



La XIII Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz de la Sierra: algunos pasos significativos en la consolidación del sistema iberoamericano

Carlos Malamud y Tomás Mallo

ARI N° 155-2003 - 31.12.2003

Tema: La XIII Cumbre Iberoamericana, celebrada el 14 y 15 de noviembre pasado en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), se realizó bajo el tema "La inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana". Junto con el debate sobre la desigualdad social, uno de los principales logros de la Cumbre, consecuencia directa del trabajo de la llamada Comisión Cardoso, fue la aprobación de la propuesta de crear una Secretaría General.

Resumen: La XIII Cumbre Iberoamericana se realizó el 14 y 15 de noviembre pasado bajo la sombra de la reciente inestabilidad política en Bolivia, que le costó el cargo al entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. Tan lejos se fue en el deterioro de la situación que llegó a estar en peligro la misma celebración de la Cumbre en Santa Cruz de la Sierra. Al igual que en las Cumbres anteriores, en ésta también se aprobó un largo y detallado documento final que alude básicamente al tema central del evento, la inclusión social y el desarrollo, pero también a otras cuestiones vinculadas a la difícil coyuntura que atraviesa la región latinoamericana. Sin embargo, en esta oportunidad se produjeron algunos acontecimientos importantes, de los que vale la pena dejar constancia en este análisis. En primer lugar, de la aprobación de la propuesta de crear una Secretaría General a instancias del trabajo de una comisión presidida por el ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso. En segundo lugar, el estallido de algunos problemas bilaterales. Y, por último, junto a la Cumbre se celebró un foro paralelo, impulsado por el líder cocalero Evo Morales, que intentaba demostrar su poder de convocatoria y sus respaldos regionales, especialmente en algunos sectores de la "izquierda" continental, encabezados por los gobiernos de Cuba y Venezuela y respaldados por buena parte de los grupos antisistema latinoamericanos que tienen en el Foro de Sao Paulo su principal expresión pública.

Análisis: Después de las muchas dudas surgidas acerca de la celebración de la XIII Cumbre Iberoamericana, como consecuencia de la tensión social existente en Bolivia y de la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, ésta finalmente pudo celebrarse en Santa Cruz de la Sierra. La realización del evento en uno de los lugares más prósperos del país, y con crecientes contradicciones con el Altiplano, fue un acontecimiento no sólo beneficioso para Bolivia, sino también para el sistema de Cumbres Iberoamericanas. En los momentos previos a la decisión final sobre el emplazamiento de la cita iberoamericana se barajaron distintas opciones sobre su celebración, y así se habló de Perú y España como emplazamientos alternativos. Las dos alternativas tenían ventajas e inconvenientes, aunque en ambos casos primaban los últimos. Por eso fue una suerte que el evento se celebrara en el lugar previsto, porque esto hablaba de una cierta normalización de la coyuntura política y social boliviana, y también quitaba hierro sobre las permanentes sospechas de hegemonismo español en todo lo que rodea al iberoamericanismo.

El presidente boliviano Carlos Mesa debutó en esta Cumbre junto a los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner, y de Brasil, Luiz Inácio "Lula" da Silva. Al mismo tiempo, hay que consignar por tercer año consecutivo la llamativa ausencia de Fidel Castro. Si se tiene en cuenta que Castro era un asiduo e infaltable asistente a estas reuniones y que en esta oportunidad estaría rodeado de personas más próximas, como Chávez, Kirchner y Lula, no se entienden demasiado los problemas de agenda aducidos para no presentarse en Bolivia. Tampoco deben pasarse por alto algunos roces entre distintos mandatarios, lo que habla de conflictos bilaterales importantes: Uruguay y Argentina o Chile y Venezuela. El presidente Kirchner saludó al uruguayo Jorge Batlle casi sin mirarlo, en muestra de malhumor por el tratamiento dado a un problema de derechos humanos, vinculado a la desaparición durante la dictadura militar uruguaya de la nuera del poeta argentino Juan Gelman. Sorprende el doble lenguaje de las autoridades argentinas en temas de derechos humanos con Uruguay y Cuba. Por otra parte, el enfrentamiento entre los presidentes Ricardo Lagos y Hugo Chávez viene de lejos y en esta ocasión, como se señala más abajo, se relaciona con la reivindicación boliviana de contar con una salida al mar. También se habló de la falta de contactos entre los presidentes Kirchner y Aznar, y si bien fue una versión luego desmentida por el ministro argentino de Relaciones Exteriores, Rafael Bielsa, el trascendido se originó en medios gubernamentales próximos al presidente Kirchner. Por otra parte, los cancilleres de México, Luis Derbez, y de Cuba, Felipe Pérez Roque, normalizaron la relación bilateral, seriamente afectada tras la reunión sobre el financiamiento para el desarrollo celebrada en Monterrey en marzo de 2002.

La Cumbre de Santa Cruz de la Sierra tuvo consecuencias importantes para Bolivia, ya que después de la tensión social vivida en el país andino, la convocatoria y la presencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica contribuyó a respaldar políticamente al presidente Mesa y fue un apoyo explícito a la democracia boliviana. La Cumbre también fue un espaldarazo económico para Bolivia, materializado en la reformulación de la ayuda de cooperación proveniente de Brasil, España y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Entre otras posibles ayudas a Bolivia, el país más pobre de América del Sur y uno de los más pobres de América Latina, cabe la posibilidad de que a partir de ahora se estudie la puesta en marcha de algún procedimiento para aliviar la deuda externa boliviana, aunque este punto seguramente planteará discrepancias entre los miembros del sistema, especialmente entre europeos y latinoamericanos.

La complicada situación boliviana se manifestó en la Cumbre mediante distintos mecanismos y con diversas expresiones. Por primera vez en la historia de las Cumbres se desarrolló un foro alternativo a la cita oficial. El "Encuentro Social Alternativo", de fuerte contenido antiglobalizador y con una agenda pro indigenista, fue impulsado por Evo Morales, el líder cocalero del MAS (Movimiento al Socialismo) boliviano. Junto a las delegaciones participantes, hablaron en el foro alternativo los presidentes Mesa y Chávez y el vicepresidente cubano, Carlos Lage. La presencia de Mesa en el foro es una prueba más de su evidente estado de debilidad, ya que de otra manera no se le hubiera ocurrido intervenir en el mismo. Las otras dos intervenciones mencionadas dan una idea del tono de este foro alternativo, identificado con las propuestas antisistema del Foro de São Paulo. Si bien el presidente argentino Néstor Kirchner no participó directamente en el foro, tuvo un encuentro con Evo Morales, gestionado por un líder piquetero, y en el cual participó el comandante Chávez. La foto de Morales con Kirchner originó numerosas críticas por la actitud del presidente argentino, no sólo en su

país sino también en el Departamento de Estado y en otras cancillerías latinoamericanas. Morales se entrevistó con Kirchner, Chávez y Lage, pero también se vio con el presidente Lula y con Kofi Annan, secretario general de Naciones Unidas, y Enrique Iglesias, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En representación del Encuentro Social Alternativo, Carlos Eduardo Medina intervino en la sesión inaugural de la Cumbre ante los Jefes de Estado y de Gobierno. En un interesante artículo del ex presidente Cardoso sobre el discurso de Medina se alude al castellano utilizado, "que daba envidia", y al contenido del mismo. Cardoso concluye en que no se deben minimizar las reivindicaciones presentadas, pero insiste en su necesaria contextualización. Entre las conclusiones del Encuentro destaca el rechazo frontal del ALCA, descrito como un perverso producto del neoliberalismo y del imperialismo norteamericano, en línea con el discurso antiglobalización en boga. También reivindican la negativa a exportar gas boliviano y condenan los cultivos transgénicos. Uno de los puntos más preocupantes del discurso fue la petición de que "las comunidades indígenas y originarias sean reconocidas como sujetos colectivos y no como simple sumatoria de ciudadanos". La intervención de Medina carece de precedentes en la historia de las Cumbres y así un indígena, un ciudadano boliviano, se dirigió directamente al pleno para reivindicar diversos derechos, síntesis de los debates del foro alternativo. El hecho se ha convertido en un precedente para Cumbres futuras y ha servido para evidenciar la importancia de un pedido de Cardoso durante su intervención: que todos los ciudadanos iberoamericanos se rijan por la convivencia. Por eso, esta Cumbre ha sido significativa en lo referente a la participación de la sociedad civil en el sistema iberoamericano.

Asistió a la Cumbre especialmente invitado el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, que en una actitud de buena voluntad, que no de mediación, se comprometió a estudiar el problema de la salida al mar de Bolivia. Es un tema de no sencilla solución, que en esta oportunidad propició un duro intercambio de notas diplomáticas entre Chile y Venezuela, saldado con la retirada del embajador chileno en Caracas, tras unas polémicas declaraciones de Hugo Chávez: "Bolivia tuvo mar y yo sueño con bañarme en una playa boliviana". La cuestión toca, implícitamente, la polémica sobre la exportación de gas boliviano, que por la fuerza de los hechos y las movilizaciones se convirtió en un tema central de la tensión social que explotó en el país. Forzado por las circunstancias y ante su escaso respaldo político y social, el nuevo gobierno impulsa el diálogo nacional que debería culminar con un referéndum sobre las exportaciones de gas en marzo de 2004. Queda la incógnita de saber en qué situación estará Bolivia después del verano y de los carnavales, que atraen la atención de la población nacional.

La Cumbre ha reforzado la cohesión interna del sistema iberoamericano al aprobar la propuesta de crear una Secretaría General Iberoamericana. La iniciativa responde a la propuesta española, formulada en la Cumbre del año pasado en Bávaro, República Dominicana, canalizada a través de la importante labor realizada por un grupo de trabajo dirigido por Fernando Henrique Cardoso. Se abre así un interesante proceso, que pasa por la suscripción y ratificación de la propuesta por los países iberoamericanos. Para su puesta en marcha, la Secretaría General debe ser ratificada por al menos cinco países miembros, lo que debería ocurrir antes de la próxima Cumbre, a celebrar en Costa Rica. Ese será el momento de aprobar los Estatutos y la estructura de la Secretaría. De momento, se reciben sugerencias sobre las funciones y competencias que deberá tener la Secretaría, que funcionará en España (aunque esto también debe ser aprobado), al ser el gobierno español el principal contribuyente. La próxima Cumbre deberá elegir al Secretario General, un puesto que con toda seguridad no será ocupado por ningún español. Se trata de una medida sensata, que evita posibles suspicacias latinoamericanas (se han dejado oír algunas voces en este sentido). En la discusión de los próximos meses, la SECIB (Secretaría de Cooperación Iberoamericana) debe ser la garante del proceso, no sólo por su experiencia sino también por que probablemente se convierta en una subsecretaría de la Secretaría General.

Uno de los principales objetivos de la Secretaría General debe ser introducir la política en el sistema de Cumbres. No se trataría sólo de que ésta fuera abordada informalmente por los mandatarios, sino de que hubiera una agenda a cargo del Secretario General que permita a las Cumbres incursionar en temas más polémicos como el de una acción concertada en foros multilaterales (como la posición frente a Irak en el Consejo de Seguridad) o las relaciones transatlánticas y el papel de España y América Latina en relación a los Estados Unidos. Para ello, los países iberoamericanos deben intensificar la concertación política y racionalizar el Programa de Cooperación existente, lo que les permitirá tratar propuestas importantes para la Comunidad Iberoamericana, como las mencionadas en el documento Cardoso sobre la necesidad de identificar políticas coordinadas para la promoción y defensa de la diversidad cultural iberoamericana, con sus implicaciones referentes a la propiedad intelectual, especialmente en el sector audiovisual, y con consecuencias, no sólo en las legislaciones nacionales, sino también en las negociaciones del ALCA y la OMC.

La cumbre ha ratificado varios principios de la Carta de la ONU, clara referencia a la cuestión de Irak y también al debate sobre la reforma de la ONU y del Consejo de Seguridad, que lleva implícita la discusión sobre el futuro del multilateralismo. En este punto la diplomacia española debe ir con mucha cautela, al haber tres países de América Latina (México, Brasil y Argentina) que aspiran a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad. Si bien se trata de un futuro con escasas posibilidades de prosperar, las cancillerías de los países mencionados son muy sensibles al respecto, más allá del acuerdo de coordinación entre Argentina y Brasil cuando alguno de los dos esté presente en el Consejo de Seguridad, como ocurrirá en los próximos cuatro años. Brasil primero y Argentina después tendrán un puesto de miembro no permanente.

La Cumbre ha sido importante en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, tal como se plasma en su lema. Algunos analistas estiman que se ha producido un avance en la concepción del desarrollo humano sostenible y en el impulso de la cooperación al desarrollo en Iberoamérica. En Santa Cruz de la Sierra se habló mucho de las políticas sociales, como refleja la Declaración final. Por su alto contenido social, ésta es distinta de la de Cumbres iberoamericanas precedentes. Así, se mencionó la creación de un Fondo Mundial contra el Hambre, se pidió a España y Portugal que hagan lo posible para que la UE acabe con los subsidios agrícolas (la Política Agraria Común –PAC– se ha convertido en un gran obstáculo para que los productos agrícolas y ganaderos de América Latina accedan a los mercados europeos), se discutió la condonación de deuda externa, se instó a los organismos internacionales a crear mecanismos financieros para fortalecer la gobernabilidad democrática, se puso de manifiesto (ante la próxima Cumbre Mundial de la Información) la importancia de las nuevas tecnologías para el desarrollo, se reconoció la importancia de las "remesas" de los emigrantes para el desarrollo de sus países de origen y se ofreció trabajar bilateralmente sobre los problemas de la inmigración en los países de destino. En lo referente al proteccionismo de las naciones más desarrolladas, especialmente las de la UE y también los Estados Unidos, los contenidos de la declaración final se vinculan al fracaso de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún.

Con éstos y otros asuntos, la XIII Cumbre Iberoamericana se ha colocado en la estela de Cumbres Internacionales como la del Milenio, la de Monterrey o la de Johannesburgo, y también, tras el fracaso de Cancún y del compás de espera de Miami, de la Ronda

de la OMC y de la negociación del ALCA. Estas "estelas" no sólo son importantes para los países iberoamericanos de América, sino también para los iberoamericanos de Europa (España y Portugal), que enfrentan grandes desafíos inmediatos, tanto por la internacionalización de sus inversiones, como por sus compromisos internacionales. Piénsese, por ejemplo, que por los acuerdos del Consejo de Barcelona, elevados a compromiso en la Cumbre de Monterrey, los países de la UE que no han alcanzado el 0,7% del PIB para Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), entre ellos España y Portugal, tendrán que llegar cuando menos al 0,33 % en el año 2006, lo que exigirá una decidida actuación de los próximos gobiernos de ambos países. En la medida en que la retórica pueda ser dejada a un lado (y para ello el concurso de la Secretaría General será de gran utilidad), la Cumbre de Santa Cruz se convertirá en un referente para toda Iberoamérica en aquello concerniente a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, incidiendo en la necesidad de que los países iberoamericanos trabajen más en el crecimiento económico con equidad social y con gobernabilidad y reforzamiento institucional.

En lo que a la Cultura se refiere, entendida ésta como fuente de generación de desarrollo económico, político y social, en Santa Cruz de la Sierra se ha dado gran importancia al desarrollo del turismo y a la consideración de que la diversidad cultural es fundamental para el desarrollo. Por eso, se exigió comenzar las negociaciones para adoptar la Convención Internacional sobre Diversidad Cultural aprobada por la UNESCO. En el campo de la cooperación iberoamericana se han valorado positivamente los resultados de programas como CYTED (Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo); IBERMEDIA (Programa de Desarrollo Audiovisual en Apoyo de la Construcción del Espacio Visual Iberoamericano); y la reestructuración del Fondo Indígena (Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe). También se han impulsado otros como CIBERAMERICA (Iniciativa Para la Conformación de una Comunidad Virtual Iberoamericana) e IBERGOP (Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas), en los que venía trabajando intensamente la SECIB. Todo esto permite avanzar en el fortalecimiento de la cooperación judicial, al pensarse en la armonización legislativa de sectores estratégicos, a la vez que surgen otros programas nuevos como ILIMITA (Plan Iberoamericano de Lectura).

Desde la perspectiva española hay que resaltar que coincidiendo con la Cumbre se firmó un acuerdo con Brasil, que refuerza la alianza estratégica entre los dos países y que con toda seguridad incidirá en el desarrollo de las relaciones económicas, políticas y sociales bilaterales. Sin embargo, este paso ha tenido algunos efectos no deseados, especialmente cuando se señaló la comprensión española por la reivindicación brasileña de contar con un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Como se ha mencionado, Argentina y México tienen reivindicaciones similares y han visto con preocupación el acercamiento del gobierno de España a Brasil, sin que se tomaran medidas similares que tendieran a equilibrar la situación. El anuncio de la alianza estratégica se realizó durante la visita del presidente Aznar a Brasilia a fines de octubre pasado. Con posterioridad a la Cumbre, Aznar viajó a Chile, una presencia que sirvió para reforzar los lazos entre ambos países, teniendo en cuenta que la relación bilateral había pasado por un período de ciertas turbulencias como consecuencia del arresto de Augusto Pinochet en Londres en octubre de 1998. Por otra parte, España consiguió que la XV Cumbre Iberoamericana (2005) se celebre en su territorio, coincidiendo con el 30 aniversario de la llegada de Juan Carlos I al trono. Este hecho es también una buena noticia para los grandes países de la región, que de otro modo deberían esperar que se completara la rotación por todos los países integrados en el sistema para poder volver a celebrar una Cumbre en su propio territorio.

Conclusiones: Desde sus inicios las Cumbres han insistido en la importancia de la democracia para la región, pese a que se apostó porque Cuba participe del sistema. En esta ocasión la discusión giró en tema a la cuestión de la inclusión social y a la lucha contra la pobreza como un factor central para la promoción de la democracia en América Latina. La introducción de la política en las Cumbres debe servir para que toda Iberoamérica, comenzando por los países latinoamericanos, vean en el sistema algo favorable a sus propios intereses y no una mera herramienta de la diplomacia española. La discusión franca y abierta sobre la razón de ser de Iberoamérica, más allá de la existencia de unas lenguas y una historia y una cultura comunes, lo que no es poco, debe generar un proceso en beneficio de todos los actores. Pero eso implicaría poder dejar de lado algunos tabúes del propio sistema, como el de la defensa de la democracia y el de la no ingerencia en los asuntos de terceros países. La presencia de Cuba, con las aparentes ventajas que ha tenido para el sistema, se ha convertido en un elemento de distorsión que en numerosas ocasiones ha impedido ir al fondo de algunos problemas. Ciertamente es que en estos momentos con la presencia de Hugo Chávez en las Cumbres ocurre algo parecido, aunque la naturaleza de ambos regímenes no son compatibles (aunque sí algunas de sus prácticas). La introducción de la política debe servir para que los países latinoamericanos asuman las Cumbres como algo propio: que se pueda hablar de todo, de las relaciones transatlánticas y como su mejora beneficia no sólo a España sino que también puede servir a América Latina. Por otra parte, el estallido de algunos conflictos bilaterales también habla de la importancia del sistema de Cumbres para los distintos países participantes.

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 [Materiales de Interés](#) el lector podrá encontrar tres importantes documentos: la Declaración de Santa Cruz, el Informe Cardoso y las Conclusiones del Foro Social Alternativo

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

[Subir ▲](#)