ciencia y la innovación.

Se trata de un ejemplo entre otros asuntos que nos afectan a todos los países Iberoamericanos, como la migración, los flujos inversores cruzados, el cambio climático, la evasión fiscal, la desigualdad o la prevención de la violencia y la lucha contra el crimen organizado. Junto con la cultura y la educación, los lazos con más tradición, los temas mencionados fijan una agenda que puede trabajada en el marco Iberoamericano, concebido como un espacio de cooperación horizontal en el que hoy todos los países están en condiciones de aportar algo, sea conocimiento, experiencia o recursos, para afrontar los desafíos con lo mejor de cada uno. ■