

*Después de Salamanca: ¿Hay un nuevo rumbo para las cumbres iberoamericanas**

CARLOS MALAMUD Y TOMÁS MALLO*****

La XV Cumbre Iberoamericana, celebrada en Salamanca el 14 y 15 de octubre pasado, ha generado una serie de cambios significativos, comenzando por el estreno de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que en caso de consolidarse podrían imponer un nuevo rumbo a las Cumbres y al propio sistema iberoamericano. Por ello, el principal objetivo de este análisis es evaluar los cambios introducidos y ver cuál es su sostenibilidad futura.

Tras su llegada al poder, el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero se había fijado unas metas sumamente ambiciosas para la Cumbre de Salamanca, que prácticamente coincidía cronológicamente con el 30º aniversario de la proclamación de Juan Carlos I como rey de España. En una primera aproximación, se puede decir que se cumplieron buena parte de los objetivos propuestos, la mayor parte de los cuales se establecieron tras la evaluación de los resultados de la XIV Cumbre de San José, Costa Rica (noviembre de 2004).

Una parte del trabajo previo de la diplomacia española se concentró en intentar la mayor asistencia posible a la Cumbre de Salamanca. Con este objetivo, y para coordinar más eficazmente las distintas iniciativas, hubo una intensa actividad, sintetizada en los numerosos viajes a América Latina del secretario de Estado para Iberoamérica, Bernardino León, así como en los desplazamientos del ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, y de la vicepresidenta del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega. Los dos casos más problemáticos eran los presidentes de Cuba y Venezuela, Fidel

* ARI nº 140/2005 - Análisis (25/11/2005).

** Investigador Principal del Área de Latinoamérica del Real Instituto Elcano.

*** Responsable del programa de América Latina del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CEALCI) de la Fundación Carolina

Castro y Hugo Chávez. Para garantizar su presencia había que evitar en los meses previos a la Cumbre un aumento de la crispación en alguno de los temas de la agenda exterior (e interior) de dichos países, especialmente controvertidas por su relación con EEUU.

Hasta el último momento parecía que la Cumbre de Salamanca iba a contar con la presencia de todos los jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos, aunque finalmente las cosas se torcieron un poco y hubo que lamentar cinco ausencias: Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Los devastadores efectos del huracán Stan se cobraron las bajas de los presidentes de Guatemala y El Salvador, duramente afectados por la tormenta tropical. La celebración de una reunión especial para evaluar la situación fue insuficiente para atraer su atención. A ellos se sumaron los presidentes de Nicaragua (amenazado por una antinatural pinza liberal-sandinista) y Ecuador (en una posición muy débil ante lo que parecía el inminente retorno del ex presidente Lucio Gutiérrez). A esto se sumó en el último momento la defeción de Fidel Castro. De las cinco ausencias, la más inexplicable fue la del ecuatoriano Alfredo Palacio, que tiene en España una colonia de cientos de miles de compatriotas. Sin embargo, como hemos señalado en otras oportunidades, la asistencia de los presidentes a las Cumbres no debe ser un criterio para evaluar sus resultados (véase Carlos Malamud y Tomás Mallo, "La Cumbre Iberoamericana de Costa Rica: ¿el declive de las Cumbres o una Cumbre de transición?", ARI nº 192/2004, 16/XII/2004, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/643.asp>, y "La XIII Cumbre Iberoamericana de Santa Cruz de la Sierra: algunos pasos significativos en la consolidación del sistema iberoamericano", ARI nº 155/2003, 31/XII/2003, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/390.asp>).

La ardua preparación de la Cumbre. Los ambiciosos objetivos del Gobierno español intentaban superar los síntomas de debilidad presentes en torno a las Cumbres Iberoamericanas, consecuencia del desgaste cíclico del sistema. Para ello, el Gobierno de Rodríguez Zapatero trabajó intensamente en la iniciativa del anterior presidente, José María Aznar, de crear la SEGIB. También se quería dar un giro significativo a las Cumbres para conseguir que las mismas adquirieran interés, tanto para los mandatarios como para la mayor parte de los ciudadanos iberoamericanos y esto implicaba reducir considerablemente el trasfondo retórico que suele rodear a estas reuniones.

En los últimos años se habían producido algunas circunstancias que favorecieron la disposición del actual Gobierno español para introducir en la Cumbre de Salamanca algunas modificaciones importantes. Entre ellas destacaban:

1) Los debates sobre la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social habían producido resultados con contenido social, y en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra se puso a las Cumbres Iberoamericanas "en línea" con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) o con los de la Cumbre de Monterrey, dedicada a la financiación del desarrollo (véase Iliana Olivié, "La Cumbre para la acción contra el hambre y la pobreza: ¿un paso más hacia el

logro de los objetivos del Milenio?", ARI nº 156/2004, 19/X/2004), disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/595.asp>, y "Punto muerto para el milenio + 5", ARI nº 124/2005, 11/X/2005, disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/823.asp>). A raíz de éstos y otros compromisos internacionales, España y Portugal deberían aumentar sus fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En el caso de España, el compromiso del Gobierno ha hecho que aumente de forma significativa la AOD. Esto tiene interés para América Latina, dado que el 40% de la AOD española se destina a la región.

2) El trabajo de la denominada Comisión Cardoso que en el Acuerdo de Santa Cruz recomendaba la creación de una Secretaría General Iberoamericana. Esta iniciativa buscaba reforzar la cohesión interna del espacio iberoamericano, intensificar el diálogo y la concertación políticos, y racionalizar los programas de cooperación iberoamericana. Este proceso, iniciado en la Cumbre de Bávaro (2002), se ha consolidado, pese a que los estatutos aprobados suponen una disminución de las atribuciones inicialmente previstas para su funcionamiento. De todos modos, la SEGIB, dirigida por Enrique Iglesias, trabaja ya en la cooperación iberoamericana, en dotar de contenido político a las Cumbres Iberoamericanas y en impulsar numerosas iniciativas por mandato de la Cumbre de Salamanca.

3) En los últimos años se había manifestado la necesidad de que la sociedad civil participara efectivamente en las Cumbres Iberoamericanas. Desde la I Cumbre —Guadalajara, 1991—, las organizaciones de la sociedad civil habían participado de manera indirecta en el sistema iberoamericano, aunque esto no facilitaba que sus opiniones llegaran a los mandatarios iberoamericanos de una forma articulada. La Cumbre de Salamanca intentó responder a este hecho.

4) El exceso de retórica de las Cumbres Iberoamericanas, cuyas declaraciones finales carecían de resultados concretos, propiciaba el desinterés de los gobiernos y la indiferencia de los ciudadanos. Por eso, en la Cumbre de San José de Costa Rica (2004) se anunciaron algunas propuestas y orientaciones, concretadas en Salamanca, como el Canje de Deuda por Educación, la necesidad de elaborar una agenda iberoamericana de lucha contra la pobreza y de profundizar en el multilateralismo o el impulso de la cooperación cultural.

El Real Decreto 2269/2004 (3/XII/2004) creó la "Comisión para la organización y coordinación de las actuaciones para la celebración de la XV Cumbre Iberoamericana y del X Aniversario de la Conferencia Euromediterránea, en el 30º Aniversario de la Proclamación de S.M. el Rey Don Juan Carlos I". Con casi un año de antelación, el Decreto establecía la composición de la Comisión encargada de organizar la Cumbre de Salamanca, así como su régimen económico y funcionamiento. La Comisión estaría presidida por la vicepresidenta del Gobierno, María Teresa Fernández de la Vega, siendo su vicepresidente el ministro de Exteriores, Miguel Ángel Moratinos.

El 25/II/2005 se celebró en la Casa de América de Madrid el traspaso de la Secretaría Pro-Tempore. Roberto Tovar, ministro de Exteriores costarricense, traspasó la documentación oficial a Miguel Ángel Moratinos, el nuevo secretario

pro tempore. La Secretaría Pro-Tempore fue integrada por Bernardino León, secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica; Leire Pajín, secretaria de Estado de Cooperación Internacional; Javier Sandomingo, director general de Política Exterior para Iberoamérica; Aurora Díaz-Rato, Directora general de Cooperación con Iberoamérica (AECl), y María Jesús Figa, embajadora en Misión Especial para las Cumbres Iberoamericanas y Asuntos Multilaterales de Iberoamérica.

En abril de 2004 se celebró en Sevilla el Encuentro “Iberoamérica: hacia un nuevo horizonte”, que debatió la forma en que los países iberoamericanos pueden cooperar para avanzar en los campos político, económico-social y cultural. El Encuentro se cerró con una relatoría de Enrique Iglesias. Ese mismo mes arrancaron las reuniones de Coordinadores Nacionales Iberoamericanos y de Responsables de Cooperación Iberoamericana, que tenían como objetivo plasmar la agenda de la Cumbre de Salamanca. A este respecto, cabe apuntar que hay numerosas quejas sobre el trabajo de los Coordinadores Nacionales, y el Gobierno español, que todavía ejerce la Secretaría Pro Tempore, debería estudiar la forma de hacerlo más eficaz. Para ello es necesario un mayor compromiso de los países miembros, elevando el nivel de los Coordinadores Nacionales y evitando las disfunciones que se producen en sus reuniones.

También en Sevilla se celebró, el 19 y 20 de mayo de 2004, el Encuentro Iberoamericano de Rectores, cuya principal conclusión fue crear un espacio común iberoamericano de educación superior e investigación. En el discurso inaugural, el presidente Rodríguez Zapatero se comprometió a impulsar dicha demanda y un Programa Cumbre al respecto. También señaló que su desarrollo debería contar con la participación del Consejo Universitario Iberoamericano y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Los ministros de Exteriores iberoamericanos, reunidos en Guimarães (Portugal), designaron a Enrique Iglesias secretario general iberoamericano y consensuaron sus funciones: organización de las Cumbres, seguimiento de sus acuerdos, fortalecimiento de la cooperación e impulso de la proyección internacional de Iberoamérica. También comenzaban a poner las bases del nuevo esquema de financiación de la SEGIB. Hasta entonces, el presupuesto de la SECIB (Secretaría de Cooperación Iberoamericana) era cubierto en un 80% por España. En esta oportunidad hubo un pequeño avance, aunque avance al fin, al establecerse que la parte europea de la Comunidad Iberoamericana sufragará el 70% del presupuesto, mientras los países latinoamericanos, que antes aportaban cerca del 15%, a partir de ahora pagarán el 30%. Esto es lo que figura en los papeles, porque hasta la fecha era elevado el número de impagos entre los países teóricamente cotizantes.

En junio comenzaron las reuniones ministeriales sectoriales. La VIII Conferencia de Cultura (Córdoba) estudió la Carta Cultural y la televisión cultural iberoamericanas; y la VII Conferencia de ministros de Administraciones Públicas y Reforma del Estado (Madrid) enfatizó la asociación entre lo público y lo privado. Mientras tanto, los Coordinadores Nacionales y los Responsables

de Cooperación se reunían para trabajar en la agenda de la Cumbre. En julio se celebró en Toledo la XV Conferencia de Educación, centrada en los avances en torno a la iniciativa de Canje de Deuda por Educación y en el lanzamiento del Espacio Iberoamericano del Conocimiento. En ambas iniciativas, la OEI tiene un papel importante.

Septiembre fue un mes intenso, pues además de la reunión de Cancilleres iberoamericanos en Nueva York, coincidiendo con la Asamblea General de Naciones Unidas, se celebraron numerosas reuniones sectoriales: 1) V Conferencia de ministros de Turismo (Zamora), que puso énfasis en la cooperación en formación y gestión turísticas; 2) V Conferencia de ministros de Seguridad Social (Segovia), que inició el proceso de elaboración de un Convenio Multilateral de Seguridad Social; 3) I Encuentro de ministros de Transporte e Infraestructuras (Málaga); 4) VII Conferencia de ministros de Salud (Granada), que avanzó en la creación de redes iberoamericanas de especialización; 5) XIV Asamblea General de ministros de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe y el X Foro Iberoamericano de ministros de Vivienda y Desarrollo Urbano (Guadalupe); 6) V Foro de ministros de Medio Ambiente (Panamá), centrado en los problemas derivados de la gestión integral de los recursos hídricos y el cambio climático; 7) IX Conferencia de ministros de la Presidencia (Méjico), que estableció la coordinación y gestión de la Red Iberoamericana de ministros de la Presidencia (RIMPE) y las bases de funcionamiento de la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP), y 8) VIII Conferencia de ministros de Agricultura (Santiago de Compostela). De todas formas, las numerosas reuniones ministeriales, caracterizadas por un gran absentismo, obligan a una seria reflexión sobre su futuro y su necesaria coordinación con la SEGIB: ¿tiene sentido mantener reuniones anuales de todas las carteras ministeriales o se pueden ir espaciando en el tiempo?

En octubre, en los días previos a la Cumbre y antes de la última reunión de Coordinadores Nacionales, Responsables de Cooperación y Cancilleres, se multiplicaron las reuniones de todo tipo. La Fundación Carolina organizó un Encuentro de Mujeres Líderes Iberoamericanas; la Plataforma de Organizaciones de Infancia impulsó el II Foro de ONG de Infancia y Adolescencia, previo a la VII Conferencia de ministros responsables de infancia (León); la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) organizó la Convención de los Derechos de la Juventud (Badajoz); los sindicatos españoles, una Cumbre sindical en Madrid; la Fundación CIDOB, el Seminario “Una nueva agenda de desarrollo económico para América Latina” (Salamanca); y la Asociación de Periodistas Europeos, con la Fundación Nuevo Periodismo Iberoamericano y la Corporación Andina de Fomento (CAF), el XI Foro Eurolatinoamericano de Comunicación “España y Portugal entre la UE y América” (Salamanca).

La Cumbre. Fueron muchos los esfuerzos para dar contenido a la Cumbre de Salamanca. Una de sus grandes novedades vinculada a la participación de la sociedad civil, fue la organización de tres foros: 1) I Foro de Parlamentarios Iberoamericanos (Bilbao, 30 de noviembre), que aprobó una Declaración Final

con los resultados de las deliberaciones de cuatro mesas de trabajo: Fortalecimiento Democrático Institucional, Economía y Desarrollo, Cooperación para el Desarrollo e Iberoamérica en el Mundo, una estructura de mesas de trabajo similar a la de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno. 2) I Encuentro Empresarial Iberoamericano “Un impulso a la integración económica” (Salamanca, 13-14 de octubre), organizado por el Instituto de Comercio Exterior (ICEX) y la Oficina Económica del presidente del Gobierno, que aprobó una Declaración que puso énfasis en el sector energético. 3) I Encuentro Cívico Iberoamericano “Concertación para una ciudadanía iberoamericana activa” (Salamanca, 13-14 de octubre), organizado por la Fundación Carolina y la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, que aprobó un “Manifiesto de las Organizaciones de la Sociedad Civil”, con una serie de propuestas sobre los ODM, la cooperación internacional, la economía social y el diálogo social y la participación ciudadana para elaborar una Agenda Social Iberoamericana.

El esfuerzo de los dos últimos Encuentros por alcanzar propuestas concretas fue importante, aunque de cara a eventos posteriores ambos deberían dialogar entre sí. La mayor implicación de la sociedad civil fue clara en la Cumbre salmantina. Los participantes en ambos foros celebraron una sesión conjunta, presidida por el príncipe Felipe, en la que expusieron sus resultados. También fueron “recibidos” conjuntamente por los mandatarios iberoamericanos, a los que se unieron el príncipe Felipe, la reina Sofía y la vicepresidenta Fernández de la Vega, que participó activamente en las dos reuniones. Los participantes solicitaron mecanismos consultivos permanentes con la SEGIB y dar continuidad a los Encuentros en la próxima Cumbre de Uruguay.

La Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno se celebró el 14 y 15 de octubre, con un nuevo formato, consistente en exposiciones y debates ordenados en tres mesas: 1) los problemas del desarrollo y los objetivos del milenio, en la que participaron activamente España y Brasil; 2) la inmigración, en la que participó activamente México, y 3) Iberoamérica en el mundo, con especial referencia a la situación de Haití y la participación activa de Argentina y Chile, dos de los países, junto a Brasil, con mayor presencia en la misión de Naciones Unidas.

La Declaración Final, o Declaración de Salamanca, recoge los resultados de los tres debates. El punto 6 encomienda a la SEGIB el seguimiento de una serie de acuerdos relacionados con los objetivos del milenio y la lucha contra la pobreza y la desigualdad; el 7 le encarga la preparación y convocatoria de un Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones junto con la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), y el 8 se refiere al potencial de la Comunidad Iberoamericana como socio activo en el escenario internacional y decide que la SEGIB se vincule a distintas iniciativas y espacios internacionales. Los puntos 9 y 10 se refieren al Foro Parlamentario, al Encuentro Empresarial y al Encuentro Cívico, y se encomienda al Secretario General Iberoamericano que atienda las recomendaciones de estos foros.

El punto 11 respalda las conclusiones de las reuniones ministeriales y sectoriales; el 12 se compromete a “convertir” deuda por inversión social y

educación; el 13 solicita a la OEI y al Consejo Universitario Iberoamericano avanzar en la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento e instruye a la SEGIB para que presente un Plan de Alfabetización; los puntos 14 y 15 aprueban las Bases de la Carta Cultural, detalladas en un documento anejo, y la creación de un fondo para la coproducción de contenidos culturales televisivos; y los puntos siguientes recogen acuerdos sobre los resultados de las reuniones sectoriales: redes temáticas para cooperar en el sector de la salud, Convenio de Seguridad Social, Plan de Cooperación e Integración de la Juventud, uso sostenible de recursos naturales, programas de formación en transportes e infraestructuras, Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas, Red de Cooperación Judicial, empleo decente, AOD en países de renta media, fortalecimiento del Fondo Indígena, etc.

La Declaración de Salamanca aprobó el acervo iberoamericano, dio la bienvenida a Andorra, puso en marcha la SEGIB y se solidarizó con los países centroamericanos afectados por el huracán Stan, y se cerró aceptando el ofrecimiento de Uruguay y Chile para organizar las Cumbres en 2006 y 2007. También fue acompañada de las “Bases para una Carta Cultural Iberoamericana” y 16 comunicados especiales sobre: desastres ocasionados por el huracán Stan, canje de deuda por educación, violencia contra las mujeres y equidad de género, cooperación con los países de renta media y cumplimiento de los ODM, situación de Nicaragua, iniciativa Agua para la Vida, Islas Malvinas, proceso de integración de América Latina y el Caribe, negociaciones de la UE con Centroamérica y Comunidad Andina, difusión y promoción de expresiones iberoamericanas, Haití, respaldo a las iniciativas de alfabetización, fortalecimiento del proceso democrático en Bolivia, situación de Colombia, y dos más sobre el apoyo a la lucha contra el terrorismo y sobre “la necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por el Gobierno de los Estados Unidos de América a Cuba, incluida la aplicación de la llamada “Ley Helms-Burton”.

Precisamente, estos dos últimos comunicados especiales desataron la polémica sobre cómo se recogía el pedido de extradición del terrorista cubano Posada Carriles y la alusión al bloqueo norteamericano y no al embargo, lo que teóricamente satisfacía las aspiraciones cubanas. De hecho, la delegación cubana presidida por su ministro de Exteriores, Felipe Pérez Roque, se mostraba eufórica la noche previa al comienzo de la Cumbre, ante lo que consideraba una gran victoria diplomática. Sin embargo, los comunicados especiales fueron modificados y se rebajaron las aristas más conflictivas.

La incidencia de la Cumbre en los medios de comunicación españoles fue amplia. Éstos centraron buena parte de sus comentarios en la Declaración Final, mientras que los latinoamericanos, más escuetos, destacaron las reuniones bilaterales con España. Los sectores académicos también realizaron un gran esfuerzo, destacando el libro *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, coordinado por Celestino del Arenal y editado por la Fundación Carolina (véase www.fundacioncarolina.es), y un número monográfico de la revista *Tribuna Americana*, editada por la Casa de América (Real Instituto Elcano, “Especial XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de

Estado y de Gobierno", disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/Cumbrelberoamerica2005/>).

La formulación de asuntos concretos, incentivada con la participación de la sociedad civil, conforma una agenda válida para comprometer a todas las instituciones del espacio iberoamericano. Eso es lo primero que tendrá que lograr la SEGIB para avanzar en una "hoja de ruta" en la que destacan asuntos tan importantes como el diálogo político, el apoyo a Haití, el apoyo a las situaciones de catástrofes naturales, las migraciones o ser portavoz de Iberoamérica en el mundo (en el orden político); como la formación de un consejo asesor empresarial, la bancarización de las remesas, las energías renovables, el turismo, la responsabilidad social de las empresas y el apoyo a las PYMES (en el orden económico); como la formación de un consejo asesor de la sociedad civil, el lanzamiento del Espacio del Conocimiento, la cooperación judicial, la Seguridad Social, la Gobernabilidad y el apoyo a la Juventud (en el orden social); como el desarrollo de la Carta Cultural y de las industrias culturales o el diseño de proyecto de futuro como el relativo a los bicentenarios de las independencias y de la Constitución de Cádiz (en el orden cultural).

Conclusiones: La preparación de la Cumbre de Salamanca demandó un gran esfuerzo al Gobierno español, desarrollado básicamente por el Ministerio de Exteriores y por la Vicepresidencia del Gobierno. Pese a las elevadas expectativas puestas en la Cumbre, muchos de sus objetivos se cumplieron, lo que explica la satisfacción de los funcionarios implicados en su preparación. De lejos, el principal logro fue la puesta en marcha de la SEGIB, con una excelente decisión para cubrir el puesto de secretario general. Sin embargo, las maniobras de algunos países evitaron conformar el equipo más adecuado para que el invento comience a andar, ya que se trabó la posibilidad de que el secretario general designara su propio equipo escogiendo a los más capaces. Sólo el tiempo dictaminará si el método escogido para nombrar a los responsables fue el más adecuado. Por otra parte, la Cumbre ha encargado un gran número de tareas a la SEGIB, que corrigen de alguna manera los recortes efectuados en los Estatutos, pero que ponen mucha presión a su funcionamiento cotidiano. El futuro de la SEGIB está ahora mucho más atado al futuro de las Cumbres y por eso es importante evitar su fracaso.