



La Cumbre Iberoamericana de Costa Rica: ¿el declive de las cumbres o una cumbre de transición?

Carlos Malamud y Tomás Mallo *

Tema: El 19 y 20 de noviembre de 2004 se celebró en Costa Rica la XIV Cumbre Iberoamericana. Más allá de la polémica en torno a la baja participación, la Cumbre sirvió para institucionalizar la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y para intentar revitalizar un sistema que pasa por sus horas más bajas.

Resumen: La XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en San José de Costa Rica el 19 y 20 de noviembre de 2004 fue objeto de polémica por la baja participación, la creación de la SEGIB y también por la posibilidad de relanzar el Sistema de Cumbres a partir de la próxima conferencia a celebrar en Salamanca en 2005. La “Declaración de San José” se ha centrado en la educación y se comenzó a trabajar en la propuesta argentina de cambiar deuda externa por inversiones en educación. Al mismo tiempo, se planteaban algunos interrogantes vinculados al estreno de José Luis Rodríguez Zapatero y a la sintonía que pudiera establecer con los gobiernos de izquierda y centro-izquierda de la región, producto de la nueva coyuntura política.

Análisis:

La XIV Cumbre Iberoamericana y el Sistema de Cumbres

La XIV Cumbre Iberoamericana ha estado marcada por la celebración del Congreso de la Lengua Española, en Rosario, del Foro Asia-Pacífico para la Cooperación Económica (APEC), en Santiago de Chile, y por el estreno en una Cumbre del presidente del gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero. Días antes de la Cumbre se celebró en Rosario, Argentina, con la presencia de los reyes de España, que luego volarían a Costa Rica, el III Congreso Internacional de la Lengua Española, en el que se puso de manifiesto el carácter plural, transatlántico, mestizo y democrático del español. Se ha demostrado que la lengua española es clave en la articulación de un “espacio iberoamericano”, pero ni se debe olvidar al portugués ni se debe caer en la tentación de impulsar una excesiva actuación de algunas instituciones españolas, como el Instituto Cervantes, en este proceso, que sólo conduciría a aumentar la sobre-exposición española en el sistema de Cumbres. Y esto, evidentemente, es algo que hay que tratar de evitar.

* Carlos Malamud

Investigador Principal para el área de América Latina, Real Instituto Elcano

Tomás Mallo

Secretario General, AIETI (Asociación de Investigación y Especialización en Temas Iberoamericanos)

En Santiago de Chile se celebró el Foro Asia-Pacífico para la Cooperación Económica (APEC) casi en las mismas fechas que la Cumbre de San José. Uno de los resultados colaterales a la reunión de la APEC fue el avance de las relaciones comerciales bilaterales entre China y algunos países latinoamericanos, como Brasil, Argentina, México, Chile, Perú y Cuba. La presencia de algunos líderes mundiales en el continente convirtió a Brasil en un centro de atención al que se desplazaron algunos mandatarios que fueron recibidos por el presidente Lula. Junto a ello hay que consignar la presencia del presidente Bush, que se reunió con sus pares latinoamericanos presentes en Santiago, los presidentes Toledo, Uribe y Fox. Precisamente, la coincidencia de fechas entre la APEC y la Cumbre Iberoamericana impidió que algunos Jefes de Gobierno asistieran a la cita de San José, una cuestión que debiera haber resuelto de forma más satisfactoria el gobierno de Costa Rica, avisado con tiempo de la reunión de la APEC.

Por último, estuvo presente en la Cumbre Iberoamericana el nuevo presidente del Gobierno español, en un momento en que se pretende aumentar cualitativa y cuantitativamente la cooperación española, para lo cual se está trabajando en un nuevo Plan Director de la Cooperación. De cara a engrasar la maquinaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y coincidiendo con la visita de los Reyes a Cartagena de Indias (Colombia), antes de llegar a San José, los responsables de la AECI convocaron una reunión de las Oficinas Técnicas de Cooperación españolas (OTC) que operan en América Latina.

Por diversos motivos, la Cumbre de San José impactó de lleno en el debate político interno español, al tomarse como uno de los indicadores de su éxito el de las ausencias presidenciales. En ese debate, y como prueba de que en realidad se estaban discutiendo otras cuestiones, se ha producido un espectáculo insólito: mientras el Partido Popular (PP) criticaba la "política iberoamericana" (el secretario general del partido, Mariano Rajoy, llegó a afirmar "que no había ido ni el Tato"), Izquierda Unida (IU), por medio de su portavoz Gaspar Llamazares, hizo una cerrada defensa de la labor del gobierno en este terreno.

En realidad, el tema de las ausencias se ha convertido en recurrente en las Cumbres. En esta ocasión se produjeron seis ausencias (Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Perú y Portugal), pero en la IX Cumbre, celebrada en La Habana en 1999, no asistieron cinco mandatarios (Argentina, Costa Rica, Chile, El Salvador y Nicaragua). De alguna manera el tema de las ausencias refleja un cierto agotamiento de las Cumbres, pero no sólo de las Iberoamericanas sino también de este tipo de reuniones, lo que no es ninguna novedad. En la Cumbre fundacional de la Unión Sudamericana, celebrada el 8 de diciembre de 2004 en Cuzco, no asistieron los presidentes Kirchner de Argentina, Batlle de Uruguay, Duarte de Paraguay y Gutiérrez de Ecuador, marcando una situación más grave ya que los socios de Brasil en el Mercosur no asistieron a una cita en la que el propio presidente Lula tenía mucho interés. En realidad, la fatiga con el sistema viene de más atrás. Por eso, sería de esperar una importante reactivación de las Iberoamericanas con la creación de la SEGIB más algunas otras medidas que se adopten para el relanzamiento del sistema en la próxima Cumbre de Salamanca. Por más importancia que tengan las Cumbres Iberoamericanas es absurdo pretender que tengan el mismo interés que las reuniones de la APEC, en las que están presentes los líderes de Estados Unidos, China y Rusia junto a mandatarios de otros países de la cuenca del Pacífico.

En su momento se suscitó el debate de la periodicidad de las reuniones. La propuesta de celebrar una Cumbre cada dos años, en vez de anuales como actualmente, fue desechada por el rechazo de los países pequeños, que querían ser sede del evento sin tener que esperar demasiados años. Sin embargo, podría pensarse que ante la explosión de Cumbres que nos invade, celebrar las Iberoamericanas cada dos años daría a los mandatarios un estímulo adicional para su encuentro y permitiría dotarlas de un mayor

contenido político. Por otra parte, la creación de la SEGIB daría continuidad a los principales temas en debate, otro hecho a tener en cuenta a la hora de apostar por las reuniones bienales.

Se ha repetido sistemáticamente que la razón de ser de la Comunidad Iberoamericana radica en una serie de señas de identidad comunes, como pueden ser la cultura, la historia o las lenguas (español y portugués). Con ser importantes, son insuficientes para mantener vivo un proyecto de tanta trascendencia. Es urgente e imperativo incorporar la política de un modo sistemático y, como se ha dicho, la SEGIB debería ser el marco indicado para ello, aunque no el único. Las reuniones plenarias de los mandatarios también deberían ser lugares activos de discusión política. No se trata sólo de que en los pasillos o en los apartes los mandatarios se reúnan y hablen de sus cosas o de sus problemas. Está claro que esa es una de las utilidades de las Cumbres y que en esta oportunidad las cosas han vuelto a funcionar. Sin entrar a valorar sus resultados, la reunión de los presidentes centroamericanos sirvió para refrendar la candidatura del ex presidente salvadoreño Francisco Flores para la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), mientras que Trinidad y Tobago promovió la candidatura de su capital Puerto España como sede del ALCA y se avanzó en la resolución del conflicto entre Panamá y Cuba, favoreciendo un rápido restablecimiento de las relaciones diplomáticas. Pese a todo, y concediendo la importancia de estas cuestiones, así como el contacto directo entre los jefes de Estado y de Gobierno, el objetivo de las Cumbres debe ser otro.

Aunque ninguna información oficial lo confirmó, todas las delegaciones dieron por descontado que el actual presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, renunciará a ese cargo en la próxima asamblea general de la institución con el objetivo de ser designado en abril Secretario General de la SEGIB. Iglesias, presente en la Cumbre, participó en las reuniones de los mandatarios pero no se pronunció públicamente acerca de tal posibilidad y si lo hizo en la reunión con los mandatarios, nada de ello ha trascendido.

Sobre la formación de la SEGIB, el presidente de la Conferencia, el costarricense Abel Pacheco de la Espriella, señaló con rotundidad que con esas medidas "evitaremos el absurdo de reunirnos cada cierto tiempo para hablar de los mismos temas: el hambre, la ignorancia, la corrupción, sin que nadie les dé seguimiento". Así, quince años después del inicio de estas Cumbres funcionará un organismo que dará seguimiento a todas las iniciativas de los mandatarios y no, como se hacía hasta ahora, que sólo se cuide de los programas de cooperación aprobados. De todas formas, el principal problema no es sólo dar seguimiento a las iniciativas de los mandatarios, sino dotar de contenido político al sistema ya que si esto no se logra seguiremos donde estamos.

El futuro del sistema también depende de que las opiniones públicas y los gobiernos de América Latina dejen de percibir a las Cumbres Iberoamericanas como una herramienta de la diplomacia española para fortalecer sus posiciones en la región. Sólo si esto ocurre habrá porvenir. Y para ello es necesario comenzar por un reparto más equitativo de las cargas. Hasta ahora la SECIB (Secretaría de Cooperación Iberoamericana) se ha financiado básicamente gracias al aporte español, que cubre el 80% del presupuesto. La diplomacia española debería convencer a Portugal, el otro país iberoamericano miembro de la UE (Unión Europea), para que aumente su participación actual de sólo el 1,47% en el presupuesto de la nueva SEGIB. También hay que convencer a Brasil y México, los dos pilares de América Latina, para que incrementen sus participaciones, que son actualmente del 5,45% y el 4,23% respectivamente. Será el nuevo Secretario General el encargado de resolver esta espinosa cuestión, así como de convencer a todos los países miembros que abonen puntualmente sus cuotas.

La XIV Cumbre finalizó con la adopción de medidas concretas para cumplir con el compromiso de los mandatarios de los 21 países participantes, para que la Comunidad Iberoamericana cumpla un papel efectivo y coordinado en la lucha por lograr que en las relaciones internacionales rijan un multilateralismo democrático.

Asuntos perfilados antes de la celebración de la XIV Cumbre

Días antes de la XIV Cumbre su agenda estaba bastante perfilada. Los dos temas fundamentales eran la reforma de las Cumbres y del sistema iberoamericano y el desarrollo del tema monográfico "Educación para el progreso". En lo que se refiere al primero se trataría de avanzar lo más posible en la articulación de la SEGIB, mientras que en lo relativo al diálogo político habría que profundizar en la relación entre las Cumbres y el multilateralismo o la situación en Haití a partir de la participación de varios países latinoamericanos y España en una misión de paz de Naciones Unidas. Sobre el tema monográfico había un consenso extendido para realizar mayores inversiones en educación, llegando incluso a plantear operaciones de canje de deuda. También se buscaba replantear la cooperación educativa. La Cooperación al desarrollo recibió igualmente atención y se la vinculó con los Objetivos del Milenio y el debate sobre la Cooperación en los países de renta media, con su salida natural como son la cooperación para la gobernabilidad y el reforzamiento institucional.

Como en las Cumbres anteriores, la de San José debería revisar los trabajos realizados durante el año. Junto a las reuniones de Cancilleres, Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación con la SECIB están los trabajos de la veintena de Programas de Cooperación Iberoamericana en ejecución y las reuniones ministeriales sectoriales. Los Programas de Cooperación son: Alfabetización y Educación Básica de Adultos, Becas Mutis, Televisión Educativa Iberoamericana (TEIB), Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), Desarrollo Audiovisual en Apoyo de la Construcción del Espacio Visual Iberoamericano (IBERMEDIA), Desarrollo Estratégico Urbano, Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Fondo indígena), Cooperación Interinstitucional para el Desarrollo de la Pequeña y la Mediana Empresa (IBERPyme), Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ), Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos (RADI), Desarrollo de Bibliotecas Nacionales (ABINIA), Desarrollo de los Archivos Iberoamericanos (ADAI), Cooperación en Materia de Bibliotecas Públicas (PICBIP), Repertorio Integrado de Libros en Venta en Iberoamérica (RILVI), Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP), Aplicación en Red para Casos de Emergencia (ARCE), CIBERAMERICA y Plan Iberoamericano de Lectura (ILÍMITA).

Las reuniones sectoriales celebradas fueron: (1) Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado; (2) Conferencia de Ministros de Turismo; (3) Conferencia de Ministros de Infancia y Adolescencia, con el expresivo título "Por la protección integral de la niñez ante la Violencia, la Trata, el Tráfico, la Explotación, en cualquiera de sus manifestaciones"; (4) Reunión de Ministros de Salud; (5) Reunión de Altos funcionarios de Cultura, con énfasis en el Convenio sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO, en nuevos mecanismos de cooperación cultural, en la declaración en 2005 de Año Iberoamericano de la Lectura y el Programa Ilímita; (6) Asamblea de Ministros de Vivienda y Urbanismo, que habló del apoyo a un Programa Regional de Vivienda Social y de Asentamientos Humanos; (7) Conferencia de Ministros de Educación, que marcó las deliberaciones de la Cumbre en lo concerniente al tema monográfico, sobre todo en lo relativo al canje de deuda por educación; (8) Foro de Ministros de Medio Ambiente, con su acento en el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto ante la celebración próxima en Buenos Aires de la Cumbre Mundial del Clima, en la Iniciativa Agua (América Latina y Caribe-UE) y en las políticas de producción y consumos sostenibles; (9) Conferencia de Ministros de Juventud, que culminó con la voluntad de solicitar un nuevo programas de cooperación iberoamericana; (10) Reunión de Academias Diplomáticas; (11) Reunión de

Consejos de Judicatura; (12) Reunión de Tribunales Supremos de Justicia; y (13) Reunión de Archivos Diplomáticos. Como en otras oportunidades, el número de ministros presentes en las reuniones ministeriales fue bastante limitado, razón por la cual otra de las tareas de la SEGIB deberá ser reconsiderar el formato, la temática y la frecuencia de estas reuniones, muchas de las cuales se han devaluado a meras reuniones de técnicos.

Para Costa Rica la celebración de la XIV Cumbre Iberoamericana suponía la posibilidad de lavar la imagen del país, después de las acusaciones de corrupción y el encarcelamiento del ex presidente y ex secretario general de la OEA, Miguel Ángel Rodríguez. Días antes de la Cumbre dos sucesos vinieron a alterar su marcha. Por un lado, en un Foro sobre Cuba, organizado por el Congreso de los Diputados costarricense, se pidió que la Cumbre condenara la dictadura de Castro. El asunto acabó en enfrentamientos y con una enérgica protesta del Gobierno cubano, que estaba presentando a la Cumbre una declaración especial condenando la actitud del anterior gobierno panameño por poner en libertad a los terroristas que intentaron atentar contra Fidel Castro en la Cumbre de Panamá, en noviembre de 2000. Por otro, en Venezuela era asesinado violentamente el fiscal Danilo Anderson, que investigaba las tramas de los sucesos de abril de 2002, que provocaron la renuncia momentánea del presidente Chávez.

La Declaración Final de la XIV Cumbre Iberoamericana

La Declaración de San José es más corta que las anteriores y recoge algunos elementos significativos. En primer lugar, la aprobación de los Estatutos de la SEGIB, cuya instalación en Madrid tendrá lugar en 2005, una vez que sea nombrado el Secretario General en una reunión de Cancilleres a celebrar en Portugal en el primer semestre. El Secretario General deberá nombrar al Secretario Adjunto y al Secretario de Cooperación, así como elaborar los reglamentos económico y de personal. Si se quiere que la SEGIB esté instalada para mediados de octubre, cuando se celebre la Cumbre de Salamanca, la diplomacia iberoamericana deberá darse prisa y trabajar bien.

Segundo, la Declaración se hace eco de la necesidad de fortalecer el multilateralismo, llamando la atención sobre la reforma de la ONU y resaltando la importancia de la iniciativa española de "alianza de civilizaciones", sobre la que el gobierno español deberá presentar algún resultado en la próxima Cumbre. Sin embargo, por su carácter espinoso y las posturas enfrentadas de Brasil y México, en lo referente a la reforma de la ONU no se llegó a ninguna postura común.

En tercer lugar, atendiendo al tema monográfico y a los resultados de la XIV Conferencia Iberoamericana de Educación, se enfatizó la necesidad de aumentar las inversiones y de implementar el canje de deuda por inversiones en educación. Se trata de una idea lanzada hace un año por el ministro de Educación de Argentina, Daniel Filmus, y que la Cumbre hizo suya. Por encargo especial de la Cumbre, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), organizará en España en los primeros meses de 2005 un Foro Internacional, con la participación de representantes y expertos de todos los países iberoamericanos y al que se invitará a enviados de otras regiones del mundo, de otras instituciones educativas, nacionales e internacionales y a funcionarios de organismos financieros públicos y privados. El Foro tendrá por objetivo diseñar el procedimiento para convertir los servicios de la deuda externa en programas de desarrollo y en especial de desarrollo educativo, algo nada sencillo. Asimismo, buscará comprometer a los organismos financieros. La idea es que en la XV Cumbre Iberoamericana se pueda informar de algunos proyectos en marcha.

Cuarto, se señala la necesidad de elaborar una agenda iberoamericana de lucha contra el hambre y la pobreza, apoyando las actividades del Grupo de los Cuatro (Brasil, Chile, Francia y España). La Cooperación Iberoamericana se ha visto también fortalecida con

los llamamientos al cumplimiento del Consenso de Monterrey para trabajar a favor de los Objetivos del Milenio y para que los programas en ejecución continúen sus tareas. Por otra parte, se ha producido una llamada de atención sobre la cooperación cultural con objetivos de desarrollo ante la Convención sobre la protección de la diversidad de los contenidos culturales y las expresiones artísticas de la UNESCO; siendo éste uno de los asuntos que pueden tener importancia en la Cumbre de Salamanca. Estas cuestiones ocupan un lugar importante en el Plan Director de la Cooperación Española que será aprobado próximamente, por lo que se puede afirmar que las problemáticas que maneja la Secretaría de Estado de Cooperación española (SECI), han tenido un reflejo importante en la Cumbre de San José, incluidas las preocupaciones por la problemática de la cooperación con países de renta media y por la necesidad de poner en marcha alianzas público-privadas para el desarrollo.

Y en quinto lugar, se aprobó la adhesión de Andorra como nuevo miembro, aunque bajo dos condiciones. La primera, que deberá estar representada por su Jefe de Gobierno y no por los Jefes de Estado, ya que el país tiene dos co-príncipes: el presidente de Francia y el obispo de la Seo de Urgell. La segunda que deberá “asumir el acervo cultural” de las Cumbres, lo que implica participar en español o portugués y no en las otras lenguas utilizadas en su territorio, el catalán y el francés. Si Andorra aprueba estos puntos se incorporará a las Cumbres.

También fue necesaria la capacidad de diálogo y concertación para desarrollar las 17 Declaraciones Especiales de la Declaración de San José, sobre: transporte aéreo, lucha contra la corrupción en Costa Rica, Red Iberoamericana de Cooperación Judicial, oposición a la PAC, refuerzo de la cooperación con países de renta media y trabajo para conseguir los Objetivos del Milenio, Asociación de Academias Diplomáticas, Diseño de un Programa Iberoamericano de cooperación en agricultura y vida rural, soberanía de las Islas Malvinas, derechos de las poblaciones emigrantes, cooperación portuaria, desarrollo económico y social de Haití, Protocolo de Kioto, apoyo a la exposición internacional “Agua y desarrollo sostenible” que se celebrará en Zaragoza, condena del terrorismo (propuesta cubana condenando al anterior Gobierno panameño y contrapropuesta española rebajando el tono, que fue aceptada por Cuba), solidaridad con Venezuela por el atentado que costó la vida al fiscal Danilo Anderson, Grupo para desarrollar la “Alianza de las civilizaciones” y contra la corrupción en Ecuador.

Conclusiones: Se ha dicho que la XIV Cumbre Iberoamericana ha sido una Cumbre sin brillo, deslucida, reducida, devaluada y decepcionante a causa de las ausencias (casi todos por efecto de la APEC) y que marca el límite del proceso de degradación de los últimos años debido a la política exterior de José María Aznar. Sin embargo, se debería poder decir que ha sido una Cumbre de transición de cara a la XV Cumbre, a celebrar en Salamanca los días 14 y 15 de octubre de 2005, coincidiendo con el 30 aniversario del reinado de Juan Carlos I. Se trataría de aprovechar la ocasión para revitalizar el Foro iberoamericano, recuperando su espíritu fundacional.

España es uno de los principales interesados en impulsar el Sistema de Cumbres y hasta octubre de 2005 se le presentan algunas oportunidades para reforzar las relaciones con los países de América Latina, que obligan a un importante esfuerzo diplomático con el fin de: (1) poner en marcha la SEGIB con el nombramiento del Secretario General –y, a ser posible, del Secretario Adjunto y del Secretario de Cooperación–, elaboración de los Reglamentos, definición de la estructura, contratación de personal y financiación; (2) aprovechar las negociaciones de la Convención sobre la protección de la diversidad de los contenidos culturales y las expresiones artísticas de la UNESCO para desarrollar un marco común iberoamericano; (3) dar visibilidad a la política de cooperación mediante el Plan Director, una Conferencia sobre Canje de Deuda por Educación y un relevamiento de las alianzas público-privadas para el desarrollo; (4) aprovechar el IV Centenario de *E/*

Quijote para vincularlo al Año Iberoamericano de la Lectura y el Programa Ilímita; (5) avanzar en la asociación birregional ALCUE, con programas como el EUROsociAL y/o aprobando la instalación de la Secretaría General de las Cumbres América Latina-Caribe-UE en Madrid; (6) terminar de definir la actitud del gobierno español sobre la Ley de Extranjería y la integración de los inmigrantes latinoamericanos; y (7) impulsar las negociaciones de Centroamérica con la UE.

Para España la XIV Cumbre Iberoamericana ha sido importante pues marca la agenda de lo que debe ser el relanzamiento de las Cumbres. Se ha dicho que la XIV Cumbre se desarrolló en medio de la indiferencia de la población y con el desinterés de los presidentes, lo que denota que las Cumbres Iberoamericanas deben incidir en los problemas de la gente y ser útiles para los Gobiernos iberoamericanos. La SEGIB debe conseguir que las Cumbres Iberoamericanas tengan resultados efectivos y tangibles y que Iberoamérica sea escuchada. Para ello, deberá tener legitimidad, soberanía e independencia y, sobre todo, deberá dotarse de una estructura técnica operativa en relaciones internacionales, asuntos políticos y diplomáticos, cooperación, imagen y comunicación, sociedad civil y recursos económicos.

Carlos Malamud

Investigador Principal para el área de América Latina, Real Instituto Elcano

Tomás Mallo

Secretario General, AIETI (Asociación de Investigación y Especialización en Temas Iberoamericanos)