



# Diplomacia de Cumbres

## XXI Cumbre Iberoamericana: balance y escenarios futuros

Francisco Rojas Aravena, Secretario General de FLACSO

Los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la Comunidad Iberoamericana se reunieron en Asunción, Paraguay los días 28 y 29 de octubre de 2011 en la XXI Cumbre Iberoamericana. Esta se desarrolló en el marco del bicentenario de la independencia paraguaya y tuvo el tema central de la “Transformación del Estado y Desarrollo”.

### La búsqueda de nuevos caminos para el desarrollo

El eje principal de este encuentro es una de las secuelas de la crisis financiera internacional de 2008-2009. Por un lado, la resiliencia latinoamericana ante la crisis económica y su pronta recuperación han atraído nueva atención a la región, incluso instando a que en 2010 el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Alberto Moreno, comenzara a plantear como tema el de la década latinoamericana para el desarrollo (2010-2020).

El manejo macroeconómico por parte de los gobiernos a nivel interno, sumado al incremento de los precios de los productos primarios exportados y a la profundización de las exportaciones hacia las economías asiáticas, fortalecieron la estabilidad macroeconómica de los países latinoamericanos. Esto les permitió la implementación de políticas que mitigan la pobreza y facilitan el acceso de la población a los servicios básicos posibilitando que la región se recuperara más

rápido que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Actualmente, aunque se espera que el crecimiento de las economías más avanzadas continúe siendo lento, se estima que América Latina crecerá un 4,4% en 2011 y en torno a un 4% en 2012.<sup>1</sup>

Esta bonanza se manifiesta de manera desigual en la región. El mejor desempeño se observa en los países exportadores de materias primas, al contrario de lo que ocurre en los países importadores de productos básicos y dependientes del turismo y las remesas como son México, Centroamérica y el Caribe. En este sentido, cabe cuestionarse si la década latinoamericana será para toda la región, o más bien si es una década suramericana.

Esta coyuntura favorable no debe ocultar los problemas estructurales que aún afectan a la región. Entre estos se encuentran a nivel interno los bajos niveles de productividad, los altos niveles de pobreza y desigualdad, la deficiente infraestructura, las disparidades territoriales, la exclusión de los grupos en mayores condiciones de vulnerabilidad, la brecha digital, la baja recaudación tributaria y su carácter regresivo, así como los problemas de gobernabilidad democrática e inseguridad pública y ciudadana. En el contexto internacional, los países latinoamericanos deben hacer frente al cúmulo de crisis globa-

1 CEPAL/OCDE. Perspectivas económicas de América Latina 2012. *Transformación del Estado para el Desarrollo*. Santiago, Chile, CEPAL/OCDE, 2011, p. 13. Disponible en: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

les (alimentaria, energética, climática), algo que no pueden hacer de manera individual ni aislada. De ahí que muchos se preguntan si este período de bonanza será simplemente coyuntural y que en consecuencia no generará transformaciones profundas ni sostenidas.

La crisis financiera contribuyó además con el progresivo agotamiento del “Consenso de Washington” y debilitó la preeminencia del neoliberalismo en América Latina. Según Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de CEPAL, y Enrique Iglesias, Secretario General de SEGIB, “el modelo neoliberal ha puesto un énfasis desmedido en la figura del consumidor en desmedro de la del ciudadano. No todos los consumidores son iguales frente al mercado y, en cuanto consumidores, los define la desigualdad de acceso y poder”<sup>2</sup>. Los autores apoyan la creación de una nueva arquitectura estatal y el retorno del “ciudadano”.

Los críticos del modelo neoliberal promueven un cambio de paradigma en torno a cuál debe ser el papel del Estado. Se busca superar la anterior falacia de Estado versus mercado y se acepta la necesidad de asignarle una función más protagónica al Estado sin negar la importancia del mercado. Tal y como mencionan Álvaro Pinto y Ángel Flisfisch en el trabajo del PNUD, “no se trata de que la economía sea ahora sierva de la política. El consenso actual parece ser una repolitización importante de las relaciones entre economía y sociedad y que las relaciones entre política, Estado y economía requieren ser significativamente más simétricas. Esta reaparición de lo público y del Estado a nivel mundial marca quizás una línea de fractura entre un mundo neoliberal y un mundo emergente, que por ahora sólo podemos denominar como post-neoliberal ya que su perfil todavía no es claro...”<sup>3</sup>

En el caso de América Latina, el perfil no es claro por la diversidad de orientaciones en cuanto a cuál debe ser el papel del Estado y cuál debe ser el modelo de desarrollo a adoptar. Se debate lo que sería deseable y lo que es posible en el actual contexto histórico. Independientemente del camino elegido, la clave está en armonizar crecimiento,

producción, distribución, inclusión e igualdad. Todo ello, en un contexto donde la democracia, el Estado de Derecho y la participación ciudadana sean la norma <sup>4</sup>.

Aún cuando los países proponen distintos caminos hacia el desarrollo, sí hay algunas coincidencias. Un estudio reciente de CEPAL analizó las agendas de desarrollo de la región y encontró que la mayoría de los países comparten las siguientes prioridades: 1) Metas de crecimiento y de competitividad; 2) Énfasis en la igualdad, la cohesión social y la superación de la pobreza; 3) Metas de seguridad ciudadana; 4) Priorización del gasto en infraestructura pública; 5) Metas de presión fiscal y de estructura tributaria; y 6) Revalorización del papel del Estado y de la administración pública<sup>5</sup>. Es sobre estas coincidencias que se puede llegar a consensos políticos mínimos y la XXI Cumbre Iberoamericana fue un primer paso en este sentido.

La región latinoamericana está repensando sus modelos de desarrollo y se debate cada vez más sobre el necesario retorno del Estado. En estos debates, la Diplomacia de Cumbres puede ser considerada como un instrumento para revisar y replantear las políticas de la región en esta materia. Algunos temas que se debaten en la región son los siguientes<sup>6</sup>:

**Un Estado que vele por el mayor número, un Estado solidario.** Una de las metas del Estado debe ser el crecimiento económico, pero el Estado debe suplir las falencias del mercado. El Estado debe velar para que las ganancias se distribuyan de manera equitativa. A este le corresponde universalizar los bienes públicos y, en el contexto de la globalización, los bienes públicos internacionales.

**Un Estado que articule todo el territorio nacional.** Los Estados latinoamericanos se han caracterizado por profundas asimetrías regionales. Incluso se habla ahora de la “nueva pobreza” no solamente como una categoría económica/material, sino también como una dimensión socio-estructural. Lo nuevo es la creciente fragmentación socio-espacial.<sup>7</sup> La política social nacional debe

- 2 Bárcena, Alicia e Iglesias, Enrique V. “Prólogo”. En: CEPAL/SEGIB. *Espacios Iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*. Santiago, Chile, CEPAL/SEGIB, 2011, p. 7. Disponible en: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)
- 3 Pinto, Álvaro y Flisfisch, Ángel. “Transformaciones y desafíos: Democracia, ciudadanía y Estado.” En: SEGIB. *Transformación del Estado y Desarrollo*. Cuadernos SEGIB No. 8. Madrid, España, SEGIB, 2011, p. 74. Disponible en: [www.segib.org](http://www.segib.org)
- 4 Rojas Aravena, Francisco. “Introducción. Desarrollo inclusivo y sustentable: metas similares, varios caminos, diversas formas.” En: Rojas Aravena, Francisco. Coord. *Iberoamérica: distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*. San José, Costa Rica, FLACSO, 2011, p. 12. Disponible en: [www.flacso.org](http://www.flacso.org)
- 5 CEPAL/SEGIB, *Espacios Iberoamericanos*, op. cit., pp. 54-55.
- 6 Sección basada en: Rojas Aravena, Francisco. *La Década Latinoamericana: Hacia el desarrollo regional. El Estado que necesitamos. VII Informe del Secretario General*. San José, Costa Rica, FLACSO-Secretaría General, 2011, pp. 39-43. Disponible en: [www.flacso.org](http://www.flacso.org)
- 7 Mertins, Gunther y Müller, Ulrich. “Desarrollo de regiones periféricas rurales en el MERCOSUR bajo la influencia de políticas neoliberales.” En: Muller, Ulrich y Bodemer, Klaus. Eds. *Nuevos paradigmas de desarrollo para América Latina*. Hamburgo, Alemania, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) /Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK), 2004, p. 158.

tener en cuenta las diferencias territoriales, pero fortalecer el desarrollo de todo el territorio necesariamente pasa por la consolidación municipal.

**Un Estado que favorezca el crecimiento y el desarrollo equitativo.** Después de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento del Producto Interno Bruto se universalizó como medida estándar del crecimiento económico<sup>8</sup>. Sin embargo, este crecimiento ha estado concentrado en pocos sectores. Para lograr la adecuada distribución del PIB, los Estados deben aprobar nuevos pactos fiscales.

**Un Estado que posibilite el acceso a las oportunidades.** En un contexto de crecimiento económico se generan ciertas expectativas de bienestar en la población, pero cuando dicho bienestar no alcanza a todos los miembros de la sociedad, el resultado es un sentimiento generalizado de injusticia social. Ser pobre no sólo es una condición socio-económica, sino también una situación en la cual la persona no puede ejercer debidamente sus derechos<sup>9</sup>. Los Estados deben procurar un acceso equitativo de todos los ciudadanos a la educación, vivienda, salud y empleo de excelencia.

**Un Estado que facilite el ejercicio de los derechos y que fortalezca la ciudadanía.** En un contexto de globalización, se multiplican las identidades colectivas. El fortalecimiento de la ciudadanía surge del sentido de pertenencia de los distintos grupos a los Estados-nación. Es necesario ampliar la noción clásica de ciudadanía. La ciudadanía activa y social ha de ser también multicultural.<sup>10</sup> El desafío es cómo lograr un modelo de desarrollo para las distintas sociedades que viven dentro de un mismo Estado con visiones plurales. Es decir, un Estado donde no caben visiones de desarrollo estandarizadas.<sup>11</sup>

**Un Estado que asegure la democracia.** Para asegurar la estabilidad de los sistemas democráticos, se debe apostar por una democracia de ciudadanos. Esta necesita del buen funcionamiento del Estado; tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a la celebración de elecciones; e implica el ejercicio de una ciudadanía integral (política, civil y social).<sup>12</sup>

**Un Estado que promueva la paz internacional.** Ningún Estado puede hacerle frente a los desafíos

transnacionales de manera aislada. Los Estados latinoamericanos deben fortalecer las instancias multilaterales de decisión y capitalizar las herramientas de la diplomacia para la cooperación internacional. Ningún Estado puede recurrir al uso de la fuerza contra otro. Actualmente la clave subyace en la compatibilización de agendas y en la búsqueda de la resolución armoniosa de los contenciosos.

**Hacia la transformación del Estado: principales acuerdos de la Cumbre**

En su discurso de apertura, el presidente de Paraguay, Fernando Lugo, destacó que esta XXI Cumbre Iberoamericana se desarrolla en el marco de los bicentenarios de la independencia y de la construcción de los Estados-nación latinoamericanos. Recalcó que estos procesos fundaron las bases del pluralismo, la libertad y el respeto a los derechos humanos que caracteriza a América Latina actualmente.

Por otro lado, también afirmó que la crisis actual muestra la incapacidad de los modelos adoptados para generar un crecimiento sano y un desarrollo inclusivo, evidenciando la urgencia de una mayor participación del Estado. Manifestó que “el logro más importante alcanzado a partir de la elección del tema ha sido el de instalar la problemática de la necesidad de recuperar al Estado como centro de la actividad del proyecto político, de recuperar al Estado del predominio y de la lógica del mercado, situándolo así en el centro del pensamiento regional para reinterpretarlo a la luz de los valores que compartimos y de una integración asentada en la necesidad de un desarrollo integral de nuestras sociedades.”<sup>13</sup>

El Secretario General Iberoamericano, Enrique Iglesias, por su parte expresó su preocupación ante la persistencia de la recesión económica en los países desarrollados. Entre los factores que explican el estancamiento económico señaló la coexistencia de países en alto crecimiento con otros con bajo crecimiento, el alto desempleo, el gran endeudamiento de los gobiernos, la debilidad en sus sistemas bancarios, la falta de criterios uniformes y la demora en las decisiones para enfrentar la crisis.

8 Lagos, Ricardo. “Crecimiento, desarrollo y nuevas verdades.” *Colección de Memorandos Hacia la XXI Cumbre Iberoamericana*. San José, Costa Rica, FLACSO/ AECID, 2011, p. 1. Disponible en: <http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/Memos/Ricardo%20Lagos.pdf>

9 Altmann Borbón, Josette. “Introducción.” En: Altmann Borbón, Josette. Comp. *Cohesión social y políticas sociales en Iberoamérica*. Serie Foro. Quito, Ecuador, FLACSO, 2009, pp. 13-14.

10 Altmann, Josette. “El proceso legislativo: ley de referéndum (1990-2000)”. Trabajo final de graduación para optar al grado de Máster en Ciencias Políticas. San José, Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 2002, p. 254.

11 Murillo, Carlos. “Globalización y Desarrollo.” Ponencia presentada en el Seminario *La década latinoamericana: Visiones de Desarrollo e inserción Global*. FLACSO-Secretaría General, San José, Costa Rica, 26 de abril de 2011. Disponible en: [http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Cumbres/Globalizacion\\_y\\_Desarrollo\\_Carlos\\_Murillo.pdf](http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Cumbres/Globalizacion_y_Desarrollo_Carlos_Murillo.pdf)

12 PNUD/OEA. *Nuestra Democracia*. México DF, México, PNUD/ OEA/ FCE/ AECID/ ACIDI/ IFE, 2010, pp. 31-32.

13 Lugo, Fernando. Discurso de apertura. XXI Cumbre Iberoamericana. Asunción, Paraguay, 28-29 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.py/v1/?p=91194>

Señaló que paralelamente a la situación en Europa, mayor dinamismo se manifiesta en los llamados países emergentes, entre los cuales ubicó a buena parte de los latinoamericanos. No obstante, también reconoció que América Latina debe hacer frente a problemas internos aún no resueltos en cinco áreas fundamentales: 1) Continuar con un buen control de las políticas macroeconómicas; 2) Acometer la revolución de la calidad de la educación; 3) Mejorar la equidad, con políticas de desarrollo económico y social inclusivo; 4) Fomentar la innovación en todas sus formas para mejorar la productividad en los diversos sectores económicos. Introducir la tecnología en todos los ámbitos productivos; y 5) Modernizar las instituciones públicas, en particular el Estado. También afirmó que se requieren reglas que no asfixien al mercado y que habrá que regular mejor—y con mayor intensidad que en otras épocas—las relaciones entre el Estado y el sector privado.

En referencia a la llamada década latinoamericana, Enrique Iglesias afirmó que “es posible aspirar a una década de sostenido crecimiento y avances, tanto económicos como sociales. Pero ello no será gratis. Requiere que se den ciertas condiciones externas, y que la región acometa con determinación las reformas que le permitan enfrentar los déficits económicos y sociales no resueltos. Es el momento de la acción, y no de la autocomplacencia”.<sup>14</sup>

Las y los Jefes de Estado declararon que “la transformación del Estado es un proceso continuo y constante, con características particulares en cada país, que incide en las estructuras públicas, en las relaciones entre la administración y la ciudadanía, adaptando sus contenidos para la mejora permanente de la conducción y gestión de los asuntos públicos, con vistas a la promoción de un desarrollo sostenible, con justicia social, sin exclusiones y con miras a alcanzar el buen vivir”<sup>15</sup>.

Los principales puntos de la discusión quedaron plasmados en la Declaración de Asunción, en el Plan de Acción de Asunción y en 14 Comunicados Especiales. En estos documentos resaltan los siguientes temas centrales<sup>16</sup>:

#### **Fortalecimiento de la administración pública.**

En la Declaración de Asunción, los participantes acordaron “consolidar los órganos gubernamentales nacionales encargados de la máxima rectoría de las políticas de reforma y fortalecimiento institucional de la administración pública, de la profesionalización de la función pública o servicio civil y de la mejora de la gestión pública, dotándolos de

las competencias, capacidades y recursos necesarios para el cumplimiento efectivo de su misión” (punto 2).

Para lograr lo anterior, decidieron, primero, reforzar la carrera del servicio civil sobre la base de criterios de ingreso y promoción transparentes, así como la creación de incentivos que reconozcan el mérito, la capacidad y la experiencia de los postulantes en un marco de igualdad de oportunidades. Asimismo, destacaron la necesidad de evitar el incremento innecesario de las burocracias. Segundo, acordaron implementar la gestión por resultados y la rendición de cuentas abierta al escrutinio público. Tercero, promovieron el uso de las Tecnologías de la Información (TICs) en todos los niveles del sector público para mejorar su gestión y competitividad y facilitar el acceso de la ciudadanía a la información. Cuarto, acordaron la necesidad de fomentar la creación de alianzas público-privadas para enriquecer las políticas de desarrollo con impacto estratégico de corto, mediano y largo plazo.

Relacionado con lo anterior, también emitieron un comunicado especial sobre el fortalecimiento del Estado y de la institucionalidad democrática, donde afirmaron que “la democracia, a través de la participación ciudadana, constituye un factor fundamental de la transformación del Estado y de su fortalecimiento como promotor del desarrollo” y “que el fortalecimiento del Estado y el afianzamiento de la gobernabilidad democrática requieren de una institucionalidad sólida y eficaz, capaz de responder a los intereses y demandas de la ciudadanía.”

**Pacto fiscal.** En la Declaración de Asunción las y los Jefes de Estado señalaron la necesidad de “promover cambios progresivos, según corresponda, en las estructuras tributarias para la consolidación de un sistema de recaudación más eficiente, eficaz y transparente, que combata la evasión y la elusión fiscal para asegurar una relación equilibrada entre la presión tributaria y el uso de los recursos públicos que redunde en favor de una redistribución equitativa del ingreso” (punto 15).

Acordaron propiciar el intercambio de experiencias en materia fiscal por lo que, en el Plan de Acción, instaron a la SEGIB y a la CEPAL a acompañar el establecimiento, durante 2012, de la Red Iberoamericana de Responsables y Especialistas en Política Fiscal que se reunirán de manera periódica para compartir estadísticas, reformas y buenas prácticas en esta materia.

14 Iglesias, Enrique V. Discurso de apertura. XXI Cumbre Iberoamericana. Asunción, Paraguay, 28-29 de octubre de 2011. Disponible en: <http://segib.org/cumbres/files/2011/03/Discurso-SGI-XXICumbre.pdf>

15 XXI Cumbre Iberoamericana. *Declaración de Asunción*. Asunción, Paraguay, 28-29 de octubre de 2011.

16 *La Declaración de Asunción, el Plan de Acción de Asunción* y los 14 Comunicados Especiales están disponibles en: <http://segib.org/cumbres/xxi-asuncion-paraguay-octubre-2011/>



**Seguridad ciudadana y seguridad pública.** En un comunicado especial sobre este tema, las y los mandatarios consideraron que la inequidad social y la impunidad son una de los principales causas de este problema y señalaron que “la seguridad es una condición necesaria para el ejercicio de la libertad y un derecho inalienable de los pueblos de contar con las condiciones que garanticen su desarrollo económico, político y social, en un ambiente de paz y seguridad, libre de violencia y de criminalidad, con buena calidad de vida”.

Enfatizaron la importancia de avanzar en el proceso de integración y seguridad regionales, así como en la cooperación entre países. Acordaron suscribir acuerdos jurídicos en materia de asistencia judicial, recíproca y de extradición. También condenaron el secuestro, la trata y el tráfico de personas. Y siguiendo esta línea, también aprobaron otros dos comunicados: uno de fomento a la paz y otro de apoyo a la lucha contra el terrorismo en todas sus manifestaciones.

**Gestión territorial.** Uno de los principales problemas de la región son las disparidades territoriales al interior de los países. Las zonas rurales, periféricas y fronterizas usualmente ostentan los peores indicadores socio-económicos. Ante esto, las y los Jefes de Estado declararon la necesidad de “aplicar una política de ordenamiento territorial que contemple la articulación de estrategias de desarrollo sostenible desde el sector público, en los distintos niveles de gobierno y la participación de los actores locales y de la ciudadanía, atendiendo a especificidades geográficas, culturales y socio-demográficas” (punto 32). Asimismo, renovaron su compromiso con las políticas de descentralización y desconcentración.

En el Plan de Acción de Asunción, los participantes instaron al Programa Iberoamericano de Gestión Territorial (Proterritorios) a la generación de sinergias con otros programas como el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano y la Unión Iberoamericana de Municipalistas, así como actualizar y dar énfasis a los sistemas públicos de información, gestión local y desarrollo rural. También impulsaron el establecimiento del Programa Iberoamericano de Fronteras con el objetivo de promover las fronteras como “polos de desarrollo conjunto y de integración en las áreas del desarrollo económico local, de la cultura, la salud y la seguridad social, incluyendo la perspectiva de género en cada una de ellas, así como la de la interculturalidad.”

**Cambio climático y agricultura.** Las y los Jefes de Estado dedicaron uno de sus comunicados a este tema, donde aseveraron que “la agricultura es un eje fundamental dentro de las estrategias

de desarrollo bajo en emisiones y una actividad fundamental para la región al contribuir decisivamente a la seguridad alimentaria” y señalaron que el tratamiento del cambio climático y su relación con la agricultura “debe realizarse teniendo en cuenta las disposiciones de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, incluyendo el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, los contextos específicos, las diferencias y las capacidades respectivas, en los sistemas agropecuarios, los aspectos económicos, ambientales y sociales del desarrollo sostenible”.

Reafirmaron su compromiso con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río + 20) a celebrarse a finales de mayo de 2012 y resaltaron la necesidad de políticas para promover el aumento de la productividad del sector agrícola y de la renta de los productores, especialmente de los pequeños y medianos. Asimismo, en otro comunicado especial sobre la Iniciativa Yasuní IT, celebraron esta medida ecuatoriana como una forma efectiva de luchar contra el cambio climático. Gracias a esta se dejarán de explotar 846 millones de barriles de petróleo y se evitará la emisión de 407 millones de toneladas de carbono.

**Inclusión social.** Las y los mandatarios decretaron “propiciar la implementación de políticas públicas sociales, integrales, incluyentes y redistributivas, incluidas las relativas al mercado laboral, tendientes a promover la protección social universal, así como a crear condiciones para una mayor igualdad en los niveles de bienestar, enfatizando el rol del Estado en la erradicación de la pobreza y en la reducción de la desigualdad, a través de una inversión social sostenida” (punto 17).

Asimismo, en un comunicado especial sobre este tema, los gobernantes afirmaron que “la inclusión social es un elemento fundamental del desarrollo, de la democracia, y de la construcción de una nueva relación entre el Estado y la Sociedad basada en la confianza de los ciudadanos y en un Estado al servicio de todos, en particular de los más desfavorecidos.” Se comprometieron al diseño de políticas públicas para erradicar la pobreza, impulsar el acceso de la población a un empleo digno y reducir las brechas de acceso a los servicios sociales—particularmente en salud y educación.

Asociado a este tema, emitieron un comunicado especial sobre la migración en Iberoamérica—tema que había suscitado fuertes enfrentamientos entre América Latina, España y la Unión Europea particularmente por la Directiva Retorno. Primero, los firmantes manifestaron la meta de crear las condiciones para que la migración sea una opción

y no una necesidad. Segundo, rechazaron la criminalización de la migración y su vinculación con la delincuencia organizada transnacional, independientemente del estatus migratorio de la persona. Tercero, acordaron el establecimiento de una gestión ordenada de los flujos migratorios para asegurar el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes enfocado en el combate al racismo, la discriminación, la xenofobia y otras formas de intolerancia. Finalmente, reconocieron la importancia del aporte económico, social y cultural de las personas migrantes al desarrollo de sus sociedades de origen y destino.

**Derechos de los grupos en condiciones de vulnerabilidad.** Los firmantes de la Declaración de Asunción reafirmaron su compromiso de “integrar plenamente a la sociedad a los grupos y sectores en situación de exclusión y vulnerabilidad, mediante la creación de condiciones y estímulos para facilitar su acceso a la función pública, al empleo digno y de calidad, así como a los servicios públicos y al bienestar” (punto 19). Acordaron la igualdad de oportunidades, la protección de los derechos fundamentales y la no discriminación de mujeres, jóvenes, personas con orientaciones sexuales diversas y personas con discapacidad.

Igualmente, reafirmaron el respeto a la identidad de los pueblos indígenas originarios, afro-descendientes y otros grupos de diversa procedencia étnica o cultural. En relación con los pueblos afro-descendientes, emitieron un comunicado especial sobre la importancia del año internacional de los afro-descendientes. En relación con los pueblos indígenas, emitieron un comunicado especial sobre la hoja de coca y la defendieron como una manifestación cultural que debe ser respetada. También emitieron un comunicado especial sobre la declaración de 2013 como el año internacional de la quinua, donde establecieron que este cultivo—que ha sido mantenido, controlado y protegido por los pueblos indígenas andinos—desempeña una función en la consecución de la seguridad alimentaria y nutricional y en la erradicación de la pobreza debido a su alto valor nutritivo.

### **Balance: alcances y limitaciones de la XXI Cumbre**

La Diplomacia de Cumbres se relaciona directamente con la búsqueda de una nueva manera de hacer política internacional en la era de las comu-

nicaciones y la globalización. Es un espacio en el cual el liderazgo es asumido directamente por los Jefes de Estado por lo que se diferencia de las relaciones de carácter parlamentario que tradicionalmente asumieron los Estados para concordar acuerdos. En cambio, es una manera más informal de interacción, una forma ad hoc de multilateralismo. Es un escenario privilegiado por el nivel de quienes participan, por su focalización temática, porque crean y definen la agenda subregional y porque tienen gran capacidad para abordar temas emergentes<sup>17</sup>.

La primera limitación de la Cumbre de Asunción, y la que ha sido recalçada en escenarios políticos, académicos y mediáticos, fue el absentismo de los y las Jefes de Estado. Este fue mayor que en cualquier otra Cumbre Iberoamericana. No se presentaron 11 de los 21 Jefes de Estado: Cristina Fernández (Argentina), Dilma Rousseff (Brasil), Juan Manuel Santos (Colombia), Laura Chinchilla (Costa Rica), Raúl Castro (Cuba), Mauricio Funes (El Salvador), Porfirio Lobo (Honduras), Daniel Ortega (Nicaragua), Leonel Fernández (República Dominicana), Hugo Chávez (Venezuela) y José Mujica (Uruguay). Cabe destacar que en la Cumbre de la Habana también hubo un número significativo de ausencias.

Carlos Malamud menciona dos preocupaciones en relación con lo sucedido. Primero, se pregunta qué dicen estas ausencias con respecto a la situación actual de MERCOSUR dado que 3 de los 4 mandatarios de este mecanismo no se presentaron en el evento organizado por el 4 país miembro. Se pregunta si esto es evidencia de las tensiones entre Argentina y Brasil, por un lado, y entre Uruguay y Paraguay, por otro lado. Segundo, manifiesta que las ausencias no son una cifra, sino un síntoma; que más allá de la cantidad, esto podría reflejar problemas en la calidad de estos encuentros debido a que se está traicionando uno de los objetivos centrales de las Cumbres: el contacto personal y directo entre mandatarios<sup>18</sup>.

Una segunda limitación, indirectamente relacionada con la anterior, hace referencia a cuál es el espacio que deben ocupar las Cumbres Iberoamericanas, un espacio que sea complementario a las demás Cumbres en las que participan los países latinoamericanos. Se debe definir con claridad su utilidad e interés para los participantes<sup>19</sup>. Esta

- 
- 17 Rojas Aravena, Francisco. “Las Cumbres Iberoamericanas y los retos de la Diplomacia de Cumbres.” En: Del Arenal, Celestino. Coord. *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*. Madrid, España, Fundación Carolina/Siglo XXI, 2005, pp. 49-50.
- 18 Malamud, Carlos. “La Cumbre de Asunción y el futuro de las Cumbres Iberoamericanas.” En: ARI 157/2011. Madrid, España, Real Instituto Elcano, 25 de noviembre de 2011, pp. 2-3. Disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/42c3a00049311d57a721b79437ec6e7e/ARI157-2011\\_Malamud\\_cumbre\\_iberamericana\\_Asuncion.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=42c3a00049311d57a721b79437ec6e7e](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/42c3a00049311d57a721b79437ec6e7e/ARI157-2011_Malamud_cumbre_iberamericana_Asuncion.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=42c3a00049311d57a721b79437ec6e7e)
- 19 Del Arenal, Celestino. “Las Cumbres Iberoamericanas ante el futuro.” En: Del Arenal, Celestino. Coord. *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*. Madrid, España, Fundación Carolina/Siglo XXI, 2005, p. 241.

definición es importante a la luz de esta Cumbre dado que si los mandatarios no encuentran el valor agregado de estos encuentros iberoamericanos, la propensión al absentismo tenderá a aumentar. Ante esta situación, Carlos Malamud sugiere que los encuentros pasen a ser bienales y que se promueva una mayor coordinación entre las Cumbres Iberoamericanas y las Euro-latinoamericanas.<sup>20</sup> Esto último podría tener el valor agregado de que las discusiones de América Latina con España y Portugal sirvan de puerta de entrada para discusiones más efectivas con el resto de Europa.

Una tercera limitación, no ajena a las demás Cumbres, es resultado de la fragmentación de América Latina y de las divergencias entre los mandatarios. Específicamente en esta Cumbre, la tensión se reflejó en que el presidente ecuatoriano, Rafael Correa, se ausentó durante las palabras de la representante del Banco Mundial, Pamela Cox. Esto, para Malamud, sienta un mal precedente en relación con el ambiente de respeto y la búsqueda de consensos que debe caracterizar a estos procesos. El problema de fondo es que ante la dificultad de llegar a conclusiones comunes, las declaraciones del encuentro terminan abordando tópicos muy generales, devaluando el valor del documento final<sup>21</sup>.

En relación con los alcances, uno de los principales está relacionado con el tema de la cooperación, el cual ha sido clave a lo largo de todas las Cumbres Iberoamericanas<sup>22</sup>. Los Programas de Cooperación Iberoamericana son de tipo intergubernamental. Parte del éxito de estos, según la Estrategia de Cooperación Iberoamericana, es que no interfieren en la soberanía de cada país para elegir el modelo de desarrollo, sistema de gobierno y lineamientos de su economía. Otra ventaja es que los países actúan de forma horizontal a la hora de tomar decisiones y de orientar los programas. Todos los países aportan según su capacidad.<sup>23</sup>

Específicamente en esta Cumbre, se aprobó la puesta en marcha del Programa Iberoamericano de Propiedad Industrial y Promoción del Desarrollo, del Programa Iberoamericano sobre la Situación de los Adultos Mayores y del Programa Iberoamericano de Fronteras. Asimismo, se encomendó a la SEGIB que continúe impulsando el fortalecimiento del Programa Iberoamericano de Innovación.

Otro aspecto importante fue que, pese a que el tema central de la reunión era la transformación del Estado y la búsqueda del desarrollo, la crisis en Estados Unidos y Europa pasó a ocupar un papel central en los debates. La coyuntura económica favorable en América Latina relativa a la de Europa conlleva una ventana de oportunidad para que las relaciones Iberoamericanas se desarrollen en un plano de mayor igualdad. De ahí que el segundo alcance de la Cumbre esté relacionado precisamente con la oportunidad de dar un salto cualitativo en estas relaciones.

### **Futuros escenarios iberoamericanos: Hacia un verdadero liderazgo compartido**

España ha sido históricamente el principal motor de las Cumbres Iberoamericanas, pero su liderazgo ha sufrido varias transformaciones a lo largo de los 21 años de encuentros. Aquí nos basamos en la periodización de Celestino del Arenal<sup>24</sup>. Según este autor, entre 1991-1992, España ejerció un liderazgo ejemplificador. Aquí trataba de influir en la acción de los países latinoamericanos de forma indirecta. Seguidamente, los años de 1993-1996 fueron la época del liderazgo declinante. Según Arenal, este período se caracterizó por la crisis económica de España post 1992, los problemas internos de los gobiernos socialistas y la creciente inserción de España en la Unión Europea con las consecuentes tensiones entre el europeísmo y el iberoamericanidad.

Con el ascenso de José María Aznar a la cabeza del gobierno español y su alineación con la política exterior de Estados Unidos se inicia la etapa que Celestino del Arenal considera de liderazgo hegemónico. Entre 1996-2004, las Cumbres Iberoamericanas sirvieron de espacio para que el gobierno español abordara sus intereses políticos inmediatos. Será hasta la elección de José Luis Rodríguez Zapatero cuando se inicia la etapa del liderazgo compartido. Este mandatario representó un giro en la política exterior española al abandonar su alineamiento incondicional con la administración Bush, dar mayor prioridad a su relación con la UE, su mayor atención en los aspectos sociales y su apuesta por el multilateralismo. La creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en 2005, así como el rol de Enrique Iglesias, representó un salto cualitativo en esta nueva etapa de liderazgo.

20 Malamud, "La Cumbre de Asunción," op. cit., pp. 6-7.

21 *Ibíd.*, p. 6.

22 Solís, Luis Guillermo. "La Comunidad Iberoamericana en el sistema internacional: límites, potencialidades, perspectivas." En: Del Arenal, Celestino y Sanahuja, José Antonio. *Coords. América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*. Madrid, España, Fundación Carolina/ Siglo XXI, 2010, p. 539.

23 SEGIB. *Estrategia de la Cooperación Iberoamericana 2011*, pp. 2-3. Disponible en: <http://segib.org/cumbres/files/2011/03/Estrategia-de-la-Cooperacion-Iberoamericana-2011-ESP.pdf>

24 Del Arenal, Celestino. "Las Cumbres Iberoamericanas. El nuevo escenario global y la conmemoración de los bicentenarios." En: Del Arenal, Celestino y Sanahuja, José Antonio. *Coords. América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*. Madrid, España, Fundación Carolina/ Siglo XXI, 2010, pp. 563-570 y 586-589.

Durante este período, la opinión pública ha sido favorable para consolidar las relaciones iberoamericanas. Por ejemplo, en 2010 un 64% de los latinoamericanos manifestaron tener una opinión positiva de España y un 63% una opinión positiva de la Unión Europea. Asimismo, un 66% de los latinoamericanos consideraron que su país tiene una buena relación con España. Esto facilita el acercamiento entre ambas regiones<sup>25</sup>.

La coyuntura geo-estratégica actual—específicamente el ascenso de Brasil como potencia regional global—también representa una oportunidad para profundizar las relaciones. La estrategia de Brasil consiste en proyectarse a través de iniciativas como UNASUR y CALC/CELAC y no a través del fortalecimiento de Cumbres extra-regionales en las cuales debe compartir el liderazgo. Brasil cataloga a España más como un competidor que como un Estado con quien cooperar en las Cumbres Iberoamericanas. No obstante, la reticencia de los demás países para aceptar el liderazgo brasileño—según Arenal—podría impulsarlos hacia el fortalecimiento del multilateralismo iberoamericano<sup>26</sup>.

Finalmente, la crisis que atraviesan actualmente los países desarrollados, paralelo al dinamismo económico que han demostrado los países latinoamericanos, representa una oportunidad para consolidar verdaderamente el liderazgo compartido. Desde una perspectiva económica, Javier Santiso establece que las empresas multi-latinas están adquiriendo un papel cada vez más importante. Afirma que entre las 2000 mayores empresas del mundo, 75 son latinoamericanas y que estas miran hacia Europa no con miedo de ser adquiridas, sino más bien como potenciales compradoras. Como ejemplos de ello, mencionó la compra de Bimbo España por parte de Bimbo México en octubre de 2011 y el aumento en un 10% de la participación de la petrolera Pemex en la petrolera española Repsol. Según Santiso, España puede nuevamente constituirse en puente entre Europa y América Latina al constituirse en la puerta de entrada de las multilatinas y podría ser el lugar

donde dichas empresas establezcan sus sedes corporativas en ese hemisferio<sup>27</sup>.

Esta nueva dinámica en el ámbito económico puede traducirse—en lo político—en el fortalecimiento de la capacidad de negociación de los países latinoamericanos en los procesos de Cumbres Iberoamericanas. La adopción de acuerdos en un marco de mayor igualdad es un factor necesario en la consolidación de un verdadero liderazgo compartido.

Pese a los distintos niveles de participación de los y las Jefes de Estado en las diversas Cumbres Iberoamericanas, estas se han consolidado. Veintiún Cumbres consecutivas han generado importantes acuerdos y se han tomado decisiones que han consolidado bienes públicos globales esenciales en las más diversas materias desde la estabilidad política y la consolidación democrática hasta facilitar el cobro de pensiones de personas que han vivido en diferentes países. La cooperación internacional—y hoy la Cooperación Sur-Sur—han encontrado un espacio privilegiado de concertación en el trabajo persistente, regular y constante de los representantes y puntos focales nacionales y las decisiones que sobre esto han adoptado los y las Jefes de Estado.

De las Cumbres se decantan decisiones cualitativas que aportan a valores universales como son los Derechos Humanos, la solidaridad, el respeto al derecho internacional, la democracia y la paz. Las decisiones refuerzan una tendencia y una perspectiva con sello birregional en el sistema internacional. Cada Cumbre tiene un efecto multiplicador en relación con sus actividades paralelas: las reuniones de organismos internacionales; los trabajos que se presentan en ellas; y los espacios para la participación de las organizaciones de la sociedad civil, de empresarios y organizaciones del tercer sector (ONGs), entre otros.

En breve, las Cumbres Iberoamericanas contribuyen al multilateralismo cooperativo y de carácter activo. Ello a su vez favorece la gobernanza global y regional. Le otorga legitimidad—no sólo legalidad—a las decisiones.

25 Corporación Latinobarómetro. América Latina mira al mundo 2010. La globalización y las relaciones con otros países del mundo. Santiago, Chile, CL, junio 2010. Disponible en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

26 Del Arenal, "Las Cumbres Iberoamericanas. El nuevo escenario global," op. cit., pp. 584-585.

27 Santiso, Javier. "La Cumbre del 2012: Una oportunidad única." En: *Infolatam*, 30 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.infolatam.com/2011/10/30/la-cumbre-del-2012-una-oportunidad-unica/>



FLACSO Secretaría General  
Tel. 506+2253-0082 / Fax. 506+2234-6696  
Apdo. Postal 5429-1000 San José, Costa Rica  
[flacsosg@flacso.org](mailto:flacsosg@flacso.org)

[www.flacso.org](http://www.flacso.org)

