

ISSN: 1130-2887

LAS CONFERENCIAS DE CÚPULA IBEROAMERICANAS *The Ibero-American Summits Conferences*

Fernando Henrique CARDOSO

Brown University

✉ ifhc018@terra.com.br

BIBLID [1130-2887 (2005) 40, 49-56]

Fecha de recepción: mayo del 2005

Fecha de aceptación y versión final: junio del 2005

RESUMEN: En 2003, los Jefes de Estado y Gobierno de la comunidad iberoamericana encargaron al ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso la tarea de conducir un esfuerzo de reflexión sobre el sistema de Conferencias Iberoamericanas. Cardoso organizó y presidió un grupo de trabajo integrado por representantes de alto nivel de diversos países y, en los primeros meses de 2003, condujo un amplio ejercicio de consultas en la región. Sobre esa base, presentó las conclusiones del grupo en la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, llevada a cabo en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 15 noviembre de 2003. En este artículo se reproducen dichas conclusiones precedidas por una introducción especial de Cardoso.

Palabras clave: Cumbres Presidenciales, diplomacia presidencial, Iberoamérica.

ABSTRACT: In 2003, the Chiefs of State and Government of the Ibero-American community commissioned former Brazilian president Fernando Henrique Cardoso to lead a collective effort aimed at renewing the system of Ibero-American Summit Conferences. Cardoso organized and presided over a task force composed of high level specialists from various countries, and during the first months of 2003 led a wide round of consultations across the region that led to a final report. It was presented to the XIII Ibero-American Summit, held in Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, on November 15, 2003. The report is reproduced here, introduced by a special piece wrote by Cardoso himself.

Key words: Presidential Summits, presidential diplomacy, Ibero-America.

I. INTRODUCCIÓN¹

La primera reunión de cúpulas iberoamericanas se realizó en 1991 en Guadalajara, México. Desde entonces, con altos y bajos, como sería de esperar de cualquier iniciativa nueva, el proceso avanzó bastante y hoy enfrenta el desafío de la renovación.

El lanzamiento de la práctica de encuentros regulares entre Jefes de Estado y Gobierno de Iberoamérica se produjo en un momento específico. En primer lugar, había un clima internacional de gran optimismo (que hoy sabemos excesivo) debido a las promesas anunciadas por la caída del Muro de Berlín. La polaridad Este-Oeste dejaba de reclamar fidelidades y, en consecuencia, se abrían inéditas perspectivas de actuación entre nuevos aliados y en torno a temas globales. Entraba en escena, en la diplomacia internacional, el discurso de las geometrías variables. Luego daría inicio el ciclo de las grandes conferencias internacionales organizadas por las Naciones Unidas, inaugurado por la Cumbre de Río sobre Medio Ambiente en 1992.

Todo esto se producía sin perjuicio del fortalecimiento de las instancias regionales. En el caso de los países iberoamericanos es preciso recordar que también estábamos, en 1991, en las vísperas de las conmemoraciones de los 500 años de lo que entonces se llamó «encuentro de civilizaciones» para referirse al descubrimiento del Nuevo Mundo. Portugal y España consolidaban su presencia en la Unión Europea. México negociaba su adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), mientras el MERCOSUR ganaba impulso definitivo. También parecían promisorias las oportunidades de una mayor integración en la región andina y en América Central.

Fue en ese contexto de apertura y consolidación de nuevos espacios cuando la idea de una concertación iberoamericana fue presentada y acogida. Más recientemente, el ambiente internacional se tornó, como se sabe, menos propicio. Y es en él que se presentó el desafío de encontrar medios y mecanismos que permitieran reforzar la cohesión interna y la presencia internacional de la comunidad iberoamericana en un mundo menos favorable a la diplomacia multilateral.

Así fue que recibí, en 2003, de los Jefes de Estado y Gobierno de la comunidad, la tarea de conducir un esfuerzo de reflexión sobre el sistema de Conferencias Iberoamericanas. Presidí un grupo de trabajo integrado por representantes de altísimo nivel de diversos países y, en los primeros meses de 2003, conduje un amplio ejercicio de consultas en la región, con base en las cuales presentamos las conclusiones del grupo en noviembre del mismo año.

Observamos una convergencia expresiva de posiciones. Los presidentes y sus ministros de relaciones exteriores fueron unánimes al destacar la necesidad tanto de fortalecer la dimensión política del sistema de Cumbres como de dar más foco y mejor estructura a la vertiente de cooperación iberoamericana. El grupo desarrolló su trabajo a la luz de esas dos referencias básicas: la intensificación de la concertación política y la racionalización del programa de cooperación.

1. Fernando Henrique Cardoso fue presidente de Brasil entre 1995 y 2001. Actualmente preside el Club de Madrid, organización internacional independiente que reúne ex Jefes de Estado y Gobierno. Este artículo fue traducido del portugués por Andrés Malamud.

Nuestra primera preocupación fue la de pensar en un formato para las Cumbres que permitiese profundizar el diálogo. Algunos casos podrían darse en esa dirección, el primero de los cuales consistiría en privilegiar el espacio reservado en las Cumbres para las deliberaciones entre los presidentes. Ello facilitaría un mejor conocimiento personal y aumentaría la confianza recíproca, factores de reconocida importancia en situaciones de crisis.

Las conclusiones presidenciales podrían, por ejemplo, constar en una declaración específica, más concisa y que, por su autoridad, constituiría un documento de mayor impacto externo. Las posiciones de principio sobre otras cuestiones de interés de la agenda internacional serían presentadas en una declaración más extensa, firmada por los ministros de relaciones exteriores. El tema de la periodicidad de las reuniones también fue considerado de interés en la discusión sobre la proyección política del sistema iberoamericano.

En cuanto al sistema de cooperación, el grupo de reflexión recordó que los principales donantes acostumbran optar por la cooperación sobre bases bilaterales, donde las ganancias políticas son más palpables. El grupo sugirió entonces que se definieran con claridad unas pocas líneas prioritarias de cooperación que pudiesen abarcar a todos los países iberoamericanos, entre las cuales figuraban: i) la identificación de políticas coordinadas para la defensa y promoción de la diversidad cultural iberoamericana, lo que pasa por la valorización de nuestros idiomas; ii) una estrategia conjunta a favor de la protección local de los derechos de autor de los productores culturales iberoamericanos; iii) una mayor coordinación en el campo universitario, que podría permitir, entre otras ventajas, el reconocimiento de los títulos de grado (el programa *Erasmus*, en Europa, es una buena referencia); iv) los gobiernos podrían estimular iniciativas privadas en el ámbito iberoamericano destinadas a la creación de agencias de evaluación de riesgos, que tendrían como criterios el profesionalismo, la transparencia y la independencia en relación con gobiernos y empresas, con el objetivo de contribuir a una mayor fiabilidad de los datos colocados a disposición del mercado sobre las coyunturas nacionales. En esos diferentes campos, el grupo preparó textos con un mapa de situación y posibles líneas de actuación, que constan como anexos en el informe que presentamos.

Finalmente, hicimos también propuestas sobre la estructura requerida para regir, en los próximos años, el sistema iberoamericano. Si el formato flexible de las *Secretarías Pro Tempore* sirvió bien al sistema hasta el momento, para avanzar de manera consistente con el proceso iberoamericano es necesaria una instancia permanente. Una Secretaría Permanente sería el eslabón de continuidad entre las diferentes Cumbres, encargándose de los preparativos logísticos pero, sobre todo, sirviendo de base a la concertación política y coordinando la cooperación. Propusimos una estructura escueta, con pocos pero calificados funcionarios, a cuyo frente debería nominarse a un secretario general de altísimo perfil y renombre.

En conclusión, fue por acreditar en el futuro de la comunidad iberoamericana y en el mecanismo de Cumbres como necesario para fortalecerla que acepté el desafío de presidir el referido grupo de trabajo. Sus recomendaciones, ampliamente aceptadas,

comienzan a ser implementadas por los Estados miembros. Mantengo el optimismo de que nuestra comunidad, construida sobre sólidos cimientos democráticos y amparada por una visión generosa y diversificada de la vida internacional, tendrá siempre un papel importante a desempeñar en un mundo en que el pluralismo parece perder terreno.

II. INFORME DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO ANTE LA XIII CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO, SANTA CRUZ DE LA SIERRA, BOLIVIA, 15 DE NOVIEMBRE DE 2003

Reitero mis agradecimientos a los demás Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Bávaro, República Dominicana, por el gesto de confiarme la coordinación, a título personal, del grupo de reflexión sobre el sistema de Conferencias Iberoamericanas. El objetivo definido en Bávaro para el esfuerzo de reflexión fue contribuir a una mayor cohesión interna y presencia internacional de la comunidad iberoamericana. Corresponden, de esta forma, algunas consideraciones generales sobre cómo evolucionó el escenario mundial desde la Cumbre de Guadalajara, en 1991.

La práctica de reuniones regulares entre los líderes de la región fue inaugurada bajo un clima de optimismo. El momento era de expectativa sobre las consecuencias del fin de la Guerra Fría para las relaciones internacionales. Agotada, la polaridad Este-Oeste dejó de reclamar fidelidades. Entraba en escena la diplomacia de las geometrías variables.

La tónica era la apertura de nuevos espacios. La iniciativa iberoamericana fue uno de ellos, y de las que recibieron mejor acogida, como ejercicio de traducción de afinidades históricas y culturales en convergencia política y cooperación para el desarrollo.

El ambiente internacional en la actualidad es menos alentador. Si alcanzó conquistas en la década de 1990 como el ciclo de conferencias de las Naciones Unidas e importantes acuerdos en medio ambiente, derechos humanos y control de armamentos, el multilateralismo entró en crisis con los eventos del 11 de septiembre y sus desdoblamientos. El combate al terrorismo fue perseguido, en gran medida, sin mayor amparo normativo, bajo impulsos unilaterales, en rebeldía de las Naciones Unidas. La construcción de un orden más plural y menos rehén del libre arbitrio de los Estados de mayor poder relativo quedó en compás de espera.

El desafío que se coloca, por lo tanto, es el de cómo reforzar la cohesión interna y la presencia internacional de la comunidad iberoamericana en un sistema mundial que pasó a ser menos permeable y receptivo a la diplomacia multilateral. El camino pasa por la afirmación de valores que distinguen a la comunidad iberoamericana y pueden contribuir, dadas las condiciones políticas, para fundamentar la búsqueda de un mayor entendimiento y cooperación internacional. El momento actual reclama, de hecho, la consolidación y la proyección internacional de espacios que tienen en el respeto a la tolerancia y al pluralismo una de sus principales credenciales.

La gramática de formación de los países iberoamericanos ha sido la plasticidad étnica y cultural, con una intensidad que tal vez les sea específica. No es fortuito que el

concepto tan apreciado para el español y el portugués de la convivencia no encuentre traducción literal en idiomas de otra matriz. Convivir no es apenas coexistir. Es la disposición para compartir formas de pensar y actuar, sin lo que no se crea un espíritu de comunidad.

No se trata de un factor inocuo. Comanda opciones políticas. Ayuda a explicar, por ejemplo, el hecho de que América Latina haya sido elegida como destino preferencial de las significativas inversiones portuguesas y españolas durante la década de 1990. Es tanta la identidad de hábitos y valores que la expansión de nuestras economías debería implicar un refuerzo de los lazos recíprocos, con una mayor articulación de las estructuras productivas.

La verdad es que hoy el acervo que deberá ser preservado por los países iberoamericanos es mucho más importante que aquel existente al inicio de la experiencia de Cumbres. Fue posible armar una sólida red de intereses comunes, en un proceso que fue mucho más allá de las instancias oficiales, movilizand o medios empresariales, universidades, comunidades científicas, la sociedad en general. Tenemos historia, cultura y un conjunto de realizaciones para fundamentar una posición más afirmativa sobre las grandes cuestiones contemporáneas, respetando, naturalmente, el pluralismo que nos distingue.

A partir de ese diagnóstico, conversé en los primeros meses de este año, por teléfono o personalmente, con la mayor parte de los Jefes de Estado de la región y con un presidente elegido. También conversé con varios cancilleres. Los consulté sobre el rumbo que cada gobierno desea imprimir al proceso iberoamericano.

Con variaciones de énfasis, hubo una significativa convergencia de posiciones. Coincidieron en resaltar que las Conferencias contribuyeron para dar visibilidad a la identificación de los pueblos iberoamericanos con los valores de la paz, de la democracia, de la protección a los derechos humanos y del desarrollo sostenible. Correspondería, ahora, fortalecer la dimensión política del sistema de forma tal que pueda evolucionar rumbo a una verdadera y simétrica comunidad iberoamericana, que es vista, de esta forma, por la mayoría de los Estados, como posible desenlace y no como punto de partida.

También existió concordancia en saludar el montaje a lo largo de la experiencia iberoamericana de una extensa red de programas de cooperación, involucrando a las más diferentes áreas y movilizand o una gran variedad de instituciones, incluyendo organismos multilaterales. El objetivo en adelante debe ser racionalizar la dinámica de la cooperación. Los presidentes centroamericanos y de algunos otros países fueron particularmente enfáticos al acentuar la importancia de que esa racionalización garantice la ampliación de los beneficios alcanzados. El grupo de reflexión desarrolló su trabajo a la luz de esas dos señales básicas: intensificación de la concertación política y racionalización del programa de cooperación.

Al grupo no le pareció pertinente sugerir los temas que deberán ser privilegiados en una eventual profundización del diálogo político en el ámbito de las Cumbres, en el entendimiento de que se trata de una prerrogativa de los propios Jefes de Estado y de Gobierno.

El grupo se concentró en discutir un formato que pueda favorecer la profundización del diálogo. Concluyó que pueden ser dados algunos pasos en esa dirección. El primero sería privilegiar el espacio reservado en las Cumbres a las deliberaciones entre los presidentes. Además de facilitar un mayor conocimiento y confianza recíproca, factor de reconocida importancia en momentos de crisis, esa medida permitirá un tratamiento más detallado y a nivel de decisión de los temas elegidos como de mayor actualidad y relevancia.

Las conclusiones presidenciales podrían constar en una declaración específica, que, por su autoridad, sustancia y concisión, constituiría el documento de mayor resonancia política de la Cumbre. Las posiciones de principio sobre otras cuestiones de interés de la agenda internacional serían presentadas en una declaración aparte, más extensa, firmada por los cancilleres.

El tema de la periodicidad de las reuniones también fue considerado de interés para la discusión sobre el refuerzo de la dimensión política. En mis consultas a los líderes regionales noté divergencias sobre este tema. Muchos se mostraron favorables a la reducción de la frecuencia de los encuentros, que podrían ser realizados cada dos años, sin perjudicar la posibilidad de convocatorias extraordinarias en situaciones de crisis o de interés mayor. Otros defendieron el mantenimiento de la anualidad, porque las Cumbres Iberoamericanas serían el único foro, salvo los universales, que congregan a todos los países de la región.

En lo que se refiere al objetivo de perfeccionamiento del sistema de cooperación, el grupo recuerda la tendencia de que los principales donantes opten por la cooperación en bases bilaterales, donde las ganancias políticas son supuestamente más palpables. También recuerda la existencia de múltiples foros para la vehiculación de las contribuciones nacionales. De ahí se deriva la recomendación de que se conceda prioridad a algunas líneas de cooperación, lo que facilitaría, incluso, su seguimiento por parte de los Jefes de Gobierno.

Sin la pretensión de ser exhaustivo, el grupo sugiere algunos campos identificados con los fundamentos y objetivos de la concertación iberoamericana.

Uno de ellos sería la identificación de políticas coordinadas para la defensa y promoción de la diversidad cultural iberoamericana, lo que pasa por la valoración de nuestros idiomas. Sin perjudicar las tratativas en curso en la UNESCO y, en lo que se refiere a la cuestión del audiovisual, en la OMC, el grupo considera que existe espacio para una estrategia conjunta a favor de la protección local de los derechos de autor de los productores culturales iberoamericanos, sobre todo frente al reconocido activismo de polos extrarregionales para el registro de aquellos derechos.

Otra posibilidad sería una mayor coordinación en el campo universitario que podría permitir, entre otras ganancias, el reconocimiento mutuo de títulos universitarios. El programa *Erasmus* es una referencia válida.

El grupo de reflexión coloca en discusión la idea de que el sistema de conferencias estimula iniciativas privadas en el ámbito iberoamericano destinadas a la creación y el fortalecimiento de agencias de evaluación de riesgos. Esas agencias deberán tener como criterio el profesionalismo, la transparencia y la independencia en relación con

los gobiernos y empresas. Se espera también que tomen en cuenta, en sus análisis tanto variables económico-financieras como políticas y socioculturales. El objetivo es contribuir para una mayor idoneidad de los datos colocados a disposición de los mercados sobre las coyunturas nacionales, reduciendo, de esta forma, el grado de exposición de los países de la región a análisis e informes a veces infundados.

El grupo sugiere que los gobiernos traten de armonizar los criterios y reglas nacionales sobre las actividades de las agencias y promuevan la discusión en el ámbito de las Naciones Unidas, de un código internacional de conducta de las agencias de evaluación de riesgo. Propone que la futura Secretaría Permanente Iberoamericana establezca una unidad de información de apoyo a los gobiernos en sus relaciones con las agencias.

Sobre esos diferentes campos el grupo de reflexión preparó textos con análisis de la situación y las sugerencias de posibles líneas de actuación, que constan como anexos del presente informe. Sobre el tema de las agencias de riesgo, constan como anexos, además del balance del seminario promovido con el apoyo del grupo, textos relevantes de la Organización Internacional de las Comisiones de Valores Mobiliarios.

El grupo propone, además, un esfuerzo conjunto para el desarrollo y la armonización de las legislaciones nacionales en sectores económicos estratégicos, como energía y telecomunicaciones. Debe recordarse que el proceso de regulación de esos sectores en muchos de nuestros países se ha resentido de la ausencia de una estructura normativa atenta a las especificidades locales.

El grupo reconoce la importancia del conjunto de proyectos desarrollados a lo largo de la última década bajo la égida de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana. Además del mérito de las iniciativas, registró el conjunto valioso de socios extrarregionales que fueron movilizados por la SECIB.

Presentadas las principales propuestas para el refuerzo del diálogo político y el perfeccionamiento de la cooperación tal vez sean necesarias algunas palabras sobre la estructura sugerida para regir en los próximos años el sistema iberoamericano. En atención al mandato recibido en Bávaro, el grupo se detuvo en el análisis de las condiciones y términos en que podría ser establecida una Secretaría Permanente. Si el formato flexible de las *Secretarías Pro Tempore* atendió a los designios aun tentativos del sistema hasta el presente momento, con la agenda sufriendo una renovación prácticamente absoluta en cada Cumbre, parece indispensable la creación de una instancia permanente para perseguir objetivos más duraderos. La Secretaría Permanente sería, de esta forma, el eslabón de continuidad entre las diferentes Cumbres, tratando sobre los preparativos logísticos, pero sobre todo sirviendo como base para la concertación política y coordinando la cooperación.

Es indispensable que el secretario general sea una personalidad con estatura que le permita mantener un diálogo fluido con los diferentes Jefes de Gobierno. Para asesorarlo en el desempeño de sus funciones, el secretario general contaría con el apoyo de dos secretarios generales adjuntos, uno de los cuales sería responsable por las atribuciones que actualmente se encuentran a cargo del secretario de Cooperación Iberoamericana. El grupo incluye además la creación de dos instancias de interés, con vistas a reforzar el diálogo político.

La primera sería el Comité Permanente de Concertación, reuniendo a los embajadores acreditados en el país sede o coordinadores nacionales, con el propósito de dar continuidad a las recomendaciones, de los presidentes y cancilleres, al secretario general.

También se propone el establecimiento de un grupo de *sherpas*, reuniendo nombres indicados por los Jefes de Gobierno del último, del actual y del futuro país anfitrión y otros dos o tres países escogidos por el secretario general. Ese grupo ayudaría al secretario general en la preparación de la agenda de la Reunión Cumbre siguiente.

Por preverse algo de pequeña dimensión y con pocos funcionarios, se estima que la Secretaría Permanente tenga un costo de operación poco superior al de la estructura actualmente existente. El presupuesto debe, naturalmente, ser compartido por los países iberoamericanos según criterios definidos de común acuerdo y a la luz de las posibilidades de cada Estado.

En la condición de coordinador del Grupo de Reflexión, someto a la atención de los diferentes gobiernos el borrador anexo del convenio creando la estructura que acabo de exponer (con excepción del mecanismo de *sherpas*, por su carácter informal). Concluyo con una breve mención a los criterios para el ingreso de nuevos miembros en la experiencia iberoamericana, ítem que también consta en el mandato de Bávaro. El grupo consideró como requisitos esenciales la condición de Estado soberano, la necesidad de pertenecer al espacio geográfico iberoamericano y la disposición del portugués o del español como idioma oficial. Países que, aunque no cumplan con uno de esos puntos, deseen compartir la convivencia iberoamericana, pueden ser invitados como observadores para las Conferencias.

Quiero extender mi agradecimiento al gobierno de España por el valioso e indispensable apoyo que me fue brindado y al grupo para el ejercicio del mandato de Bávaro. Agradezco también al gobierno de Portugal por haber hospedado la reunión de cancilleres en octubre y al gobierno de México por ser sede de uno de los encuentros del grupo en el pasado mes de septiembre.

Sólo me resta expresar la satisfacción que fue darle cumplimiento a la tarea de repensar el sistema iberoamericano, un sentimiento que es compartido por los demás miembros del grupo, la doctora Teresa Patricio Gouveia, el embajador Carlos García, el doctor Félix Peña, el embajador Julio Albi, el ministro José Luis Yunes, el doctor Manuel Suárez y el embajador Heraldo Muñoz. Trabajé con un grupo unido, dedicado y que confía en la comunidad iberoamericana.