

Las Cumbres y la Cooperación Iberoamericana

José María Vera

Hay una larga historia de relación entre los diecinueve países de América Latina de habla hispana y portuguesa y los tres de la Península Ibérica que constituyen la comunidad Iberoamericana. No pretendo recorrerla en este artículo más que constatando la complejidad y vitalidad de esa relación, concretada en espacios políticos y colaboraciones sectoriales en cualquier espacio de la vida social y económica. La historia compartida, con sus encuentros y desavenencias y las lenguas comunes, conducen a que sea lo cultural uno de los ámbitos en el que la colaboración ha sido y es más fluida y fructífera.

Ciñéndome a la historia reciente, el primer hito que cabe reseñar es la celebración de la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Guadalajara, México, en julio de 1991. Este cónclave dio inicio al proceso de la Conferencia Iberoamericana como foro para la concertación político-diplomática y para la cooperación privilegiada entre sus miembros.

La Conferencia Iberoamericana como expresión de la llamada diplomacia de Cumbres no surge de una decisión voluntarista de alto nivel, más allá del impulso que dieron España y México al proceso inicial, sino que se basa en la reconocida existencia de una Comunidad de Naciones definida por sus valores y principios y con rasgos de identi-

dad compartidos, como las lenguas, la cultura y un amplio mestizaje integral e integrador.

A lo largo de estos años, la Conferencia se ha ido consolidando con un total de dieciocho Cumbres de máximos mandatarios y una gran actividad sectorial. Las Cumbres, a pesar de no contar con una «Carta

se ha tomado la decisión de centrar cada Cumbre en un tema, sin excluir el abordaje puntual de otros que están en la agenda; la XIX Cumbre, que tendrá lugar a finales de 2009 en Estoril, se centrará en la Innovación y el Conocimiento; la elección de un tema central permite focalizar la Cumbre y prepararla mejor

de Principios» oficial, sí han generado el llamado «acervo Iberoamericano» fruto de las reiteradas afirmaciones de los Jefes de Estado y de Gobierno en sus declaraciones, alrededor de temas como los derechos humanos, la lucha contra la pobreza y la cohesión social o la paz y la seguridad, entre otros.

Al tiempo, la Conferencia Iberoamericana comenzó a desarrollar un rico entramado de programas de cooperación. En 1995 se aprobó el Convenio de Bariloche que da el marco legal y reglamentario a esta cooperación, enfatizando su carácter horizontal al exigir que al menos siete países participen y aporten un Programa para que éste pueda contar con la aprobación formal de la Cumbre. Actualmente hay Programas Cumbre activos en diversos sectores de la vida cultural, social y económica.

También forman parte del espacio Iberoamericano tres organismos internacionales sectoriales, 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 Juventud (OIJ), los tres con una larga trayectoria y experiencia en sus respectivos campos de actuación.

Un paso importante en la consolidación del entramado institucional Iberoamericano fue la constitución en 1999 de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), antecesora de la Secretaría General. Con un mandato limitado y centrado en el apoyo y seguimiento a los Programas de cooperación aprobados por las Cumbres, esta Secretaría tuvo un papel importante a la

hora de iniciar la tarea de dar continuidad a los trabajos de la Conferencia Iberoamericana entre Cumbre y Cumbre.

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Conferencia Iberoamericana

Los Jefes de Estado y de Gobierno propusieron en 2002 la realización de un informe que fue encomendado al ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, en el que se estudiase la posibilidad de alcanzar «una mayor institucionalización del Sistema de Conferencias» y, en concreto, «considerar la posibilidad de elevar el rango de la SECIB para la creación de una Secretaría Permanente Iberoamericana». Un año después, en la XIII Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, se aprobó el Convenio constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana y el Estatuto de la misma en el cual se define a la SEGIB como el órgano permanente de apoyo institucional, técnico y administrativo a la Conferencia Iberoamericana.

La SEGIB entró en funcionamiento a finales de 2005 teniendo como Secretario General desde entonces al uruguayo Enrique V. Iglesias, persona de gran prestigio en la región como Presidente del BID. Al frente de la Secretaría Adjunta está

la brasileña María Elisa Berenguer y de la Secretaría para la Cooperación el mexicano Miguel Hakim. La SEGIB se definió desde su inicio como un organismo pequeño, con unos 45 funcionarios procedentes de varios países Iberoamericanos. Una institución ágil, llamada a apoyarse técnicamente en otros organismos e instituciones especializadas, Ibéricas y de América Latina.

La SEGIB prepara su plan anual en base a los mandatos directos recibidos por cada Cumbre Iberoamericana y a las funciones y responsabilidades que tiene asignadas en su Estatuto, por ejemplo, el fortalecimiento de la Cooperación Iberoamericana. Se financia a través de cuotas diferenciadas, aportadas por los países miembros, y de contribuciones voluntarias, entre las que destacan las de España y México.

La Cumbre Iberoamericana se celebra cada año en un país el cual asume la Secretaría pro Tempore (SPT) de la Conferencia y organiza, junto con la SEGIB, las reuniones oficiales. Hay dos instancias que se reúnen varias veces al año para dar seguimiento a la actividad de la Conferencia: los Coordinadores Nacionales, normalmente directores/as generales de política para América Latina de los 22 países, y los Responsables de Coope-

ración, las personas al frente de las agencias o direcciones generales de cooperación de cada país. Estos dos grupos discuten y acuerdan las declaraciones que son elevadas a las Cumbres a través de los Cancilleres.

Las Cumbres

La asistencia de Jefes de Estado y de Gobierno a las últimas Cumbres Iberoamericanas, uno de los indicadores más efectivos para medir el interés y relevancia para los países de estos Encuentros, ha sido elevada, estando las ausencias justificadas en la mayoría de los casos por razones de fuerza mayor como desastres naturales o procesos electorales.

Se ha tomado la decisión de centrar cada Cumbre en un tema, sin excluir el abordaje puntual de otros que están en la agenda. Así, la XVI Cumbre de Montevideo se dedicó a la Migración, la XVII de Santiago de Chile a la Cohesión Social y la XVIII de San Salvador a la Juventud. La XIX Cumbre, que tendrá lugar a finales de 2009 en Estoril, se centrará en la Innovación y el Conocimiento. Como se puede observar, se trata de temas diversos y relevantes para la región, que pueden combinarse con el abordaje de asuntos de la mayor actualidad como fue el oportuno

diálogo de los Presidentes sobre la crisis financiera ocurrido en la reciente Cumbre de San Salvador.

La elección de un tema central permite focalizar la Cumbre y prepararla mejor. A lo largo del año todas las reuniones Ministeriales sectoriales dedican una parte de su agenda a tratar las interacciones de su sector con el tema Cumbre. Al tiempo, la SEGIB y la SPT organizan una serie de seminarios preparatorios sobre el tema, en los que participan autoridades nacionales, sociedad civil, organismos internacionales y académicos que aportan sus propuestas como forma de alimentar los resultados de la Cumbre. Tras la negociación política pertinente, las Cumbres concluyen en declaraciones que acogen los acuerdos para la adopción de medidas políticas por parte de los países miembros, la aprobación de Programas regionales concretos y nuevos mandatos a la SEGIB para que desarrolle los acuerdos alcanzados en la Cumbre.

A modo de ejemplos de avances en relación con los temas Cumbre cabe destacar: la celebración del Foro Iberoamericano de Migraciones y la adopción de una agenda positiva en este campo; la firma del Convenio Iberoamericano de la Seguridad Social que beneficiará a cinco millones de personas, las cuales podrán computar los

Las Cumbres y la Cooperación Iberoamericana

años trabajados en cualquier país Iberoamericano para el cálculo de su pensión; el impulso al Diálogo Social entre sindicatos y empresarios en los países Iberoamericanos, incluyendo aquellos en los cuales hay poca tradición en este campo; la aprobación de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes y del Plan de Cooperación e Integración de la Juventud; o el lanzamiento del Programa Iberorquestas Juveniles con un fuerte componente de inclusión social añadido al cultural.

También se ha avanzado en la apertura de las Cumbres a otros actores, incluyendo entre las varias reuniones y eventos previos, dos que son parte oficial de la Cumbre: el Encuentro Cívico Iberoamericano y el Encuentro Empresarial Iberoamericano cuya clausura acostumbra a realizarse de forma conjunta, justo antes de la inauguración de la Cumbre y en presencia y diálogo con un grupo de Presidentes. La agenda cultural de las Cumbres, alrededor del lema «Iberoamérica Crea», también se ha ensanchado cubriendo varios sectores y desplazándose fuera de la capital de los países en los que se celebra la Cumbre.

Hechos puntuales como el acaecido en Santiago de Chile entre el Presidente Chávez y Su Majestad el Rey, acaban siendo anecdóticos

más allá de su interés mediático puntual, frente a resultados de largo alcance y aliento como los logrados en las Cumbres.

*la Secretaría para la
Cooperación
Iberoamericana de la
SEGIB ha desarrollado
a lo largo de estos años
un proceso que incluye
la racionalización
de los Programas
Iberoamericanos, dando por
concluidos varios de ellos,
la evaluación de una parte
de los existentes y la
introducción de mejoras
en los procesos de
aprobación y seguimiento
de los Programas*

La Conferencia Iberoamericana

El elevado número de reuniones oficiales y temáticas que tienen lugar dentro de la Conferencia Iberoamericana supone una riqueza al tiempo que permite estrechar la colaboración en campos diversos. Sin embargo, se ha considerado nece-

sario racionalizar el ciclo de reuniones y trabajos preparatorios para hacerlo más eficiente. Por ejemplo, se espera que buena parte de

a la hora de analizar la Conferencia Iberoamericana en el marco de los otros sistemas de integración y concertación en los que participan sus Estados miembros, hay que partir de dos premisas: que la Conferencia Iberoamericana no es un sistema de integración en el que se negocien acuerdos y reglas y que España y Portugal pertenecen a la UE, y los países latinoamericanos participan de varios sistemas y espacios subregionales

las reuniones Ministeriales pasen a ser bienales, reforzándose el trabajo técnico entre reuniones.

Por otro lado se han consolidado el Foro Local que aglutina a decenas de autoridades municipales y el Foro Parlamentario que permite

articular el trabajo entre los Parla-mentos Nacionales de los 22 paí-ses, al tiempo que facilita el deba-te y posterior aportación de los parlamentarios a los temas discu-tidos por los Jefes de Estado y de Gobierno.

Finalmente cabe destacar el Con-senso de San Salvador alcanzado en la XVIII Cumbre por el que la Conferencia Iberoamericana crea las categorías de Observador Aso-ciado, para Estados Nacionales, y de Observador Consultivo, para Organismos Internacionales. En ambos casos sujetos a ciertos requi-sitos y a la aprobación por parte de los 22 Estados miembros de pleno derecho. Ya hay varios países y or-ganismos que se han interesado por esta posibilidad y que han ini-ciado un proceso que debe condu-cir a una mayor articulación de la Conferencia Iberoamericana con otras regiones y grupos de países: europeos, caribeños, africanos de habla portuguesa... y a un trabajo más estrecho con otros organismos internacionales.

El Consenso de San Salvador tam-bién crea la figura de las Redes Iberoamericanas que podrán ad-scribirse a la Conferencia a través de un registro en la SEGIB, lo que permitirá trabajar más y mejor con una parte de los cientos de redes sectoriales, de organizaciones y personas, que vertebran un tejido

social e institucional de una vastedad y riqueza impresionantes.

La Cooperación Iberoamericana

La Secretaría para la Cooperación Iberoamericana de la SEGIB ha desarrollado a lo largo de estos años un proceso que incluye la racionalización de los Programas Iberoamericanos, dando por concluidos varios de ellos, la evaluación de una parte de los existentes y la introducción de mejoras en los procesos de aprobación y seguimiento de los Programas. Todo ello con la finalidad de elevar la calidad y la eficacia y asegurar resultados positivos y tangibles de estos Programas avalados por la Cumbre Iberoamericana.

En los últimos tres años los 22 Responsables de Cooperación han aprobado 12 nuevos Programas, liderados por gobiernos de la región con el apoyo gestor de pequeñas unidades técnicas y el seguimiento de la SEGIB. Hasta hace unos años España era el país que impulsaba esta cooperación, participando otros países Iberoamericanos desde una óptica donante-receptor, a la espera de recibir fondos y experiencia. Sin embargo, buena parte de los nuevos Programas tienen su génesis y son liderados por países de América Latina (Chile, México,

Brasil, Venezuela y Colombia) o bien por España, aunque con una participación activa y horizontal de los países latinoamericanos con más capacidad. Éstos se han apropiado positivamente de Programas a los que aportan recursos financieros, humanos y técnicos que se suman a los españoles, aún mayoritarios.

Ejemplos destacables de nuevos Programas son: el Plan Iberoamericano de Alfabetización, cuyo objetivo es erradicar el analfabetismo en la región antes de 2015 y que ya ha logrado que millones de adultos hayan accedido a la educación básica; el Programa de Gestión de Recursos Hídricos, dirigido a la formación y la transferencia de tecnología y recursos en este importante sector; la Movilidad Académica de estudiantes de postgrado, Programa «Pablo Neruda»; el Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, reflejo del crecimiento de esta cooperación en América Latina, así como de su potencial, este Programa incluye el Informe anual que elabora la SEGIB sobre la Cooperación Sur-Sur en la región; el proterritorios, Programa Iberoamericano de Gestión Territorial que apunta a fortalecer las modalidades más innovadoras de gestión y desarrollo territorial, este Programa ha sido impulsado por México y España

con el apoyo de Brasil, Panamá y Costa Rica; el Iberescena, Programa de apoyo a las artes escénicas en Iberoamérica.

A éstos y otros Programas aprobados recientemente, hay que sumar la tarea realizada por Programas que llevan años de actividad y que permiten apoyar cientos de producciones cinematográficas iberoamericanas (Ibermedia), de proyectos de investigación conjuntos (CYTED), de iniciativas educativas (Televisión Educativa Iberoamericana) o de PYMES (IBERPYME), entre otros.

Espacios e iniciativas de integración y cooperación

A la hora de analizar la Conferencia Iberoamericana en el marco de los otros sistemas de integración y concertación en los que participan sus Estados miembros, hay que partir de dos premisas: que la Conferencia Iberoamericana, que tiene su máxima expresión en la Cumbre anual, no es un sistema de integración en el que se negocien acuerdos y reglas de aplicación obligatoria y efecto directo sobre las legislaciones nacionales en materias como el comercio, la seguridad o las fronteras (sí en otros campos como el de la Seguridad Social o la Cooperación), y que España y Portugal per-

tenecen a la UE, su sistema de integración comercial, económico y político, y los países latinoamericanos participan de varios sistemas y espacios subregionales, tales como la CAN (Andinos), el SICA (Centroamericanos), MERCOSUR, ALBA... o subcontinentales como UNASUR (América del Sur), Proyecto Mesoamérica (México, Centroamérica y Colombia)..., así como en organismos regionales como el SELA, ALADI, etc.

De estas premisas no se deriva la irrelevancia de espacios como la Conferencia Iberoamericana, aunque sí deben ayudar a situar las expectativas en su justa medida y a orientar un espacio de este tipo hacia la concertación política, la cooperación privilegiada y la complementariedad con otros esquemas.

Hechas estas UE consideraciones, hay tres hechos a tener en cuenta al abordar las relaciones externas de los países Iberoamericanos.

El avance, más allá de las diferencias políticas y económicas, hacia organizaciones y sistemas propios de los países latinoamericanos. UNASUR es un buen ejemplo de ello, como también lo es el Grupo de Río en el que participan todos los países latinoamericanos, además de los caribeños, y desde donde se contribuyó a apaciguar el reciente desencuentro entre Co-

lombia y Ecuador. México tiene la SPT de este Grupo que cuenta con la activa participación de Brasil. El acercamiento ente los dos mayores países de la región sólo puede derivar en el fortalecimiento de las alianzas y espacios latinoamericanos, dejando a un lado lo estrictamente comercial para avanzar en infraestructuras, energía, inversiones y diálogo político. En este marco es importante valorar el creciente interés de varios países latinoamericanos: Brasil, Chile, Argentina, México y otros, por la evolución de Cuba.

Como ocurre con el caso iberoamericano, lo anterior tiene un efecto indudable sobre el espacio interamericano, representado por la OEA y su entramado institucional y político. Se trata seguramente de una redefinición y no necesariamente de un debilitamiento a favor del espacio político latinoamericano, menos aún teniendo en cuenta la importancia que tiene para América Latina la relación con Estados Unidos, máxime cuando ahora, con el Presidente Obama, se abre una nueva etapa en cuanto al interés, prioridades y actitudes hacia la región.

Finalmente hay que mencionar las relaciones entre la UE y América Latina, cuya máxima expresión son las Cumbres bienales UE-ALC y que han girado alrededor de los

Acuerdos de Asociación, con sus tres patas, comercial, de cooperación y de diálogo político. Acuerdos que la UE ya ha firmado con México y Chile y ha intentado infructuosamente con MERCOSUR y la CAN (dividida en su interior,

el reto es doble, en América latina extender el conocimiento y el aprecio a lo iberoamericano; en España aceptar lo latinoamericano y referirse a lo iberoamericano como lo que es, el vínculo entre la América de habla española y portuguesa y los países de la Península Ibérica

lo que ha llevado a bilateralizar las negociaciones). El Acuerdo con Centroamérica es ahora el más avanzado y podría firmarse en la Cumbre UE-ALC que se celebrará en 2010 durante la Presidencia española de la UE. Un avance que no puede ocultar el limitado interés que suscita América Latina en buena parte de los países europeos.

Todo lo anterior es necesario cruzarlo con las asimetrías y con las

diferencias políticas que existen entre los países Iberoamericanos y que influyen de manera determinante en su acercamiento a los procesos de integración y asociación.

es importante determinar los temas que resultan relevantes abordar en el espacio iberoamericano y acordar unas pocas prioridades estratégicas relevantes para los países y para el espacio regional en el que estamos; entre ellas se podría incluir: las migraciones, las inversiones, la cultura y la educación, la cooperación dirigida al desarrollo inclusivo y la cohesión social

Retos y perspectivas de futuro

Apunto a continuación retos que enfrenta la Conferencia Iberoamericana en el futuro, algunos de ellos dirigidos de forma especial a España, como el país más intere-

sado en el impulso a este espacio de concertación.

El primero es el referido al propio concepto de Iberoamérica. En América Latina, como llaman a su región la mayor parte de sus habitantes, lo Iberoamericano tiene una penetración escasa y difusa, aunque normalmente acertada, ya que se refiere a las relaciones y actividades que se dan entre los 22 países miembros de la Conferencia. En España, sin embargo, la mayor parte de la población, incluidos líderes de opinión y periodistas, usan el término Iberoamérica para referirse a los países «de allá», confundiendo en ocasiones y confrontando en otras el concepto de América Latina. Ciertamente el deje paternalista y de superioridad se aprecia en este uso de lo Iberoamericano.

El reto es doble, en América latina extender el conocimiento y el aprecio a lo iberoamericano; en España aceptar lo latinoamericano y referirse a lo iberoamericano como lo que es y la propia Conferencia refleja, el vínculo entre la América de habla española y portuguesa y los países de la Península Ibérica. ¿Qué hace España sino participando en una Cumbre Iberoamericana? Esta tarea debería empezar por la escuela, especialmente a través de la enseñanza de la historia.

La Conferencia Iberoamericana enfrenta también retos notables. Hay opiniones que apuntan a hacer bienales las Cumbres, aligerando la saturación de eventos presidenciales y favoreciendo una mejor preparación de los temas abordados. Creo que el argumento tiene peso, aunque debería ser sometido a una reflexión seria entre los países antes de tomar una decisión. Dudo que el Gobierno español se muestre favorable en principio a este cambio y tal vez otros países también aprecien la frecuencia de un espacio de encuentro con menos tensión y presión que otros. Es necesario en cualquier caso apoyar a algunos países que deciden acoger la Cumbre y que tienen menos capacidades económicas y organizativas, así como fortalecer a la SEGIB en su papel de preparación y seguimiento de los acuerdos de las Cumbres.

Más allá de la frecuencia, es importante determinar los temas que resultan relevantes abordar en el espacio iberoamericano y, sin pretender cerrar la puerta a otras cuestiones coyunturales de interés, acordar unas pocas prioridades estratégicas relevantes para los países y para el espacio regional en el que estamos. Entre ellas se podría incluir: las migraciones, con el componente ya abordado de la Se-

guridad Social y con otros que afectan a millones de iberoamericanos; las inversiones, cuyo flujo es muy significativo entre ambos lados del Atlántico y cada vez más dentro de América Latina, incluyendo los sectores de infraestructuras y energía; la cultura y la educación, ámbitos privilegiados para la colaboración en este espacio; la cooperación dirigida al desarrollo inclusivo y la cohesión social —España se ha convertido en el principal donante de la región, mientras que varios países latinoamericanos lideran la emergencia de la cooperación sur-sur.

Sería deseable que en estos temas los gobiernos y los organismos iberoamericanos desarrollaran una actividad política y programática sostenida que respondiera a estrategias acordadas en la Cumbre. Obviamente se debe dejar espacio para la discusión y la actividad en otros campos. Sin embargo, la experiencia demuestra que la Conferencia Iberoamericana, dada su ligereza de estructuras y procedimientos respecto a otros sistemas y espacios, sufre auténticos aluviones de propuestas, temas para discusión y eventos de todo tipo, los cuales por más que ensanchen el alcance, contribuyen a la dispersión y a la debilidad del abordaje, insostenible a veces por las débiles estructuras con las que se cuenta.

El llamado Sistema Iberoamericano no necesita ser creado de forma efectiva. Las relaciones entre los diversos organismos iberoamericanos se basan en convenios ligeros, mandatos ocasionales y sobre todo en la buena voluntad para coordinarse. Este hecho resta eficacia a la actuación y debería dar paso a un Sistema más estructurado y formal, definido en función de las apuestas de los países.

La Cooperación Iberoamericana ha dado muestras de su capacidad para facilitar la colaboración entre gobiernos a través de programas que tienen resultados tangibles para la población en los sectores abordados. Es importante afianzar la apropiación de los Programas por parte de los países latinoamericanos, para lo cual la posición española es clave, apalancando sus contribuciones en función de las que hacen otros, apoyando liderazgos de otros países y promoviendo el propio cuando sea necesario de manera horizontal, no protagónica. Tras la aprobación reciente de una docena de nuevos Programas, es importante concentrarse en consolidarlos e incrementar su alcance.

En el plano político se podrían dar pasos para articular la actividad de la Conferencia Iberoamericana, y de la SEGIB como su secretaría permanente, con el espacio inter-

americano y especialmente con el UE-ALC (Unión Europea-América Latina y Caribe). España y la SEGIB pueden jugar un importante papel de pivote a la hora de favorecer un mayor interés europeo por América Latina y de conectar ambos procesos, Iberoamericano y Euro-Latinoamericano, a través de iniciativas políticas concretas y del abordaje de temas comunes.

Mientras, al interior de la Conferencia, es importante dar cabida y protagonismo a las agendas emergentes que aportan los gobiernos y las organizaciones sociales de la región, como la cuestión de los pueblos originarios o los temas medioambientales.

Finalmente es necesario mencionar la conmemoración de los bicentenarios de la independencia de un buen número de repúblicas latinoamericanas a partir de 2008. Cada país lo celebrará como considere, pero es indudable que se trata de una magnífica oportunidad para entender mejor la historia común y sobre todo para proyectar el futuro a través de iniciativas ambiciosas dirigidas a la llamada «Generación del Bicentenario». Está previsto que en el marco Iberoamericano se lleven a cabo actividades conmemorativas comunes, así como estudios de prospectiva y propuestas innovadoras en campos como la educación. ■