Enrique V. Iglesias, Secretario General Iberoamericano, 2005 al presente
(Foto gentileza de la representación de la SEGIB en Montevideo).

9

DOS DÉCADAS DE CUMBRES IBEROAMERICANAS: TRAYECTORIA Y PERSPECTIVAS

ROBERTO BOUZAS

«Las cumbres iberoamericanas han sido un espacio de diálogo y de aproximación de posiciones, de diálogo en la diversidad y también de espacio idóneo para identificar principios comunes».

ENRIQUE IGLESIAS,
Discurso en el IV Congreso Internacional de la Lengua española,
Cartagena de Indias, Colombia, marzo de 2007.

«Después de dos décadas de diplomacia de cumbres hay una experiencia acumulada sobre la que debería hacerse un balance. Las cumbres han servido como mecanismo de interacción y diálogo entre actores gubernamentales y no-gubernamentales iberoamericanos, han construido un acervo de principios compartidos y han servido de canal y catalizador de múltiples iniciativas de cooperación en el plano regional e iberoamericano».

9. DOS DÉCADAS DE CUMBRES IBEROAMERICANAS: TRAYECTORIA Y PERSPECTIVAS

Roberto Bouzas (UDESA/CONICET, Argentina)

1. INTRODUCCIÓN

Después de encabezar la CEPAL por más de una década y de presidir el BID por casi dos, en el año 2005 Enrique Iglesias asumió la presidencia de la (entonces) recientemente creada Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). A diferencia de sus experiencias previas tanto en la CEPAL como en el BID, en el caso de la SEGIB no se trataba de conducir una institución internacional con una trayectoria de varias décadas y una burocracia técnica más o menos afinada, sino de poner en marcha una nueva organización que fungiera como secretaría de un proceso de cumbres intergubernamentales con una trayectoria signada por los altibajos. También en contraste con la CEPAL y el BID, la SEGIB disponía de un grado de autonomía político-administrativa y de recursos materiales bastante más limitados.

A mediados de la década pasada, y después de casi quince años de trayectoria, el proceso de las cumbres iberoamericanas todavía se hallaba a la búsqueda de un propósito sustantivo de carácter colectivo y estaba lejos de constituir un modelo de eficacia. Los recurrentes debates sobre su objetivo y resultados reflejaban con claridad las diferentes visiones e intereses de los gobiernos participantes, los que con frecuencia se ponían explícitamente de manifiesto en las reuniones mismas de jefes de Estado y de gobierno. En esas condiciones, la tarea que Enrique Iglesias asumió al aceptar encabezar la SEGIB constituía un verdadero desafío.

En este capítulo revisamos brevemente la experiencia de las cumbres iberoamericanas, el papel de la SEGIB y las contribuciones más importantes de Enrique Iglesias en su rol de Secretario General. En una última sección pasamos revista a algunos condicionantes que influirán sobre los contenidos y la trayectoria de la agenda iberoamericana de los próximos años.

2. UN BREVE BALANCE DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

La celebración de la Cumbre Iberoamericana de Guadalajara en 1991 puso formalmente en marcha el proceso de construcción de un espacio institucional de encuentro de los gobiernos de los países de la península ibérica, América Latina y el Caribe hispano o lusoparlante. En un principio este espacio quedó integrado por las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, así como por las múltiples reuniones ministeriales que tenían lugar entre cada reunión cumbre y la secretaría pro-tempore encargada de coordinar la transición de un encuentro a otro.[1] Esta construcción político-institucional fue el resultado de la iniciativa y el liderazgo de la diplomacia española durante la gestión del gobierno socialista de Felipe González (1980-1996), período en el cual la política exterior de ese país hacia América Latina estuvo fuertemente influida por la inminencia de las celebraciones del Quinto Centenario. En ese marco, el lanzamiento del proceso de cumbres fue un componente clave de las iniciativas diplomáticas españolas hacia la región.

En la base de la iniciativa española estaban el intento de capitalizar los vínculos históricos y culturales pre-existentes entre los países de la península ibérica e Iberoamérica y de explotar el capital de legitimidad internacional del que gozaba España después de que (junto con Portugal) concluyera con éxito su proceso de transición democrática e incorporación a la Comunidad Económica Europea. Según Del Arenal (2011), el estímulo por parte del gobierno español a la creación de un espacio institucional iberoamericano resultaba complementario con iniciativas en otras áreas relevantes del accionar exterior de España, como la región atlántica y el espacio comunitario europeo.

Por lo que toca a los países de América Latina y el Caribe, desde un principio el entusiasmo y el compromiso con la iniciativa fueron bastante heterogéneos y, en promedio, más moderados. Por un lado, los países más grandes de la región recelaban que la creación de un ámbito de interacción iberoamericano condicionara la autonomía de los vínculos bilaterales con sus respectivas contrapartes naturales en la península ibérica (España en el caso de Argentina y México y Portugal en el caso de Brasil). Por el otro, tanto los países chicos como los más grandes resentían la posibilidad de ser instrumentalizados por una iniciativa básicamente española, justamente en vísperas de la sensible conmemoración del Quinto Centenario. Para aventar esos temores, la diplomacia española dedicó bastante energía a conseguir que las cumbres se lanzaran antes de 1992 (año de las celebraciones), que la propuesta surgiera de un grupo de países de América Latina (el Grupo de Río formal-

1 A este conjunto de actividades se lo dio en llamar «Conferencia Iberoamericana».

mente convocó a la primera cumbre iberoamericana en 1990) y que el primer encuentro se celebrara del lado occidental del Océano Atlántico (Del Arenal, 2005).

Las dos primeras cumbres estuvieron previsiblemente dominadas por las actividades e iniciativas vinculadas al Quinto Centenario, en las que España jugó un papel protagónico. Los dos temas que concentraron la atención fueron la promoción de la educación (Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos, Becas Mutis y Televisión Educativa Iberoamericana) y la cuestión de la reparación indígena (creación del Fondo Indígena). Pero una vez agotado el activismo asociado al lanzamiento de la iniciativa y a la conmemoración del Quinto Centenario, el proceso de cumbres iberoamericanas comenzó a mostrar sus fragilidades. En particular, su componente político-diplomático dejó en evidencia una agenda temática demasiado amplia y cambiante y un énfasis en declaraciones generales con ausencia de resultados prácticos. Progresivamente, las cumbres iberoamericanas se fueron transformando en episodios rituales de encuentro de los jefes de Estado y Gobierno, con rendimientos decrecientes y signos cada vez más evidentes de fatiga.

El aspecto más dinámico del proceso de cumbres en los primeros años fueron las actividades de cooperación, ya que el nuevo marco institucional sirvió para canalizar buena parte de la cooperación española al desarrollo de la región. Así, se multiplicaron las iniciativas con distintas modalidades, duración y membresía, creando una compleja red de interacciones intergubernamentales. La proliferación relativamente desordenada de iniciativas de cooperación pronto puso en evidencia la necesidad de formular principios ordenadores que permitieran encuadrarlas orgánicamente dentro del proceso de las cumbres. Estos principios se materializaron en la firma de un Convenio para la Cooperación («Convenio de Bariloche») aprobado en la V reunión cumbre celebrada en esa ciudad argentina en 1995. En esa reunión también se creó «una Red de Coordinadores Nacionales encargada de canalizar los proyectos aprobados (...) y una Red de Responsables de Cooperación, encargada de identificar y preparar los nuevos programas y asegurar el buen funcionamiento de los existentes», los que pasaron a formar parte constitutiva de la ya referida Conferencia Iberoamericana (Freres, 2005). Así, hacia fines de la década del noventa se encontraban en marcha quince programas de cooperación iberoamericanos, pero que movilizaban un total de recursos relativamente modesto (alrededor de 30 millones de dólares anuales) (Sanahuja, 2005). Si bien el «Convenio de Bariloche» definió los requisitos para incluir programas de cooperación dentro del marco institucional del proceso de las cumbres iberoamericanas, no consiguió evitar un desarrollo casuístico, fragmentado y con resultados desiguales.

Según Del Arenal (2011) la rápida pérdida de dinamismo del proceso de cumbres después de 1992 se explica por varios factores. El primero fue el menor protagonismo y energía política invertidos por la diplomacia española una vez transcurrida

la fecha simbólica de Quinto Centenario. El segundo fue la creciente dificultad de la política exterior española para armonizar los componentes contradictorios de la idea «iberoamericana» con las prioridades y consecuencias de la pertenencia a la Comunidad Económica Europea. El tercero y último fueron las restricciones presupuestarias que siguieron a la crisis económica de 1992 y la creciente debilidad del gobierno de Felipe González durante los últimos años de su mandato, factores que también jugaron un papel determinante en la retracción del activismo español. Ese menor protagonismo y su traducción en una pérdida de dinamismo del proceso de cumbres pusieron aún más de manifiesto la modesta prioridad que los gobiernos de América Latina y el Caribe atribuían al mecanismo y la ausencia de un compromiso consistente con la iniciativa.

El cambio de gobierno en España en 1996 y la llegada de la administración de José María Aznar iniciaron un breve período de reactivación de las cumbres iberoamericanas, nuevamente alentadas por el activismo español asociado a la inauguración de un nuevo gobierno. La salida apresurada de varios mandatarios en la VII cumbre celebrada en Margarita (Venezuela) en 1997 fue un signo claro de que el proceso se encontraba en franco debilitamiento y que sólo un renovado activismo e involucramiento de la diplomacia española podría reactivarlo, aunque más no fuera temporariamente. En contraste con el período 1993-96 de «liderazgo (español) declinante», Del Arenal (2011) caracteriza a la fase que transcurrió entre 1997 y 2001 como de «liderazgo hegemónico multilateral». Sus características dominantes fueron la alineación de la dinámica y la agenda de las cumbres con las prioridades e intereses españoles (procurando que no entraran en conflicto con los de los principales países de América Latina), la centralización de la cooperación y la introducción de nuevas reformas a la estructura institucional del proceso. En este último campo, la iniciativa más destacada fue la creación de un órgano permanente, la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), cuya función sería la de reforzar, coordinar y revitalizar la cooperación en el espacio iberoamericano. La creación de la SECIB, que finalmente se concretó en la IX cumbre celebrada en La Habana en 1999 a través de la suscripción de un Protocolo al Convenio de Bariloche, tampoco estuvo exenta de diferencias.

El renovado activismo español durante la gestión de José María Aznar se enfrentó a las diferencias de intereses y visiones que exteriorizaban algunos gobiernos de América Latina. En particular, en lo que se refiere al rol y naturaleza de la SECIB, varios gobiernos latinoamericanos expresaron su reticencia a la creación de un organismo permanente que asumiera competencias políticas y tuviera implicaciones presupuestarias. Para responder a estas preocupaciones, el campo de acción de la SECIB se limitó exclusivamente a la cooperación y el

gobierno español no tuvo más remedio que asumir el grueso de la carga de su financiamiento (80%). Si bien la creación de la Secretaría permitió ordenar los esfuerzos de cooperación que previamente se encontraban demasiado desarticulados, la radicalización del unilateralismo español a partir del año 2002 y las crecientes diferencias políticas con algunos gobiernos latinoamericanos (resultado de la firme alineación del gobierno de José María Aznar con las políticas de seguridad y anti-terrorismo de la administración Bush) sumieron el proceso de cumbres en un estado de letargo.

La fase que se abrió en el año 2002, que Del Arenal (2011) caracteriza como de «hegemonía unilateral» española, tiene su clímax en la XII cumbre celebrada en Bávaro (República Dominicana) ese mismo año. En esa ocasión, y en base a una iniciativa unilateral, el gobierno español presentó una propuesta de reforma profunda de las cumbres (Del Arenal 2005) y consiguió que los otros gobiernos apoyaran la iniciativa de encomendar al entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, la organización y coordinación de un grupo de reflexión para elaborar una propuesta de reforma. El informe Cardoso se hizo público en ocasión de la XIII cumbre de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) en 2003, pero su contenido no alcanzó para despejar todas las suspicacias. Más bien por el contrario, la composición de la comisión que lo elaboró fue considerada poco representativa por algunos gobiernos y el propio contenido del informe pareció reforzar la convicción de algunos gobiernos de que la discusión sobre la reforma institucional había sido insuficiente y que algunas de las propuestas (como la creación de una Secretaría Permanente) eran una réplica de las iniciativas españolas.

Según el Informe Cardoso, el principal desafío que enfrentaba el proceso de cumbres iberoamericanas a inicios de la década pasada era «...cómo reforzar la cohesión interna y la presencia internacionales de la comunidad iberoamericana en un sistema mundial que pasó a ser menos permeable y receptivo a la diplomacia multilateral».[2] En efecto, el contexto internacional era muy diferente del que prevalecía cuando el proceso se inició en 1991, principalmente como consecuencia de la crisis del multilateralismo y la agudización de las preocupaciones con la seguridad provocadas por el atentado terrorista a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001. Para hacer frente a ese desafío el Informe sugería «fortalecer la dimensión política del sistema de forma tal que pueda evolucionar rumbo a una verdadera y simétrica comunidad iberoamericana». Como segunda línea de acción el informe planteaba la «racionalización del programa de cooperación».[3]

2 http://www.cumbresiberoamericanas.com/imprimir.php?p=145

3 Ibídem.

Sin embargo, las recomendaciones del Informe Cardoso en relación al diálogo político se centraron en aspectos puramente formales, como la propuesta de asignar más tiempo a las deliberaciones de los presidentes o la de producir una declaración presidencial al final de cada encuentro que incluyera los puntos más relevantes de lo tratado en la cumbre, en un esfuerzo por abreviar las extensas y heterogéneas declaraciones que hasta entonces se emitían al final de cada encuentro. En el plano de la cooperación el Informe sugirió algunos campos para la concertación iberoamericana, incluyendo temas tradicionales como la «identificación de políticas coordinadas para la defensa y promoción de la diversidad cultural iberoamericana» o la «mayor coordinación en el campo universitario», así como otros menos convencionales como el estímulo a «iniciativas privadas (...) destinadas a la creación y el fortalecimiento de agencias de evaluación de riesgos» o «el desarrollo y armonización de las legislaciones nacionales en sectores económicos estratégicos, como energía y telecomunicaciones». En materia de cooperación el Informe también recomendó complementar la secretaría pro tempore encargada de la organización de las cumbres con una secretaría permanente que fuera «el eslabón de continuidad entre las diferentes cumbres, tratando sobre los preparativos logísticos, pero, sobre todo, sirviendo de base para la concertación política y coordinando la cooperación». El Informe se acompañaba de un anexo con un borrador del convenio que crearía la estructura propuesta.

Las reticencias de algunos gobiernos latinoamericanos a las recomendaciones del Informe Cardoso se reflejaron en el hecho de que el «Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra», adoptado en la XIII cumbre celebrada en esa ciudad boliviana en noviembre de 2003, no pasó de un marco general estableciendo los lineamientos básicos de la SEGIB. Los detalles, entretanto, quedaron para resolverse en negociaciones que habrían de desarrollarse antes de la próxima cumbre, a celebrarse en San José de Costa Rica en el año 2004. Como resultado de las resistencias expresadas por varios gobiernos latinoamericanos (como los de Cuba, Venezuela y México), el estatuto finalmente aprobado en San José en el año 2004 (en un encuentro en el que no participaron los jefes de Estado de varios países de la región) rebajó considerablemente el perfil político de las funciones de la SEGIB y las atribuciones de su Secretario General (Del Arenal, 2005). La Secretaría fue finalmente puesta en marcha a fines del año 2005, poco antes de la XV Cumbre de Salamanca (España). Aprovechando su rol como secretaría pro tempore de la cumbre de Salamanca, la diplomacia española también aprovechó la ocasión para dejar en pie una nueva línea de acción para que la Secretaría General desarrollara en el futuro, a saber: la creación de un foro parlamentario y dos encuentros (uno cívico y otros empresarial) que incorporaran formalmen-

te al proceso a otros actores, además de los ya tradicionales poderes ejecutivos nacionales (Siles del Valle, 2010).[4]

3. LA SEGIB Y LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

No obstante las limitaciones señaladas, la creación de la SEGIB como «órgano permanente de apoyo institucional, técnico y administrativo de la Conferencia Iberoamericana» fue un paso importante en el proceso de institucionalización de las cumbres. Tal vez más importante aún fue la elección de Enrique Iglesias como Secretario General, lo que se produjo en el primer semestre de 2005 con ocasión de una reunión extraordinaria de cancilleres realizada en Portugal. La relevancia de la elección de Enrique Iglesias, quien contaba con una extensa carrera y reconocimiento internacionales, se pone especialmente de manifiesto cuando se considera la trayectoria de altibajos, suspicacias e intereses disímiles por la que había atravesado el proceso iberoamericano en su primera década y media de vida.

La existencia de una Secretaría General implicó un cambio importante para la organización de las múltiples reuniones que se desarrollaban en el marco de la Conferencia Iberoamericana, incluyendo las propias cumbres de jefes de Estado (Siles del Valle, 2010). Hasta la creación de la SEGIB el país anfitrión organizaba el encuentro con relativa autonomía, tanto en lo que se refería a la elección del tema focal como a la logística. Sin embargo, a partir de la creación de la SEGIB ésta pasó a tener cierta injerencia en la preparación y organización de los encuentros, tanto de jefes de Estado como de todos los otros foros de reunión. Si bien en ciertos casos ello podía resultar en un alivio para el país organizador, en otros podía crear conflictos de jurisdicción o crear susceptibilidades que requerían ser administradas. La figura de Enrique Iglesias fue, en este marco, un importante elemento facilitador.

El accionar de la SEGIB también sirvió para racionalizar y reorganizar el calendario de actividades de la Conferencia, priorizando aquellas vinculadas a la temática de la cumbre, para lo que produjo un documento con propuestas que fue oportunamente adoptado por los Jefes de Estado. La SEGIB también participó activamente en la preparación de los principales documentos y materiales de apoyo de la Conferencia, y convocó a múltiples reuniones y foros

4 Luego se estableció un Foro de Gobiernos Locales y un Encuentro de Interlocutores Sociales. Estos ámbitos de encuentro reproducían instancias similares creadas en el marco de las cumbres Unión Europea-América Latina.

especializados cuyo propósito fue el de proveer insumos técnicos para las cumbres de jefes de Estado. Seguramente, la presencia de Enrique Iglesias al frente de la SEGIB fue decisiva a la hora de concretar la cooperación con organismos internacionales (como la CEPAL, el BID o el PNUD) y sumarlos a la tarea de producir insumos técnicos para las reuniones. Desde la creación de la SEGIB se produjeron varios documentos que aportan información y análisis relevantes, en la mayoría de los casos sobre los temas tratados en las cumbres. Entre éstos se destacan las publicaciones «Espacios Iberoamericanos. Comercio e Inversión» (CEPAL, AECID y SEGIB, 2007); «Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe» (CEPAL, AECID, SEGIB, 2007), «La Responsabilidad Social Corporativa y la productividad de las cadenas de valor» (SEGIB, 2007), «Innovar para crecer. Desafíos y opciones para el desarrollo sostenible e inclusivo en América Latina» (CEPAL, AECID, SEGIB, 2009), y «Vaivenes y diferencias. Una historia económica de América Latina desde la Independencia» (SEGIB, 2010). En todos estos trabajos hicieron aportes destacados investigadores de la región, tanto de las instituciones patrocinadoras como de la comunidad académica independiente.

Si bien la elección del tema focal de cada cumbre siguió siendo atribución del país anfitrión, a partir de la XVIII cumbre de San Salvador (2008) se resolvió formalmente que el eje temático de cada cumbre fuera decidido en consulta con la llamada «Troika» (de secretarías pro tempore) y la SEGIB con dos años de anticipación a cada encuentro, de manera de coordinar y racionalizar la actividad de las reuniones preparatorias de menor rango. De este modo, la existencia de una secretaría permanente abrió la puerta para que ésta contribuyera a dar cierta continuidad temática y dirección conceptual a los sucesivos encuentros, tal como lo sugiere la presencia dominante de los temas relativos al desarrollo, las políticas públicas y la cohesión en la agenda de las cumbres en los últimos años.[5]

Desde un punto de vista organizativo, la presencia de una Secretaría General también ayudó a racionalizar una dinámica de encuentros relativamente desestructurada. Así, a partir de la cumbre de San Salvador en 2008 también se dispuso reducir la frecuencia de las reuniones de coordinadores nacionales y ministros, así como la de los encuentros empresariales y cívicos, que a partir de entonces se realizarían cada dos años. En esa cumbre también se creó la figura

5 La XVII cumbre de Santiago de Chile se ocupó de la «Cohesión social y las políticas públicas para un desarrollo más inclusivo». La cumbre de Estoril se ocupó del tema de «Innovación y Conocimiento». En Mar del Plata se analizó la «Educación para la Inclusión Social». Finalmente, en la cumbre de Asunción del Paraguay se abordó el tema de la «Transformación del Estado y Desarrollo».

de Observadores Asociados y Observadores Consultivos, que permitió la incorporación de países de fuera del área y de organismos e instituciones internacionales. En la reunión de Mar del Plata en 2010 se decidió la racionalización de los Planes de Acción que emanan de cada cumbre e iniciativa de cooperación.

En materia de racionalización de la cooperación, la contribución de la SEGIB también fue significativa. En el año 2007 la SEGIB elaboró en consulta con los responsables de cooperación y después de varias reuniones, una «Estrategia de la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana», respaldada por los jefes de Estado en la reunión XVII cumbre de Santiago de Chile. Su base fue la identificación de las debilidades y fortalezas de la cooperación iberoamericana. La Estrategia definió siete objetivos, incluyendo la identificación de temas prioritarios vinculados a los sectores y áreas decididas por las cumbres (educación, cultura, cohesión social, migraciones, cooperación económica y otros sectores como justicia o escuelas de gobierno). Esta Estrategia fue revisada en el año 2011, cuando la XXI cumbre realizada en Asunción del Paraguay aprobó un nuevo documento y redujo a tres las líneas prioritarias para la cooperación, en consonancia con lo aprobado en los criterios de racionalización sancionados en la cumbre de Mar del Plata. Estas tres líneas son: a) el fortalecimiento institucional a través de la mejora en las capacidades institucionales y la promoción del diseño y aplicación de políticas públicas, b) la inclusión y la cohesión social vehiculizada a través de iniciativas que faciliten y generen oportunidades de desarrollo, y c) fortalecimiento de la cooperación iberoamericana (a través de los programas iberoamericanos y de la cooperación sur-sur). La cumbre de Mar del Plata en 2010 también aprobó un nuevo Manual Operativo de la Cooperación Iberoamericana. A comienzos de 2012, la SEGIB coordinaba 21 programas y 2 iniciativas de cooperación iberoamericanos. Además, había siete proyectos adscritos impulsados por organizaciones sociales de la región.

Estos avances en el campo de la administración de la cooperación y en la operatividad de las cumbres se dieron, sin embargo, en un contexto de fuerte politización y continuidad de las diferencias. En algunos casos hubo incluso un agravamiento de las diferencias políticas y una agudización de la polarización entre los participantes. Esto se reflejó en abiertos enfrentamientos (como el que protagonizaron el presidente Hugo Chávez de Venezuela y el primer ministro español José Luis Rodríguez Zapatero y el Rey Juan Carlos I en Santiago de Chile en 2007) o en episodios como la retirada apresurada del presidente Luis Ignacio Da Silva de Brasil de la cumbre de Estoril en 2009. Asimismo, el proceso de cumbres continuó caracterizado por la reiteración de ausencias de jefes de Estado, incluyendo la de Rodríguez Zapatero, en la cumbre de Mar del Plata en 2010.

4. ENRIQUE IGLESIAS Y LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

En su discurso de inauguración de la XV cumbre en Salamanca (España), Enrique Iglesias destacó que aceptaba el cargo de Secretario General Iberoamericano con ilusión y convicción. La ilusión se asentaba en su propia historia personal (Iglesias había nacido en España y emigrado de muy pequeño a Uruguay, su país de adopción) y en la oportunidad de servir a lo que él llamó su «patria grande» (Iberoamérica). La convicción, por su parte, radicaba en la idea de que la cooperación en el espacio iberoamericano podría tener resultados concretos para los países participantes y hacer una contribución a la comunidad internacional a través de la valoración de la paz, la seguridad y el desarrollo.

De manera consistente con su trayectoria previa, Iglesias consideraba que frente a las nuevas realidades que enfrentaba la comunidad internacional (el calentamiento global, el surgimiento del crimen transnacional organizado, la recurrencia de pestes y epidemias, la ampliación de la brecha digital, los rezagos en materia de innovación y conocimiento de amplias regiones del globo, la hambruna y las llamadas «nuevas guerras») la diplomacia tradicional de gabinete resultaba insuficiente. Sostenía que en las condiciones actuales a los agentes de la diplomacia convencional debía «...sumarse un conjunto de actores insospechados en el pasado que, como los jefes de Estado y gobierno pero también las organizaciones de la «sociedad civil», las propias instituciones multilaterales y el sector privado, asumen de manera directa la discusión y toma de decisiones en ámbitos que apenas hace unos pocos años eran privativos del personal diplomático más tradicional» (Iglesias, 2010a).

En la visión de Enrique Iglesias el proceso de cumbres iberoamericanas formaba parte «de dos recientes variantes del multilateralismo: la de la diplomacia de Jefes de Estado y de Gobierno, por un lado, y el esfuerzo afanoso de todos los países del planeta buscando afianzarse en sus vecindades –ya sean geográficas, culturales, políticas o económicas- para navegar mejor en esta nueva y más intensa globalización» (Iglesias, 2006a). En efecto, la adhesión de Iglesias a la diplomacia de cumbres se basaba no sólo en razones prácticas (el carácter de los desafíos emergentes), sino también en «razones simbólicas y trascendentes vinculadas al imaginario de la integración regional como vehículo para el desarrollo sostenible» (Iglesias, 2006a). La tendencia generalizada al afianzamiento de las vecindades cobraba mayor sentido en el contexto de una comunidad que compartía una identidad cultural e histórica, que había superado desencuentros originales, que no albergaba desequilibrios hegemónicos y que alcanzaba altos niveles de intercambio económico, cultural y humano. La crisis internacional que se inició en 2008 reforzó esta convicción, por cuanto la colaboración regional en todos los órdenes

pasó a constituir también una forma de salir al encuentro de la baja en la demanda internacional y la pérdida de apetito de los inversores internacionales. Además, se transformó en un mecanismo para formular diagnósticos compartidos sobre cómo responder a los nuevos desafíos, alentando la construcción de una visión compartida frente a tareas pendientes como la necesaria reconstrucción de la arquitectura financiera internacional.

Para Iglesias una importante contribución del proceso de las cumbres había sido la de ir «consagrando a través de sus sucesivos documentos de conclusiones y Declaraciones finales una serie de valores, principios y objetivos, que son la razón de ser de la existencia de la Comunidad Iberoamericana y que deben ser fuente inspiradora de las políticas de nuestros países, tanto a nivel interno como internacional» (Iglesias, 2006b). Este acervo iberoamericano constituía algo así como un código de conducta de los Estados, que contemplaba desde la afirmación de la democracia y los derechos humanos hasta la vigencia del Derecho Internacional y el multilateralismo, pasando por la justicia social y el desarrollo sostenible.[6]

Una aspiración recurrente ha sido que el compromiso con la ley internacional, la promoción de un multilateralismo eficaz y un desarrollo dinámico y con justicia social, junto con los ejemplos que Iberoamérica ofrece al mundo en materia de convivencia pacífica, fueran aportes de la comunidad iberoamericana a la internacional. En palabras de Enrique Iglesias, «muchos rasgos de la convivencia social iberoamericana (...) se proyectan en el mundo como referentes que quisiéramos ver reproducidos en otras partes del mismo» (Iglesias, 2006c), como la paz interestatal, la convencía pacífica entre culturas y etnias, la prevalencia de los derechos humanos, la reconstrucción democrática, el trato a los inmigrantes, etc. El papel activo y militante de Iberoamérica en defensa del multilateralismo también constituía, en su opinión, una importante contribución a la comunidad internacional en un momento en que problemas globales exigían soluciones globales.

Sin embargo, sin duda influido por su visión y trayectoria previas en la CEPAL y el BID, para Enrique Iglesias la eficacia del rol normativo de la comunidad iberoamericana requería un fundamento de economías sólidas, dinámicas y cohesionadas. En sus propias palabras, «ni los buenos ejemplos ni la conducta internacional serán finalmente creíbles si al mismo tiempo no somos capaces de construir economías sólidas y dinámicas, capaces de hacer frente a los grandes desequilibrios sociales que nos presenta la pobreza, la desigualdad, la exclusión de millones de

6 En el año 2006 la SEGIB publicó el libro «Acervo Iberoamericano: valores, principios y objetivos de la Comunidad Iberoamericana», una recopilación de resoluciones y declaraciones del proceso de cumbres desde su lanzamiento, encargado al catedrático español Celestino Del Arenal.

personas, o el desempleo» (Iglesias, 2006c). Según Iglesias, un proceso de desarrollo económico con justicia social y democracia «daría a Iberoamérica una gran autoridad moral para la difusión de sus buenas prácticas y para la abogacía de la solidaridad internacional y la plena vigencia de un multilateralismo eficaz» (Iglesias, 2006c). La eficacia del rol normativo, en otras palabras, demandaba hacer frente con éxito a las asignaturas pendientes de un proceso de desarrollo que había tenido como rasgo dominante la exclusión.

Estos rasgos de exclusión se habían mantenido (y en muchos casos agravado) a pesar de las reformas estructurales encaradas en las décadas de los ochenta y noventa bajo el imperio de las llamadas políticas del «Consenso de Washington». Pero tampoco habían sido eliminados (aunque en algunos casos sí atenuados) por las experiencias más heterodoxas de política económica implementadas en varios países de la región en la primera década del siglo XXI. Para Iglesias, el desarrollo igualitario esquivo en América Latina tenía sus raíces en un desencuentro histórico entre Estado y mercado y en la debilidad de la idea de complementariedad entre ambos, producto de visiones que encontraron su manifestación concreta en políticas económicas polares. A modo de síntesis, Iglesias insistía en la necesidad de contar con un mercado que asegurara el crecimiento, pero también subrayaba la necesidad de un Estado que distribuyera los beneficios de ese crecimiento a toda la población a través de políticas públicas idóneas. En su visión, esta polarización no era un proceso aleatorio sino la consecuencia necesaria de un déficit democrático que había hecho posible una «privatización perversa» del Estado, impidiendo que las instituciones y políticas públicas pudieran «procesar, agregar y responder a las demandas del conjunto de los ciudadanos, explicando así la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento y la deslegitimación de la política y las instituciones estatales» (Iglesias, 2006c).

La crisis internacional de 2008 y sus desdoblamientos dieron a Iglesias una nueva oportunidad para articular su visión sobre el desarrollo con el ambiente internacional prevaleciente y el papel de Iberoamérica. La preocupación recurrente de «qué hacer para que el ciclo de auge económico se sostenga», se hizo más urgente cuando la crisis de 2008 planteó amenazas tangibles al proceso de crecimiento que había caracterizado a la mayor parte de la región durante los primeros años del siglo (Iglesias, 2007). Para Iglesias América Latina debía prepararse para moderar las consecuencias del «lado oscuro» de la globalización, materializadas en un proceso de globalización financiera desregulada que alentó burbujas especulativas, afectó negativamente los balances bancarios y se tradujo en una severa pérdida de confianza en el sistema financiero internacional (Iglesias, 2008). La oportunidad a disposición de los países de América Latina de tener una renta derivada de su dotación de recursos naturales fuertemente demandados en los nuevos

polos dinámicos de Asia-Pacífico debía ser complementada con una buena conducción macroeconómica y los estímulos creativos a la «innovación económica y social» (Iglesias, 2009). El relativamente buen desempeño de la región frente a la grave crisis internacional que se inició en 2008 abría una oportunidad de cambio cualitativo que debía ser complementada con educación de calidad, estabilidad democrática, innovación tecnológica y modernización institucional. En ese marco sería posible avanzar en el camino del desarrollo haciendo frente a la exclusión y a las grandes desigualdades (Iglesias, 2010b). En su intervención con ocasión de la cumbre de Asunción en 2011, Iglesias volvió a señalar que a pesar de que los países emergentes habían capeado lo peor de la crisis, ello no había eliminado los desafíos internos que seguían concentrados en la necesidad de implementar políticas macroeconómicas que disminuyeran los riesgos de contagio, promover educación de calidad, mejorar la equidad con políticas de desarrollo económico y social inclusivo, poner énfasis en la innovación, y modernizar las instituciones públicas, especialmente el Estado. Para que estas reformas avanzaran, la equidad era una condición *sine qua non* (Iglesias, 2011).

Es por cierto muy difícil discernir en qué medida los temas que han permeado las cumbres en los últimos años lo han hecho por el mero imperio de las circunstancias, la clarividencia de los gobiernos anfitriones o el liderazgo e influencia intelectuales de Enrique Iglesias al frente de la SEGIB. Sin embargo, dada la trayectoria de descentralización organizativa del proceso de cumbres, el escaso interés mostrado por los países latinoamericanos a lo largo de los años y el papel decisivo que el activismo español desempeñó en los períodos de auge (que contrasta con los agudos problemas económicos internos de los últimos dos años) resulta difícil imaginar que, en ausencia de una Secretaría y un secretario con la estatura e influencia de Enrique Iglesias, las cumbres hubieran sobrevivido del mismo modo.

5. EL FUTURO DE LAS CUMBRES Y LAS RELACIONES IBEROAMERICANAS

Por cierto, la supervivencia del proceso de las cumbres iberoamericanas es un hecho importante pero que no se justifica en sí mismo. Después de dos décadas de diplomacia de cumbres hay una experiencia acumulada sobre la que debería hacerse un balance. Las cumbres han servido como mecanismo de interacción y diálogo entre actores gubernamentales y no-gubernamentales iberoamericanos, han construido un acervo de principios compartidos y han servido de canal y catalizador de múltiples iniciativas de cooperación en el plano regional e iberoamericano. La estructura institucional que se ha construido también constituye un capital social a disposición de todos sus miembros. Sin embargo, la significación de la

mayoría de estos logros es condicional al uso que se haga de ellos. En este sentido, la aspiración de constituir una Comunidad Iberoamericana es un proceso aún en sus primeros e inciertos pasos.

A lo largo de estas dos décadas el proceso de las cumbres ha tenido lugar en un contexto caracterizado por varios rasgos permanentes. El primero ha sido su fuerte dependencia del compromiso y la iniciativa española, que ha sido el motor decisivo para explicar tanto los períodos de activismo como los de letargo. Sin bien la creación de la SEGIB a mediados de la década pasada estableció un nuevo actor en el proceso, ésta continuó siendo fuertemente dependiente en su financiamiento y en su logística del apoyo del gobierno español. Tanto en su presupuesto como en los recursos extra-presupuestarios el rol de España ha sido decisivo, especialmente a través de la acción de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Un segundo rasgo permanente es que los gobiernos de América Latina y el Caribe han continuado mostrando un entusiasmo y un compromiso ambiguos con la iniciativa. La preferencia por el desarrollo de canales bilaterales ha sido en algunos casos evidente, si bien en la práctica constreñida por la existencia del marco multilateral iberoamericano. En tercer lugar, los recursos materiales que se han movilizado a través del proceso de las cumbres continúan siendo modestos y, a pesar del énfasis puesto en los últimos años en la cooperación sur-sur, fuertemente dependientes del apoyo español. Finalmente, los conflictos políticos se han vuelto recurrentes y la capacidad del proceso de las cumbres para enfrentarlos se ha puesto en entredicho. Más que un foro para tratar diferencias, en ocasiones el proceso de las cumbres parece haber jugado (y sido usado) como una caja de resonancia. Dados estos condicionantes, ¿cuáles son las perspectivas de las cumbres y las relaciones iberoamericanas en el nuevo contexto regional e internacional?

Esta nota no pretende dar una respuesta exhaustiva a esta pregunta, sino relevar cuatro tendencias potencialmente importantes para responder a este interrogante. La primera tendencia es el afianzamiento en la heterogeneidad de América Latina. Si bien la noción de América Latina como unidad ha sido siempre una construcción ideal, en las dos últimas décadas este concepto ha sido crecientemente cuestionado por la evidencia, tanto en sus componentes económicos como políticos. De hecho, en la actualidad las referencias a la fragmentación de América Latina se han transformado casi en un lugar común. Esta heterogeneidad ha tenido su impacto no sólo en el proceso de cumbres iberoamericanas, sino en la marcha de los propios procesos subregionales de integración. Esta tendencia, que parece consolidada, recrea una pregunta recurrente en relación al proceso iberoamericano: ¿cuáles son los incentivos para que el proceso de cumbres provea un espacio denso y consistente de interacción diplomática y cooperación? La respuesta a esta

pregunta es relevante y no necesariamente binaria. En efecto, una adecuada identificación del potencial del instrumento podría sugerir lineamientos de reforma en su estructura y procedimientos que lo adapten a su previsible capacidad.

La creciente heterogeneidad de la región ha tenido como contraparte material el surgimiento de nuevos polos de influencia regional. El caso más relevante es el de Brasil y sus aspiraciones de liderazgo, al menos en el espacio sub-regional sudamericano. Por razones fáciles de entender el proceso de las cumbres iberoamericanas nunca generó demasiado entusiasmo en la diplomacia brasileña, por lo que cabe preguntarse en qué medida estas nuevas circunstancias modificarán su tradicional posición. Desde el año 2010, además, la mayor economía del espacio iberoamericano ya no es la española, que perdió su posición como octava economía más grande del mundo a manos de Brasil. ¿Anuncia esta tendencia estructural y este nuevo dato simbólico algo particular en relación a los incentivos de un actor clave como Brasil con respecto al proceso de las cumbres y las relaciones iberoamericanas?

Las transformaciones estructurales también han alcanzado las relaciones económicas entre ambas márgenes del Atlántico. A diferencia de cuando se inició el proceso de las cumbres, las relaciones económicas entre la región y la península ibérica se intensificaron notablemente. El proceso de reforma económica en América Latina y la expansión de la presencia internacional de las empresas españolas tuvieron como contrapartida un *boom* de inversiones directas que transformó a España (que anteriormente tenía una presencia casi nula en la región), en uno de los principales inversores extranjeros. Esta mayor densidad de las relaciones económicas iberoamericanas (principalmente a través de flujos de inversión directa) fue complementada en los últimos años por una creciente presencia en la península ibérica de inversiones latinoamericanas, principalmente de grandes empresas mexicanas y brasileñas. ¿La mayor densidad de las relaciones económicas iberoamericanas y el surgimiento de grandes empresas latinoamericanas con intereses en la Península Ibérica anticipan un papel más activo del sector privado en el proceso de cumbres?

Finalmente, el cuadro de crisis económica que prevalece en España y Portugal también implica un cambio significativo en el ambiente económico comparando entre las dos regiones. Las proyecciones sugieren que el producto interno bruto español no alcanzará los niveles de 2008 sino hasta el año 2015. La situación en Portugal no es por cierto más alentadora. En este contexto resulta previsible que las prioridades de política en los países ibéricos estén dominadas por las preocupaciones domésticas y del espacio europeo (que incide de manera directa en el bienestar de sus habitantes). ¿Cómo impactará este cambio, y las previsibles restricciones presupuestarias, al proceso de cumbres?

En la última reunión cumbre celebrada en Asunción del Paraguay a fines de 2011 Enrique Iglesias dejó entrever respuestas optimistas en relación a algunas de estas preguntas, cuando afirmó que el contexto actual abría la puerta para que las relaciones iberoamericanas se reforzaran. En su visión, esto podría ocurrir a través de varios mecanismos en operación, entre los que destacó una vigorosa corriente futura de inversiones latinoamericanas en la Península Ibérica; la fuerte demanda de inversiones en infraestructura económica y social que tiene América Latina y las consecuentes oportunidades para empresas ibéricas; el potencial de asociación productiva entre PyMES estimulado por la presencia de la banca ibérica en la región; la innovación productiva; y la cooperación en las áreas sociales, económicas y culturales. Según Enrique Iglesias, además, la experiencia de América Latina con el tratamiento de las crisis externas y fiscales que asolaron a la región en las dos últimas décadas también podría servir de ejemplo para los dilemas que enfrentan muchos países europeos. De este modo, América Latina podría convertirse en parte de la solución de los problemas que enfrentan los países ibéricos.

No hay duda que se trata de un desafío motivador y ambicioso. Resta ver, entretanto, si el espacio iberoamericano tendrá la capacidad de transformar ese potencial en realidad. En este sentido, el proceso de las cumbres iberoamericanas comparte con otras experiencias de multilateralismo un mismo desafío: cómo superar la brecha entre el consenso extendido de que el multilateralismo y la cooperación resultan hoy más necesarios que nunca, con los incentivos, recursos y liderazgo disponibles para hacerlos efectivos.

BIBLIOGRAFÍA

Del Arenal, C. (2005). Las Cumbres Iberoamericanas: el largo y difícil camino hacia su institucionalización. América Latina Hoy, agosto, año/vol. 40, pp. 57-72.

— (2011). Política Exterior de España y relaciones con América Latina. Madrid: Fundación Carolina-Siglo XXI Editores.

Freres, C. (2005). La corta historia de las cumbres, 1991-2004. En C. Del Arenal (coord.). Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y Desafíos. Madrid: Fundación Carolina-Siglo XII Editores.

Iglesias, E. (2006a). Discurso del Secretario General Iberoamericano en el Acto de Inauguración de la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Salamanca (España) el 14 de octubre de 2005.

— (2006b). Presentación. En SEGIB (2006). Acervo Latinoamericano. Valores, principios y objetivos de la Comunidad Iberoamericana. Madrid: Secretaría General Latinoamericana.

— (2006c). Discurso del Señor Don Enrique V. Iglesias en la investidura del Doctorado Honoris Causa por la Universidad de Salamanca, 26 de mayo de 2006.
— (2007). Presentación del Secretario General Iberoamericano en el Acto de Inauguración de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Santiago de Chile (Chile) el 8 de noviembre de 2007.
— (2008). Presentación del Secretario General Iberoamericano en el Acto de Inauguración de la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en San Salvador (El Salvador) el 29 de octubre de 2008.
— (2009). Presentación del Secretario General Iberoamericano en el Acto de Inauguración de la IXX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en El Estoril (España) el 29 de noviembre de 2009.
— (2010a). Conclusiones. En Carlos M. Jarque, M.S. Ortiz y C. Quenan (eds). América Latina y la Diplomacia de Cumbres. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
— (2010b). Presentación del Secretario General Iberoamericano en el Acto de Inauguración de la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Mar del Plata (Argentina) el 3 de diciembre de 2010.
— (2011). Presentación del Secretario General Iberoamericano en el Acto de Inauguración de la XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Asunción (Paraguay) el 28 de octubre de 2011.

Sanahuja, J.A. (2005). Abriendo nuevos caminos: la cooperación iberoamericana, 1991-2005. En C. Del Arenal (coord.). Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y Desafíos. Madrid: Fundación Carolina-Siglo XII Editores.

Siles del Valle, J.I. (2010). La Conferencia Iberoamericana: sus perspectivas. En Carlos M. Jarque, M.S. Ortiz y C. Quenan (eds), América Latina y la Diplomacia de Cumbres. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.