

# Un lugar para la Comunidad Iberoamericana

**Fernando García Casas**

---

“Para los políticos como para los alpinistas, las cumbres son la prueba máxima. Pero los escaladores solo arriesgan su vida y la de unos cuantos colegas, mientras que los políticos parlamentan en la cumbre sabiendo que posiblemente tienen en sus manos el destino de millones de personas”.  
(David Reynolds, *Cumbres*)

**L**a XXII Cumbre Iberoamericana de Cádiz concluyó con éxito: por la elevada asistencia de mandatarios, por el diálogo intenso en la parte privada o “retiro” y por la ausencia de desencuentros en la parte pública de la reunión. Éxito también por los acuerdos adoptados en cuestiones económicas, culturales y de cooperación en torno a lo que ha sido el tema de la cumbre: “Una relación renovada en el bicentenario de la Constitución de Cádiz”. No ha sido fruto de la casualidad, sino de la voluntad de progresar de los 22 países de la Conferencia Iberoamericana, de la intensa y eficaz preparación española y de la tarea desarrollada por la Secretaría General Iberoamericana en los últimos siete años.

Cuando, en la XV Cumbre de Salamanca (2005), el secretario general iberoamericano, Enrique V. Iglesias, iniciaba una función que transformaría

**Fernando García Casas** es director del gabinete del secretario general iberoamericano en la Secretaría General Iberoamericana (Segib).

Nacida en 1991 sin tratado fundacional, la Comunidad Iberoamericana ha creado una amplia red de acuerdos y programas políticos, económicos, sociales, culturales y de cooperación. Ante la nueva realidad de los países miembros, ¿qué avala hoy el proyecto iberoamericano?

---

el espacio iberoamericano, había varias certezas adquiridas: “No hacer de las cumbres un estilo de vida” (Reynolds); no dilapidar recursos escasos, buscar la asociación con otras organizaciones internacionales. El perfil del secretario, bruñidor de consensos con *auctoritas* en el espacio iberoamericano, ha aportado relaciones, recursos y visibilidad a una organización de reciente creación y con reducidos medios humanos y materiales. Seguramente también, su labor ha alejado el riesgo de lo “hispano-español”, y contribuido a una mayor apropiación del proyecto por los países latinoamericanos.

## Siete años de la Segib

La Secretaría General Iberoamericana (Segib) nació en la Cumbre de Salamanca (2005) como organismo de apoyo institucional, técnico y administrativo de la Conferencia y de las Cumbres Iberoamericanas. El profesor Celestino del Arenal ha escrito que el Convenio de Santa Cruz nació en medio de una considerable tensión entre los países iberoamericanos, por su diverso posicionamiento ante la guerra de Irak, y de ahí que el texto acordado no incluyera algunas propuestas que la Comisión Cardoso hizo sobre la reforma del sistema.

La Segib ha realizado el seguimiento de los mandatos de los jefes de Estado y de gobierno y de las instancias de la Conferencia Iberoamericana.

Esa es su esencia, y así debe ser. Junto a ello, el convenio ha sido objeto de una interpretación extensiva para ampliar su capacidad de acción y asegurar el cumplimiento de los objetivos con que se creó la institución. La secretaría presenta un informe y memoria anuales de la cumbre, de las demás reuniones y de la propia labor. Al considerar qué uso se ha hecho de los textos fundacionales, vale la pena rescatar un texto de la memoria 2006: “la organización y su equipo han ido más allá en la exploración de vías y en la realización de actuaciones complementarias, orientadas al cumplimiento de los mandatos y a la consecución de los grandes objetivos generales de la Conferencia Iberoamericana: la consecución de una mayor cohesión interna y de mayor presencia y proyección internacional”. Este texto refleja lo que se ha intentado hacer en siete años y, cabe decir que el proyecto que se inició en Guadalajara 1991, y que revitalizó Salamanca 2005, ha dado un buen paso al frente.

La actividad de la Segib puede dividirse en cuatro ámbitos: político, institucional, económico, social y cultural, junto a la cooperación iberoamericana y la proyección internacional de la comunidad. Han sido diversas las actividades, coherentes con nuestro lugar en el mundo y en sintonía con los mandatos de las Cumbres Iberoamericanas.

● **Lo político-institucional.** La creciente y exitosa concertación política de los países latinoamericanos en nuevas estructuras de diálogo y cooperación –Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (Celac), Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)–, que la Segib apoya, hace necesario precisar los ámbitos donde puede existir una ventaja comparativa, una razón de ser, que justifique actuar a nivel iberoamericano.

La secretaría se ha ocupado de un asunto delicado como el Bicentenario de las Independencias Iberoamericanas, integrando un grupo que quiso dirigir una mirada regional junto a las conmemoraciones nacionales. Era una cuestión potencialmente compleja ante la pluralidad de ángulos políticos, que ha sido transitado con serenidad. Se ha integrado en la Alianza de Civilizaciones, y se ha generado un valioso diálogo transatlántico junto con Inter-American Dialogue y el Instituto Elcano.

En el sector de la justicia, se ha trabajado con el programa iberoamericano de acceso a la misma y la participación en las reuniones de la Cumbre Judicial, los misterios públicos y las defensorías del pueblo, así como en derechos humanos y seguridad ciudadana, violencia social y políticas públicas, ámbito decisivo para la estabilidad democrática en la región. En 2012 se celebró la primera reunión iberoamericana de ministros del Interior.



**El presidente del gobierno español, Mariano Rajoy, y el secretario general iberoamericano, Enrique V. Iglesias, en la Cumbre de Cádiz (Cádiz, 17 de noviembre de 2012).** GETTY

A través de RIMPE (Red Iberoamericana de Ministros de la Presidencia), de Ibergop (Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas), de la colaboración con el CLAD (Reforma del Estado y de la Administración Pública), y en la Cumbre de Asunción (2011), la Segib se ha ocupado de la transformación y modernización del Estado, la eficacia de la administración y de las políticas públicas, la gobernabilidad democrática, la descentralización, el gobierno electrónico y la selección según los principios de mérito y capacidad. También cabe mencionar los proyectos de Escuela de Alto Gobierno y la colaboración con las Academias e Institutos Diplomáticos.

Ha habido cuestiones de importante repercusión en nuestras sociedades, como migración y desarrollo, con un Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo en 2006, en el que participaron 30 países, 32 Organizaciones internacionales y 44 ONG. Como las migraciones son un factor de cohesión del espacio iberoamericano, se trata de una línea de trabajo que acompaña a la Segib desde entonces; el Compromiso de Montevideo sobre Migración y Desarrollo de 2006 es uno de los textos más avanzados.

Hay cuestiones de la agenda global como la presente crisis económica internacional, la biodiversidad y el cambio climático, donde los consensos iberoa-

americanos alcanzados pueden tener una repercusión positiva en la gobernanza internacional, ya que la región está creando un pensamiento propio en este ámbito. Cabe mencionar también cuestiones como la protección radiológica o el apoyo a los diálogos sobre paz y seguridad. Particular interés reviste la declaración que la Cumbre de Mar del Plata (2010) aprobó sobre Defensa de la Democracia y del Orden Constitucional en Iberoamérica en 2010, que constituye un referente, junto con textos similares aprobados en otras organizaciones regionales, para la estabilidad democrática en nuestra región.

● **Lo económico.** Lo iberoamericano es un conjunto de afinidades, culturales, sociales y lingüísticas, sobre las que se asientan formas de cooperación económica, dada la cercanía sociológica y el mayor conocimiento mutuo. Por eso, y también por el perfil del secretario general, ha incluido de manera relevante las cuestiones económicas en su quehacer. Dos países de la región –España y Portugal– atraviesan ahora una profunda crisis, invirtiendo lo que fue el panorama habitual de años anteriores. Esta coyuntura ofrece nuevas oportunidades de reequilibrio, una “relación renovada”, como reza el título de la Cumbre de Cádiz. Junto a lo coyuntural, también lo estratégico anima a trabajar en ese terreno.

Las inversiones son un considerable activo: la inversión española y portuguesa en América, y la creciente inversión en Europa de las multilatinas. La Segib ha realizado más de un centenar de actividades referidas a alianzas público-privadas, infraestructuras, bancarización, políticas fiscales, inversión, responsabilidad social corporativa, acceso al crédito y otros servicios financieros, energías renovables, e I+D+i. La innovación y el emprendimiento, junto con las tecnologías de la información y la comunicación han concentrado el esfuerzo reciente. Consolidada ya la expansión y la inversión de las grandes multinacionales, es momento de potenciar a las pymes en competitividad, acceso a mercados, internacionalización e inserción en cadenas de valor, con particular atención también a los encuentros de economistas y jóvenes empresarios.

● **Lo social.** La Cumbre de Santiago de Chile (2007) reflejó la importancia de la cohesión social en el espacio iberoamericano. Es importante mencionar las dos grandes aportaciones que, junto a la europea, configuran el mestizaje iberoamericano: pueblos originarios y afrodescendientes. Esta visión tripartita considera el mestizaje como un activo propio en el mundo de la globalización y la base del futuro del proyecto iberoamericano. La comisión mixta con el Fondo Indígena, la atención a jóvenes líderes de los pueblos originarios y el apoyo a la recuperación de los saberes ancestrales, así como el encuentro

celebrado en Salvador de Bahía en 2011 sobre la creación de un Observatorio, un Fondo y un Centro de la Memoria Afrodescendiente son ejemplos de lo emprendido al respecto.

La calidad de la educación como instrumento de futuro y mecanismo reductor de desigualdades ha constituido una prioridad desde el inicio de las cumbres. Junto con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación (OEI), las reuniones de los responsables de educación superior, ciencia e innovación y los programas de movilidad académica tratan de construir un espacio del conocimiento, de la alfabetización y la educación básica de adultos. Esa preocupación se percibe también en cuestiones de género, juventud, infancia o adultos. Tiene particular interés el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, ya en vigor, que establece la portabilidad de las pensiones al término de la vida laboral. Es un mérito particular de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y un elemento decisivo para la construcción de ciudadanía en la región. Hay un creciente interés por las cuestiones medioambientales, con reflejo social, como es la gestión de recursos hídricos, o lo relativo a los desastres naturales, agravados por el cambio climático y con particular impacto en el área centroamericana.

● **La cultura.** Más que cualquier otro aspecto, la cultura y las dos lenguas comunes, el español y el portugués, son factor de cohesión del espacio iberoamericano. Eso ha quedado patente en los Congresos de la Cultura Iberoamericana, dedicados cada año a un tema concreto con una masiva participación de especialistas, y en la Carta Cultural Iberoamericana, instrumento político-jurídico que persigue la protección y promoción de nuestra diversidad cultural. No es solo herencia, identidad o riqueza cultural; los estudios sobre el valor económico del español y el portugués demuestran una contribución del sector cultural a la economía de nuestros países que oscila entre el seis y el 15 por cien del PIB. Destacan los programas “Iber”, de cooperación cultural, nacidos en los últimos años, en la estela del exitoso Ibermedia, que ha supuesto en unos casos la recuperación y en otros el impulso de las cinematografías iberoamericanas. Estos programas son

**Lo iberoamericano es un conjunto de afinidades culturales, lingüísticas y sociales sobre las que se asienta la cooperación económica**

Iberbibliotecas, Iberescena, Ibermuseos, Ibermúsica, Iberorquestas juveniles e Iber-Rutas, y han establecido un denso entramado de relaciones en sus ámbitos de actuación.

La Red de Archivos Diplomáticos, la diplomacia cultural, la protección del patrimonio, la cultura y cohesión social o pymes e industrias culturales son otros ámbitos donde la Segib ha buscado nuevas soluciones. Factor interesante de diplomacia pública ha sido la proclamación de embajadores iberoamericanos de la cultura (los tres más recientes son Sara Baras, Nélida Piñón y Julio Bocca). Asimismo, la Segib ha tenido un pabellón en las Exposiciones Internacionales de Zaragoza y Guanajuato.

## Apertura a la sociedad y cooperación

Objetivo permanente desde Salamanca ha sido acercar las Cumbres y la Conferencia Iberoamericana a los ciudadanos, procurando enriquecer una diplomacia multilateral gestionada por los Estados. Es un proceso similar de acercamiento a la sociedad al de otros mecanismos de coordinación internacional como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) o la Cumbre de las Américas.

Desde 2005 se han establecido tres instancias específicas, de las que ya se han realizado ocho ediciones de cada una: el Foro Parlamentario y los Encuentros Empresarial y Cívico. A ello se unió un año más tarde la creación del Foro de Gobiernos Locales. Difícilmente se podría explicar esta etapa de las Cumbres Iberoamericanas sin los cuatro foros, uno de los cuales, el Parlamentario, congrega a los representantes de la soberanía popular. El de Gobiernos Locales reconoce su importancia como instancias próximas a la vida de los ciudadanos de Iberoamérica, desde la atención a los migrantes a la educación o la gestión del agua y saneamiento. El Foro Empresarial ha ido tratando anualmente, con directivos de las principales empresas iberoamericanas, cuestiones como la coyuntura económica, la seguridad jurídica, la protección de las inversiones, o la inserción en las cadenas internacionales de valor. Por su parte, el Foro Cívico, trabajando con ONG en torno a los ejes temáticos de cada cumbre, ha acercado a los jefes de Estado y a la Conferencia Iberoamericana las cuestiones de inclusión y reducción de la pobreza y la desigualdad.

La reciente creación del Registro de Redes Iberoamericanas refleja la heterogeneidad de espacios de articulación y reconoce y apoya las asociaciones profesionales y académicas. Las redes deben asumir el acervo iberoameri-

cano, asociar al menos a siete países, incluyendo a latinoamericanos e ibéricos, ser representativas en su ámbito de especialización y desarrollar una actividad efectiva. Otro instrumento que demuestra su eficacia para la participación ciudadana, particularmente de los jóvenes, es el proyecto Ciudadanía 2.0. Cerca de dos millones de personas se han interesado por la Cumbre de Cádiz a través de las dos redes sociales más importantes, Facebook y Twitter.

Desde la aprobación en 1995 del Convenio de Bariloche sobre la cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, se ha dicho que, con el diálogo y la concertación política, la cooperación es uno de los dos pilares del espacio iberoamericano. Junto a los programas de cooperación cultural ya mencionados, hay otros dos grandes ámbitos, la cohesión social y las cuestiones económicas (ciencia y tecnología para el desarrollo, propiedad industrial, innovación, proteritorios, etcétera). Existen en la actualidad 23 programas, seis proyectos adscritos y una iniciativa.

**En cooperación, uno de los dos pilares del espacio iberoamericano, la Segib ha aportado apropiación, identidad y horizontalidad**

¿Qué ha aportado la Segib en el terreno de la cooperación? Cuatro Manuales Operativos sucesivos, una nueva Estrategia de la Cooperación, mayor racionalidad y calidad, con indicadores de impacto, visibilidad y evaluaciones, a toda la arquitectura de la cooperación iberoamericana. Ha subrayado la horizontalidad, la identidad iberoamericana de los programas, asegurado su sostenibilidad y la transversalidad de etnia y género, además de alinearse con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La cooperación iberoamericana se ha ocupado de “graduar” aquellos programas que, o bien se han convertido en organizaciones internacionales (Fondo Indígena, Abinia) o han cumplido su ciclo o no han estado a la altura de lo esperado. Los países latinoamericanos se han apropiado más de la cooperación iberoamericana. En los últimos tiempos se han establecido secretarías técnicas de los programas en América Latina, y se han impulsado más programas por países latinoamericanos.

Cabe destacar el esfuerzo para sostener ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Europea la cooperación con los países de renta media y, la cooperación Sur-Sur, donde

la Segib ha sido reconocida por la importancia de su cooperación en la región y por la sistematización de los resultados e indicadores obtenidos. En 2013 la Segib dedicará un nueve por cien de su presupuesto a la cooperación iberoamericana. En cuanto al monto global de los programas, supera cada año los 40 millones de euros.

## Proyección internacional y fortalecimiento institucional

Una de las prioridades de la Segib ha sido alcanzar una mayor proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana. Para este fin, se han firmado más de un centenar de convenios con organizaciones internacionales, países no iberoamericanos, ONG, universidades y fundaciones. Asimismo, se han establecido relaciones de cooperación con organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, en particular con el Programa de la ONU para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y el Fondo de Población de la ONU (UNFPA). La segib tiene estatuto de Observador ante la ONU, participa en la Asamblea General de esta organización y con otras organizaciones regionales y subregionales del ámbito iberoamericano, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Organización de Estados Americanos (OEA), Unasur, el Mercado Común del Sur (Mercosur), Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

De especial relevancia son las relaciones con la Unión Europea, articuladas a partir del memorándum firmado con la Comisión Europea en la Cumbre América Latina y el Caribe-UE de Viena (2006). La Segib tiene condición de observador en la Asamblea Eurolat.

Algunos países con afinidades lingüísticas y culturales con el espacio iberoamericano, o que puedan realizar aportaciones significativas al mismo, tienen la condición de observadores asociados (Italia, Bélgica, Marruecos, Filipinas, Holanda, Francia y Haití). También existe la figura de observadores consultivos, aquellos organismos internacionales intergubernamentales que pueden realizar aportaciones al espacio iberoamericano (entre otros, la OCDE, el Sistema Económico Latinoamericano, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Unión Latina, CAF y BID).

La Segib ha establecido cuatro pequeñas oficinas regionales (Montevideo, Panamá, Brasilia y México DF). Además de aportar un ahorro de costes, se ocupan de la relación con las autoridades y la sociedad de los países donde

están acreditadas. La creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur, la diferente situación económica que atraviesan los países latinoamericanos e ibéricos, así como el auge de la filantropía y la responsabilidad social corporativa deben llevar a una mayor autonomía de las mismas.

En cuanto al fortalecimiento institucional, las cumbres nacieron sin tratado fundacional. El paso del tiempo y las nuevas necesidades han generado un entramado institucional que ha cumplido sus funciones, pero es susceptible de mejora. Inspirados por criterios de racionalización, de eficacia y buen uso de recursos escasos, se avanzó en la creación en 2010 del Consejo de Organismos Iberoamericanos, COIB, con Segib y otras cuatro organizaciones internacionales iberoamericanas: OEI (educación), OISS (seguridad social), OIJ (juventud), Comjib (justicia). Es el inicio de una coordinación para fortalecer las sinergias, aprovechar las infraestructuras, buscar financiación adicional y difundir de manera común las realizaciones. Se trata de crear institucionalidad bajo un esquema compartido.

Al mismo tiempo, se ha llevado a cabo un proceso de racionalización tanto en la preparación de la Cumbre Iberoamericana, en lo que respecta al traspaso de la secretaría protémpore, como a la decisión del eje temático de la cumbre y la reducción del número de reuniones de coordinadores nacionales y responsables de cooperación. También se ha reducido el número y las materias de las reuniones ministeriales sectoriales. En 2012 se han celebrado nueve, mejorando el nivel de participación, y el cumplimiento de las decisiones adoptadas. Hay que insistir en la agrupación temática, en que no tienen por qué ser necesariamente anuales y en procurar una mayor participación de la sociedad.

## El futuro: consolidación, sucesión y reformas

De ahora en adelante la Comunidad Iberoamericana llevará a cabo reuniones de impacto menos espectacular, en parte porque, como nunca antes en la historia de las relaciones internacionales, existe una red de cumbres institucionalizadas a escala global y regional, cuya frecuencia, número y membresía no hace más que aumentar. Sería prudente, por tanto, el espaciamiento de las Cumbres Iberoamericanas hasta hacerlas bienales. Esta idea, que en tiempos suscitó incomprendiones, es ahora aceptada. La Cumbre de Cádiz ha encargado a una comisión tripartita un informe sobre la renovación del espacio iberoamericano. Está dirigida por el expresidente de Chile, Ricardo Lagos, e integrada por la excanciller de México, Patricia

Espinosa, y por el secretario general iberoamericano, Enrique V. Iglesias. Tras una extensa ronda de consultas en la región, sus conclusiones se presentarán a los cancilleres a mitad de 2013, con vistas a la negociación y eventual adopción de decisiones concretas por la Cumbre de Panamá en octubre. Aunque nada puede anticiparse, cabe mencionar algunos aspectos que han sido objeto de tratamiento en recientes foros académicos:

- La continuidad del proyecto iberoamericano está avalada por los resultados: existe un espacio para trabajar a nivel iberoamericano.
- Es preciso abordar, con la ecuanimidad y permanencia que sean posibles, la financiación, que tal vez no debe ser tan mayoritariamente “ibérica”. Ello puede realizarse mediante un nuevo reparto de las cuotas o con fondos voluntarios que ya han establecido siete países. El ingreso por cuotas asciende a siete millones de euros, cantidad muy reducida si se compara con la Commonwealth o la Francofonía. El liderazgo compartido significa compartir también los gastos.
- Hay que “latinoamericanizar” lo iberoamericano, con implicación de todos los socios, y en especial de los grandes países. Como sostiene Carlos Malamud, “uno de los objetivos prioritarios será convencer a los países latinoamericanos de la importancia de un proyecto que, si ellos no lo asumen como propio, está condenado al fracaso”.
- Debe reforzarse la coordinación con el proceso Celac-UE. Lo iberoamericano y lo euro-latinoamericano, deben ser, en lo posible, raíles convergentes.
- Se necesita ver dónde está la ventaja comparativa de la Comunidad Iberoamericana, dónde reside el plus de promoción y presencia. Reforzar los ámbitos de éxito y, a la vez, evitar diseños en exceso ambiciosos.
- Hay que llevar a cabo una adaptación eficaz de las instituciones que potencie la participación de la sociedad.
- Es importante que la crisis económica que sufren los países europeos no afecte a un proyecto que tanto ha costado situar en el nivel actual, y para el que 2013 debería suponer una etapa de consolidación, sucesión y reformas.