

La reforma del sistema iberoamericano

Carlos Malamud | Investigador principal de América Latina, Real Instituto Elcano

Tema

En la Cumbre Iberoamericana de Cádiz se decidió la reforma en profundidad del sistema iberoamericano. Este análisis formula algunas propuestas concretas en esa dirección.

Resumen

Tras la celebración ininterrumpida de 22 Cumbres Iberoamericanas anuales se ha detectado la necesidad de una reforma en profundidad de todo el sistema iberoamericano, con el fin de adaptarlo al conjunto de cambios que se han producido en América Latina, en la UE y en el entorno internacional desde 1991. A tal efecto, en la última Cumbre Iberoamericana, celebrada en Cádiz en noviembre de 2012, se ha designado una comisión de alto nivel para formular las propuestas correspondientes. Este trabajo se centra en analizar las condiciones que llevaron a tal conclusión y en la propuesta de algunos de los pasos a dar para un eficaz cumplimiento de estos objetivos.

Análisis

En la Cumbre Iberoamericana de Cádiz, celebrada en noviembre de 2012, los países participantes decidieron que había llegado el momento de reformar en profundidad el sistema iberoamericano. Para ello promovieron la creación de una comisión de alto nivel integrada por Ricardo Lagos, ex presidente de Chile, Patricia Espinosa, ex secretaria (ministra) de Exteriores de México, y Enrique Iglesias, secretario general iberoamericano. La comisión deberá presentar sus propuestas antes de la XXIII Cumbre Iberoamericana, que sesionará en Panamá entre el 18 y 19 de octubre de 2013.

En la misma Cumbre de Panamá también se abordará la sucesión de Enrique Iglesias, que llega al final de su segundo y último mandato. La elección del sucesor del actual secretario general es un tema delicado, ya que su impecable labor al frente de la SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) en todos estos años dotó a la organización de su actual e inequívoco perfil. Por tanto, las líneas de la reforma y la elección del nuevo secretario general marcarán el futuro inmediato de todo el sistema iberoamericano, entendiéndose por él no sólo a las Cumbres Iberoamericanas y la SEGIB, sino también el conjunto de reuniones ministeriales, la suma de los programas de cooperación y la totalidad de las organizaciones iberoamericanas que trabajan en colaboración con la SEGIB: la OEI (Organización de la Educación Iberoamericana), la OIJ (Organización Iberoamericana de la Juventud), la OISS (Organización Iberoamericana de la Seguridad Social) y la COMJIB (Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos). Estos cinco organismos, bajo la presidencia de la SEGIB, conforman el COIB (Consejo de Organismos Iberoamericanos).

A esto hay que agregar la necesidad de aumentar la coordinación entre las Cumbres Iberoamericanas y las de la UE-CELAC, dada la coincidencia de muchos de los participantes en ambas reuniones. Éste no es el caso de los países miembros no ibéricos de la UE ni de los países del Caribe no español, que no integran el sistema iberoamericano. La mayor coordinación entre las partes redundaría en ventajas evidentes para todos.

La necesidad de la reforma

El sistema iberoamericano requiere una renovación en profundidad, especialmente si se tiene en cuenta que la primera Cumbre de este tipo, celebrada en 1991 en Guadalajara, México, expresaba un mundo muy diferente al de nuestros días. Desde entonces, anualmente y de forma ininterrumpida se han celebrado 22 Cumbres Iberoamericanas. Si bien es cierto que en su momento el Informe Cardoso sentó las bases para una serie de cambios importantes, comenzando por la creación de la SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) en lugar de la SECIB (Secretaría de Cooperación Iberoamericana), es mucho lo que queda por avanzar, especialmente si se quiere dar un fuerte impulso al entramado iberoamericano. Esto lleva necesariamente a plantear que la reforma de todo el sistema (Cumbres, SEGIB y COIB) se debe realizar teniendo en cuenta esta realidad y partiendo de una evaluación precisa de lo que éste ha supuesto para el conjunto y para cada una de las partes y de los logros alcanzados desde entonces.

Para reforzar la idea de la necesidad de las reformas se suele incidir en lo mucho que ha cambiado el mundo desde comienzos de la década de 1990, poniendo especial énfasis en las grandes transformaciones conocidas por América Latina durante la primera década del siglo XXI. Pero también España y Portugal, a partir de la crisis financiera internacional de 2008 que tanto y de forma tan profunda ha afectado al sur de Europa. Sin embargo, este ejercicio de propuestas de nuevas reformas se debe hacer teniendo en cuenta el estado excepcional y no permanente de la actual coyuntura, con una crisis importante a un lado del Atlántico y una situación bastante diferente en el otro, una crisis que de cualquier modo no puede ser considerada como permanente. Las reformas deben pensarse a partir de analizar las dificultades de la situación a la que hoy nos enfrentamos, pero al mismo tiempo deben incorporar escenarios post crisis, de forma de poder estar mejor situados frente a un posible cambio de coyuntura.

Por eso, una pregunta recurrente que se hacen todos aquellos implicados de una u otra manera en este proceso es cuál era el sentido de lo iberoamericano a comienzos de la década de 1990 y cuál es su sentido hoy. Las respuestas que se den no sólo deben atender a las especificidades de lo iberoamericano, sino también al contexto internacional. Desde esta última perspectiva habría que insistir en que las Cumbres Iberoamericanas surgieron en un escenario claramente influido por la caída del Muro de Berlín. En América Latina esto coincidió con la última fase de las transiciones a las democracias, impulsándolas y reforzándolas allí donde todavía no se habían impuesto totalmente. De ahí la valorización que se hacía de la democracia como un bien público a ser reforzado y también la necesidad de favorecer e impulsar la democratización de Cuba, tras la caída de la mayor parte de los regímenes comunistas del resto del mundo. Sin embargo, y pese a las grandes expectativas puestas en este objetivo, es muy poco lo que se ha avanzado en este sentido.

La presencia de Cuba en el sistema iberoamericano le confirió al mismo un grado de originalidad inigualable, especialmente cuando su ausencia era la norma dominante en el contexto de las instituciones multilaterales del hemisferio americano. La exclusión del gobierno de La Habana comenzaba por la OEA (Organización de Estados Americanos), de la que había sido expulsada a comienzos de la década de 1960, y la Cumbre de las Américas, y continuaba en otros organismos más específicamente latinoamericanos, como el Grupo de Río. Por eso es necesario incorporar la presencia cubana en las Cumbres Iberoamericanas, con todo su significado simbólico, a la evaluación que se haga de los logros del sistema iberoamericano a lo largo de toda su existencia.

Entre lo mucho que ha cambiado América Latina en los casi 25 años que van de 1989 a 2013 está la valoración de la democracia, prueba evidente de su incorporación al conjunto de creencias aceptadas por las sociedades latinoamericanas. Tras la retirada de las dictaduras militares en los años 80 del siglo pasado, la democracia y las libertades eran unos valores importantes que debían ser conservados, mientras que hoy son parte de una realidad que puede ser esquivada si los requisitos de algunos liderazgos fuertes así lo imponen. A esto se suma la plena incorporación de Cuba a las instancias diplomáticas latinoamericanas, bien como miembro de pleno derecho, bien como observador, como prueba la presidencia *pro t mpore* del gobierno de La Habana de la CELAC (Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe). El paso de la presidencia *pro t mpore* de manos del gobierno de Chile (Sebastián Pi nera) al de Cuba (Raúl Castro) es un claro símbolo de cuánto ha cambiado la política en América Latina y en las relaciones interestatales, así como la maduración de ciertas instituciones regionales.

En los orígenes del proceso iberoamericano estábamos frente a una América Latina mucho más cohesionada que en la actualidad, aunque tampoco entonces el continente hablaba hacia afuera con una sola voz. Hoy América Latina es una región políticamente fragmentada, con grandes diferencias entre los países, que superan incluso la pertenencia a algunos bloques emergentes, como el ALBA (Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América). Esta realidad dificulta la toma de decisiones en algunas cuestiones importantes, aunque esto no ha sido un obstáculo para el desarrollo de instituciones como UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) y la propia CELAC. Sin embargo, esto no implica que América Latina no tenga una mayor presencia en la política internacional, o que la creación de algunas instituciones regionales (UNASUR, CELAC o la Alianza del Pacífico) no haya supuesto un cierto avance.

Lo reforma de lo iberoamericano

Definir la iberoamericano se ha mostrado una tarea bastante complicada en función de sus límites difusos, pero necesaria para afrontar la reforma del sistema. Lo primero que habría que hacer es dotar al concepto iberoamericano de un carácter unívoco, dada la duplicidad actualmente existente. Por un lado se utiliza Iberoamérica e iberoamericano como sinónimo de América Latina y latinoamericano. Por el otro, como definición de la agregación de América Latina más España y Portugal. Sería conveniente, especialmente en España, erradicar el primer uso que dificulta la consolidación de lo específicamente iberoamericano y también tratar de hacerlo, simultáneamente, a ambos lados del Atlántico. Por eso, en este texto todas las referencias a Iberoamérica y a lo

iberoamericano implican la suma de los países de América Latina más España, Portugal y Andorra.

Al carácter geográfico de lo iberoamericano, bicontinental, hay que agregar un componente cultural de una importancia decisiva. Iberoamérica, en el sentido aquí definido, no se entiende sin la pertenencia a una cultura común, lo que implica la dimensión lingüística a través del español y portugués, la dimensión histórica y la existencia de numerosos valores compartidos. Hoy por hoy lo cultural es el principal componente de la identidad iberoamericana y el refuerzo del proyecto pasa necesariamente por su consolidación. En un momento como el actual, con la fuerte fragmentación política existente en América Latina, la aproximación cultural tiene mayores garantías de éxito que la política. Sin embargo, dado el rechazo que en algunos países y en algunos círculos políticos regionales partidarios de una reivindicación a ultranza del indigenismo genera la cultura occidental, tampoco el componente cultural, fuertemente politizado, está exento de problemas.

A la hora de considerar el componente cultural y, también, la posibilidad de expansión de lo iberoamericano en EEUU es cuando suelen aparecer los millones de emigrantes latinoamericanos en aquel país, un importante mercado potencial para las industrias culturales, incluyendo las del entretenimiento, en español. Son muchos los analistas y especialistas que señalan que los hispanos, o latinos, son una excelente herramienta para incidir en la sociedad y la política de EEUU. Siendo cierto el potencial creciente de la minoría hispana, que cada vez tiene un papel más decisivo en los procesos electorales estadounidenses, conviene no perder de vista las complejas peculiaridades del gigante norteamericano, que podrían convertir en totalmente contraproducentes políticas expansivas de este tipo. Una cosa es que las empresas privadas iberoamericanas se lancen a la conquista de unos mercados cada vez más importantes, y otra muy distinta una acción concertada de uno o varios gobiernos con el propósito de atraer a la colonia hispana, algo que no sería demasiado bien visto por ciertas elites locales, imbuidas de un fuerte nacionalismo y con altas dosis de proteccionismo.

Ahora bien, una concentración excesiva de lo iberoamericano en lo estrictamente cultural podría quitar relevancia a las cumbres presidenciales, que tienen una alta carga política. No hay que olvidar el fuerte peso que tienen en la región los presidencialismos latinoamericanos, lo que lleva obligatoriamente a pensar en una clara dimensión política de las reuniones de jefes de Estado y de gobierno. Para ello hay que reforzar los contactos directos entre mandatarios, a través de los «encierros» celebrados en las Cumbres Iberoamericanas, ya que en ellos, sin prensa ni asesores, pueden hablar de temas sustantivos. En la búsqueda de contenidos habría que pensar en otros elementos decisivos y de impacto, como la cooperación sur-sur y las políticas sociales, especialmente en los campos de educación y sanidad, sin olvidar algunas cuestiones candentes como las drogas y el narcotráfico, un tema cada vez más presente en ciertas agendas presidenciales.

Hay un tema que pese a su carácter polémico no se puede olvidar y es el migratorio. Una de sus principales características es su carácter cíclico. Si durante los años iniciales del siglo XXI los flujos migratorios iberoamericanos se canalizaron claramente hacia

España y Portugal, desde 2008, y en tanto se profundizaba la recesión en estos últimos países, las migraciones cambiaron de sentido. En estos momentos se impone la demanda de mano de obra cualificada en los países emergentes de América Latina, especialmente aquellos con economías más dinámicas. A esto hay que agregar las fuertes migraciones entre los propios países latinoamericanos que en numerosas ocasiones son igualmente causa de conflictos. Sin embargo, los flujos pueden volver a cambiar de sentido una y otra vez en función de la evolución de la coyuntura económica, lo que no implica dejar de tratar en profundidad los problemas generados por las migraciones.

La energía sin duda alguna irá aumentando su importancia en los años venideros. A esto se suma, según algunos estudios, la revalorización de la cuenca atlántica como área de un potencial crecimiento en la materia. En el continente americano el potencial de crecimiento va de los yacimientos de gas y petróleos no convencionales de Canadá, EEUU y Argentina a las considerables reservas de la Cuenca del Orinoco, de la cuenca de Guayana y del presal de Brasil. En tanto Iberoamérica cuenta con países miembros a ambas orillas del Atlántico, está en una posición ideal para impulsar una renovación y profundización de las relaciones transatlánticas, englobando en ellas a todo el continente americano (incluyendo EEUU y Canadá) y Europa, pero también a África, lo cual reforzaría el valor estratégico de Iberoamérica.

En la búsqueda de la renovación de lo iberoamericano, la mejor respuesta posible frente a la situación actual, a los cambios operados en Europa y América Latina, y a la creciente fragmentación en esta última región, son el recurso a una mayor simetría y equilibrio entre las partes y los países miembros. Esto implica latinoamericanizar lo iberoamericano si se quiere que sea un proyecto sostenible. Sólo en la medida en que los latinoamericanos hagan suyo este proyecto se podrá garantizar su futuro. Esto nos lleva a la necesidad de conocer más y mejor la percepción de las opiniones públicas iberoamericanas en torno al proyecto común y a la existencia y labor de la SEGIB. Si bien sería importante contar con mediciones de este tipo, bien a través del Latinobarómetro u otras herramientas semejantes, la premura de tiempo en función de los plazos establecidos para que el grupo formado por Enrique Iglesias, Ricardo Lagos y Patricia Espinosa dé a conocer su informe, hará prácticamente imposible contar con resultados fiables en esta ocasión.

A lo largo de los últimos años ha ido creciendo el consenso en torno a la necesidad de espaciar las cumbres. Frente a las actuales reuniones anuales se ha impuesto la preferencia por la bienalidad. Esto descargaría a los mandatarios de una agenda cada vez más complicada por reuniones de alto nivel. Las cumbres bienales también permitirían una mayor y mejor coordinación con las cumbres CELAC-UE, de modo de tender, en la medida de lo posible, a una alternancia entre ellas y las iberoamericanas. Pero ya que estamos pensando en profundizar en las reformas quizá no sea mala idea analizar los pros y los contras de reunirse cada tres años, siguiendo el modelo de las Cumbres de las Américas. Sean bienales o trienales lo cierto es que en los años en que no hay cumbres presidenciales debería haber otras de alto nivel, como por ejemplo de ministros de Relaciones Exteriores. Ahora bien, pensando otra vez en el peso del presidencialismo latinoamericano, éstas últimas deben estar bien estructuradas y programadas si se las quiere convertir en una herramienta de éxito.

La financiación de la SEGIB va a ser, sin lugar a dudas, un punto muy controvertido. Hasta ahora España ha cubierto una parte mayoritaria del presupuesto, seguida de México y Portugal. Es obvio que en las actuales circunstancias España tiene problemas para seguir sosteniendo el proyecto, pero siendo ésta una causa importante no es la principal. En la búsqueda de una mayor latinoamericanización del proyecto, las cuestiones presupuestarias no son secundarias. Un reparto más igualitario de las cargas entre los distintos actores hablaría de un mayor compromiso de todos y cada uno de ellos.

Para que esto ocurra es necesaria una mayor descentralización de la SEGIB y de lo iberoamericano, apostando de modo claro por trasladar dependencias y responsabilidades a más países de América Latina. Para comenzar habría que impulsar la creación de más delegaciones de la SEGIB, aparte de las actualmente existentes (México, Panamá, Brasilia y Montevideo). Pero de un modo más ambicioso se podría pensar en trasladar algunas organizaciones como la OEI (Organización de la Educación Iberoamericana) a Brasil o de la OIJ (Organización Iberoamericana de la Juventud) a México, por poner sólo dos ejemplos.

En este último terreno es necesario potenciar el peso del COIB a la vez que lograr una mayor coordinación de sus actividades. Esto implica subordinar el conjunto de las actividades de todos los organismos que lo componen a una estrategia común. Si cada una de las instituciones (SEGIB, OEI, OIJ, OISS y COMJIB) hace la guerra por su cuenta será muy difícil avanzar en la consecución de los objetivos deseados por todos los países miembros.

Conclusión

Resulta innegable que tras más de dos décadas de funcionamiento ha llegado el momento de afrontar profundas reformas de todo el sistema iberoamericano. Pero también es obvio que éstas no se pueden quedar en cuestiones cosméticas, como la periodicidad de las Cumbres. Tras largos años de debate se ha instalado el consenso de la conveniencia de alargar los plazos, sean éstos bienales o trienales. Por eso, se deben dar pasos ambiciosos, que afrontan cuestiones vitales como la mayor coordinación de las instituciones que conforman el COIB, la descentralización de la SEGIB o su financiación, aspirando a un reparto mucho más igualitario entre los países miembros.

En definitiva, todo esto implica la latinoamericanización, o una mayor latinoamericanización, del proyecto iberoamericano. Un elemento positivo en este sentido es que el notable crecimiento económico latinoamericano de la última década y la crisis que golpea al sur de Europa han permitido un tratamiento más simétrico y equilibrado de los problemas entre los distintos países iberoamericanos. A esta altura del siglo XXI el liderazgo y el protagonismo español deben dar un paso al costado. La única manera de que el proyecto iberoamericano tenga un largo y brillante futuro es que los países de América Latina lo hagan suyo. En caso contrario, la idea iberoamericana subsistirá como tantas otras, sin pena ni gloria.