

Iberoamérica y el nuevo regionalismo



Adrián Bonilla Soria
Stella Sáenz Breckenridge
María Fernanda Morales Camacho
Editores



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria Geral
Ibero-Americana



FLACSO
Secretaría General



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



cooperación
española

TOMO II

Iberoamérica y el nuevo regionalismo

**Adrián Bonilla Soria
Stella Sáenz Breckenridge
María Fernanda Morales Camacho
Editores**



FLACSO Secretaría General
Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

Editores

Adrián Bonilla Soria
Stella Sáenz Breckenridge
María Fernanda Morales Camacho

337.1

I-121b Iberoamérica: y el nuevo regionalismo / Adrián Bonilla Soria,
Edit. ; Stella Sáenz B., Edit. ; María Fernanda Morales,
Edit. – 1ª. ed. – San José,
C.R. : FLACSO, 2015.
219 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-289-1 Tomo 2
1. Iberoamérica - Regionalismo. 2. Iberoamérica – In-
tegración económica. 3. Iberoamérica – Condiciones
económicas. I. Título.

Impreso en San José, Costa Rica por PDigital S.A.
impresion@pdigitalcr.com

Enero, 2016

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores(as) y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de FLACSO, ni de la SEGIB y de las instituciones a las cuales se encuentren vinculados.

Tomo II
Iberoamérica y el nuevo regionalismo
ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Rebeca Grynszpan.....7

PRÓLOGO

María Salvadora Ortiz11

INTRODUCCIÓN

Stella Sáenz Breckenridge y María Fernanda Morales Camacho15

I. ANÁLISIS REGIONALES

Iberoamérica: una visión estadounidense

Bruce Bagley21

Sobre lo iberoamericano

Juan Gabriel Tokatlián.....27

El espacio iberoamericano en el orden global

Anna Ayuso.....35

II. LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA Y LOS PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN

¿Un puzzle incompleto?

La identidad estratégica de la Comunidad Iberoamericana a la luz de otras iniciativas en el espacio Atlántico: una perspectiva europea

Sussane Gratius61

O Mercosul na comunidade ibero-americana

Pedro Dallari87

Los procesos de Regionalización en América Latina:

Retos y Oportunidades de la Comunidad Iberoamericana:

Perspectiva desde la CAN

Francisco Carrión.....101

Los procesos de regionalización en América Latina: Retos y oportunidades de la Comunidad Iberoamericana. Perspectiva UNASUR <i>Elsa Llenderrozas</i>	123
---	-----

Perspectiva SICA <i>Bruno Stagno</i>	143
---	-----

La perspectiva de la CARICOM sobre el espacio iberoamericano <i>Antonio Romero</i>	149
---	-----

Perspectiva Sistema Interamericano <i>Kevin Casas</i>	167
--	-----

Intersecciones y diferencias entre la CELAC y el espacio iberoamericano <i>Adrián Bonilla</i>	175
--	-----

REFLEXIONES FINALES

Balance de la relación América Latina y la Comunidad Iberoamericana: un desafío, una potencialidad y una oportunidad <i>Camilo López</i>	187
---	-----

El rol de la SEGIB en los nuevos contextos históricos y geopolíticos: razones y pistas para una renovación <i>Gerardo Caetano</i>	193
--	-----

ANEXO

• Resolución sobre la Renovación de la Conferencia Iberoamericana.....	211
--	-----

RELACIÓN DE AUTORES	215
---------------------------	-----

PRESENTACIÓN

*Rebeca Grynspan*¹

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) emprendió desde hace varios años un proceso de reflexión en torno al Espacio Iberoamericano y la institucionalidad de la Comunidad Iberoamericana, a fin de adecuar su visión, objetivos y quehacer a los profundos cambios registrados en las últimas décadas en el entorno global y regional.

Este proceso de reflexión se encuentra a tono con el mandato de renovación del Espacio Iberoamericano que dio inicio en la XII Cumbre Iberoamericana de Cádiz y fue plasmado en la Declaración de Veracruz, emanada de la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Es un proceso que se ha nutrido del trabajo y la experiencia de decenas de académicos, diplomáticos, políticos y técnicos de América Latina y de Europa, en un diálogo crítico y constructivo que incluyó, entre otros hitos, la elaboración del Informe de la Comisión Lagos, presidida por el ex Presidente de Chile, Ricardo Lagos, con la participación de Patricia Espinosa, ex Secretaria de Relaciones Exteriores de México, y Enrique Iglesias, entonces Secretario General Iberoamericano.

Aspiramos a que este proceso de reflexión se convierta en un ejercicio continuo de la organización, necesario para asegurar su pertinencia y relevancia en un contexto regional dinámico. Asimismo, es nuestro interés impulsar un diálogo amplio, intergeneracional e interinstitucional, que involucre no solo a nuestros interlocutores gubernamentales, sino también a nuestros socios y aliados en otros organismos internacionales, en centros de educación e investigación, en organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) ocupa un lugar especial en esa red. En el marco del actual proceso de renovación del Espacio Iberoamericano, la SEGIB ha organizado conjuntamente con FLACSO una serie de encuentros y reuniones a fin de discutir sobre las transformaciones que han ocurrido en el mundo, en Europa y en América Latina; sobre la naturaleza particular de la Comunidad Iberoame-

¹ Secretaria General Iberoamericana.

ricana, y sobre las posibilidades de incrementar la cooperación técnica, social, cultural, científica y académica entre las naciones que integran nuestra comunidad.

Las intervenciones que se presentan a continuación ofrecen un riguroso análisis sobre los múltiples, a veces contradictorios y siempre fluctuantes procesos de integración regional que tienen lugar a ambos lados del Atlántico. Los autores y autoras examinan en sus intervenciones la diversidad de estas iniciativas, situándolas en el contexto histórico de su lanzamiento, examinando sus objetivos iniciales, sus avances, sus desafíos, y poniendo especial énfasis en las posibles implicaciones que cada una de ellas pueda tener para el futuro del Espacio Iberoamericano.

Como comprobarán los lectores, el balance general que se desprende de las intervenciones es el de una creciente complejidad en la integración regional e intra-regional. Esto demanda un esfuerzo de todos por buscar las complementariedades. La Conferencia Iberoamericana y su Secretaría deben sumar y no restar, complementar y no competir, deben dedicarse a aquello que nos une y no a aquello que nos divide, y deben buscar las sinergias y potenciar los esfuerzos mutuos por contribuir al desarrollo de la región y mantenerla como una zona de paz, en que los diferendos se resuelvan dentro de la institucionalidad multilateral.

Según el mandato que hemos recibido, la SEGIB concentrará sus esfuerzos en tres áreas estratégicas de cooperación: la cultura, el conocimiento y la cohesión social. Cada una ellas cuenta ya con un largo historial de cooperación entre los países iberoamericanos, de modo que el desafío supone, entre otras cosas, concentrar esfuerzos, optimizar recursos y visibilizar mejor los frutos de este empeño. Intensificar los intercambios culturales, científicos, económicos y educativos a todos los niveles, propiciar la discusión y el intercambio sobre políticas públicas en estas materias, y fortalecer las relaciones de colaboración con otras instancias de cooperación e integración regional, son algunas de las rutas que nos hemos trazado para alcanzar esos objetivos. La SEGIB y demás instituciones del Sistema Iberoamericano están para sumar esfuerzos en estos campos con todas aquellas instancias y organizaciones que también los realizan, en beneficio de la población de Iberoamérica.

Comparto la visión optimista sobre el potencial para consolidar y fortalecer el Espacio Iberoamericano, y expreso mi compromiso con una SEGIB reflexiva y propositiva, capaz de pensar críticamente sobre el entorno en que opera y sobre su rol en del escenario internacional.

PRÓLOGO

*María Salvadora Ortiz*⁴

En décadas recientes, Iberoamérica –entendida aquí como los países integrantes de la Conferencia Iberoamericana— experimentó cambios que, por su carácter, alcances y profundidad, semejan más a una mutación. Estos cambios tocan todos los campos de la vida social: en lo económico, venimos de una década muy favorable para un número importante de las economías latinoamericanas, que ahora ha tocado su fin, amén de la la severa crisis que golpeó a dos de las tres economías ibéricas miembros de la Conferencia. Naturalmente, esto tuvo profundas repercusiones en el campo social –millones de personas salieron en América Latina de la línea de pobreza y se incorporaron a frágiles clases medias, dependientes en buena medida de los programas estatales de combate a la pobreza, sin embargo capaces de articular crecientes demandas ciudadanas ante los Estados-. En lo político, los cambios son igualmente relevantes, con la consolidación de dos bloques ideológicos bastante perfilados en América Latina y, en no pocos países a los dos lados del Atlántico, con una acentuada crisis del sistema partidos anteriormente vigente. En cualquier caso, está claro que “el Estado está de regreso”, como lo señalan enfáticamente algunos autores de los artículos que aquí se recogen.

A las iniciativas ya existentes de articulación regional o subregional, se sumaron otras, entre las cuales la más señalada es la CELAC, que por primera vez agrupa en un foro a todas las naciones de América Latina y el Caribe. Hay iniciativas como la Alianza del Pacífico con un carácter eminentemente comercial y vocación trans-regional, y otras como UNASUR, de talante político y alcance subregional. A una escala más amplia, la iniciativa estadounidense de negociar tratados comerciales y acuerdos de inversión en gran escala con algunas naciones de la región Asia Pacífico y con la Unión Europea, trastoca el de por sí complejo escenario comercial que se avizoraba apenas unos años antes. Al otro lado del Atlántico, la Unión Europea se ha visto confrontada a severas tensiones

⁴ Directora de la División de Relaciones Externas, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

como consecuencia de la crisis de la deuda griega, mientras que la reciente oleada de refugiados procedentes del Cercano Oriente también plantea importantes desafíos internos y externos.

Acudir a la imagen de un rompecabezas parece inevitable, siempre y cuando aceptemos que se trata de un rompecabezas en permanente transformación, lo que dificulta aún más desentrañar su figura definitiva. ¿O será más bien que suponer eso, que algún día habrá algo como “una figura definitiva”, es más bien una pura ilusión?

La profundidad y el alcance de estos cambios –que aquí apenas nos contentamos con insinuar—implican renovados retos para todos los agentes y actores involucrados. De un lado, los gobiernos y Estados nacionales deben buscar las mejores formas de inserción en esta realidad cambiante -“líquida”, como la caracteriza perspicazmente Zygmunt Bauman- con miras a sacar el máximo provecho de sus potencialidades y ventajas. Lo mismo es aplicable a las empresas y otros agentes económicos. De otra parte, las organizaciones supranacionales deben esforzarse para entender lo que ocurre y encontrar su sitio, su nicho, su riesgo de perder pertinencia, relevancia y credibilidad y relegarse a un papel decorativo, antesala de la extinción.

Desde el año 2014, la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB, desarrolla conjuntamente con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, el proyecto “La renovación de la Cooperación Iberoamericana”. Echando mano al liderazgo y experiencia de FLACSO, el proyecto se orienta a suministrar insumos de cara al proceso de renovación de la Cumbre Iberoamericana, incluyendo el Sistema Iberoamericano del que forman parte la SEGIB misma, junto con la COMJIB, OIJ, OEI y la OISS. Como parte del proyecto, se han realizado reuniones convocando a especialistas latinoamericanos y europeos en ciencias políticas, economía, historia y relaciones internacionales, entre otras disciplinas.

El volumen que aquí se ofrece recoge las discusiones de un seminario celebrado en Montevideo, Uruguay, a mediados del mes de marzo de 2015. Bajo el título “Los retos de la comunidad iberoamericana en el contexto internacional”, se orientó a discutir sobre la naturaleza, alcances y posibilidades de fortalecimiento del espacio iberoamericano en sus distintas facetas: como alianza política, como espacio económico y comercial,

como identidad cultural, como plataforma de cooperación, entre otras perspectivas.

En la primera parte del volumen, que titulamos “Análisis regionales”, tres especialistas ensayan miradas sobre lo iberoamericano desde diversas perspectivas regionales o subregionales: Bruce Bagley lo hace desde los Estados Unidos –que por su peso específico y su situación geográfica bien puede considerarse una “región” – para señalar la escasa relevancia de lo iberoamericano dentro de ese ámbito; Juan Gabriel Tokatlian advierte las dificultades de desplegar una mirada desde América del Sur, dada la compleja heterogeneidad de la región, y pone de relieve asimismo algunas de las contradicciones inherentes a “lo iberoamericano”. Por su parte, Ana Ayusso indaga sobre las posibilidades de encaje de lo iberoamericano en el gran tejido mundial.

La segunda sección, titulada “La comunidad iberoamericana y los procesos de regionalización: retos y oportunidades de la comunidad iberoamericana”, comprende los aportes de Adrián Bonilla, Susanne Gratius, Elsa Llenderrosas, Pedro Dallari, Kevin Casas, Francisco Carrión, Bruno Stagno y Antonio Romero Gómez. Bonilla explora el universo de relaciones posibles entre la CELAC y la institucionalidad iberoamericana; Gratius reflexiona sobre las oportunidades de rearticulación del espacio transatlántico, incluyendo a los Estados Unidos y a la Unión Europea en su conjunto, y poniendo de relieve cuál podría ser el rol de lo iberoamericano en ese contexto. Por su lado, Llenderrosas aborda el marco de las relaciones entre la UNASUR y el espacio iberoamericano y Dallari hace otro tanto desde la perspectiva del MERCOSUR. Desde la OEA, Kevin Casas desarrolla algunos paralelismos entre los retos que enfrentan el sistema interamericano y la comunidad iberoamericana y Francisco Carrión y Bruno Stagno lo hacen desde la perspectiva de la Comunidad Andina de Naciones y desde el Sistema de Integración Centroamericana, SICA, respectivamente. Para concluir esta sección, Antonio Romero Gómez revisa someramente la historia de CARICOM y apunta algunas de las dificultades del caribe insular y angloparlante para profundizar sus relaciones con las naciones latinoamericanas. Finaliza el volumen con una sección de Reflexiones Finales en donde Camilo López y Gerardo Caetano ofrecen perspectivas sintéticas de los desafíos y oportunidades que tiene ante sí la comunidad iberoamericana.

Tratándose de tan nutrido grupo de autores y autoras, sería de extrañar que las perspectivas, balances y propuestas no resultaran divergentes. Lo son. En conjunto, sin embargo, ofrecen una perspectiva amplia y plural no solamente sobre el momento actual del espacio iberoamericano, sobre su lugar y su inserción en el mundo de inicios del siglo XXI, sino también sobre sus posibilidades de desarrollo y fortalecimiento. Adicionalmente, nos ofrece también un muestrario de diferentes formas de abordaje y perspectivas teóricas desde las cuales los iberoamericanos estamos pensando esta comunidad singular, nacida de la historia y en permanente proceso de transformación.

INTRODUCCIÓN

IBEROAMÉRICA

EN UN SISTEMA INTERNACIONAL COMPLEJO: RETROSPECTIVA Y NUEVOS RETOS

*Stella Sáenz Breckenridge*²
*María Fernanda Morales C.*³

La publicación que se presenta a continuación “Iberoamérica y el nuevo regionalismo”, tiene como propósito reflexionar a partir de las perspectivas futuras de la Comunidad Iberoamericana, desde de un abordaje regional, tomando como referencia, socios estratégicos; así como las diversas iniciativas y sistemas de integración vigentes en el espacio Iberoamericano. Dichas reflexiones radican en el interés institucional por identificar aquellos elementos que representan potencialidades y retos para Iberoamérica en su afán de mantenerse vigente en un contexto caracterizado por la proliferación de instancias regionales y acuerdos bilaterales, estructurando un escenario extremadamente heterogéneo que no tiene políticas y estrategias únicas, sino que son múltiples.

Los insumos que componen este libro fueron presentados en el Seminario Internacional “Los retos de la Comunidad Iberoamericana en el contexto internacional” realizado en la ciudad de Montevideo, Uruguay en el año 2015, el cual reunió a reconocidas personalidades académicas y políticas de los países de Iberoamérica, en donde se discutieron los posibles desafíos e interacciones de Iberoamérica frente a los Estados Unidos, la Unión Europea, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Sistema Interamericano, la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); aunado a un serio intercambio de impresiones sobre la identidad y el quehacer las instancias que conforman el Sistema Iberoamericano.

2 Coordinadora Regional de Cooperación Internacional, FLACSO SG.

3 Investigadora de FLACSO SG.

De esta manera, el presente tomo se estructura en dos secciones: la primera, que comprende los análisis regionales y una segunda parte sobre las interacciones de la Comunidad Iberoamericana y los procesos de regionalización en América Latina. Así, la sección regional inicia con un análisis de Bruce Bagley, profesor de la Universidad de Florida, sobre la perspectiva estadounidense, en la que señala que la Comunidad Iberoamericana no es una prioridad para Washington en la medida que la agenda de los Estados Unidos está enfocada en asuntos de política interna y seguridad nacional, fundamentalmente, la lucha contra el terrorismo. No obstante, señala las potencialidades de lo iberoamericano en este país desde el poder blando; siempre que se pueda proyectar culturalmente, aprovechando la “vasta minoría” que constituyen los hispano-parlantes en esta nación de Norteamérica. En este sentido, el Profesor Juan Gabriel Tokatlíán, de la Universidad Torcuato Di Tella, analiza la naturaleza y el significado de “lo iberoamericano” a partir de una reflexión del sistema de cumbres, parte central del quehacer de la Comunidad, afirmando que la diversidad temática de estos mecanismos ha impedido avances en la implementación de normativas y compromisos efectivos por parte de sus miembros; por lo que, por el momento, el objetivo estratégico de la Comunidad será evitar su fragmentación y debilitamiento.

Por su parte, Anna Ayuso, investigadora senior de CIDOB, expone el papel del espacio iberoamericano en el orden global, haciendo un repaso por el pasado y el presente de Iberoamérica para luego evaluar el posicionamiento de este espacio en un multilateralismo que califica como de “múltiples capas” y de “geometría variable”. Lo que lleva a plantear al espacio iberoamericano como un vehículo de “conexión – bi-regional” entre América y Europa. En esta misma línea, Sussane Gratiús, profesora de la Universidad Autónoma de Madrid, en el apartado sobre los procesos de regionalización, ofrece una perspectiva “desde Europa” sobre la identidad estratégica de la Comunidad Iberoamericana, partiendo del supuesto que los diferentes espacios regionales entre el continente europeo y América estructuran un nuevo “Triángulo Atlántico”. Asimismo, explora las ventajas comparativas y las propias limitaciones de la Comunidad Iberoamericana.

En el caso de Suramérica, se ofrecen tres perspectivas desde los mecanismos de integración más consolidados: UNASUR, MERCOSUR y CAN. Respecto a MERCOSUR, Pedro Dallari, Profesor de la Universidad de

São Paulo, realiza una revisión sobre el estado actual de este mecanismo regional y cómo se ha integrado en el espacio iberoamericano para, posteriormente, reflexionar sobre algunas iniciativas realizadas por la Universidad de São Paulo en la valorización de las actividades académicas entre América Latina e Iberoamérica. Seguidamente, Francisco Carrión, Profesor de FLACSO Ecuador, evalúa la posición de CAN al respecto, exponiendo las realidades divergentes que enfrentan ambos procesos, sus problemas para configurar una identidad y las posibilidades de que puedan constituirse como iniciativas recíprocas. En cuanto a UNASUR, Elsa Llenderrozas, profesora de la Universidad de Buenos Aires expone la existencia de una disociación de los intereses económicos dentro de cada iniciativa y entre ellas; cuestionándose si la agenda política puede solventar tal vacío.

Con respecto a Centroamérica, Bruno Stagno, Director Ejecutivo para la Defensa de la organización *Human Rights Watch*, describe las características del SICA, enfatizando que la Comunidad Iberoamericana no representa una prioridad estratégica para este bloque en la medida que para los países Centroamericanos su relación más cercana es con España de la cual los beneficios han sido asimétricos; sin embargo, continúan participando ya que reconocen que, como estados pequeños, es de suma importancia compartir espacios de diálogo con países más grandes. También, destaca las potencialidades de la SEGB en el aspecto cultural, específicamente, en la promoción de la libertad de prensa.

A continuación, el profesor Antonio Romero, de la Universidad de La Habana, ofrece la perspectiva de la CARICOM, partiendo desde una panorámica de los países que componen este bloque para luego reflexionar sobre las relaciones entre este organismo de integración caribeño y los países latinoamericanos para, finalmente, abordar las oportunidades de fortalecimiento y ampliación de las relaciones entre CARICOM y la Comunidad Iberoamericana.

Para el caso interamericano, Kevin Casas, Secretario de Asuntos Políticos de la OEA, ofrece la perspectiva desde este sistema, enfatizando en la prevalencia e importancia estratégica de la OEA y, a su vez, la necesidad de renovar su funcionamiento para garantizar su protagonismo. Posteriormente, el Secretario General de la FLACSO, Adrián Bonilla, realiza algunas reflexiones sobre CELAC y lo iberoamericano; fundamentalmente,

las posibilidades de complementación entre ambos mecanismos. En la sección de reflexiones finales, Camilo López, Profesor de la Universidad de la República (Uruguay) y Gerardo Caetano, Presidente del Consejo Superior de FLACSO; analizan los desafíos, potencialidades y propuestas para una posible renovación que consolide la presencia de lo iberoamericano en el contexto internacional.

Así, este tomo se propone brindar insumos que contribuyan a un análisis crítico del espacio iberoamericano y su futuro; en la medida que este coexiste con una América Latina caracterizada por múltiples instancias multilaterales, heterogeneidad política, diversidad en las velocidades y modelos de crecimiento, nuevos retos vinculados con el desarrollo social y la gobernanza; así como un panorama en materia de integración comercial caracterizado por la suscripción de mega acuerdos comerciales. Este entorno permite plantearse una serie de cuestionamientos vinculados con: percepciones ¿Cómo las instituciones y los formuladores de políticas públicas perciben a sus contrapartes? y prospectiva ¿Qué tipo de intereses, necesidades o expectativas puede el espacio iberoamericano representar en la segunda década del siglo XXI? Cuestionamientos que se discutieron de manera crítica durante el Seminario y que constituyen sólo los primeros pasos hacia la consolidación de un régimen iberoamericano vigente y protagonista en la realidad latinoamericana y europea; donde la cultura y la educación; tal y como lo señalaron reiteradamente los participantes y la propia SEGIB, debe constituir un eje transversal en la promoción de las democracias y el bienestar en Iberoamérica mediante esquemas novedosos de colaboración, así como desde la Cooperación Sur-Sur y tradicional.

Para finalizar, la Secretaría General de FLACSO agradece el auspicio de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) para la ejecución del Proyecto “La renovación de la cooperación iberoamericana: Políticas para su implementación”; así como el apoyo brindado por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), en la persona de su Secretaria General, la Sra. Rebeca Grynspan; y a la Sra. María Salvadora Ortiz, Directora de Relaciones Externas. Un especial agradecimiento a la Sra. Isabel Álvarez Echandi por su trabajo brindado durante la ejecución de este Proyecto como Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de FLACSO. Asimismo, a los(as) autores(as) que con sus valiosos trabajos contribuyeron a materializar esta publicación.

I. ANÁLISIS REGIONALES

IBEROAMÉRICA: UNA VISIÓN ESTADOUNIDENSE

*Bruce Bagley*⁵

En el presente documento se van a presentar tres de las perspectivas norteamericanas del sistema internacional, es necesarios indicar que no hay una perspectiva norteamericana, hay varias: el realismo, el liberalismo interdependentista y el constructivismo, para plantear ideas acerca de la perspectiva norteamericana y la de la Comunidad Iberoamericana. Se profundizará en el tema de la unipolaridad, la heteropolaridad, enfatizando el aspecto militar debido a que desde la perspectiva norteamericana, la seguridad es la prioridad en el mundo actual.

Como fue mencionado por el Presidente Obama recientemente, forjar una gran alianza contra el extremismo religioso islámico con Estados Unidos como líder sería lo ideal. Siguiendo este sentido de pensamiento de los Estados Unidos, se plantea que el mundo continúa siendo unipolar con la Unión Soviética disuelta, Rusia empujando, pero sin restablecerse. Con Europa dividida frente a los temas de seguridad, corresponde a los Estados Unidos enfrentar los grandes desafíos, significando que la primera prioridad de Norteamérica es la seguridad en esta segunda década del Siglo XXI.

El realismo

La comunidad iberoamericana tiene muy poco que ver con las prioridades norteamericanas y hay que reconocerlo, desde la perspectiva “washingtoniana”, desde la perspectiva norteamericana no es relevante a la primer prioridad que enfrentan los Estados Unidos en este momento. Hay varias anotaciones que se pueden hacer alrededor de esto: el supuesto de unipolaridad está muy desafiado en el mundo entero, especialmente en el mundo académico, en el mundo político, no necesariamente en el término de lo que se llama en Estados Unidos superpoder o en Francia, hiperpoder. Sigue prevaleciendo el poder militar como el más importante, la pregunta realmente es, en este mundo actual de la segunda década del siglo XXI ¿Si sirve el poderío militar tan concentrado en los Estados

5 Profesor Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad de Miami.

Unidos? y la respuesta es no. Es precisamente el surgimiento de nuevas formas de conflicto, guerras simétricas, especialmente yihadismo, terrorismo, crimen organizado, narcotráfico y una serie de otros actores no estatales que se encuentran en el sistema internacional, lo que preocupa a los Estados Unidos y requiere que el mismo busque aliados en Europa y en otras partes.

Entonces, la imposición por parte de un poder hegemónico unipolar no es posible, pero sigue siendo la prioridad norteamericana, lo cual marginaliza a la Comunidad Iberoamericana y en esta primera instancia conceptual, no va a ser el meollo o el epicentro del pensamiento estratégico norteamericano, la comunidad iberoamericana. Si se mira el nuevo documento sobre seguridad norteamericana no hay una sola mención de la región, ni va a haber en documentos futuros. Considerándolo desde ese ángulo, entonces, las preguntas son: ¿Qué papel va a jugar Europa? ¿Qué papel va a jugar España? ¿Qué papel pueden jugar los actores europeos en la nueva alianza que piden los Estados Unidos? Especialmente, frente al Estado Islámico pero, por supuesto, frente a la situación de Crimea, Ucrania del Este. Y ahí hay posibles divisiones importantes: ¿Quiénes en Europa quieren meterse de nuevo? Siguiendo el experimento de Aznar que no produjo tantos frutos, en este sentido ni España va a aparecer como unos de los grandes aliados de la nueva alianza que busca forjar los Estados Unidos.

Desde la perspectiva norteamericana en lo militar, en el siglo XXI, los Estados Unidos sigue, predominantemente pensando en un mundo unipolar, donde los Estados Unidos tiene que ejercer liderazgo frente a Europa, frente al mundo entero; precisamente para asegurar un sistema internacional libre de terrorismo, libre, si es posible, de yihadismo.

El Liberalismo

En un segundo marco conceptual, en el marco liberal o interdependen-tista, obviamente hay discusiones en los Estados Unidos alrededor de estos temas, bajo este marco en Estados Unidos hay un reconocimiento creciente que el mundo no es unipolar, simplemente no es unipolar. En Estados Unidos se habla de multipolaridad, enfocado en varios centros de crecimiento capitalista en el mundo. Europa, por supuesto, es importantísimo, también es importante Japón, crece la importancia de China.

Viene a ser más grande, es la economía capitalista más grande del mundo. Hay por lo menos cuatro centros de crecimiento capitalista en el mundo, y ninguno acepta imposiciones por parte de un actor hegemónico del tipo norteamericano.

En ese sentido hay más espacio para una Comunidad Iberoamericana. Se podrían plantear tres elementos centrales. Primero, en el mundo comercial puede llegar a ser muy dudoso que una comunidad iberoamericana pueda llegar a tener la vocería o de la Unión Europea frente al mundo, o de los países de América Latina. Adrián Bonilla planteó muy claramente que hay un momento de experimentación en América Latina en cuanto a distintas organizaciones de integración; distintas formas de integración económica. Sin embargo, ninguna de estas organizaciones llega a tener predominio dentro de la región, ni actúa como el gran líder, la Comunidad Andina está en decadencia, problemas en el MERCOSUR, o TLCAN que se concentra en la relación México, Estados Unidos y Canadá, y nuevos experimentos como la CELAC, la Alianza del Pacífico y, lo que más empuja los Estados Unidos, el TPP; todos estos son, experimentos competitivos que se sobreponen, los cuales tienen un liderazgo que depende en parte de la ideología, en parte de la geografía, pero la Comunidad Iberoamericana no va a tener un papel de liderazgo en estos procesos venideros de integración, semi-exitosos o fracasados. En este sentir, hay que reconocer un espacio limitado en lo comercial en América Latina, como bien fue planteado por María Salvadora Ortiz.

En cuanto a la financiación, algo despacio, pero no es suficiente el tener el dinero que se mueve a través de esta Comunidad para realmente impactar, mucho menos para reemplazar al Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el BID, la CAF, o la ayuda bilateral; en especial la ayuda de toda la Comunidad Europea. Por lo que se puede plantear que se está ante una coyuntura donde la Comunidad Iberoamericana realmente tiene que pensar en establecer con claridad ciertos blancos donde podría tener un impacto, especialmente en América Latina, considerando que presenta algunos de los países más subdesarrollados, más necesitados, donde existe más pobreza, donde las economías no llegan a tener economías de escala. Específicamente los países del Triángulo Norte de Centroamérica: Honduras, El Salvador y Guatemala, que podrían ser, zonas donde podría tener un efecto, no sólo comercial y financiero, sino en

cuanto la ayuda en un esfuerzo iberoamericano. En este contexto, entonces establecer blancos representaría una prioridad que podría multiplicar los esfuerzos de la Comunidad Iberoamericana. En ciertas zonas de esta comunidad más amplia de la que estamos discutiendo.

El Constructivismo

Desde esta perspectiva, el mundo es heteropolar sin duda, posee actores estatales y no estatales. Actores económicos, corporaciones, actores, ONG; pero también, actores ilegales, tanto grupos guerrilleros, como narcotraficantes, el crimen organizado, entre otros. Hay que reconocer, que ni los Estados de América Latina hablan con unidad, mucho menos con unidad dentro de una identidad establecida. En términos de los conceptos del constructivismo ¿Eso qué nos plantea? Un impacto importante de la comunidad iberoamericana en ese contexto constructivista, podría ser la educación y temas de cultura. Ahí se puede multiplicar los efectos, pero requiere un esfuerzo institucional, organizado, coherente y bien financiado, que realmente podría abrir las posibilidades de educación a nivel superior, pero que también podría trabajar con sistemas de educación deficientes con muchos países de la región a nivel primario y secundario.

De la misma forma se consideran dos elementos más: una comunidad de valores, pero una comunidad de valores que está en tela de juicio en este momento, tanto en Europa como en el resto del mundo ya que no se considera que la democracia este avanzando en la región. Considerando que los valores democráticos son de máxima importancia, pero están bajo asedio en el mundo entero.

Hay un elemento central, el imperio de la Ley, igual bajo asedio en muchas partes de América Latina Se podría plantear en términos de derechos humanos y derechos civiles. Existen contracorrientes dentro de Europa, para no especificar en España. Hay, por supuesto, en los Estados Unidos, que ha llegado al puesto número 46 ó 47 en términos de libertad de expresión, libertad de prensa y entre otras. Vamos en reversa en varias partes del mundo. En términos de estos valores es fundamental reforzar el papel de la comunidad iberoamericana comenzando con España, extendiéndose a América Latina, donde realmente los problemas se presentan de forma magnífica.

Para concluir es importante señalar un planteamiento alrededor del poder blando de la Comunidad Iberoamericana frente al problema de la inmigración hispano-parlante hacia los Estados Unidos, la cual como es conocido es considerada la minoría que más crece. En los Estados Unidos hay 11 millones de migrantes no legales o sin documentación, la mayoría son de países como México, Centroamérica, Suramérica, especialmente, Venezuela y Ecuador. En ese contexto se podría pensar que parte de este elemento constructivista, de la Comunidad Iberoamericana sería velar por los intereses de los hispanos parlantes en los Estados Unidos que han sido socavados sistemáticamente. Este es un campo minado por la Comunidad Iberoamericana, es tema de soberanía norteamericana de problemas “intermésticos” y la corte federal impuso una barrera a la ejecución de órdenes del ejecutivo frente a la inmigración, lo cual llega a lesionar parte de la comunidad centroamericana, parte de la comunidad mexicana y otros en América Latina. Planteando que ese poder blando frente a estos temas especialmente, en cuanto a una identidad hispano parlante en el hemisferio occidental, realmente es terreno extremadamente peligroso y que es recomendable que la Comunidad Iberoamericana establezca blancos en cuanto a la ayuda económica en países que realmente requieren de este apoyo por otro lado, se concentra sobre los temas de identidad en cuanto a educación y la cultura sin buscar un liderazgo más allá de lo militar o lo económico, que son realmente campos imposibles de lograr.

SOBRE LO IBEROAMERICANO

Juan Gabriel Tokatlian ⁶

Esta breve reflexión requiere algunas aclaraciones iniciales. Por un lado, se me pide que haga un argumento con una mirada “latinoamericana” acerca del tema que convoca este evento: esto es imposible en el sentido de que estamos ante una unidad de análisis—América Latina—demasiado agregada y, por cierto, variada. Intentaré dar una mirada “desde”, y no “de”, Latinoamérica. Advierto que tampoco me atrevería a dar una perspectiva “del” Cono Sur o siquiera “de” la Argentina porque no hay, a su turno, concepciones homogéneas o unívocas sobre el tema, ya sea “conosureña” o argentina. Por otro lado, existe otra dificultad que me impide proceder sin advertir una contradicción no menor. Me explico: las preguntas que se formulan para facilitar el análisis y el intercambio hablan, según el caso, de sistema iberoamericano, de comunidad iberoamericana y de espacio iberoamericano. Cuando un asunto a evaluar es un espacio, una comunidad y un sistema hay un problema de definición: es poco probable que sea todo eso simultáneamente. En consecuencia, me referiré solamente a lo iberoamericano: ello puede ser algo vago pero creo que da cuenta de la ambigüedad que ha caracterizado la evolución de las relaciones a uno y otro lado del Atlántico entre el ámbito ibérico de Europa y el ámbito latinoamericano de América.

Explicitado lo anterior procuraré una presentación, tanto conceptual como crítica sobre los escollos que afronta lo que llamo lo iberoamericano. En ese sentido, observo cuatro escollos principales. Primero, un comentario sobre la distribución del poder en el sistema global. La mayoría de los enfoques sobre la materia se centran excesivamente en la estatalidad, en la dicotomía entre unipolaridad y multipolaridad, y en predecir el orden a forjar. A ello se agrega una visión que aunque incierta se manifiesta optimista: es decir, prevalece una lectura en la que espera un esquema mundial más promisorio, progresivo y pacífico. Frente a ese enfoque sugiero otro que cuestione severamente esas premisas y postulados. Poco de lo que se afirmaba al momento de la caída del Muro de Berlín pare-

⁶ Director, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires, Argentina).

ce hoy vigente. Se decía que la victoria de Estados Unidos y Europa les garantizaría la capacidad de forjar un nuevo orden. Que la unipolaridad centrada en Washington sería una condición prolongada y fuente de estabilidad planetaria. Se trataba, según la mayoría de los internacionalistas del Norte de un momento pos: posmoderno, poshistórico, pos-soberano y pos-religioso, moldeado, básicamente, por los intereses y valores de Occidente. Sin embargo, la irrupción de potencias emergentes y de poderes regionales del Sur ha conducido, otra vez, a la reflexión sobre el poder a nivel internacional. Con frecuencia se subraya que prevalece una situación de multipolaridad. Esto es la existencia, en el terreno de los Estados, de distintos centros de poder en relativo balance. Algunos analistas-retomando un concepto usado en 1999 por Samuel Huntington-aseguran en cambio que se fortalece la uni/multipolaridad, con Estados Unidos como un *primus inter pares*, junto con otros poderes de envergadura. Unos especialistas hablan de interpolidad para explicar el entrelazamiento entre una redistribución de poder en clave multipolar y un intenso proceso de interdependencia global en el que aumentan los retos comunes a la comunidad internacional. Según otros autores asistimos, en realidad, a una situación de apolaridad con dos manifestaciones simultáneas: la ausencia de una gran superpotencia en el plano estatal y una notable influencia de fuerzas de diverso tipo en el plano no gubernamental.

Otros observadores aseveran que estamos en una era no polar, sin un eje clave localizado en un Estado, con distintos locus de poder y varias fuentes de desorden. No obstante, es probable que la característica de este momento mundial tan definido por lo intrincado, lo mutable y lo híbrido sea lo que denominaría “la heteropolaridad”. Es decir, el despliegue de un esquema de polaridades múltiples, tanto en el plano estatal como no estatal, con diversos actores y fuerzas legítimas e ilegítimas que interactúan y combinan niveles complejos y coetáneos de cooperación y conflicto en un mundo que muestra señales contradictorias de fragmentación e integración. La heteropolaridad no presupone, como el unipolarismo y el multipolarismo, que su desenvolvimiento afiance *per se* la estabilidad y la paz. La contingencia, antes que la certeza, en los asuntos internacionales es la que reclama mayor atención. Lo heteropolar no significa que los procesos de transición lleven infaliblemente a un estadio promisorio. Estamos, parafraseando a Borges, ante “senderos que se bifurcan”: pode-

mos ir en una dirección progresista o, por el contrario, movernos en una trayectoria regresiva. Mirado con esta perspectiva, el derrumbe del Muro de Berlín fue un punto de inflexión que no implicaba, inevitablemente, el amanecer de un mundo mejor, sino una coyuntura, quizás irrepetible, para que Occidente aportase a la construcción de un orden justo, plural y equilibrado. La historia reciente muestra que se desperdició esa oportunidad.

Segundo, una observación sobre la integración. En la política mundial en general y en las relaciones económicas internacionales en particular, la integración regional es concebida como un fenómeno positivo y productivo. Se concibe en tres claves complementarias: en tanto medio material aporta al crecimiento y mejora la competitividad; en tanto medio político afianza la convivencia y aumenta la capacidad negociadora y en tanto medio simbólico alienta el sentido de pertenencia y contribuye a la solidaridad. En breve, la integración entre países apunta simultáneamente al desarrollo, a la autonomía y a la identidad. Eso significa que la integración no es apenas una propuesta comercial, sino básicamente un designio estratégico. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la primera década del siglo XXI, el modelo europeo—primero la Comunidad Económica Europea y después la Unión Europea (UE)—fue el ejemplo emblemático de integración que se pensaba debía ser emulado *urbi et orbi*.

Hoy la UE atraviesa una situación delicada. Por ello es posible pensar—lo que no implica desear—la desintegración. En la literatura de los estudios internacionales, en la ciencia política y en la economía aplicada, el concepto desintegración no goza de mucha atención y menos aún de reputación. La desintegración remite a la regresión, a algo negativo e indeseable; sugiere inestabilidad y descomposición y se la presume improbable e infecunda. Sin embargo, resulta fundamental evaluar, tanto desde el terreno conceptual como desde el político, las condiciones que facilitan su surgimiento, despliegue y profundización. En ese sentido, hay un conjunto de elementos relevantes que merecen reflexión y debate. Es importante reconocer la supervivencia, en múltiples contextos, de la soberanía como categoría política. Juristas y economistas, progresistas o neoliberales, pueden decretar la irrelevancia de la soberanía en el mundo actual, pero tienden a exagerar: hay una gran variedad de “mundos” yuxtapuestos—pre-moderno, moderno, posmoderno—en espacios geo-

gráficos y ámbitos culturales muy diversos por lo que la soberanía no ha perdido totalmente su razón de ser para amplios grupos humanos y actores políticos en el Sur y el Norte, por igual. La reciente elección en Grecia y los debates pre-electorales en el Reino Unido (mayo), Dinamarca (septiembre) y España (diciembre), por ejemplo, reflejan la vigencia política de la soberanía.

En momentos de hondas crisis económicas como la presente coyuntura marcada por la expansión de una inocultable brecha de desigualdad social en las naciones desarrolladas, reaparecen nacionalismos insatisfechos. Los impulsos del cosmopolitismo se frenan y resurgen manifestaciones xenófobas que, a su turno, afectan la cohesión nacional. Esto se revela con fuerza desde Alemania hasta Francia, pasando por Suiza y Hungría. A su vez, los excesos de pragmatismo pueden ser contra-productivos. Ser pragmático puede ser bueno para gestar un proyecto convergente (por ejemplo, la integración original), pero puede ser muy dañino si se piensa que dicho proyecto se puede sostener solo por motivos prácticos y particulares en beneficio de algunos pocos participantes.

La persistente insistencia, con muy leves matices, a lo largo y ancho de Europa de que la única opción legítima es persistir en modalidades severas de austeridad y de que cualquier otro ensayo de política económica es prácticamente una aberración conduce, más temprano que tarde, a un profundo malestar frente a los partidos políticos prevaletentes, el descrédito de las respectivas dirigencias nacionales, y a un cuestionamiento frontal de las instituciones que la UE supo configurar por años. Asimismo, el repetido incumplimiento de promesas, metas y compromisos erosiona los consensos diseñados y la coordinación de políticas conjuntas. Así, en vastos sectores sociales se incrementa la percepción de que son mayores las pérdidas que las ganancias y hay más frustración que esperanza. De allí que no solo se incrementa el número de euro-escépticos sino también el de euro-impugnadores, tanto en la Europa nórdica, como la mediterránea, la insular y la continental. En forma paralela, es imprescindible observar y entender el eventual cambio en los intereses estratégicos de ciertas élites claves. Esto se puede manifestar, por ejemplo, en la tentación de imponer los propios intereses nacionales y grupales por sobre los compartidos y regionales. Para los casos de la UE es esencial precisar si ese cambio se está produciendo en Alemania. En síntesis, resulta imprescindible un diagnóstico riguroso del estado real de la integración. Se han

firmado muchos acuerdos comerciales de libre comercio en las recientes dos décadas y se están negociando nuevos pactos de asociación económica e inversión en el Pacífico y el Atlántico. Sin embargo, esto no significa que haya avances sostenidos hacia la integración—un ideal más hondo, abarcador y fértil. La tentación desintegradora es latente y se encuentra en aumento. Antes de precipitarse inadvertidamente hacia la desintegración pareciera ser conveniente que Europa, con más modestia y realismo que grandilocuencia e ilusionismo, haga un balance de hasta dónde se ha llegado, cómo evitar el peligroso resquebrajamiento de lo alcanzado y hacia qué horizonte superador dirigirse en materia de integración.

Tercero, una advertencia sobre el nexo entre economía y política. Este es un asunto que compete a un mejor debate en el mundo académico y el mundo político por igual. Es importante superar la separación entre política y economía; esto es, nosotros, en esta región y los europeos en la propia creamos instituciones, mecanismos, medios, reglas y compromisos pero escindiendo la política y la economía. Por un lado, va la economía y por el otro lado, marcha la política. Esta brecha es inquietante. ¿En qué sentido? Si Europa incluye obviamente a España y Portugal sigue pensando en términos económicos bajo la lógica de la austeridad para recuperarse materialmente y sigue pensando en términos políticos bajo una lógica de la ambición para proyectarse diplomáticamente, está destinada a un fiasco pues es muy difícil mezclar austeridad y ambición. Y si en América Latina operamos políticamente con la lógica de la asociatividad—juntarnos en todos los foros posibles independiente de su valor o nivel de institucionalidad—pero nos comportamos económicamente con la lógica de la unilateralidad—cada uno pensando en su mercado, negociando de modo bilateral con China, entre otros—entonces más temprano que tarde se produce una colisión: no hay buena “asociatividad” con alta unilateralidad.

Por lo tanto, hasta que a ambos lados del Atlántico no recuperemos la política vamos a ir detrás de lo económico y, con ello, se esteriliza la democracia. No es evidente que desde lo iberoamericano exista una convergencia tal que permita repensar la interconexión entre política y economía: esa debiera ser una tarea de partidos, intelectuales, sociedades civiles; hoy abrumadas por el corto plazo y el peso de un capital financiero que goza de tanto poder como antes de la Gran Recesión que comenzó en 2008.

Y cuarto, una evaluación sobre el sistema de cumbres que ha estado en el centro de la configuración de lo iberoamericano. Guadalajara en 1991 vivió el nacimiento de las cumbres iberoamericanas (CI); Veracruz en 2014 mostró los límites de esos cónclaves. No hay suficientes razones válidas-salvo las que tienen que ver con las burocracias y las que hacen a los hábitos-para que estos encuentros continúen con la dinámica y el alcance que han tenido. Los argumentos pomposos para su existencia se han debilitado. Por ejemplo, se suele indicar que la suma de los PIB de los 22 miembros plenos de las CI que constituyen los miembros plenos es superior a la de cualquier país del mundo, salvo Estados Unidos. Lo anterior no significa mucho pues ni las 22 naciones se han vinculado mediante un acuerdo profundo de integración económica ni han operado internacionalmente de manera similar en foros multilaterales. Algo semejante puede decirse acerca de sus generosos objetivos: los 24 encuentros efectuados hasta ahora han cubierto una agenda tan amplia y ambiciosa que no condice con el bajo compromiso efectivo de los países y la baja aplicabilidad de lo acordado. Ante la realidad de promesas imponentes y resultados magros se ha ampliado el número de observadores asociados. No sería extraño que como le ocurriera en su momento a la Unión Europea (UE) ante el dilema entre corregir y profundizar o desarticular y expandir los miembros de las CI opten, como equívocamente lo hiciera la UE, por la segunda alternativa. Ello será el presagio de nuevas proclamas grandilocuentes y de mayores prioridades irrealizables. Pero la improductividad de las cumbres iberoamericanas no tiene que ver con la intención o la voluntad de sus miembros. Hay motivos más hondos y fuerzas estructurales que mejora explican la situación.

El mundo de comienzos de los noventa que conoció el surgimiento de las CI poco se parece al actual. Entre otros, el triunfo de Occidente era incuestionable y promisorio; la globalización de la época era sinónimo de prosperidad; y el dúo España-Portugal parecía el puente natural entre América Latina y Europa. Nada de ello está de pie de hoy: el *power shift* a favor de Asia y el Pacífico se acompaña de una elocuente resistencia de Estados Unidos y Europa a compartir poder e influencia con los poderes emergentes del Sur; la globalización imperante es percibida como epítome de inseguridad y vulnerabilidad por amplios segmentos en las sociedades centrales y periféricas; y nadie cree en las principales capitales

latinoamericanas que su interlocución con la UE, con los países de la zona euro y con los participantes europeos de la OTAN pase a través de Madrid y Lisboa. La decisión de españoles y portugueses de dismantelar sus Estados de bienestar en momentos en que, con diferentes modelos, la inmensa mayoría de los latinoamericanos intenta reconstruir y reconfigurar la relación Estado-sociedad-mercado añade una cuestión adicional: el diálogo político en las CI se ha tornado fútil. Y si a eso se agrega que en materia de la agenda más reciente (y acuciante)—por ejemplo, medioambiente; inmigración; drogas ilícitas—no se han producido avances en las relaciones iberoamericanas, entonces no es sorprendente que el diálogo diplomático muestre señales de esclerosis.

Es evidente que siempre se podrá decir que tal o cual país, en el marco iberoamericano, es un socio estratégico, una contra-parte vital o un amigo ejemplar: la retórica nunca será escasa a ambos lados del Atlántico. Siempre se podrá argumentar asimismo que son los asuntos coyunturales menores los que parecen distanciar a las contra-partes iberoamericanas. Siempre se podrán registrar, también, provechosos negocios a ambos lados de Iberoamérica. Siempre se podrán invocar, además, los lazos culturales. Y siempre habrá burocracias prestas a reivindicar la relevancia recíproca entre los tres miembros europeos y los diecinueve miembros latinoamericanos de las CI. Nada de eso es insólito o negativo. No obstante, una mirada y una lectura de más largo plazo ponen en evidencia los límites que tiene y tendrá lo iberoamericano. El tamaño de las transformaciones en Latinoamérica y Europa; las mutaciones de poder global y sus efectos para ambas regiones; la diversidad de opciones estratégicas disponibles para cada actor de Iberoamérica; entre otros, derivan en enfoques y alternativas diferenciadas entre los miembros europeos y latinoamericanos de las CI. Eso es lo novedoso y desafiante.

En resumen, y en vista de los escollos mencionados, no parece ser el momento para plantear objetivos ambiciosos, horizontes grandilocuentes e iniciativas refundacionales. A lo sumo, y a los efectos de contener un gradual desacople, sería preferible concebir e implementar una modesta política de control de daños: evitar la ruptura, el quiebre o la fragmentación de lo iberoamericano como meta estratégica podría ser más valioso que construir artificialmente una agenda desmesurada en su cubrimiento temático e infecunda en sus resultados prácticos.

EL ESPACIO IBEROAMERICANO EN EL ORDEN GLOBAL

*Anna Ayuso*⁷

Iberoamérica es un espacio trans-regional que fue impulsado para rediseñar y estrechar las relaciones entre dos restablecidas democracias ibéricas, España y Portugal, con las repúblicas latinoamericanas con las que existían lazos históricos y culturales enraizados en la herencia colonial que trascendieron en el tiempo. El entramado entre intereses y valores sobre los que se diseñó el proyecto de Comunidad Iberoamericana (Arenal, 2011) en la década de los 90 del siglo XX es distinto en el actual contexto de la segunda década del siglo XXI. Los cambios producidos han sido fruto de procesos que incluyen dinámicas de orden global y regional y también otros derivados de la evolución económica y política de los diferentes actores y de las alianzas estratégicas que se van construyendo en función de intereses y afinidades ideológicas.

En la actual fase de globalización dos importantes tendencias mundiales han impactado en el devenir de las relaciones iberoamericanas de manera destacada; multipolaridad e interdependencia. La multipolaridad hace referencia a una creciente difusión del poder entre múltiples centros distribuidos entre potencias tradicionales y potencias emergentes, entre las cuales América Latina se sitúa como parte de ese Sur Global emergente (Serbín, 2009) y crecientemente heterogéneo en el cual encontramos actores globales como Brasil y potencias intermedias que combinan diferentes estrategias de inserción internacional y de influencia regional; así, mientras países como Chile, Colombia y México se posicionan en la gobernanza multilateral mediante una estrategia de liberalización económica y compromiso institucional, otros países han apostado por estrategias de contestación y desacoplamiento del sistema multilateral dominado por las potencias tradicionales en favor de estructuras alternativas, como la Venezuela bolivariana y algunos socios de la Alternativa bolivarianas de las Américas, como Bolivia y Ecuador. Estas diferencias, sin embargo, no impiden que todos estos países cooperen en iniciativas regionales conjuntas en las que cada partícipe busca preservar sus intereses sin per-

⁷ Investigadora Senior para América Latina de CIDOB.

der autonomía lo cual incluye establecer vínculos y negociaciones con actores extra-regionales (Garzón, 2015)

La interdependencia, por su parte, alude a la existencia de múltiples vínculos inter-relacionados entre los actores de la sociedad internacional que condiciona mutuas dependencias y afecta incluso a los estados más poderosos e influyentes. Esa interdependencia condiciona también las respuestas a retos regionales o globales y exigen respuestas conjuntas (Hale, T; D Held y K. Young, 2013). La gobernanza de esas interdependencias ha hecho emerger nuevos espacios geopolíticos y foros de concertación y cooperación y la necesidad de encontrar las estructuras y prácticas que puedan proporcionar respuestas eficaces a los retos compartidos (Hanggi, 2000) y defender los bienes comunes. En este sentido el regionalismo y el inter-regionalismo aparecen como herramientas para generar espacios institucionalizados en los que se establecen diferentes tipos de relaciones que en palabras de J. F. Garzón citando a Rapkin and Thompson se pueden clasificar en: Alianzas formales Institucionales; Transacciones materiales y culturales; e Interacciones, que comprenden contactos diplomáticos, alianzas y acuerdos (Garzón, 2015; 17, Rapking and Thomson 1979, 268). Estos tres tipos de relaciones interactúan, no son alternativos, ni autónomos si no que se retroalimentan.

La combinación de esta dos tendencias globales ha sido también calificada de Interpolaridad (Grevi, 2009). Según Grevi, la Interpolaridad es la multipolaridad adaptada a un contexto de profunda interdependencia. La aceleración de estas tendencias obliga a adaptar las respuestas de los actores a los cambios en la distribución del poder y en la gestión de las mutuas dependencias. Esa reconfiguración deja más margen para la innovación y el surgimiento de espacios de confluencia variables y superpuestos que no son excluyentes. En este contexto internacional, la diversificación de los espacios de cooperación regional e inter-regional es el patrón dominante (Acharya, 2014) las diversas alianzas entre actores regionales y extra-regionales no se plantean necesariamente como opuestas sino que pueden ser complementarias.

Estos espacios se mueven entre el multilateralismo y el regionalismo, pero también ha surgido el término trans-regionalismo para hacer referencia a relaciones inter-estatales entre actores de diferentes regiones que no responde a un esquema interbloques institucionalizados (Aggarwal and

Fogarty, 2004) o que hace referencia a contactos y redes no gubernamentales. Este concepto más amplio trasciende el trinomio, bilateralismo, regionalismo, multilateralismo, recogiendo dinámicas más complejas de geometría variable que incorporan no solo el inter-gubernamentalismo, sino también el creciente papel de la sociedad civil rasgos que, como veremos, están presentes en la Comunidad Iberoamericana.

Los cambios que se han sucedido en el orden mundial de las últimas décadas obligan a reubicar la cooperación y las conferencias iberoamericanas en un escenario diferente al de su creación y a replantear su rol entre los diferentes espacios regionales e inter-regionales. El Espacio iberoamericano es trans-regional porque agrupa a países de regiones diversas, pero se ha desarrollado incrustado en las dinámicas regionalistas de Europa y América Latina que han avanzado en paralelo de forma diferente a partir del final de la Guerra Fría. A la vez, Iberoamérica se inserta en el conjunto de relaciones inter-regionales y sub-regionales a través de foros y organismos varios que han ido progresivamente institucionalizándose y en los que coinciden muchos de los actores y también muchas de las agendas, pero sin que se vean claramente los vasos comunicantes.

En Europa la integración regional se profundizó basada en una supranacionalidad fuertemente institucionalizada y se amplió el espacio geográfico hacia el Norte y el Este bajo el techo común de la Unión Europea (UE). En América Latina, en cambio, se han creado una multiplicidad de espacios con diferentes objetivos económicos y políticos pero que permanecen en un estadio inter-gubernamental. Estas iniciativas de cooperación buscan un equilibrio entre las dinámicas de integración regional y la fragmentación en múltiples espacios regionales e inter-regionales en medio de las cuales se encuentra la Comunidad Iberoamericana. Estas estructuras de múltiples capas las dinámicas de cooperación basadas en el denominado *soft-power*, como la cooperación iberoamericana, son especialmente moldeables y contribuyen a canalizar la redistribución de poder en curso, sin necesidad de cambios dramáticos en las capacidades materiales.

Pero el poder no sólo se está re-distribuyendo entre los Estados, también se reparte entre los actores no estatales (Nye, 2011) y los crecientes vínculos transnacionales se incorporan también en las dinámicas regionales de los procesos de integración y en las relaciones inter-regionales

de forma crecientemente institucionalizada. Como se señaló, la Cooperación Iberoamericana ha seguido ese patrón de creciente protagonismo de los actores no estatales que ha entretejido una red de interconexiones de gran densidad. Esta inter-relación se vio favorecida por la existencia de vínculos históricos, sociales y culturales que pavimentaron los caminos de confluencia, pero esta no se hubiera producido sin la existencia de intereses compartidos que sirvieron de estímulo para establecer las iniciativas de cooperación y sin la voluntad política que creó la estructura institucional para desarrollarla.

No obstante, los cambios en la distribución del poder han traído posiciones revisionistas por parte de los estados emergentes respecto al statu quo, que afectan a las estructuras de cooperación y al cálculo de intereses y valores en juego en el ámbito global y se trasladan a los espacios regionales europeo y latinoamericano y de ahí a los inter-regionales y con ello a lo Iberoamericano. Pero al mismo tiempo, la convergencia en términos de niveles de desarrollo y de consolidación de la institucionalidad democrática ofrece mayores oportunidades para la ampliación de una agenda compartida. Esta deberá adaptarse a la nueva realidad, incorporando los nuevos retos de la Agenda de Desarrollo Internacional Post-2015 y reelaborando los instrumentos de cooperación (Sanahuja, 2013). Este nuevo contexto impone restricciones, pero también crea oportunidades para todos los países.

En un contexto global más complejo y competitivo como el que hoy existe se impone la necesidad de desarrollar los factores culturales, educativos, científicos, jurídicos, políticos y sociales con garantías de los derechos y libertades individuales (Valladao, 2015). La Comunidad Iberoamericana ofrece un espacio de intercambio trans-regional en el que todas esas dimensiones están representadas. Sin embargo, de ser un espacio casi único en el momento de su creación ha pasado a ser uno más que debe poner en valor cuál es su razón de ser y su valor añadido en el nuevo escenario regional y global.

Iberoamérica en pasado y presente

La Comunidad Iberoamericana fue un proyecto impulsado sobre todo por España, pero con el apoyo de los demás socios sin el cual hubiera sido inviable. Durante la década de los 80's se fue creando un consenso para

construir un nuevo proyecto en ese momento innovador y que se estableció en paralelo con la institucionalización del diálogo inter-regional entre la UE y el Grupo de Río a partir de 1990, que en 1999 derivarían en las Cumbres UE América Latina y Caribe. La iniciativa iberoamericana trataba de crear un foro al más alto nivel de carácter trans-regional que dio visibilidad política a un grupo de países que compartían lazos y principios comunes y que unía a dos continentes por encima de las diferencias políticas y con respeto a la diversidad. Ese carácter integrador no excluyó a nadie, como sí ocurría en la Organización de Estados Americanos (OEA) donde Estados Unidos ejercía su dominio. Cuba estuvo allí siempre y su voz fue expresada con total rotundidad.

La idea venía precedida de intentos previos de crear una comunidad de cooperación hispánica que surgió tempranamente durante la transición española y estaba muy vinculada a la recuperación de los valores democráticos a ambas orillas del Atlántico. Con la incorporación de Brasil y Portugal se acercaron dos comunidades lingüísticas que habían permanecido alejadas y se dotó de un mayor peso específico a la iniciativa. Cuando se convocó la primera Cumbre Iberoamericana de Guadalajara (México) en 1991, ya se habían ido desarrollando programas y proyectos de cooperación sobre todo cultural y científica en el que participaban actores diversos. La incorporación de los encuentros al más alto nivel cumbres supusieron reforzar la idea de Comunidad Iberoamericana, dotar una dimensión política a la cooperación económica y social (Ayuso, 2014).

Ciertamente que España hizo una apuesta fuerte y asumió protagonismo al entender que era una forma de proyectarse como potencia media y ganar peso político en la escena internacional y específicamente en Europa. Pero la creación de la Comunidad Iberoamericana fue un proyecto común. Si bien España aportó una gran parte de la financiación de los proyectos de cooperación, esta inicialmente no fue cuantiosa dada la condición de país de renta media que España no superó hasta comienzo de los años 90's. Los países latinoamericanos también aportaron recursos y medios y si lo hicieron fue porque entendían que había un interés propio que incluía algunos beneficios materiales, pero que también tenía un componente político. Todos los participantes en las iniciativas de cooperación trataron de conducir sus relaciones de forma que favoreciese

sus potencialidades en orden a una mejor inserción en el contexto internacional y benefició a todas las partes, a un coste político y económico limitado en el que predominaron los instrumentos “soft” (Serbin, 1998).

Iberoamérica, no fue un proyecto hegemónico, porque era impensable que lo fuesen a mitad del siglo XX las relaciones entre las jóvenes democracias ibéricas y los países de América Latina. Por el contrario fue un proyecto post hegemónico, en el que se creó un foro que reunía a todos los países de América Latina al margen de la OEA y fuera de la tutela de Estados Unidos. Éste país, tras décadas de injerencias en Latinoamérica se proyectaba al final de la Guerra Fría como el gran hegemón mundial sin rival, antes de la posterior emergencia de China y la emergencia de los BRICS. La Comunidad Iberoamericana en sus primera década sirvió para construir consensos de manera autónoma y sin tutelas en torno a retos comunes, generó agendas de cooperación concretas y consiguió acercar y mantener a América Central y México a América del Sur, contrabalanceando los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA en inglés) y del Acuerdo de Libre Comercio con América Central (CAFTA).

A España y Portugal la Comunidad Iberoamericana les proporcionó una relación privilegiada con Latinoamérica que contribuyó a dinamizar la economía y presencia internacional de ambos países en paralelo a su inserción en Europa. En concreto para España, el proyecto de crear una Comunidad Iberoamericana sobre unos valores e intereses compartidos sirvió para acabar con el discurso de retórica colonial y proyectar los lazos históricos y culturales hacia el futuro como un proceso de transformación y progreso. Era un planteamiento post-colonial que, partiendo de la afinidad cultural y política ponía el acento en el fortalecimiento de los vínculos existentes y la creación de nuevos lazos que incrementasen la interconexión, pensando siempre en el mutuo beneficio y a la vez trascendiéndolo (Brisk, A; C Parsons and W Sandholtz, 2002). A partir de ahí se construyó un sistema de cooperación social y cultural en el que España asumió gran parte de la carga financiera a cambio de cierto liderazgo tolerado por potencias regionales como Brasil, México o Argentina mientras, a su vez, éstas iban construyendo sus propios espacios de influencia que darían lugar a una reconfiguración del regionalismo latinoamericano y un creciente activismo internacional que se aceleró al inicio del nuevo milenio.

Los programas de cooperación iberoamericana proporcionaron la amalgama que tejió redes de cooperación trans-regional incrementando las transacciones tanto a nivel gubernamental, como no gubernamental. Esto dio lugar a una progresiva institucionalización de la Cooperación Sur Sur y triangular en el ámbito Cultural, Científico y de Cohesión social (Xalma, 2013). En el mismo sentido, la proliferación de gobiernos de izquierda con posiciones nacionalistas en América Latina impulsó una crítica a los tradicionales modelos de cooperación norte-sur abogando por nuevas fórmulas más horizontales. En la actualidad varios países de América Latina han pasado de ser receptores a ser donantes o incluso a compaginar ambas condiciones, un proceso que España y Portugal vivieron en los años 70 y 80 del siglo XX.

Otra de las tendencias que han condicionado un cambio de la agenda de iberoamericana fue el denominado “giro social” de la cooperación (Arenal, 2009) que la acercó más a las agendas bilateral y euro latinoamericana de desarrollo. A partir de la agenda de los objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) la cooperación se concentraron en la lucha contra la pobreza y la cohesión social se fue progresivamente incorporando en la cooperación iberoamericana. Este mayor componente social se reflejó también en la ampliación de la participación de la sociedad civil en la cooperación iberoamericana a través del Foro cívico (Sanahuja 2009) al que se sumaron otros foros como el encuentro empresarial, el encuentro de jóvenes, el foro de comunicación o el foro de gobiernos locales. Todo ello contribuye al creciente protagonismo de los actores no estatales y a su internacionalización generando una red de inter-relaciones transnacionales.

Esta evolución de la cooperación vino acompañada de un incremento del perfil político de la Comunidad Iberoamericana, sobre todo tras la creación de la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB) a partir de la Cumbre de Santa Cruz de 2003. La SEGIB, con el uruguayo Enrique Iglesias al frente durante más de 10 años impulsó su presencia internacional y un aumento de su participación en otros foros regionales e interregionales, incluyendo su estatuto de observador en Naciones Unidas y en el diálogo euro-latinoamericano. Esta internacionalización permitió transcender la fronteras de lo iberoamericano y situar dicho espacio en un contexto multinivel con múltiples alianzas que inter-relacionan entre

sí tratando de transformar dinámicas de competencia en otras de complementariedad.

Paradójicamente, el fortalecimiento institucional de la propia SEGIB y la ampliación de la cooperación Sur-Sur y triangular vino acompañada de un declive del protagonismo de las Cumbres Iberoamericanas. Con el cambio de siglo empezaron a hacerse más evidentes tendencias que se fueron forjando a lo largo de las últimas décadas. Por una parte la bonanza económica que vivió América Latina en la última década impulsó la emergencia de nuevos liderazgos regionales en América Latina, dando lugar a diversos proyectos regionalistas que no siempre coinciden en sus objetivos, algunos claramente revisionistas. Por otra parte, la presencia de otras potencias extra-regionales, principalmente China, pero no solo, ofrece mayores opciones a la región para elegir a sus socios estratégicos y disminuye el interés por los socios tradicionales, especialmente si estos están en declive como ocurrió con España y Portugal tras la crisis financiera iniciada en 2008.

La debilidad de la posición española y portuguesa a partir de la crisis financiera de 2008 ha acentuado la pérdida de potencial económico de la cooperación iberoamericana en general, pero es sobre todo por el pilar más político de las Cumbres el que se ha visto retado debido a la multiplicación de encuentros de alto nivel regionales, sub-regionales e inter-regionales que pueblan las agendas presidenciales a nivel regional y global. La evidencia de la creciente dificultad de reunir a los más altos mandatarios iberoamericanos que se venía percibiendo cumbre a cumbre ha llevado a la decisión de espaciar las cumbres de la periodicidad anual a la bi-anual, a partir de la última Cumbre celebrada en Veracruz en diciembre de 2015. Pero el espaciarlas no disipa la principal duda sobre el verdadero interés que las Cumbres concitan entre los países miembros de la Comunidad Iberoamericana y hasta qué punto tiene sentido mantener unas citas que causan más inquietud por los que van o no van, que por sus resultados. El cuestionamiento sobre la efectividad de las cumbres no es un problema exclusivo de las Comunidad Iberoamericanas, el exceso de Cumbres y las escasas evidencias sobre su utilidad es generalizado (Whitehead and Barahona de Brito 2005), pero en el caso de Iberoamérica ha hecho surgir críticas dirigidas incluso a la pertinencia de mantener el formato de cumbres.

El estreno de Rebeca Grynspan como nueva titular de la SEGIB en 2014 y los cambios estructurales que se han propuesto en la Cumbre de Veracruz tratan de revitalizar y racionalizar el papel de unas relaciones de cooperación que hoy parecen contar más con el interés de la sociedad civil que de algunos de los gobiernos. Ente éstos se encuentran sensibilidades ideológicas diversas que están relacionadas con visiones diferentes sobre los distintos espacios geopolíticos y sobre el papel de las distintas coaliciones y alianzas que conviven en múltiples capas. Entre ellas Iberoamérica se define como un espacio transnacional *sui generis* que debe definir el papel que le corresponde como espacio político en las relaciones regionales e inter-regionales con las que debe convivir.

Iberoamérica y el multilateralismo de múltiples capas y de geometría variable en un mundo interpolar

Igual que ocurrió en Europa, en América Latina se han venido desarrollando después de la Segunda Guerra Mundial un regionalismo que ha evolucionado de muchas maneras diferentes de acuerdo a diferentes factores económicos, políticos y sociales, acorde con diferentes estrategias para abordar los cambios en el escenario internacional. Se perfilan tres amplios períodos en el regionalismo ALC el regionalismo desarrollista las décadas de los de 50's a los 70's, vinculado a las teorías de la dependencia; el regionalismo abierto de corte liberal que se expandió en los 80's y 90's y el heterogéneo regionalismo del siglo XXI que agrupa una serie de tendencias aún en definición.

La evolución de un periodo a otro no implicó ruptura sino una adaptación, por ello Van Langenhove y Costea proponen hablar de generaciones de regionalismo ya que ello permite abarcar la coexistencia actual de varios tipos de acuerdos regionales con diferentes características, objetivos y estructura institucional y también que las formas más recientes de regionalismo se han creado teniendo en cuenta experiencias pasadas (Van Langenhove y Costea, 2005). Así las instituciones más antiguas se adaptan a los nuevos contextos en un proceso en el que la cooperación entre ellas y la competencia coexisten (Nolte, 2013) atendiendo a un conjunto de intereses e ideologías en pugna. Como consecuencia en América Latina se da una superposición de organismos con múltiples pertenencias.

La primera generación del regionalismo de América Latina fue de carácter subregional, incluyendo el Mercado Común Centroamericano (1958) la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960) y el Pacto Andino (1969) y tenía como objetivo mejorar el desarrollo económico a través del modelo de sustitución de importaciones, con el fin de superar la dependencia de las exportaciones de productos primarios. Este tipo de regionalismo se estructuró como una estrategia defensiva frente a los mercados extra-regionales más competitivos lo cual no favorecía las relaciones inter-regionales de carácter económico. Las relaciones puramente políticas y culturales quedaban al margen dichos esquemas. Estas organizaciones colapsaron en los 70's como consecuencia de la crisis del petróleo y la deuda externa pero no desaparecieron, se transformaron en un nuevo regionalismo alineado con las políticas económicas liberales del Consenso de Washington.

Los 1980's se han considerado una década perdida para América Latina en general, pero también en los procesos de integración regional debido a la profunda recesión económica. Es en esa época cuando las relaciones iberoamericanas empezaron a fluir. En un periodo de fractura de la integración subregional, la Cooperación Iberoamericana enfocada en temas educativos, culturales y sociales contribuyó a fortalecer los lazos e intercambios de todo tipo entre los países miembros, pero también políticos entre el conjunto de los mandatarios en un espacio de interacción política.

En cambio en la década de 1990 se relanzó un regionalismo en América Latina que se definió como "abierto". Los países profundizaron la integración económica de carácter subregional con el horizonte puesto en una unión económica. El Tratado de Asunción 1991 creó el Mercado Común de América del Sur (Mercosur), el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 renovó el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y en 1996 el Protocolo de Trujillo transformó el Pacto Andino en la Comunidad Andina (CAN). La integración regional fue planteada como un instrumento para aumentar el poder de negociación y autonomía en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales que culminaron con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a finales de 1994.

Este regionalismo económico vino además acompañado por una creciente afirmación de América Latina como actor político regional gracias a

la institucionalización del Grupo de Río, que no llegó a tener personería jurídica pero constituyó un foro de interlocución fundamentalmente intra-regional, pero también para la institucionalización de un diálogo con la UE, como ya se señaló. Es en este contexto de creciente asertividad política que se crean también las Cumbres Iberoamericanas en 1991 y en paralelo se van institucionalizando diálogos subregionales de la UE con Mercosur, la CAN y el SICA, además de los diálogos bilaterales con México y Chile.

La contrapartida vino también de Estados Unidos que buscó relanzar las relaciones hemisféricas a través de la iniciativa de las Cumbres de las Américas creadas el 1994 por iniciativa del presidente norteamericano Bill Clinton como un mecanismo entre los jefes de Estado para decidir sobre las orientaciones generales de las relaciones interamericanas. Estas incluyen a América Latina y el Caribe e iban vinculadas inicialmente a la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La respuesta de la UE fue la Oferta del Partenariado de Asociación Estratégica que dio inicio con la primera Cumbre UE América Latina y Caribe (ALC). Con ello ya se encarrilaron las relaciones inter-regionales entre la región como un todo y los entonces principales socios extra-regionales.

En ese contexto, las Cumbres Iberoamericanas quedaron como un apéndice de relaciones trans-nacionales basadas en los lazos culturales e históricos pero también por la creciente importancia de las inversiones y la cooperación españolas en la región que llegaron eventualmente a colocar a España como primer país inversionista y donante en varios países de América Latina. De ahí que se pueda inferir que los intercambios comerciales y de cooperación acompañaron las interacciones políticas. Ninguna de las iniciativas del regionalismo abierto latinoamericano logró crear un acuerdo de libre comercio completo y los pasos hacia un mercado común fueron escasos. Tras un nuevo impasse del regionalismo latinoamericano debido al impacto de un nuevo ciclo de crisis financiera se produjo un cambio político que movió hacia la izquierda a buena parte de los gobiernos en varios importantes países de la región que dio lugar a un nuevo ciclo regionalista.

El nuevo milenio ha favorecido el incremento del comercio extra-regional de ALC con nuevos actores emergentes, acompañado de un progreso limitado en el establecimiento de instituciones capaces de avanzar en

los compromisos de integración comercial. Al inicio del siglo XXI una tercera generación de iniciativas regionales se han creado sin seguir un patrón común, pero con algunos rasgos compartidos. Son proyectos que tratan de dar respuestas a la multipolaridad y creciente interdependencia de los cambios globales, de ahí que Van Klaveren hable de regionalismo heterodoxo (Van Klaveren, 2012). Algunos autores destacan que son iniciativas más políticas y con menos acento en la liberalización comercial y de ahí que hablen del regionalismo post-liberal (Sanahuja, 2010; Da Motta y Ríos, 2007). Poniendo el acento en aquellas iniciativas de corte más autonomista y contestatario frente a las potencias tradicionales hay autores que han adoptado la expresión de regionalismo post-hegemónico (Tussie y Riggirotzi, 2012).

Dentro de estas categorías se encuentran: la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) creada en 2004 por impulso de Venezuela y Cuba para establecer programas de Cooperación entre los países afines al socialismo del siglo XXI (2004); la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR, 2008); y la Comunidad de América Latina y Caribe Estados (CELAC, 2010). Una característica común de este regionalismo es la prioridad puesta en las cuestiones políticas y sociales en detrimento de las relacionadas con el comercio. Otras organizaciones precedentes como el SICA y el MERCOSUR han experimentado transformaciones que las aproximan parcialmente a los rasgos post-hegemónicos aunque mantengan objetivos de integración comercial. Sin embargo, los procesos de integración económica no han sido abandonados como muestra la creación de la Alianza del Pacífico por México, Colombia, Perú y Chile en 2012 con el objetivo de crear un acuerdo de libre comercio dentro de ellos.

Esta secuencia histórica ha generado un complejo mapa de la integración latinoamericana con una arquitectura multinivel (Grugel y Guijarro, 2011) que es el resultado de un equilibrio entre los intereses económicos y propósitos geopolíticos e ideológicos (Malamud, 2010) modelados por alianzas variables y estrategias de balance de poder. Los países participan en diversos foros, instituciones y proyectos con propósitos variados que dan lugar a problemas de la compatibilidad entre ellos (Ayuso, 2015). Hoy en día hay más de 15 organizaciones de cooperación regional que se pueden clasificar en dos grandes grupos.

El primero recoge los procesos de integración que mantienen el objetivo de establecer mercado común (SICA, CAN, Mercosur, la Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Alianza del Pacífico). Sin embargo, entre ellos mantienen dos diferentes estrategias de inserción internacional; mientras la Alianza del Pacífico mantiene una estrategia liberalizadora, Mercosur tiene una posición más proteccionista. Los puntos de intersección de este grupo de iniciativas regionales con la Comunidad Iberoamericana son limitados, ya que su naturaleza jurídica y sus objetivos solo se acercan tangencialmente en algunos puntos de cooperación entre agentes privados.

El segundo grupo abarca una diversidad de organizaciones de cooperación intergubernamental clásica o simplemente foros políticos sin instituciones permanentes. Todas estos organismos se basan principalmente en tres pilares: el consenso político, la promoción de una interdependencia regional más profunda y la mejora de las interconexiones. Pero, mientras algunos cuentan con un importante desarrollo institucional, como la UNASUR otros, como el ALBA o la CELAC cuentan con una baja institucionalidad y escasa o nula personería jurídica.

Pero un elemento común en todos ellos es que son instituciones presidencialistas en las que, debido a un exacerbado inter-gubernamentalismo todas las decisiones importantes se toman por unanimidad o consenso al más alto nivel. Esta “Diplomacia de Cumbres” ha multiplicado los encuentros de los Jefes de Estado (Rojas Aravena, 2012) y ha devaluado la importancia de esos encuentros, especialmente en el caso de organizaciones cuyos objetivos se relacionan con el Soft-Power en el cual los resultados no son evaluables de forma inmediata. Las Cumbres Iberoamericanas adolecen de ese carácter poco concreto en cuanto a los resultados. Toda vez que los países de ALC se reúnen periódicamente entre ellos en la CELAC el valor añadido de las Cumbres ha de venir de su componente extra-regional.

Sin embargo, España y Portugal, ya se reúnen con los países latinoamericanos periódicamente en las Cumbres UE-CELAC, es por ello que se hace necesario analizar cuál es la complementariedad de la Comunidad Iberoamericana como complejo institucional de cooperación e intercambio y diálogo político transnacional con respecto al diálogo inter-regional con la UE.

Espacio Iberoamericanos como vehículo de conexión bi-regional entre América y Europa

Los cambios regionales en América Latina que se han analizado necesariamente se trasladan a las relaciones inter-regionales entre la UE y América Latina. Pero además esos nuevos espacios regionales espacios se proyectan hacia otras regiones del mundo emergentes, notablemente hacia Asia pero también hacia África ⁸ y dan lugar a nuevos espacios de gobernanza inter.regional.

El statu quo dominado por el Norte en las instituciones de gobernanza multilateral global y regional está siendo contestado y ya no es posible mantener el inmovilismo. El surgimiento de múltiples foros latinoamericanos y organismos de integración regional y particularmente la CELAC, con la consiguiente multiplicación de cumbres regionales, sub-regionales e inter-regionales que pueblan las agendas hacen necesario una racionalización para simplificar la arquitectura del diálogo político y la cooperación con la finalidad de sumar esfuerzos para mejorar la eficacia de las políticas y aumentar el impacto de sus resultados.

También ha cambiado el contexto, América Latina tras una década de crecimiento y estabilidad, disfruta de mayor autonomía y presencia global que ha transformado la visión de los países iberoamericanos desde el lado europeo. Más allá de los efectos coyunturales de la crisis que ha afectado sobre todo a Europa, pero que se está trasladando también a algunas potencias medias latinoamericanas, ambas regiones mantienen relaciones de interdependencia económica e interconexiones sociales y culturales de larga data.

Por otra parte, también se deben sumar los cambios en la arquitectura de la cooperación internacional, que han comportado mutaciones en la posición de América Latina y Europa como actores en el sistema internacional y se proyecta en la agenda bi-regional. La crisis económica y financiera en España y Portugal ha puesto en evidencia el problema de mantener los niveles de apoyo financiero del pasado. Al mismo tiempo en América Latina la cooperación intra –regional Sur-Sur se expande. El anclaje de la proyección exterior de Brasil en Sudamérica es cada vez

⁸ Por ejemplo el Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC) hacia Asia, el Foro América del Sur-África (ASA) o las cumbres América del Sur-Países Árabes (ASPA).

mayor siendo un importante inversor en la región, sosteniendo Mercosur y proporcionando impulso político a través de los nuevos formatos como la UNASUR y la CELAC fuera de la influencia de Estados Unidos.

A pesar de la necesidad de un nuevo enfoque, el inter-regionalismo sigue siendo para la UE, y cada vez más a América Latina, una herramienta estratégica para fortalecer su posicionamiento internacional en el mundo post-hegemónico de poder difuso. La idea de la gobernanza multinivel desarrollado en los estudios sobre la Unión Europea es útil más allá de sus fronteras dada la multiplicación de las estructuras de gobierno de ámbito global y regional superpuestas. Los actores nacionales e internacionales interactúan en un juego de varios niveles. Como resultado, hay un pluralismo en los asuntos internacionales, ahora que se sustenta en diferentes marcos normativos.

La asociación estratégica entre la UE y América Latina y Caribe (ALC) a partir de la Cumbre Río de Janeiro de 1999 abarca un conjunto de relaciones subregionales y bilaterales con la UE que se suman a las relaciones bilaterales y entre los Estados miembros con los Estados de América Latina. A pesar de la política Externa común que se ha reforzado con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la creación del Servicio Exterior Europeo de Acción Exterior común los estados miembros mantienen sus lazos tradicionales y en el caso de España la presencia en América Latina es prioritaria. La cooperación iberoamericana se inserta en ese complejo de relaciones multinivel que España tiene con América Latina.

Aunque en el seno de la UE, España sigue siendo un referente para abordar los temas latinoamericanos, su influencia efectiva se ha visto debilitada en los últimos años, lo cual ha llevado a un cierto desentendimiento de los otros socios, con escasas excepciones, como Portugal y en menor medida Italia y Alemania. Para mejorar el interés y revertir la relativa marginación de América Latina en la agenda exterior europea deberían repensarse los argumentos y los instrumentos para convencer a más socios del interés en fortalecer la asociación estratégica con ALC y adaptarla a los cambios que ha experimentado la región, pero también a los cambios que ha experimentado Europa y, entre ellos está la ampliación hacia el Este.

Los nuevos miembros de la UE no tenían muchos vínculos tradicionales con ALC pero en la última década las relaciones bilaterales han aumentado considerablemente, no solo en términos políticos a través del intercambio de alto nivel en la Cumbres y de carácter bilateral, sino también multiplicando vínculos sociales y culturales (Ayuso y Villar, 2023). La existencia de diásporas de descendientes de europeos del Este en América Latina y los similares rasgos culturales y religiosos han tenido un papel fundamental en el acercamiento entre ambas regiones. Los elementos culturales constituyen un vehículo potente para la creación de vínculos y sirven de base para el impulso de las transacciones económicas y políticas como ha ocurrido en el espacio Iberoamericano.

La agenda de Cooperación europea y la Iberoamericana tienen múltiples puntos de intersección en numerosos ámbitos en los que podría incrementarse la coordinación y la complementariedad. Aunque en los últimos años ha habido un acercamiento institucional entre la SEGIB y las instituciones europeas, de manera que ésta participa como observadora, no solo en las cumbres EULAC, sino en múltiples diálogos sectoriales, hoy no podemos afirmar que exista una efectiva integración de las agendas, ni complementariedad de los programas e instrumentos. Ambas agendas siguen teniendo en buena medida dinámicas paralelas (Ayuso, 2010).

Ambos espacios engloban una miríada de espacios bi-regionales y trans-nacionales sub-regionales y sectoriales, además de los parlamentarios y de la sociedad civil. Algunos de ellos están superpuestos y en buena medida son concurrentes, lo cual: por una parte, ha contribuido a tejer una red de nexos entre diversos actores de ambas regiones que dinamiza las relaciones. Pero por otra parte, la proliferación de iniciativas ha generado una gran dispersión y hasta cierto punto confusión que se traduce en duplicación de esfuerzos e infra-utilidad de los recursos. La oportunidad de explorar las vías para impulsar una mayor convergencia de las agendas parece incontestable.

Un primer paso sería hacer una revisión de las iniciativas e instrumentos que se han puesto en marcha en ambos espacios de cooperación para identificar los temas que presentan mayor relevancia y complementariedad en las dos agendas. Especialmente interesan aquellos temas en los que subyace el objetivo compartido de incrementar la capacidad de am-

bas regiones para influir en los grandes debates de la agenda internacional. Dada la diferente naturaleza de ambos foros hay una serie de temas excluidos a priori de la convergencia debido a que están fuera del ámbito de actuación de alguno de los dos foros. Esto ocurre, por ejemplo con los temas comerciales, financieros o de seguridad, que no forman parte de los instrumentos de cooperación iberoamericana.

En cambio existen aspectos en los cuales la agenda eurolatinoamericana y la europea son claramente complementarias: la agenda social, la agenda de buen gobierno, la descentralización y gestión pública; la agenda cultural y educativa; la agenda sobre investigación y competitividad y el diálogo sobre migraciones son algunas de ellas fácilmente identificables que se abordan de forma superpuesta en ambos espacios. Iberoamérica, como espacio de concertación intermedio puede contribuir al fortalecimiento de las relaciones euro latinoamericanas, no sólo en el plano interregional, sino para su proyección internacional en otros foros internacionales.

España y Portugal en su diálogo privilegiado con América Latina pueden contribuir a concretar la convergencia en valores de Europa y América Latina para convertirla en objetivos compartidos. Pero la materialización práctica de ese acercamiento requiere incorporar instrumentos políticos y de cooperación que acerques esas esferas que hoy parecen más competir que complementarse. La intensidad de los objetivos a alcanzar la limitación de recursos disponibles y obstáculos a superar hace necesario un esfuerzo para buscar los elementos de complementariedad del complejo multinivel de relaciones que ayude a fortalecer las sinergias entre ambos espacios.

Un déficit en común de ambos procesos es la debilidad de los canales de participación democrática. No es que no existan los diálogos interregionales que van desde la sociedad civil organizada a los órganos parlamentarios, agentes sociales y otros movimientos e instituciones de la ciudadanía. Estos existen, pero se quedan en la periferia de la agenda eurolatinoamericana. Espacios como el iberoamericano vasados en lazos sociales y culturales contribuyen a generar solidaridades y vinculaciones de hechos y sirven de puente a una confluencia de valores e intereses. Dado que los actores sociales forman iberoamericanos forman parte integrante del espacio eurolatinoamericano resulta obvio la necesidad de establecer vinculaciones entre los dos espacios.

La creación de la fundación EU-LAC en 2010 dentro del marco de las Cumbres eurolatinoamericanas, hoy dentro el marco UE-CELAC, con la finalidad de vincular el proceso intergubernamental con los sectores empresariales, académicos, sociales y, de manera amplia y general, con la sociedad civil de ambas regiones debería ser un vehículo de conexión entre ambos espacios que a la vez permita hacer converger otros espacios socio culturales. Pero además deberían establecerse vínculos en los tres niveles, el institucional, con vínculos entre le SEGIB y las instituciones europeas, el transaccional con vínculos entre los programas y proyectos de cooperación y el de interacción política mediante la participación de representantes políticos respectivos de forma recíproca en los foros de alto nivel y sectoriales para fortalecer la convergencia de las agendas y dar coherencia al complejo multinivel. La búsqueda de la complementariedad debe hacerse manteniendo las especificidades propias de cada espacio, pero existe un amplio margen de colaboración aun infra-explorado.

Intereses y valores compartidos como canales hacia regímenes normativos para la gobernanza de bienes trans-regionales

La construcción de la Comunidad Iberoamericana en su momento fue un proyecto político no exento de tensiones por el liderazgo entre las potencias medias regionales de ALC y España. Sin embargo, en base a una peculiar conjunción de, en palabras de Celestino del Arenal, "identidades, valores e intereses" (Arenal 2009) se consolidó como un espacio trans-regional basado en una identidad política compartida y una agenda iberoamericana cada vez más activa, tanto en lo político, como en la cooperación en el ámbito social, cultural y educativo que progresivamente se ha ido institucionalizando y dando lugar a marcos normativos comunes.

Los lazos lingüísticos y culturales han facilitado vehículos para mejorar la cooperación y la convergencia, al igual que otras comunidades lingüísticas (Commonwealth, la Organisation Internationale de la Francophonie, o la Comunidade de Países de Língua Portuguesa, etc.), a pesar de las divergencias o incluso conflictos entre los países que puedan darse en aspectos puntuales o incluso ideológicos. Los vínculos culturales y valores compartidos están conectados a la movilidad humana histórica entre las sociedades y España y Portugal albergan más del 80% de los latinoamericanos que viven en Europa al tiempo que descendientes de ambos países viven por todo la región. Ambos son canales de transmisión de valores

compartidos y la creciente movilidad de flujos humanos, que se está consolidando también como agente de movilidad social, ha creado lazos de interdependencia regional cada vez más arraigados.

El impulso político que se dió en el momento de creación de la Comunidad Iberoamericana y que ha venido decayendo respecto a las Cumbres de Jefes de Estado, dio lugar a la profundización de los lazos sociales y culturales y eso ya es una realidad incontestable. La institucionalización de la cooperación iberoamericana gracias a la SEGIB ofrece un instrumento de coordinación y convergencia de iniciativas, pero también para la concertación de respuestas comunes a problemas compartidos. La existencia de programas de formación comunes, mecanismos de coordinación inter-institucionales, observatorios de políticas especializadas, proyectos de transferencia de tecnología, intercambio de experiencias, sistemas de información compartidas, programas de movilidad, becas, acciones culturales conjuntas e incluso convenios jurídicamente vinculantes como el Convenio Iberoamericano de Seguridad social han creado un espacio común que incide en las relaciones eurolatinoamericanas.

Un elemento específico de valor añadido de este espacio es que ha sido el motor de dinamización de la Cooperación Sur-Sur y triangular para adaptar las acciones al contexto particular de la región y sus rasgos sociales y culturales. Estas nuevas formas de cooperación tendrán un papel clave en la implementación de la nueva agenda post-2015 que incorpora un enfoque más participativo y multidimensional. Debería dedicarse un papel esencial a los actores no estatales, las iniciativas de la sociedad civil y el sector privado como factor determinante para la sostenibilidad de una agenda Iberoamericana que vaya más allá de los estrechos intereses nacionales. Estos deben ser los motores que impulsen la agenda política, mediante la identificación de oportunidades y generación de interconexiones trans-regionales.

A pesar de las posibles pugnas de liderazgo, las relaciones entre los principales actores estatales iberoamericanos no están definidas en términos antagónicos, sino que más bien existen incentivos para una mayor cooperación. Hay que explorar las posibilidades de convergencia de los intereses nacionales y los incentivos pertinentes, entre estos se encuentra la la aproximación de las agendas iberoamericana y eurolatinoamericana. Debido a la existencia de un gran número de actores con diversos inte-

reses y capacidades y la presencia creciente de actores extra-regionales que ofrecen nuevas posibilidades de cooperación, la tarea de consolidar la agenda Iberoamericana del futuro debe concentrarse en la identificación de los intereses compartidos que se ajustan a su especificidad como institución basada en lazos históricos, sociales y culturales compartidos.

Las cumbres no deben ser vistas como un dinosaurio del siglo XX al borde de la extinción, sino como un embrión en formación que se adapta y anticipa a cambios que se están produciendo en el contexto internacional del siglo XXI que conducen a una nueva gobernanza en la que intereses y valores deben reacomodarse a una distribución del poder y ofrecer espacios más porosos a la participación de actores heterogéneos. La demanda de gestión de la interdependencia crece al mismo tiempo que la falta de oferta de soluciones globales a los problemas comunes. Esto abre espacio para las nuevas formas de gobernanza en las que las instancias inter-regionales y las trans-regionales contribuyen a generar canales de convergencia de valores, principios y normas.

BIBLIOGRAFIA

- ACHARYA, A. (2014) "The end of American World Order" Cambridge and Malden Polity Press, pp. 157
- AGGARWAL V.K. y E. A. FOGARTY, Eds. (2004) "EU Trade Strategies. Between Regionalism and Globalism.", Palgrave Macmillan, pp. 256.
- ARENAL, C (2013) "Brasil, Las Cumbres Iberoamericanas y el papel de España en América Latina" Documentos CIDOB nº 39, diciembre, Barcelona, pp. 8.
- ARENAL, C. (2011a) "América Latina en la Política Exterior Española" en Política Exterior, Vol 1, pp. 245-307
- ARENAL, C. (2011b) "Política Exterior de España y relaciones con América Latina", Fundación Carolina y Editorial Siglo XXI, pp. 589
- ARENAL, C (2009) "Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina" pp. 21-86, en Celestino del Arenal, (-coordinador) España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas, Marcial Pons y Real Instituto Elcano. pp. 392
- AYLLON, B; T OJEDA y J. SURASKY (coords.)(2014)"Cooperacion Sur Sur. Regionalismos e Integración en América Latina" Ediciones La Cataratoy Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación-UCM, Madrid.
- AYUSO, A. (2014) "The Recent History of Spain Lain-America relations" Chapter 7 in in Garcia, David and Ramon Pacheco Contemporary Spanish Foreign Policy, Editorial Routledge-Reino Unido, 2014
- AYUSO, A. (2010) "España y su papel en un espacio común birregional UE-ALC: Mirando hacia el futuro" pp. 71-89 en J. ROY y R. DOMINGUEZ (Compiladores.) "España, la UE y la integración Latinoamericana" Miami-Florida EuropeanUnion Center of Excellence, University of Miami, 2010, pp.380
- AYUSO, A y S. VILLAR (2013) "Estudio sobre América Latina, el Caribe y Europa Central y Oriental: Potencial para el intercambio económico" financiado por la Fundación EULAC. Ref. EU-LAC Servicios Externos 011/2013 // EXP03C043CEA

- AYUSO, A, y E. VIILUP (2013) "Introducción: Una nueva mirada al Atlántico" *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* nº 102-103, CIDOB, Barcelona.
- BRISK, A; C PARSONS y W SANDHOLTZ, (2002) "After Empire: National Identity and Post-Colonial Families of nations" *European Journal of International Relations*, Vol 8 (2) pp. 267-205.
- DE LA RIVA, I. (1992) «Cumbres Iberoamericanas», *Política Exterior*, nº. 28 IV, summer 1992, pp. 168-187.
- GARZON, J.F. (2015) "Mulipolarity and the Future of Regionalism: Latin America and Beyond" *GIGA Working Papers* nº 264, January, pp. 33
- GRACIA, J.(1998) «La Cooperación española en Iberoamérica», *Revista española de Desarrollo y Cooperación*, nº. pp. 71-79.
- GRABENDORFF, W. (2010) Brasil: de coloso regional a potencia global, *Nueva Sociedad*, No. 226, March-April. 158-171
- GREVI, G.(2009) "The Interpolar World: A new Scenario" *Occasional Paper* 79, European Union Institute for Security Studies, June 2009, pp.44
- HÄNGGI, H. (2000) "Interregionalism: empirical and theoretical perspectives", paper prepared for the workshop "Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas", Los Angeles, CA, May 18th, pp. 14
- HALE, T; D HELD y K. YOUNG (2013) *Gridlock: From Self-reinforcing Interdependence to Second-order Cooperation Problems* *Global Policy* Volume 4, Issue 3, September 2013, pp. 223–235.
- HIRTS, M y L. TORCHIARO Las cumbres iberoamericanas: balance y perspectivas, pp. 151,170 en Celestino del Arenal,(coordinador) *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Marcial Pons y Real Instituto Elcano. pp. 392
- NYE, JS (2011)"The Future of Power" *Public Affairs*, New York,2011, pp. 320
- MALAMUD, A. (2010) "Latin American Regionalism and EU Studies" *EuropeanIntegration* Vol. 32, No. 6, 2010, pp. 637–657.

- MALAMUD, C. (2005) "La política española hacia América Latina: primar lo bilateral para ganar en lo global" Informes Elcano nº 3, mayo, pp. 70
- POLLIO, E.(2010), "What kind of Inter-regionalism? The EU-Mercosur Relationship within the Emerging "Transatlantic Triangle". Bruges Regional Integration and Global Governance Papers nº 3/2010. College of Europe and United Nations University, Belgium, pp. 31.
- POLLACK, B. and G. HUNTER, (1987) The Paradox of Spanish foreign policy Printer Publishers, London, pp.196
- RAPKIN, D. P. and W.R. THOMSON (1979) "Bipolarity and Bipolarization in the Cold War Era; conceptualization, Measurement and Validation" in Journal of conflict Resolution nº 23 (2), pp. 261-295.
- SANAHUJA, J. A. (2013) "América Latina, más allá de 2015: escenarios del desarrollo global y las políticas de cooperación internacional" en ARRIOLA, S; R. GARANZO y L. RUIZ GIMENEZ en La renovación de la Cooperación Iberoamericana. Transformaciones para una Agenda Post-2015.AECID.pp. 41-67.
- SANAHUJA, J. A. (2013) "Spain. Double Track-Europeanization and the search for bilateralism" en Ruano, L. "The Europeanization of national foreign policies towards Latin America" Routledge, New York, pp. 36-55
- SANAHUJA, J. A. (2010) "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal" pp. 87-134 en CIENFUEGOS, M. y J. A. SANAHUJA. Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur, CIDOB, Barcelona, pp. 422
- SANAHUJA, J.A. (2009) "Iberoamérica en la Política española de cooperación al desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses" 193-240 en España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas Celestino del Arenal, coordinador, Marcial Pons y Real Instituto Elcano, 2009, pp. 392
- SERBIN, A. (2009), "América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa?," Nueva Sociedad, No 219, Enero-Febrero 2009

- VALLADAO, A (2015) "Global Interdependent Dependencies. The Atlantic Laboratory" Atlantic Future Scientific Papers, CIDOB, Barcelona (en maquetacion)
- VAN LANGENHOVE, L. y COSTEA, A.C. (2005) "The EU as a Global Actor and the emergence of 'Third Generation' regionalism" UNU-CRIS Occasional Papers 2005/14, United Nations University, pp. 21
- XALMA, Cristina,(2013) Informe de la Cooperación Sur Sur en Iberoamérica 2013-2014, SEGIB, 2014, Madrid, pp. 206 en Arriola, S; R. Garriano y L. Ruiz-Gimenez (Coord.) "La renovación de la Cooperación Iberoamericana. Transformaciones para una agenda Post 2015", SEGIB 2013

II. LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA Y LOS PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN

¿UN PUZZLE INCOMPLETO?

La identidad estratégica de la Comunidad Iberoamericana a la luz de otras iniciativas en el espacio Atlántico: una perspectiva europea

*Susanne Gratius*⁹

Resumen

Este artículo analiza la posición de la Comunidad Iberoamericana de Naciones desde una perspectiva europea, partiendo de la hipótesis de que los diferentes espacios interregionales, regionales y subregionales entre Europa y las Américas conforman un nuevo Triángulo Atlántico. Por tanto, este trabajo no parte de la hipótesis de la fragmentación negativa sino de la convergencia y complementariedad positiva de los diferentes esquemas de cooperación que pertenecen a un espacio más amplio. En este sentido, se considera que la multitud de iniciativas intergubernamentales creadas entre Europa y las Américas, en las que los países participan según su conveniencia e interés, suma y no resta. Desde esta óptica, habría que transformar las potenciales rivalidades y duplicidades temáticas de los cuatro sistemas de cooperación e integración en los que participa América Latina (iberoamericano, interamericano, europeo-latinoamericano, latinoamericano) en sinergias que fortalezcan la posición internacional de Europa y las Américas.

Ello requiere primero un análisis comparativo de los objetivos, agendas, intereses y resultados de cada sistema y, después, la voluntad política de reformarlos, elevar su eficacia y coordinarse con los demás. A diferencia de los demás esquemas, la Comunidad Iberoamericana ya ha iniciado este proceso de auto-reflexión crítica sobre su “identidad estratégica” en un contexto global con una oferta mucho más amplia de opciones multilaterales, siendo alguna de ella más atractiva que la iberoamericana. Ante el nuevo regionalismo latinoamericano y la creación de foros sur-sur, un ejercicio de reflexión implica tanto conocer las ventajas comparativas como las propias limitaciones de la Comunidad Iberoamericana. Con este ánimo, el presente informe pretende contribuir a definir la identidad estratégica de este foro.

⁹ Profesora de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid e investigadora asociada en FRIDE

Introducción

La identidad estratégica de la Comunidad Iberoamericana depende tanto de las percepciones internas como de su imagen en el exterior. Es por ello que el actual proceso de reforma de “Iberoamérica” no es sólo un ejercicio endogámico sino que se inserta en un contexto más amplio de relaciones entre Europa y las Américas, un espacio que desde España se ha denominado “Triángulo Atlántico” (Gratius/Ortiz 2012) y, desde EE.UU. “Hemisférico Atlántico” (Hamilton 2013). En este cuadro más global, la Comunidad Iberoamericana es sólo una pequeña pieza en un puzzle de diferentes foros interestatales y no estatales entre Europa y las Américas que están en un proceso de permanente construcción.

En este puzzle que podría denominarse “multi-regionalismo” (Hettne 2005), la historia común, la identidad cultural y el liderazgo de España han sido la marca propia de la Comunidad Iberoamericana. Sin embargo, al revisar su agenda, formato y liderazgo actual, cabe preguntarse cuál es su nicho funcional y formal dentro del amplio abanico de opciones multilaterales de las que disponen sus 22 países miembro a nivel regional, continental, interregional y global. Comparado con la exclusividad en sus orígenes de 1991, cuando coexistían pocos foros de diálogo al máximo nivel político, la Comunidad Iberoamericana ha perdido peso y relevancia para los países latinoamericanos que han creado nuevos foros de concertación regional y cuyas políticas exteriores se centran cada vez menos en España. En el otro lado del Atlántico, los tres países europeos –Andorra, España y Portugal– priorizan sus relaciones con la Unión Europea que concentra gran parte de su agenda interna y externa. Estados Unidos ha desviado su atención de América Latina y divide sus prioridades externas entre el Atlántico Norte –centrada en la negociación del Transatlantic Trade and Investment Partnership con la UE– y el área de Asia-Pacífico (Clinton 2011).

Comparado con otros foros de cooperación, la Comunidad Iberoamericana de Naciones es un híbrido entre una organización, un régimen internacional y un esquema inter-regional entre la UE y América Latina. Su carácter híbrido y su escasa definición han conllevado múltiples confusiones a la hora de determinar su agenda, los actores e incluso sus resultados. Un claro ejemplo para ello es la denominada cooperación sur-sur y el informe anual que elabora con mucho esmero la Comuni-

dad Iberoamericana y que es uno de los productos más emblemáticos (SEGIB 2014). No obstante, dicha cooperación sur-sur es exclusivamente latinoamericana y no incluye los tres países europeos que pertenecen a la tradicional cooperación norte-sur y al Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE: Andorra, España y Portugal.

El Informe de cooperación sur-sur revela el carácter ambiguo e híbrido de la Comunidad Iberoamericana. Iberoamérica sigue siendo un término confuso que a veces incluye España y América Latina, en otras ocasiones se refiere a los 22 países miembros de la Comunidad y con mucha frecuencia es utilizado como sinónimo de América Latina. Esta óptica particular de pensar en América Latina como parte de la identidad española, no es compartida ni por los 19 países latinoamericanos (Tokatlíán 2013) ni tampoco por el resto de Estados miembros de la UE que prefieren el término de origen francés que, además, distingue la región del Caribe, una zona históricamente más cercana a otras naciones europeas que a América Latina.

Por todo ello, no es fácil definir la Comunidad Iberoamericana que nació en 1991, en un contexto regional europeo y latinoamericano e internacional muy diferente al actual. Durante mucho tiempo, su principal emblema eran las 24 Cumbres Iberoamericanas que se han celebrado desde entonces, con mucho éxito y presencia en los primeros años y con menor impacto y participación en los últimos tres años. En la actualidad, las Conferencias Iberoamericanas compiten con las Cumbres de las Américas, las Cumbres europeo-latinoamericanas y las Cumbres de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CARICOM). Es por ello que “Iberoamérica” está inmersa en un proceso de búsqueda de identidad y marca propia que ha conducido, entre otros, a un profundo proceso de reformas de su contenido y formato a fin de elevar su eficacia, transparencia y coordinación con otros foros (Lagos, Espinosa, Iglesias 2013; Resolución de Veracruz 2014).

Un método para diferenciar la Comunidad de es analizar las particularidades de los demás sistemas de cooperación, el interamericano, el europeo-latino y el propio latinoamericano integrado por ocho iniciativas diferentes. Este documento analizará la relación entre estos espacios desde una perspectiva y narrativa europea en el marco temporal de veinticinco años, de 1990 a 2015. Para ello, en un primer capítulo se hace una

reflexión sobre las identidades de los diferentes esquemas de cooperación para luego entrar en la dinámica regional de América Latina, dedicar un tercer capítulo a las percepciones y proyecciones de la UE hacia la región y, finalmente, situar la Comunidad Iberoamericana en este cuadro y formular recomendaciones para fortalecerla y crear sinergias con otros espacios.

A continuación se contrastarán las identidades, objetivos y resultados de los principales foros y esquemas multilaterales y las relaciones con la Comunidad Iberoamericana para sustraer los nichos y oportunidades estratégicas existentes para el espacio iberoamericano en el presente y futuro. Este análisis se realizará primordialmente desde la lógica de complementariedad sin omitir potenciales rivalidades entre los diferentes esquemas de cooperación y diálogo. Asimismo, se combinan los prismas de la cooperación institucional y los regímenes internacionales (neoliberalismo), el poder económico y los intereses de los Estados (realismo) y las ideas, percepciones e identidades (constructivismo). Después de una breve evaluación de los espacios globales, inter-regionales y regionales que cuentan con participación de países iberoamericanos, el documento sitúa a la Comunidad Iberoamericana en este cuadro y formula recomendaciones que pueden ser útiles para el actual debate sobre su reforma.

Identidades y dinámicas en el espacio Atlántico

Según el paradigma constructivista en las Relaciones Internacionales, las identidades se construyen desde las interacciones sociales a partir de percepciones internas y externas, del “nosotros” y los “otros” (Mouffe 2002: 7); en este caso la Comunidad Iberoamericana frente a otros espacios similares. América Latina y el Caribe, EE.UU., la Unión Europea (UE) y España han creado cuatro espacios separados con objetivos y agendas en parte similares: 1) la Comunidad Iberoamericana, 2) el Sistema Interamericano, 3) la Asociación Europeo-Latinoamericanas y 4) la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) como único actor latinoamericano colectivo que representa un regionalismo integrado por otras siete iniciativas de cooperación (ALBA, AP, CARICOM, CAN, MERCOSUR, UNASUR, SICA).

Si todos ellos conformaran un nuevo Triángulo Atlántico, el actual debate sobre la fragmentación y rivalidad de los diferentes esquemas de inte-

gración y cooperación entre Europa y las Américas perdería relevancia y se haría obsoleto. Por otra lado, en un escenario de dos grandes bloques comerciales, en el Atlántico (TTIP incluyendo a países latinoamericanos) y el Pacífico (12 países de APEC), tanto EE.UU. como América Latina y el Caribe tendrían una importante posición geoestratégica al servir de puente entre ambos. Partiendo de esta hipótesis, en un futuro, 34 países americanos podrían pertenecer al Atlántico y al Pacífico, mientras que otros 30 (Andorra, España, Portugal y los 27 Estados miembro de la UE) sólo estarían en el eje Atlántico.

Frente a estos escenarios, los solapamientos de funciones y membresías en los diferentes esquemas de cooperación podrían ser más positivos que negativos, ya que estos lazos fortalecerían el eje Atlántico frente a un espacio político menos articulado de Asia-Pacífico, donde la existencia de conflictos interestatales dificulta la cooperación y la concertación entre países. Pese a las evidentes asimetrías de poder -entre EE.UU. y América Latina, entre la UE y América Latina y dentro de la propia región-, la ausencia de conflictos entre los países del Triángulo Atlántico es, sin duda, una ventaja comparativa que es a la vez causa y consecuencia de décadas de tradición de paz y diálogo. Sin negar sus debilidades, desde una visión Atlántica, la Comunidad Iberoamericana suma y no resta, como destacan algunos análisis críticos (Tokatlíán 2013). Aun así, es evidente la necesidad de ajustar su agenda, instituciones y resultados a las necesidades y prioridades de sus 22 países miembros ante un nuevo escenario de una amplia oferta de multilateralismo global, interregional, regional y subregional dentro y fuera del espacio Atlántico.

Cuadro 1:
Menú a la carta? Multilateralismo entre Europa y las Américas

Dimensión	Espacio	Países	Liderazgo	Instituciones	Objetivo / resultado	Interdependencia comercial
Atlántica	Atlántico Norte	Canadá, Estados Unidos, UE.	Atlántico Norte: Estados Unidos y la UE (¿Canadá?)	OTAN, TTIP?	Libre Comercio, Seguridad internacional	Alta
	Atlántico Sur	Países Atlánticos de América Latina, África Atlántica?	¿Brasil?	ASPA, Cumbres Unasur-Africa		
Inter-regional (europeo-latinoamericano)	Sistema UE-ALC: Espacio inter-regional	33 + 28	Comisión Europea, Bruselas	Fundación EU-LAC, Cumbres, foros, reuniones multinivel, diálogos UE-ALC (interregional, subregional, bilateral), ALCs	Asociación interregional y bilaterales (Brasil y México), múltiples temas	ALC-UE: 14% del comercio total, UE-ALC: 2% del comercio total
	Subsistema Comunidad Iberoamericana: Espacio cultural postcolonial	19 + 3	España	SEGIB (incluyendo, OJ, COMBJ, etc.), sin tratado o Carta	Tres prioridades: cultura, cohesión social y conocimiento (solapamiento con ALC-UE)	España/Portugal: AL= 4-5% del comercio total, ALC:

Fuente: Elaboración propia.

Similitudes y diferencias entre los cuatro sistemas

El nuevo “Triángulo Atlántico” ha generado cinco espacios con objetivos y agendas en parte similares: el transatlántico (sin América Latina), el interamericano, el europeo-latinoamericano, el iberoamericano y el latinoamericano. Todos ellos forman parte del espacio emergente entre Atlántico del Norte y del Sur que, en un futuro, podría transformarse en una verdadera “Comunidad Atlántica” (Hamilton 2013: 69). Dentro de este potencial espacio, el eje iberoamericano representaría un subsistema que se inserta en el marco más amplio de las relaciones europeo-latinoamericanas (ver anexo 2). Los cuatro esquemas en cuestión – la Comunidad Iberoamericana, el Sistema Interamericano, la Asociación Europeo-Latinoamericana y las diferentes formas de regionalismo latinoamericano que operan en el “Triangulo Atlántico” comparten altos niveles de complementariedad con un gran potencial de sinergias que ayudaría a definir la identidad y eficacia de cada espacio.

Siguiendo la definición de Stephen Krasner¹⁰, cuál de los cuatro espacios pueden calificarse como “régimen internacional”? Para empezar, ninguno responde a la idea de la “convergencia en un determinado ámbito de las relaciones internacionales” sino que siguen lógicas regionales o interregionales y, con la excepción de la Comunidad Iberoamericana que ha definido tres prioridades temáticas (cohesión social, conocimiento y cultura), tienen múltiples enfoques temáticos. El escenario internacional no es una plataforma principal para ninguno de los cuatro espacios, aunque algunos temas puntuales aparecen en la agenda de las cuatro sistemas de Cumbres que se celebran de forma separada. En todo caso, los documentos oficiales incluyen temas de la agenda internacional, entre ellas la Ronda Doha de la OMC, la crisis financiera internacional, las negociaciones sobre el cambio climático, cuestiones de desarrollo global y el sistema de Naciones Unidas. Al contrastar las declaraciones finales de las respectivas Cumbres, no se percibe ninguna preferencia de América Latina por uno de los cuatro espacios a la hora de debatir asuntos globales y adoptar posiciones comunes.

Una segunda característica en común es la tendencia hacia un declive de los grandes liderazgos – el de España en la Comunidad Iberoamericana, el

¹⁰ Según Krasner (1983), regímenes internacionales son “principios, normas, reglas y procesos de decisión en los cuales las expectativas de los actores convergen en un determinado ámbito de relaciones internacionales”.

de Bruselas en la Asociación Europeo-Latinoamericana, el de EE. UU. en la Organización de Estados Americanos (OEA) y el de Brasil en América Latina (CELAC, MERCOSUR e UNASUR). Si la crisis interna de la UE es la principal causa del menor protagonismo de España y Bruselas, el declive de EE.UU. se debe a la prioridad de Asia en la política exterior de EE.UU. (Clinton 2011) y el de Brasil a su proceso de intromisión y debilidad estructural.

Un tercer elemento compartido que representa un desafío común para el espacio iberoamericano, interamericano y europeo-latinoamericano es un mayor peso de otros actores externos que pueden o no cohesionar el sentido de comunidad en el espacio Atlántico: el auge de China, India y Rusia como nuevos socios económicos y políticos externos de América Latina con visiones y prioridades distintas a las de EE.UU. y la UE. El inicio del Foro de diálogo entre la CELAC y China, que celebró en enero de 2015 su primera Conferencia Ministerial para constituir una “Asociación de cooperación integral” (Declaración de Beijing, 23 de enero de 2015), constituye un primer paso hacia una relación más estratégica con actores que hace poco no han tenido ninguna relevancia y que ahora compiten con los tradicionales socios transatlánticos.

Para destacar las diferencias, es útil comparar las marcas propias de cada foro. No es una casualidad que Iberoamérica se autodefine como una “Comunidad” que, en este caso, reúne un conjunto de Estados, no tanto por los intereses compartidos sino por una historia y cultura común. Cabe recordar que la Cumbre Iberoamericana se celebró en 1991, tres años antes que las Cumbres de las Américas. Posteriormente, generó un sistema de cooperación que fue institucionalizado en 2005 por la SEGIB y sus oficinas regionales en América Latina. Responde ante todo a la lógica cultural postcolonial y, desde sus inicios, fue España el que marcó la pauta de la iniciativa. El actual declive del liderazgo español introduce una nueva horizontalidad en las relaciones que, en términos presupuestarios, será asumido por Brasil que a partir de 2015 incrementará su aportación por encima de la de México que inicialmente fue el socio principal de España cuando lanzó la iniciativa en Guadalajara. Actualmente, está pasando por un proceso de transición del objetivo inicial de crear una comunidad asimétrica en torno a España a “un modelo de cooperación horizontal” que responde al largo reclamo de una mayor “latinoamericanización”

de la CIN (Arenal 2011). Esto significa también la redefinición de las prioridades a las necesidades de la región.

Esta misma seña de identidad comunitaria también refleja la CELAC que, desde su creación en 2010 compite, al menos en términos semánticos, con la CIN ya que refleja la misma idea de cercanía por cultura, historia y convivencia, aunque también la resolución de conflictos que no figura en la agenda iberoamericana. La participación de tres países europeos, el liderazgo de España y el calificativo post-colonial serían el distintivo de la CIN frente a la CELAC. No obstante, fuera de España, la idea de Comunidad no tiene mucho arraigo. En América Latina, Iberoamérica ha sido percibida sobre todo como una reunión de Jefes de Estado y de Gobierno y menos como un sistema de cooperación institucionalizado. Es por ello que la Secretaría General, Rebeca Grynspan, reclamó que “en Iberoamérica tenemos que pasar de cumbre a comunidad”¹¹.

Algo más distante y relacional es la idea de la “Asociación Estratégica” que definió la UE en su primera Cumbre, celebrada en 1999 en Rio de Janeiro, con América Latina y el Caribe, y posteriormente, con Brasil y México. La cooperación europeo-latinoamericano destaca por la gran cantidad de foros de diálogo que están articulados a nivel inter-regional (Cumbres UE-CELAC, reuniones entre los parlamentos regionales), subregional con los diferentes mecanismos de integración y cooperación (salvo ALBA y UNASUR) y bilateral con Brasil y México. A ello habría que sumar los múltiples diálogos sectoriales, organizados por relevancia temática (drogas, medio ambiente, cohesión social, migración, etc.). Sin embargo, la cooperación es poco institucionalizada.

La única institución permanente que se ha creado es la pequeña Fundación EULAC con sede en Hamburgo. Sin identificar un tema clave, la agenda europeo-latinoamericana se centra en la cooperación al desarrollo y en las relaciones económicas. En un discurso en Costa Rica, el 28 de enero de 2015, la Alta Representante de Política Exterior de la UE, Federica Mogherini, definió la cooperación europeo-latinoamericana como “un espacio de diálogo y paz” y destacó que en la agenda internacional, “Europa y América Latina son las regiones más cercanas (like-minded) del mundo” lo cual representaría una transición de un espacio de cooperación al desarrollo a uno más enfocado en objetivos políticos y

¹¹ Entrevista con Rebeca Grynspan, El País Semanal, Madrid, 18 de noviembre de 2014.

de seguridad global. Hasta ahora, el sistema europeo-latinoamericano comparte con el espacio iberoamericano el énfasis en la cohesión social y el conocimiento (ciencia y tecnología), dos ámbitos donde habría que crear sinergias para no duplicar agendas.

El término “Sistema” Interamericano -un conjunto de partes que interactúan para lograr un objetivo, en este caso los derechos humanos – tiende a ser unipolar por la interdependencia asimétrica entre los países del continente americano. El sistema interamericano es el más articulado en términos formales – se basa en instituciones y foros consolidados – y también funcionales – tiene áreas de actuación bien definidas. Su estructura de poder también está clara: desde su creación en 1948, se centra y gira en torno a Washington que ha creado un sistema centrípeto asimétrico en torno a la OEA que desde 2005 – cuando fracasó el gran proyecto hemisférico del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) – está en declive. La Cumbre de las Américas en 2015, en la cual participará por primera vez Cuba que restableció sus relaciones diplomáticas con EE.UU. en diciembre del año anterior – podría marcar el inicio de una nueva etapa del sistema, algo más horizontal y menos centrado en EE.UU.

En cuanto a las piezas que actualmente forman parte del regionalismo latinoamericano, sus diferentes calificativos representan objetivos diferentes: políticos en el caso de la CELAC y la UNASUR que, además aspira a una unión duradera; económico en cuanto al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) claramente inspirado en el Mercado Único Europeo que surgió dos años después, horizontales en el Sistema de la Integración Centroamericana que, igual que el interamericano, se basa en un alto grado de institucionalización pero sin liderazgo claro y, finalmente, en el caso del ALBA o de la Alianza del Pacífico se definieron objetivos menos basado en la identidad que en los intereses (ideológicos y económicos, respectivamente) que son los que motivaron llegar a un pacto entre Estados.

Esta breve caracterización permite destacar que ninguno de los cuatro espacios ha definido una identidad claramente diferenciada que permitiera hablar de “actorness” o “regional actorship” (Hettne 2008), sino que existen solapamientos en cuanto a los participantes y temas tratados. La principal diferencia entre ellos es el tipo de liderazgo – compartido

(entre España y América Latina en el caso iberoamericano), competitivo (entre Brasil y México en el caso de la CELAC), hegemónico (el sistema interamericano) o difuso (las relaciones europeo-latinoamericanas). Esta diferencia y el número de países participantes (ver cuadro 1) determinan también visiones diferentes sobre los temas de la agenda que muchas veces coinciden, pero con resultados diferentes. En este sentido son espacios a la vez complementarios y competitivos. Siguiendo el ejemplo de la SEGIB, los otros tres sistemas tendrían que realizar un ejercicio similar de auto-reflexión incluyendo la selección de prioridades y la revisión de liderazgos y formatos.

América Latina y el regionalismo multinivel a la carta

El puzzle regional latinoamericano se compone de ocho piezas diferentes que, a diferencia del iberoamericano, interamericano y europeo-latinoamericano, no constituyen una unidad sino son procesos separados. A diferencia de la UE o Asia, en América Latina existe un claro contraste entre un fuerte regionalismo - entendido como concertación política y creación de identidades entre actores gubernamentales y no gubernamentales - y bajos niveles de regionalización o interdependencia económica. Así, el comercio intrarregional apenas llega a representar el 20% del total, comparado con más del 50% entre los países de ASEAN o del 60% en el caso de la UE.

Este es un primer indicador de que la cooperación y/o integración latinoamericana surgió más por motivos políticos (entre ellos, la defensa contra o la alianza con EE.UU., la inserción o protección global) que por necesidades económicas. Esta tendencia se debe a los altos niveles de dependencia económica exterior y a los bajos niveles de complementariedad productiva en América Latina. Las principales motivaciones políticas de cooperación interestatal son la defensa y/o alianza con EE.UU. y, más recientemente, China (regionalismo defensivo) y un papel más proactivo y una voz más articulada en el escenario regional e internacional (regionalismo ofensivo). En la última década, el tradicional regionalismo defensivo coincide con un regionalismo ofensivo (ALBA, UNASUR) y se generan plataformas competitivas como la Alianza del Pacífico, dominado por México como economía más importante y MERCOSUR/UNASUR liderados por Brasil.

El resultado ha sido un “regionalismo multinivel” entre diversos espacios subregionales y regionales. Coexisten fórmulas del viejo regionalismo (CARICOM, Comunidad Andina, SICA) con el “nuevo regionalismo”, siendo éste último a la vez respuesta y consecuencia de la globalización¹². Gobernanza global y gobernanza regional se condicionan mutuamente. Después del simultáneo auge de ambos procesos hasta el inicio del milenio, la crisis del multilateralismo global se evidenció por el estancamiento de la Ronda de Doha en la OMC, la imposibilidad de reformar el Consejo de Seguridad o las difíciles negociaciones sobre la agenda de desarrollo post-2015 y un acuerdo global para frenar el cambio climático. Ante esta parálisis, algunos vuelven a pronosticar – como ya ocurrió en los años 1990^a - la “regionalización del orden mundial” (Fioramonti 2012).

Este debate se reproduce en América Latina donde un tipo de regionalismo formal e institucionalizado, geográfico y con objetivos claramente definidos (CAN, CARICOM, MERCOSUR, SICA) que originaron normas y reglas vinculantes contrasta con un regionalismo más informal y menos institucionalizado (CELAC, UNASUR), no geográfico y con objetivos menos claros (AP, ALBA).

Cuadro 2: Viejo y nuevo regionalismo

NIVEL REGIONAL	MULTILATERALISMO VIEJO	MULTILATERALISMO NUEVO
América del Sur	ALADI, SELA, GRIO	CELAC
América Central	MERCOSUR, CAN	UNASUR
Caribe	SICA	-
Norteamérica	CARICOM	-
Pacífico	NAFTA/TLCAN	
Sur-Sur	-	Alianza del Pacífico
	-	ALBA-TCP

Entre las iniciativas más recientes destacan la Unión de América del Sur (UNASUR), creada en 2000 a raíz de una Cumbre, que se ha constituido como una plataforma de concertación y coordinación entre 12 países bajo el liderazgo de Brasil. También la creación del ALBA-TCP, paralelo

¹² Según Björn Hettne (2005), el nuevo regionalismo es posterior a la Guerra Fría. A diferencia del “viejo regionalismo” inspirado en la integración europea, la nueva vertiente no es sólo el resultado de una lógica interna, sino sobre todo una estrategia de adaptación a la globalización.

al entonces proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) respondió a motivaciones políticas, sobre todo el de contrarrestar el poder de EE.UU. mediante una alianza sur-sur liderada por Cuba y Venezuela (Altmann 2011). Mientras que Colombia y Perú participan junto con Chile en la AP cuestionando su compromiso con UNASUR, el actual acercamiento entre EE.UU. y Cuba y el debilitamiento del Gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela introducen serias dudas sobre la sostenibilidad del ALBA.

Las demás iniciativas, como la AP, la CARICOM, la Comunidad Andina, el MERCOSUR o el SICA, responden a lógicas económicas y –salvo la AP– incorporaron otras agendas después de finalizar la doctrina del “consenso de Washington”. Todas estas iniciativas confluyen en la CELAC que es la continuación del Grupo de Río y actualmente el único paraguas que integra a todos los países de la región. La CELAC se autodefine como “un mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política” y representa “la voz latinoamericana y caribeña en los vínculos extrarregionales” (Rojas Aravena 2012: 26). Pese a su escasa articulación, la CELAC es el interlocutor privilegiado de China y la UE, pero no de la Comunidad Iberoamericana al ser el único de los cuatro espacios que excluye el Caribe, salvo Cuba y la República Dominicana.

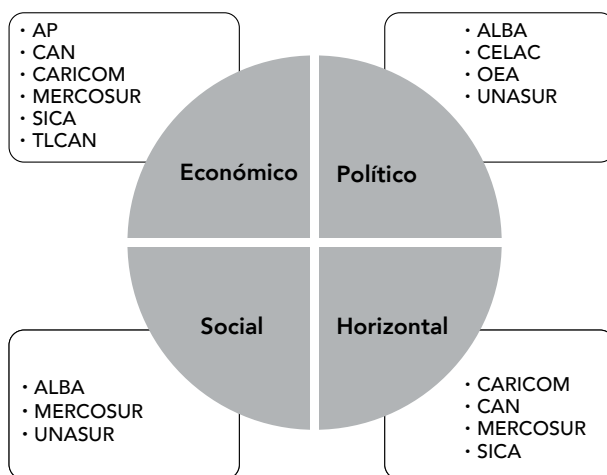
Regionalismo con adjetivos

La coexistencia de múltiples iniciativas regionales se debe a funciones y lógicas diferentes. Una de ellas es ganar autonomía frente a Estados Unidos. La tesis del “regionalismo post-hegemónico” (Riggirozzi, Tussie 2012) corresponde al anuncio del fin de la Doctrina Monroe por parte del Secretario de Estado, John Kerry: “Many years ago, the United States dictated a policy that defined the hemisphere. We’ve moved past that era.” (Kerry 2013). Otro argumento a favor del regionalismo post-hegemónico podría ser el hecho de que, a diferencia de los múltiples esquemas nuevos de cooperación que surgieron en América Latina (ver cuadro 3), no ha surgido nada similar a nivel continental. El sistema interamericano no se ha modificado desde sus orígenes, lo cual explica, en parte, su declive actual y la necesidad de reforma (Maihold 2015) que tendrá que emprender Luis Almagro, el nuevo Secretario General de la OEA. Lo que está menos claro es para qué se quiere construir una región latinoamericana cuya principal razón de ser ha sido hasta ahora la de

contrarrestar la hegemonía de EE.UU. Si este motivo, que originó un regionalismo defensivo, tiende a desaparecer, ¿qué función cumpliría, entonces el regionalismo post-hegemónico?, ¿sería un regionalismo ofensivo? Y, si es, así, ¿contra quién y para qué finalidad se ha creado?

Para algunos, como José Antonio Sanahuja (2012), que analizan el regionalismo desde una perspectiva de la Economía Política Internacional, gran parte de las iniciativas podría calificarse como “regionalismo post-liberal”, una vez superado el “Consenso de Washington”. Según Michael Shifter, la política neoliberal de Washington fue sustituido en el nuevo milenio por el “Consenso de Brasilia” - un paradigma desarrollista que desde 2013 pierde fuelle por la crisis económica y política del Gobierno de Dilma Rousseff. Desde un enfoque post-liberal se puede destacar un débil desarrollo o estancamiento de la integración económica – caso del MERCOSUR y de la Comunidad Andina – que contrasta con una ampliación de la agenda de cooperación política, social y de derechos. En cuanto a sus funciones, los esquemas regionales podrían dividirse en cuatro grupos que en algunos casos (CARICOM, CAN, MERCOSUR, SICA) reflejan un claro solapamiento de objetivos:

Cuadro 3: Regionalismo Funcional



También se puede diferenciar entre varias olas de regionalismo: una primera ola de regionalismo cerrado de 1950-1970 bajo el paradigma de la sustitución de importaciones, una segunda ola de regionalismo abierto más dirigida hacia el exterior y una tercera ola de regionalismo heterodoxo que combina objetivos económicos con una mayor concertación política para resolver problemas regionales y relacionarse con socios externos.

Un escenario internacional multipolar como el actual es más proclive a la tercera ola de regionalismo (Sanahuja 2012, Nolte 2014) que se inserta en un contexto internacional marcado por menores intereses estratégicos de EE.UU. en América Latina (excepto México), el auge de China, nuevas alianzas entre potencias emergentes (BRICS, IBSA), el protagonismo de Brasil en Sudamérica y la paulatina inserción de algunos países en el espacio Asia-Pacífico y las negociaciones del TPP (Trans Pacific Partnership) entre EE.UU. y la UE que al no incluir a ningún país latinoamericano reflejan el concepto desfasado del Atlántico Norte.

El número de iniciativas de cooperación e integración y su fluctuación indica que América Latina no es una región cohesionada en términos políticos y económicos¹³. Siguiendo el paradigma de la integración europea, muchos evalúan los resultados del regionalismo latinoamericano según este prisma. En esta línea destacan estudios críticos que introducen el calificativo de “regionalismo modular (Gardini 2014) que sería fragmentado, plural y débil en cuanto a sus resultados (Gardini/Malamud 2012; Serbín 2010).

Otros autores son más positivos al calificar el actual proceso como “gobernanza regional cooperativa” (Nolte 2014). A diferencia de los “neo-funcionalistas” que destacan la relevancia de las instituciones supranacional, los funcionalistas constatan los bienes públicos regionales o subregionales creados en el ámbito de la energía, el medio ambiente, el desarrollo, la infraestructura o la resolución de conflictos intra e interestatales y justifican una integración light o a la carta (Nolte 2014). Positivo sería también la tendencia hacia un “regionalismo multinivel”, ya que a nivel local y no gubernamental también se han creado nuevas redes que permiten fortalecer el proceso de cooperación e integración.

¹³ Véase Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.) (2009), *América Latina y el Caribe: Fragmentación o convergencia*, Madrid, FLACSO/Fundación Carolina/Ministerio de Cultura de Ecuador.

Cuadro 4: Integración y concertación Latinoamericana, 2015

ENTIDAD	PROYECTO POLÍTICO	PROYECTO ECONÓMICO	PROYECTO SOCIAL	PRIORIDAD	PAÍSES MIEMBROS
ALBA (2004)	X		X	Desarrollo, energía	Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, Venezuela, St. Vicente y Granadinas.
Alianza del Pacífico (2011)	X	X		Comercio, inversiones	Colombia, Chile, México, Perú.
Comunidad Andina (1969)	X	X		Comercio	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú.
CARICOM (1973)	X	X	X	Multidimensional	Países del Caribe
CELAC (2009)	X			Concertación	América Latina, Caribe
MERCOSUR (1991)	X	X	X	Multidimensional	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Bolivia.
NAFTA (1994)		X		Comercio, inversión	Canadá, EE.UU., México
OEA (1948)	X			Concertación, política, seguridad	Todos
SICA (1991)	X	X	X	Multidimensional	América Central, República Dominicana
UNASUR (2004)	X			Concertación política, seguridad	12 Países sudamericanos

Fuente: elaboración propia.

En América Latina, continúa –con nuevos paradigmas y siglas- el habitual debate sobre integración regional que ya se había iniciado en los años cincuenta. Pero a diferencia de otras épocas, esta vez el ahora denominado regionalismo conlleva un papel más activo de América Latina en la gobernanza global, mediante debates y posiciones comunes sobre conflictos y otros asuntos de la agenda internacional (ejemplos ofrecen las Declaraciones finales de las Cumbres de la UNASUR y de la CELAC en el período 2012-2014).

Por tanto, el multilateralismo regional coincide con una mayor participación en el multilateralismo global, y ambos procesos se condicionan mutuamente. Ejemplos concretos de iniciativas globales promovidas por países latinoamericanos son el concepto brasileño de la “Responsabilidad al Proteger”, el traslado de la cosmovisión indígena del “Buen vivir” a las Naciones Unidas o el voto como bloque (de veto) del grupo ALBA en Naciones Unidas sobre conflictos internacionales (Gratius 2014a).

Si durante mucho tiempo, los países latinoamericanos se limitaron a construir diferentes tipos de regionalismo -entendido como la articulación de espacios geográficos de cooperación e integración-, el reequilibrio de poder a favor de China y mayores niveles de desarrollo en Sudamérica

han facilitado un nuevo protagonismo internacional de un grupo de países, entre los que destacan Brasil y México, pero también Argentina, Colombia y Chile o, en determinados ámbitos – social, salud, cambio climático, energía - Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela. Por tanto, el nuevo multilateralismo regional y global de América Latina cambia la relación de poder con sus tradicionales socios, España, EE.UU. y la UE.

La influencia europea en el regionalismo latinoamericano

La UE ha sido el actor externo más influyente en el proceso de regionalismo latinoamericano. La integración europea ha servido de ejemplo, tanto para reproducir el modelo en el contexto latinoamericano como para desviarse de él. Pese a la crisis interna, integración y regionalismo siguen siendo la principal marca de la UE frente a otros actores como China y EE.UU. que en este ámbito no pueden ofrecer nada.

La UE como parte del problema

Desde sus inicios, la UE ha desarrollado una política propia frente al regionalismo latinoamericano. Sobre todo en los primeros años de la integración latinoamericana, más que ofrecer soluciones, el paradigma europeo ha sido parte del problema. Uno de ellos ha sido la imposibilidad de transferir el concepto de instituciones supranacionales a América Latina, con condiciones y tradiciones muy diferentes a las de la UE.

Pese a su inviabilidad, la idea de supranacionalidad llegó para quedarse y parece ser la única vía de llegar a un verdadero proceso de integración. El actual panorama regional confirma, no obstante, que trasladar esta experiencia sui generis a América Latina es un debate obsoleto que no conduce a nada más que a la constatación permanente del fracaso de la integración. Es hora de aplicar indicadores de éxito basados en el reconocimiento de que el regionalismo y la gobernanza latinoamericana siguen otras pautas diferentes a la de la supranacionalidad. Desde luego que no se puede comparar el regionalismo latinoamericano con la integración europeo, pero tampoco se puede negar que el proceso de concertación y cooperación inter-gubernamental han tenido resultados positivos, entre ellos una mayor autonomía frente a actores externos, más opciones multilaterales, una relativa estabilidad democrática, la cooperación sectorial y la consolidación de la paz.

De la imposición del modelo a la política reactiva

Al ser el actor con la identidad colectiva más definida – sobre todo en el ámbito comercial donde la UE constituye un actor único –, exportar su propio modelo a América Latina y crear un diálogo inter-regional entre dos espacios unificados ha estado siempre en la agenda exterior de Bruselas. No obstante, sin renunciar del todo a esta idea la UE ha ajustado su política hacia la región a las diferentes realidades y coyunturas latinoamericanas. Su política ha adoptado varias estrategias, entre las cuales destacan las siguientes:

Primero, exportar el paradigma de la integración europea sin tener en cuenta las características regionales: entre los años 1950-1980 –sin la participación de España y Portugal– el modelo supranacional de la europea inspira las primeras iniciativas de integración latinoamericana: inspirados en el modelo europeo: el Mercado Centroamericano Común y el Pacto y, posteriormente, la Comunidad Andina. En un contexto regional de debilidad institucional y un fuerte arraigo del concepto de la soberanía nacional y de la no injerencia en asuntos internos, exportar la integración supranacional fue destinado al fracaso. El actual declive de la Comunidad Andina de Naciones por el paulatino vaciamiento de miembros o la proliferación de instituciones de integración sin claras funciones y competencias en el caso centroamericano evidencian que no se puede imponer la experiencia sui génesis europea a realidades regionales diferentes. Por estas y otras razones –la falta de conflictos interestatales lo suficientemente importantes para entregar soberanía a instituciones compartidas– no tiene sentido medir el regionalismo latinoamericano con ojos europeos.

Segundo, promoviendo el inter-regionalismo o diálogo de región a región. También esta doctrina, que ha dominado durante décadas la política exterior de la UE hacia países en vías de desarrollo incluyendo América Latina, llegó a su límite por los escasos niveles de “actorness” (Hettne 2005 y 2008). Cabe recordar que el antecedente de la CELAC, el Grupo de Río, surgió en 1986 estrechamente ligado al proceso de paz centroamericano y las conferencias de San José auspiciadas por la entonces Comunidad Europea. En este proceso se inserta también la Comunidad Iberoamericana de Naciones y su primera Cumbre en 1991 que, en aquel entonces refleja el importante papel de España y Portugal

en las relaciones europeo-latinoamericanas y los propios intereses en consolidar los lazos bilaterales con América Latina.

Aunque la creación de CELAC responde a una dinámica regional propia, en perspectiva histórica, no es sorprendente que primero el Grupo de Río (1990) y luego la CELAC (2013) se perfilaron como principal interlocutor latinoamericano de la UE en las Cumbres, a pesar de su nulo perfil institucional y las pocas perspectivas de que la CELSA se transforme en un futuro en una organización internacional con una estructura mínima. El otro pilar del inter-regionalismo es la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Eurolat), creada en 2006 entre 150 parlamentarios de las dos regiones. Mediante estas dos iniciativas, la UE mantiene su modelo del inter-regionalismo que debería reflejar un mundo organizado por bloques regionales inspirado en la integración europea: América Latina es una importante pieza en esta visión que, sobre todo en los años noventa, sugirió que la UE fue uno de los ganadores de la guerra fría, ya que se impuso su modelo de integración y gobernanza regional en otras partes del mundo. Hoy, esta doctrina está en declive en la UE, por la crisis económica y el peso de Alemania en el debate sobre la consolidación de la zona euro y, en América Latina, por la fragilidad de CELAC como contraparte europea.

Tercero, diálogo y cooperación con las subregiones: La UE se ajustó a la nueva ola de regionalismo latinoamericano cuando surgieron, en los años noventa, esquemas de integración como el MERCOSUR o las reformas en los esquemas andino y centroamericano que representaron la visión del “regionalismo abierto” creado por la CEPAL. Este concepto de inserción competitiva en la economía global se agotó a inicios del milenio con el declive del consenso de Washington y el colapso financiero en Argentina. La UE respondió al auge del “sub-regionalismo” con nuevos acuerdos, foros de diálogo y esquemas de cooperación con cada socio. Paralelamente, continuaron las Cumbres Iberoamericanas y se institucionalizó la cooperación entre los 22 países. En esta etapa, la UE firmó un primer acuerdo de libre comercio con México, luego con Centroamérica y, después de fracasar la negociación con la CAN, con Colombia, Chile y Perú. Asimismo, la UE apostó fuertemente al MERCOSUR que en aquel entonces fue su más prometedor socio económico en América Latina. Esta apuesta culminó con la primera Cumbre ALC-UE en Río de Janeiro

cuando el MERCOSUR y la UE iniciaron negociaciones sobre un acuerdo de asociación y los 60 países (de América Latina, el Caribe y la UE) acordaron una Asociación interregional. 15 años de negociación entre el MERCOSUR y la UE confirman la imposibilidad de llegar a un acuerdo de libre comercio. Tanto el juego suma cero – eliminar los subsidios agrícolas europeos a cambio de una apertura industrial del MERCOSUR– como la falta de unidad en el MERCOSUR son impedimentos que se suman a la percepción equivocada de la UE de que en el bloque existirán condiciones similares de integración.

Cuarto, bilateralismo selectivo: Aparte de firmar acuerdos de libre comercio bilaterales con Chile, Colombia, México y Perú, la UE creó en 2007 una asociación estratégica bilateral con Brasil que en aquel momento empezó a perfilarse como potencia emergente y se integró en el grupo de los BRICS. Detrás de esta estrategia estuvo el fracaso del acuerdo inter-regional con el MERCOSUR y la idea de adoptar posiciones comunes con Brasil en temas internacionales. El establecimiento de una segunda asociación bilateral con México, en 2009, respondió más bien al acuerdo de libre comercio y su condición de país TLCAN entre América Latina y Norteamérica, así como a la relación especial de España con ese país que, además, es su socio más importante en la Comunidad Iberoamericana de Naciones que en aquel entonces ya es una entidad consolidada con una estructura institucional permanente.

Quinto, inter-regionalismo imperfecto o un poco de todo: Actualmente, la UE mantiene su apuesta inter-regional (mediante las Cumbres con CELAC cuya segunda edición tendrá lugar en junio de 2015 en Bruselas) y la combina con políticas bilaterales y hacia las diferentes subregiones.

Los constantes ajustes de la UE a las cambiantes realidades latinoamericanas señalan una política sin una visión estratégica que reacciona ex post a los nuevos desarrollos regionales. Por un lado, la política de la UE frente al regionalismo latinoamericano parece excesivamente pragmática y, por el otro, demasiado inspirada en la identidad propia que poco tiene que ver con las dinámicas latinoamericanas. Falta una visión estratégica que abandona la resistente idea de ver América Latina como una región cohesionada y la obsoleta del diálogo grupo a grupo que tampoco ha funcionado en otras zonas. Parece más útil abrir canales de cooperación y diálogo con las ocho piezas que conforman el regionalismo

latinoamericano que privilegiando la CELAC y los canales bilaterales. Así, se puede lanzar un mensaje erróneo que no contribuye a fortalecer el cambiante regionalismo latinoamericano.

Concluyendo el puzzle: la identidad estratégica de la Comunidad Iberoamericana

Finalmente, cabe preguntarse dónde insertar la Comunidad Iberoamericana en este puzzle difícil de resolver. Celestino del Arenal (2011: 297) recuerda que “el principal desafío al que deben enfrentarse las Cumbres Iberoamericanas es la de encontrar un espacio político-internacional propio y complementario a las demás Cumbres en las que participan los países latinoamericanos y, consecuentemente, definir con claridad su utilidad e interés para los participantes”.

Llama la atención que el debate sobre la “identidad latinoamericana” ha generado tres sistemas de cooperación externa: el iberoamericano, el interamericano y el europeo-latinoamericano. Ello demuestra que los demás, en este caso EE.UU., la UE y España, perciben a la región como un actor más cohesionado que dividido. Cabe resaltar que el regionalismo a la carta, a través de múltiples esquemas de cooperación e integración, no ha alterado la visión de los tres socios externos que siguen percibiendo América Latina como una unidad en la diversidad.

En este sentido, para el futuro de los tres espacios externos no es muy relevante si América Latina actúa o no como un actor cohesionado y si los diferentes espacios resulten o no en un paraguas común que podría ser la CELAC. Lo importante es el fortalecimiento de la gobernanza regional a través de diferentes formas de concertación que garantiza la paz y cooperación entre Estados y subregiones. Asimismo, este proceso contribuye a un mayor desarrollo de América Latina mediante nuevas fórmulas como la cooperación sur-sur, a las que se añade la triangular con España y la UE.

La tendencia hacia un mayor autogobierno latinoamericano – sin excesivas injerencias externas – facilita también su participación en la gobernanza global y su política frente a actores extra-regionales. Lo que es más relevante para el futuro de los sistemas analizados que la resolución del enigma regional es un mayor equilibrio entre las partes que introduce una mayor simetría en los tres sistemas mencionados. Esto significa un

reequilibrio de poder, en el sentido del realismo político. El hecho de que Brasil y México asumen más responsabilidad (en términos financieros y de articulación de propuestas) significa que hay que darles más voz y voto en los esquemas de cooperación inter-estatal con Bruselas, España/Portugal y EE.UU.

Este es un desafío compartido que la CIN ya ha asumido, al redistribuir, entre otras, las responsabilidades financieras a América Latina. En términos presupuestarios, con un 11,4% Brasil será el segundo contribuyente a la CIN, por delante de México (10,7%), Argentina (5,4%), Portugal y Venezuela. El nuevo reparto del presupuesto conllevará un ligero cambio de poder a favor de estos cuatro países latinoamericanos que tendrán más peso para determinar la agenda de la Comunidad Iberoamericana, aun teniendo en cuenta que España sigue siendo, a gran distancia, el mayor contribuyente (60,9%).

Esta decisión refleja que los 22 países caminan juntos y se adaptan a las nuevas realidades de poder material y cualitativo. El actual proceso de renovación significa también redefinir la identidad iberoamericana que, frente a los otros dos sistemas, es ante todo un espacio cultural y postcolonial. En este sentido, forma un “subsistema” dentro del espacio europeo-latinoamericano al ser parte de la UE, de América Latina y de la asociación inter-regional.

La Comunidad Iberoamericana y el espacio europeo-latinoamericano (sin el Caribe anglófono) están estrechamente vinculados y existen sinergias y complementariedades en múltiples ámbitos. Un solapamiento puede detectarse en cuando al “espacio de cohesión social” y “el espacio de conocimiento” que la SEGIB ha definido, junto con el “espacio cultural” como prioridades temáticas de la CIN y que también son áreas claves de cooperación estratégicas en las relaciones europeo-latinoamericanas. Para no duplicar esfuerzos y recursos, sería recomendable trabajar conjuntamente para elaborar programas y proyectos conjuntos que reflejan la complementariedad y las especificidades de cada sistema.

También existe un estrecho vínculo, sobre todo de índole cultural, entre la CIN y el sistema interamericano: ambos surgieron por el liderazgo de un país (EE.UU. y España) y son centripetas, a la vez que reflejan fuertes interdependencias económicas y migratorias entre sus Estados miembro.

Estas semejanzas y el reducido número de idiomas (castellano, inglés y portugués) facilitan tanto la conexión entre los dos sistemas como la creación de un mercado cultural conjunto.

Los solapamientos de membresía y temas son positivos, porque ofrecen la oportunidad de aunar esfuerzos y coordinar posiciones en determinados ámbitos de la agenda inter-regional e internacional. Detectar y gestionar estas similitudes no requiere un determinado formato sino que puede hacerse a la carta, según la relevancia de los temas y no de la forma. En vez de insistir en los moldes fijos habría que introducir una mayor flexibilidad entre los espacios que no deberían percibirse como rivales sino como complementos.

Esto no significa renunciar a crear identidades diferentes sino todo lo contrario: cada sistema debería definir mejor su propia marca: por ejemplo, el desarrollo en el regionalismo latinoamericano, la cultura como base de la CIN, la economía en el sistema europeo-latinoamericano y política y seguridad en el sistema interamericano.

En un contexto internacional de grandes espacios y nuevos proyectos geoeconómicos y políticos, los cuatro subsistemas del Atlántico deberían actuar conjuntamente y acordar sinergias que permiten actuar conjuntamente en algunos ámbitos donde existen posiciones similares. Definir estos temas de interés común requiere como primer paso un mayor acercamiento e intercambio entre los espacios creados.

BIBLIOGRAFÍA

- Altmann, Josette – Ed. (2011), *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿Una Nueva Forma de Integración Regional?* Buenos Aires: Teseo.
- Arenal, Celestino del (2011), *Política Exterior de España y Relaciones con América Latina*. Madrid: Fundación Carolina, Siglo XXI.
- Fioramonti, Lorenzo (2014), *The Evolution of Supranational Regionalism: From Top-down Regulatory Governance to Sustainability Regions?* UNU-CRIS Working Papers 2.
- Gardini, Gian Luca (2013), *The added Value of the Pacific Alliance and Modular regionalism in Latin America*. Blog International Affairs at LSE (London School of Economics).
- Gardini, Gian Luca; Malamud, Andrés (2012) “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”, *The International Spectator* 47(1).
- Gratius (2014a), *Atlantic countries’ voting patterns on human rights and human security at the United Nations*. Atlantic Future: Scientific Paper. Barcelona: CIDOB.
- Gratius, Susanne (2014b), “Latin America’s relations with Europe: a stable but limited and fragmented partnership”. En: Covarrubias, Ana/Domínguez, Jorge (Eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Routledge.
- Gratius, Susanne (2013), “La proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana”, en: María Salvadora Ortiz (ed.), *Iberoamérica Hoy*, Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Gratius, Susanne (2012), *El auge del regionalismo latinoamericano: ¿más de lo mismo?* Documentos de Debate 1. Fundación Ideas. Madrid.
- Serbin, Andrés, Martínez, Laneydi, Ramanzini Júnior, Haroldo - coords.- (2014), *¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales* Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe 10.
- Hamilton, Daniel (2013), *Hacia una agenda de gobernanza para el Hemisferio Atlántico emergente*, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 102-103, p. 51-71.

- Hettne, Björn (2008), *Regional Actorship and Regional Agency: Comparative Perspectives*. Ponencia “6th GARNET PhD SCHOOL: “Global Governance & Regionalism: The Institutional Dimension”. Bruselas
- Hettne, Björn (2005), *Beyond the New Regionalism*, en: *New Political Economy* 10:4, pp. 543-571.
- Kerry, John (2013), *Remarks on US Policy in the Western Hemisphere*. Washington DC, 18 de noviembre.
- Krasner, Stephen D. (1983), “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, en: Stephen Krasner (Ed.), *International Regimes*, Nueva York: Cornell University Press.
- Lagos, Ricardo; Espinosa, Patricia; Iglesias, Enrique (2013), *Una reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas*. Madrid: SEGIB.
- Lombaerde, Philippe; Garay, Luis Jorge (2006), *The new Regionalism in Latin America and the Role of the US*. OBREAL/EUROLARO Background Paper.
- Maihold, Günther (2015): *Die Zukunft der OAS: Wege aus der Krise der Regionalorganisation Amerikanischer Staaten*. SWP-Aktuell 22 (marzo), Berlín.
- Mouffe, Chantal (2002), *Politics and passions: the stakes of democracy*. Londres: Center for the Study of Democracy (CSD).
- Nolte, Detlef (2014), *Latin America’s New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?* EUI Working Paper RSCAS 2014/89.
- Ortiz, María Salvadora; Gratiús, Susanne (2012), *Europa y las Américas: ¿Por fin, un Triángulo Atlántico?* Badajoz: Fundación Academia Europea de Yuste.
- Resolución de Veracruz sobre las Conferencias Iberoamericanas, XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Veracruz, 8 y 9 de diciembre de 2014.
- Rigirrozzi, Pia; Tussie, Diana – Eds. (2012), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Springer.
- Rojas Aravena (2012), *La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña*, en: *Nueva Sociedad* 240 (julio-agosto), Buenos Aires, pp. 16-27.

Sanahuja, José Antonio (2015), La UE y CELAC: revitalización de una relación estratégica. Fundación EU-LAC, Hamburgo.

Sanahuja, José Antonio (2012), Post-Liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR. EUI Working Papers RSCAS 2012/05, European University Institute, Florencia.

Secretaría General Iberoamericana, SEGIB (2014), Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica 2013-2014. Madrid: SEGIB.

Serbín, Andrés (2010), De despertares y anarquías: De la concertación regional, en: Foreign Affairs Latinoamérica 10:3, México D.F. pp. 6-11.

Tokatlián, Juan Gabriel (2013), El ocaso de las Cumbres Iberoamericanas, El País, Madrid, 23 de octubre.

Anexo: Los diferentes espacios del Atlántico



O MERCOSUL NA COMUNIDADE IBERO-AMERICANA

*Pedro B. A. Dallari*¹⁴

Em boa hora, a Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO) – com apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e em sintonia com o trabalho da Secretaria Geral Ibero-americana (SEGIB) – promove este seminário sobre os desafios da comunidade ibero-americana no contexto internacional. O padrão de relacionamento que prevaleceu no âmbito dessa comunidade nas duas últimas décadas e que conferiu a ela certa identidade na esfera global, fundado no fluxo intenso de capitais ibéricos para as afluentes economias latino-americanas, parece ter chegado a um ponto de esgotamento, ou, ao menos, de menor vitalidade.

Cabe perfeitamente, portanto, refletir sobre as perspectivas evolutivas que se apresentam para a comunidade ibero-americana, tanto no que diz respeito às relações concernentes a seu espaço interior, como com referência a seu posicionamento na cena mundial. O fato de que, nessa reflexão, sejam considerados os acordos internacionais de relacionamento e integração interiores e transversais ao espaço ibero-americano robustece ainda mais esse propósito analítico.

A mim, foi conferida a tarefa de examinar a presença do Mercado Comum do Sul, o Mercosul, no seio da comunidade ibero-americana de povos e nações, o que me leva a principiar com uma alegoria esportiva. No futebol mundial contemporâneo, a melhor formação de atacantes é, indiscutivelmente, a da equipe do Barcelona, com o genial argentino Lionel Messi, o mago brasileiro Neymar e o matador uruguaio Luisito Suarez compondo a troika mercosulina do ataque da equipe espanhola. E, sem dúvida, essa é uma boa representação da utopia associada à relação entre Mercosul e Ibero-América, vislumbrando-se a energia e a criatividade latino-americanas plenamente integradas à racionalidade e à consistência institucional dos países ibéricos, para benefício geral dos povos dos dois continentes.

¹⁴ Diretor do Instituto de Relações Internacionais e Coordenador do Centro Ibero-Americano da Universidade de São Paulo Membro do Conselho Diretor do Centro de Estudos de Justiça das Américas, da Organização dos Estados Americanos.

A abordagem sobre os desafios postos atualmente para a comunidade ibero-americana e sobre o papel que o Mercosul pode vir a desempenhar neste contexto histórico deve ser precedida da análise do estado deste projeto de integração que reúne Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Assim, neste artigo, serão feitas, inicialmente, considerações sobre a situação atual do Mercosul, para, na sequência, se focar sua integração no espaço ibero-americano, finalizando-se com a apresentação de iniciativas adotadas pela Universidade de São Paulo (USP) no sentido da valorização das atividades acadêmicas concernentes à América Latina e à Ibero-América.

Perspectivas para o Mercosul

Nos meios políticos e acadêmicos brasileiros há hoje um intenso debate acerca das perspectivas existentes para o Mercosul, bem como sobre qual deva ser a atuação do Brasil relativamente ao funcionamento, e mesmo existência, desse bloco de integração.

Com a finalidade de fornecer subsídios para minha participação neste seminário, o Centro Ibero-Americano (CIBA) da USP organizou e promoveu em 09 de fevereiro de 2015 uma mesa de debates com especialistas da própria universidade, os professores Umberto Celli Junior, diretor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Alberto do Amaral Júnior, da Faculdade de Direito de São Paulo, e Deisy Ventura, do Instituto de Relações Internacionais. Com intensa atividade de pesquisa em temas da integração latino-americana, esses três acadêmicos ajudaram a conformar um diagnóstico sobre a atualidade do Mercosul e a apontar alternativas para o futuro desse projeto integracionista.

De modo geral, identifica-se um cenário de crise no Mercosul. De um lado, na medida em que a lentidão no avanço do processo de integração não se coaduna com os objetivos mais ambiciosos inicialmente previstos, por meio da celebração do Tratado de Assunção – que, em 1991, configurou o espaço econômico – e do Protocolo de Ouro Preto – de 1994, que conferiu personalidade jurídica de direito internacional ao Mercosul, convertendo-o em organização internacional. Por outro lado, em função do rígido arcabouço jurídico impedir – ou ao mesmo dificultar significativamente – que os Estados-membros do Mercosul possam efetuar isoladamente acordos com parceiros de fora do bloco. Ou seja,

no estágio atual do relacionamento político entre os Estados-membros, não se constata um horizonte promissor para o Mercosul, mas, ao mesmo tempo, a estrutura institucional impede a busca de caminhos alternativos por cada um dos integrantes que não tenham por consequência a saída do bloco.

Dando seguimento a análise que havia efetuado em artigo publicado em coletânea coordenada para a USP pelo ex-presidente chileno Ricardo Lagos (“Fragmentação e integração na América do Sul”, in Lagos, 2013: 51-61), Alberto do Amaral Júnior, na apresentação que fez por ocasião da já referida mesa de debates promovida pelo CIBA/USP, cuidou de examinar os dilemas da participação do Brasil no Mercosul, identificando cinco fatores para a crise verificada no processo de integração entre seus membros:

1. Crise de identidade. Não existe, no momento, visão clara acerca da natureza e dos objetivos do Mercosul. Há contraste entre uma visão que destaca o comércio livre como fator de desenvolvimento regional e outras concepções sobre os propósitos do bloco. A situação tornou-se particularmente aguda com o ingresso da Venezuela e a iminente integração plena da Bolívia ao Mercosul.
2. Crise de liderança. O Brasil, principal membro do Mercosul, tem renunciado a exercer um papel de liderança, como é esperado, em favor de uma benevolente complacência diante das reiteradas violações do Tratado de Assunção e dos demais protocolos que o acompanham bem como do crescente protagonismo da Argentina e da Venezuela. É preciso não confundir a solidariedade aos mais fracos, requisito do êxito da integração, e a passividade em face da ruptura dos compromissos assumidos, que é estímulo para a adoção de atitudes semelhantes.
3. Crise de direção. O Mercosul revela-se cada vez mais incapaz de definir e perseguir metas de curto e médio prazo. As últimas reuniões de cúpula limitaram-se a tratar de assuntos corriqueiros sem que houvesse uma perspectiva comum que lhes desse sentido e coerência.
4. Crise de efetividade. Após 24 anos de existência o Mercosul não logrou harmonizar políticas macroeconômicas nem concluir a almejada união aduaneira. Logo, passos mais ambiciosos tornam-se inviáveis.

5. Crise de obsolescência precoce. Em meio às dificuldades da OMC em finalizar a Rodada Doha e à proliferação dos acordos preferenciais de comércio, o Mercosul permanece isolado das grandes negociações comerciais envolvendo países e blocos econômicos. Imerso nas preocupações que dominaram o regionalismo após o término da Guerra Fria, o Mercosul está distante das discussões que marcam o novo regionalismo relativas a temas como investimentos, padrões trabalhistas, proteção ao meio ambiente e regras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, entre outros. Além das vultosas perdas econômicas resultantes do atual isolamento, parece que ainda não demos suficiente importância à coerência regulatória, assunto que está na pauta do debate sobre os acordos preferenciais de comércio e que ameaça, caso não enfrentado, acarretar desvantagens competitivas às exportações brasileiras.

Compartilhando esse diagnóstico de crise, Umberto Celli Junior, em sua participação na mesa de debates do CIBA/USP, reiterou algumas diretrizes para a superação da situação que já havia apontado em artigo escrito em parceria com a pesquisadora Belisa Esteca Eleoterio, publicado em coletânea que Enrique Iglesias, ex-chanceler uruguaio, ex-presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ex-secretário-geral da Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB), à semelhança do que Ricardo Lagos havia feito no ano anterior, coordenou para a USP em 2014 (Iglesias, 2015). Nas considerações finais desse artigo, Celli e Eleoterio indicam as seguintes possibilidades para a revitalização do Mercosul, levando-se em conta inclusive os interesses brasileiros (“O Brasil, o Mercosul e os acordos preferenciais de comércio: alternativas e perspectivas”, in Iglesias, 2015: 155-171):

É fato que o Mercosul, hoje, vai muito além do mecanismo de liberalização comercial nos moldes em que foi estabelecido no início da década de 1990, possuindo componentes sociais e políticos que não podem ser ignorados. Isto, entretanto, não é suficiente para justificar a manutenção do bloco na forma em que se encontra, pois, claramente, não se trata mais da melhor opção para a inserção do Brasil no comércio internacional.

Ao priorizar uma política de comércio exterior desatualizada e desconectada da formulação de novas regras, o Brasil pode não somente deixar de obter ganhos decorrentes da liberalização comercial com parceiros estratégicos,

como também pode perder acesso a mercados devido à formulação de novos arranjos econômicos entre outros atores.

Nesse contexto, redesenhar as relações com o Mercosul de modo a facilitar o engajamento do país nos APC [acordos preferenciais de comércio] não seria uma hipótese descartável. Considerando as dificuldades políticas e legais para desfazer o bloco, algumas alternativas foram consideradas para que sua mobilidade comercial seja retomada, como, por exemplo, o retorno a uma zona de livre comércio nos moldes da Aliança do Pacífico, a flexibilização do cronograma de negociações entre Estados-membros, ou mesmo a autorização de negociações comerciais isoladas entre os membros e terceiros países, apesar da decisão CMC n. 32/00.

Os componentes sociais e políticos referidos por Umberto Celli Junior, que ultrapassam a dimensão puramente comercial da integração mercosulina, foram enfocados por Deisy Ventura na contribuição que forneceu à mesa de debates do CIBA/USP. A professora do Instituto de Relações Internacionais identifica, no bloco, um quadro de morosidade, subordinação e mesmo abstenção no tratamento dessa pauta, registrando o exemplo da articulação de políticas de saúde no espaço sul-americano, para a qual vê alcance restrito nas iniciativas do Mercosul e considera mais efetiva a atuação da União Sul-Americana de Nações (Unasul), da qual é evidência a criação, em 2010, do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), organismo intergovernamental de caráter público vinculado ao Conselho de Saúde daquela organização. Essa constatação já havia sido enunciada em artigo publicado na mencionada coletânea coordenada para a USP por Enrique Iglesias (“A América do Sul e a saúde global: um novo paradigma?”, in Iglesias, 2015: 137-153); nele, abordou concretamente essa condição limitada do Mercosul (Iglesias, 2015: 137):

Por sua natureza, os debates no âmbito do Mercosul levam em conta a proteção da saúde das pessoas, mas também se preocupam com a eliminação de obstáculos ao comércio e a harmonização legislativa no que concerne à produção dos bens de saúde. Em outras palavras, o Mercosul é dedicado especialmente às questões sanitárias vinculadas à circulação de bens e mercadorias.

Em que pese essa avaliação – específica para a área da saúde, mas que pode ser aplicada à orientação geral do Mercosul –, Deisy Ventura assinala algumas ações adotadas no âmbito do bloco que, mesmo provocadas por motivação econômica, podem ter impacto social relevante. É o caso

do empenho para adoção de procedimentos destinados a facilitar a revalidação de diplomas de certificação acadêmica emitidos nos Estados-membros. É o caso, também, das decisões relacionadas à efetivação de acordos de residência envolvendo inicialmente os Estados-membros do bloco e Chile e Bolívia, mas que já alcançam Colômbia e Peru. Com efeito, o Acordo sobre residência para nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile, celebrado em dezembro de 2002, por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, tem sido exitoso na consecução dos objetivos que o motivaram. Partindo da premissa de partiu de que a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região essencial para fortalecer e aprofundar o processo de integração, o acordo tem os propósitos assumidos de solucionar a situação migratória dos nacionais dos Estados partes e países associados, bem como de combater o tráfico de pessoas para fins de exploração de mão-de-obra e aquelas situações que impliquem degradação da dignidade humana. Tem-se, aqui, portanto, situação indicativa de possibilidades normativas para o Mercosul que ultrapassem os limites estritos da temática do relacionamento comercial.

Tendo em conta o quadro evolutivo do Mercosul desde sua instituição já há mais de duas décadas, e o atual estágio do processo de integração no interior do bloco – inclusive com a consideração da análise desses professores da USP –, é possível sugerir algumas diretrizes para revitalização do papel desse importante projeto de integração regional. Quatro delas, de caráter mais abrangente, parecem apontar o caminho para o delineamento de um futuro mais promissor para o Mercosul:

1. a decisão política dos Estados-membros de conferir importância ao bloco; Brasil, Uruguai e Argentina têm governos começando neste ano de 2015 e a história não deixará de atribuir a responsabilidade pelo eventual colapso do projeto de integração aos governantes em exercício na ocasião, especialmente de Brasil e Argentina;
2. a revisão da Decisão da 32/00 do Conselho do Mercado Comum, que proibiu os Estados-membros de firmarem acordos preferenciais de comércio que não tenham sido negociados conjuntamente pelo bloco, de forma a flexibilizar a interpretação do alcance e dos efeitos da tarifa externa comum;

3. a intensificação da adoção de medidas de natureza não tarifária – medidas regulatórias de diferentes escopos, tais como normatização técnica, controle sanitário, etc. – destinadas à promoção da integração econômica, na forma como se está fazendo nos acordos de preferência comercial mais recentes ou que se encontram em negociação no plano internacional.
4. a intensificação da adoção de medidas de natureza não econômica, com o propósito de aprofundar a integração social no espaço geográfico do bloco, a exemplo do que se está efetivando com os acordos de residência.

Esse conjunto de diretrizes se integram na promoção do objetivo de preservação do Mercosul, com a adaptação do bloco a uma realidade que demanda maior flexibilidade. O modelo clássico europeu, em que a integração se encontra associada a um percurso evolutivo rígido – com a fixação inicial de uma zona de livre comércio, à qual se seguem a união aduaneira, a união econômica e, finalmente, a união política – não dever ser adotado como medida de avaliação do êxito de um processo integracionista, seja o Mercosul, seja qualquer outro. Como observou Alberto do Amaral Júnior na mesa de debates do CIBA/USP, referindo-se às alternativas Brasil, não está em questão abandonar o Mercosul, cuja importância é vital para a política externa brasileira, sendo a América do Sul o espaço onde o país caminha com naturalidade. A opção, segundo o professor da Faculdade de Direito de São Paulo, deve ser pela superação da rigidez e dos entraves atuais, já que o Mercosul em várias velocidades é preferível a um bloco estagnado e disfuncional.

Na medida em que as diretrizes aqui sugeridas parecem as únicas capazes de adequação à realidade imposta aos Estados-membros do Mercosul e aos respectivos governos, a hipótese de sua adoção parece bastante plausível, configurando-se um cenário que indica boas perspectivas para o bloco no rumo de sua revitalização.

A convivência do Mercosul com outros esquemas multilaterais regionais e sua presença na comunidade ibero-americana

Uma característica das relações internacionais de nossa época é a inserção de cada Estado em distintos esquemas de associação, ou mesmo integração, nos marcos do que doutrinariamente se qualifica

como geometrias variáveis. Para as chancelarias, a existência de diferentes acordos institucionais é útil para a fixação das estratégias e o estabelecimento das condutas que forem mais convenientes ao interesse nacional. A disponibilidade de alternativas “prêt-à-porter” – como tenho caracterizado esse quadro de possibilidades – é positiva do ponto de vista da obtenção de melhores resultados para as relações internacionais dos Estados. Com efeito, a multiplicidade de opções, muitas vezes qualificada negativamente como expressão de um cenário de fragmentação disfuncional, enseja a possibilidade de o Estado atuar na esfera internacional da maneira que melhor convier à compatibilização dos interesses nacionais com as demandas por padronização de condutas inerentes à dinâmica do mundo globalizado.

Essa situação de pluralidade de entes internacionais remete, todavia, à necessidade de se identificar as respectivas especificidades, de tal sorte que, da diversidade, não resultem antinomias e mesmo antagonismos. Na medida em que os Estados participem de distintos esquemas de associação e integração, é conveniente que esses esquemas convivam harmonicamente, propiciando ações de colaboração e complementaridade. Isso deve ser aplicado ao espaço ibero-americano, cujas organizações estão fadadas ao convívio com inúmeros entes latino-americanos, das Américas, da Europa, transoceânicos e das comunidades lusófona e hispânica. Não é razoável se supor que esse quadro de diversidade vá ter uma reversão.

Torna-se relevante, portanto, localizar os fatores capazes de conferir identidade ao espaço ibero-americano, de tal sorte que à SEGIB e às suas demais organizações possam ser atribuídas as tarefas pertinentes, viabilizando-se uma as condições para desempenho ao mesmo tempo particular e complementar ao do conjunto dos entes internacionais associativos e de integração. Desse modo, a harmonização entre o Mercosul e as organizações da comunidade ibero-americana deverão considerar as respectivas especificidades, no tocante aos propósitos e atribuições. O Mercosul é parte do espaço ibero-americano e os fatores de identidade desse espaço necessariamente o serão daquele bloco sul-americano.

Nesse plano identitário, ressalta para a Ibero-América a dimensão cultural. Somos, no mundo, quase um bilhão de pessoas que falam espanhol ou português, os idiomas da península ibérica e da América

Latina, e essa proximidade linguística se constitui em ativo de grande significado para a geração de conhecimento e a criação de capacidades que habilitem os povos ibero-americanos a uma inserção qualificada na sociedade globalizada.

E essa avaliação está plenamente alinhada com as diretrizes estabelecidas para a reestruturação da estrutura institucional de integração do espaço ibero-americano na XXIV Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, ocorrida em Vera Cruz, México, em dezembro de 2014. Tendo em vista o objetivo de concluir o processo de renovação da Conferência Ibero-Americana e de reestruturação da SEGIB, iniciado na Cúpula de Cádiz, de 2012, e considerando as premissas da Cúpula do Panamá, de 2013, e a reunião de trabalho de chanceleres que a ela se seguiu, realizada em setembro de 2014, a resolução adotada em Vera Cruz avançou significativamente no sentido de estabelecer um norte claro para continuidade da cooperação entre os Estados desse espaço de integração. E, na nova bússola ibero-americana, o norte é indiscutivelmente o fortalecimento da integração cultural.

No corpo da resolução, a terceira decisão diz respeito à aprovação do documento de Áreas Prioritárias para a Cooperação Ibero-Americana, adotado como “fundamento do novo modelo da Cooperação Ibero-Americana, centrado em três espaços de cooperação: a cultura, o conhecimento e a coesão social”. O realce dado à dimensão cultural nas políticas de cooperação a serem adotadas pelas organizações internacionais do espaço ibero-americano fica claro ao se resgatar passagens desse documento aprovado pelos chefes de Estado e de Governo:

En la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Panamá en octubre de 2013 fueron aprobados los Lineamientos para la Renovación de la Cooperación Iberoamericana, lineamientos que pretenden adaptar ésta reforma al nuevo contexto internacional.

[...]

En este nuevo escenario más complejo, la Cooperación Iberoamericana puede y debe contribuir a la transformación del sistema de cooperación internacional en el que nos encontramos, aprovechando el extenso acervo de principios, valores y de cultura y raíces históricas comunes, el largo bagaje del que dispone

y el reconocimiento del que goza en estos momentos. La cooperación realizada en el marco del sistema iberoamericano se ha caracterizado desde sus orígenes por su horizontalidad y alto grado de apropiación que contribuye y promueve la identidad iberoamericana y el fortalecimiento de las capacidades de los países a través del intercambio de buenas prácticas y experiencias.

[...]

Con la finalidad de implementar estos cambios, los países mandataron a la SEGIB elaborar “un Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana, a ser aprobado por los Responsables de Cooperación, que desarrolle la Estrategia de la Cooperación Iberoamericana y defina directrices y prioridades a mediano plazo para el Sistema de Cooperación Iberoamericana y todos sus actores”.

[...]

En cumplimiento de dicho mandato, la Secretaría para la Cooperación de la SEGIB elaboró una primera propuesta de priorización que fue discutida por los Países en la Reunión Extraordinaria de Responsables de Cooperación celebrada en México los días 12 y 13 de mayo. Para la elaboración de dicha propuesta la SEGIB tuvo en cuenta la Estrategia de la Cooperación Iberoamericana aprobada en 2011 (que reformuló la Estrategia de 2007), las prioridades de políticas de los países, el acervo iberoamericano⁵⁶ y el nuevo contexto de la cooperación. En dicha discusión los Responsables de Cooperación decidieron priorizar las áreas de acción en las que tanto los países, a través de los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos, como los organismos iberoamericanos (SEGIB, COMJIB, OEI, OIJ Y OISS) tienen experiencia y logros concretos. Estas áreas de acción constituyen los denominados “Espacios Iberoamericanos” y son 3: el Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), el Espacio Cultural Iberoamericano (ECI) y el Espacio Iberoamericano de Cohesión Social (EICS).

Na sequência, o documento detalha cada uma das mencionadas áreas de ação, que têm em comum justamente a dimensão cultural como motor do processo de cooperação e integração da Ibero-América. Essa perspectiva sinaliza para o Mercosul e os Estados-membros que o integram a plena possibilidade de uma ação harmônica com as organizações ibero-americanas, e mesmo de reforço a essas diretrizes

indicadas em Vera Cruz. No rol de iniciativas do Mercosul já indicadas neste artigo, as medidas para revalidação de diplomas se inserem claramente nos objetivos do denominado “Espaço Ibero-Americano do Conhecimento”, assim como os acordos de residência reforçam os propósitos do “Espaço Ibero-Americano de Coesão Social”.

Em suma, no processo de revitalização do Mercosul, cujas perspectivas foram alinhavadas no item anterior deste artigo, lugar de destaque deve ser destinado à harmonização das iniciativas do Mercosul com aquelas emanadas de outras entes internacionais com os quais tem uma relação de sobreposição. Em particular com as organizações ibero-americanas, essa harmonização deve ser buscada no reforço às iniciativas que almejam valorizar a identidade cultural dos povos da Ibero-América, nas quais lugar de destaque cabe às instituições educacionais, como se verá no item seguinte, em que as ações adotadas na USP são enfocadas para ilustrar o fato de que esse movimento já se encontra em curso.

O espaço ibero-americano na atividade acadêmica da Universidade de São Paulo

Em sintonia com essa perspectiva de valorização da dimensão cultural e das instituições de educação e cultura como elementos essenciais à explicitação de uma identidade ibero-americana, pode-se mencionar a situação da USP, onde as atividades acadêmicas relacionadas à Ibero-América – enfocando seus múltiplos aspectos: econômico, político, social, cultural – vêm ganhando realce. Algumas iniciativas recentes, como a participação na criação da Rede Ibero-americana de Estudos Internacionais (RIBEI), a instituição do Centro Ibero-americano da própria universidade (CIBA) e, no seio deste, a implementação de programa de pesquisa consubstanciado na Cátedra José Bonifácio, são indicativas dessa tendência. Essa realidade da USP parece ser, simultaneamente, exemplar de ações que já vêm se materializando em diferentes países da região e indicativa de possibilidades que podem vir a ser estimuladas. Por essa razão, entendo ser conveniente finalizar este artigo com a descrição das mencionadas iniciativas adotadas em São Paulo, de modo a jogar luz sobre uma situação concreta demonstrativa da tese que aqui se defende.

A atenção para a perspectiva ibero-americana foi precedida, na USP, da particularização do espaço latino-americano como foco de atividades de pesquisa e docência, da mesma forma que se deu no ambiente acadêmico da América Latina e, também, nas instituições europeias e norte-americanas que abrigaram esse campo de investigação. Ao longo do século XX, as diferentes faculdades da USP se dedicaram a essas atividades, no contexto das respectivas especialidades. Em 1988, houve um avanço significativo, com a criação do Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina (PROLAM), de caráter temático e interdisciplinar, integrado por professores da USP de diferentes faculdades e áreas do conhecimento envolvidos no estudo e disseminação dos aspectos teóricos e práticos das diferentes dimensões do universo latino-americano. Dois objetivos estiveram presentes na instituição do PROLAM e acompanham o programa até os dias de hoje: por um lado, a agregação e capacitação de pessoas especializadas na temática da integração latino-americana, e, de outro, a construção de uma metodologia interdisciplinar para apreender e compreender os processos de integração latino-americanos em seus diferentes campos.

Em decorrência da emergência, a partir da década de 1990, do espaço ibero-americano como uma unidade geopolítica visível, os estudos, realizados naquele mesmo período, que levaram ao estabelecimento, na USP, dos cursos de graduação e pós-graduação em relações internacionais (o que se deveu ao aumento da relevância internacional do Brasil), já consideraram a Ibero-América como eixo de atividades de pesquisa e ensino. E isto, sob duas óticas: a Ibero-América como tema de investigação e a Ibero-América como ambiente para formação de redes acadêmicas. Com o início dos cursos, em 2002, e a constituição, em 2004, de uma faculdade especialmente para abrigá-los, o Instituto de Relações Internacionais (IRI), essa ênfase nos estudos ibero-americanos e no relacionamento acadêmico no interior da Ibero-América ganhou corpo. Em novembro de 2010, o IRI participou, em Buenos Aires, da fundação da Rede Ibero-americana de Estudos Internacionais (RIBEI), formada inicialmente por 38 centros de estudos da América Latina e de Espanha e Portugal. Após as conferências promovidas pela RIBEI em Quito, em 2011, e no México, em 2012, o IRI assumiu a presidência da rede em 2014, por ocasião da conferência de São Paulo, em substituição ao Instituto Elcano, da Espanha, que a havia dirigido desde o início.

O ano de 2011 marcou a criação do Centro Ibero-americano (CIBA), núcleo de apoio à pesquisa ligado à Pró-Reitoria de Pesquisa da USP, administrativamente vinculado ao IRI, mas que reúne pesquisadores de diferentes faculdades da universidade. O CIBA mantém intensa vinculação com a Secretaria Geral Ibero-americana (SEGIB), cujo secretário-geral à época, Enrique Iglesias, foi o conferencista da cerimônia de sua instituição. No plano desse relacionamento, o CIBA tem assegurado a participação da USP em eventos promovidos pela SEGIB preparatórios de reuniões da Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo – esteve nos seminários realizados em 2011, no Paraguai, em 2012, na Espanha, e em 2013, no Panamá –, bem como promovido a repercussão dessas reuniões e das respectivas agendas no interior da universidade.

Uma das atividades de maior relevância proporcionados pelo CIBA é a Cátedra José Bonifácio, que se constitui em programa da USP de apoio à pesquisa de pós-graduação de caráter multidisciplinar, tendo por objetivo a produção, sistematização e disseminação de conhecimento sobre a Ibero-América, estando previsto que, a cada ano, uma figura pública de relevo oriunda deste espaço geográfico venha a conduzir atividades acadêmicas relacionadas a tema de sua escolha. A finalidade pedagógica da Cátedra é propiciar a jovens pesquisadores científicos, estudantes de pós-graduação da USP, a possibilidade de se beneficiarem, de forma mais intensa e prolongada, do convívio com lideranças políticas, sociais e culturais, possibilitando que se agregue ao conhecimento teórico aquele extraído da experiência auferida na trajetória dessas personalidades. Já foram titulares da Cátedra o ex-presidente chileno Ricardo Lagos, em 2013, e, em 2014, o ex-presidente do BID e ex-secretário-geral da SEGIB Enrique Iglesias, ambos responsáveis pela orientação do trabalho de pesquisa cujos resultados foram consubstanciados nas duas obras por eles, respectivamente, coordenadas e já aludidas neste artigo.

Em 2015, a titularidade da Cátedra estará a cargo da escritora Nélida Piñon, membro e ex-presidente da Academia Brasileira de Letras, assinalando uma inflexão do programa no sentido da expansão de sua abrangência temática, com a inclusão da literatura e da cultura como objetos da reflexão sobre o universo ibero-americano. Com esse gesto, a USP reforça o entendimento sustentado neste artigo, de que, na conformação da identidade ibero-americana, a cultura tem um papel central.

BIBLIOGRAFIA REFERIDA

IGLESIAS, Enrique (coordenação, 2015) Os desafios da América Latina no século XXI. Organização: Gerson Damiani, Adolfo Garcé e Fabíola Wüst Zibetti. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2015.

LAGOS, Ricardo (coordenação, 2013) A América Latina no mundo: desenvolvimento regional e governança internacional. Organização: Mireya Dávila e Fabíola Wüst Zibetti. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2013.

LOS PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA: PERSPECTIVA DESDE LA CAN

*Francisco Carrión Mena*¹⁵

INTRODUCCIÓN

La propuesta para el estudio de este tema plantea varias dificultades. La primera es la definición de la identidades de la Comunidad Andina y de lo que se conoce como de la Comunidad Iberoamericana; la segunda, los ámbitos de acción o de competencias de cada una de ellas; la tercera, los contextos históricos en los cuales fueron creadas y sus implicaciones; la cuarta, el carácter subregional de la una y el birregional de la otra; y, la quinta, los objetivos poco afines que se proponen alcanzar cada una y las dificultades que por razones diferentes tienen para lograrlos. Si antes no se diluciden o al menos se analizan estas dificultades, la perspectiva de la CAN respecto de la Comunidad Iberoamericana, título de ese ensayo, será incompleta y, sobre todo, poco útil.

Estas circunstancias, caracterizadas por claras desavenencias que se perciben entre las dos propuestas, podría llevarnos a una conclusión simple: desde una perspectiva andina, esto es de la CAN, no hay espacios compatibles para una vinculación efectiva y mutuamente beneficiosa con las capacidades y responsabilidades que se atribuye a la Comunidad Iberoamericana. No obstante esa tentación tan radical como negativa, un ejercicio de esta naturaleza puede resultar útil en la medida en que posibilitaría identificar, a través del conocimiento de otros procesos de regionalización surgidos recientemente en América Latina, alternativas de interlocución y complementación con la Comunidad Iberoamericana.

Un ejercicio así también permite hacer una autocrítica necesaria particularmente de la CAN, de sus capacidades, dónde se encuentra, qué futuro tiene en un contexto distinto al de 1969, año en que se constituyó formalmente, cómo compatibilizar sus fortalezas con las de otras propuestas de

¹⁵ Investigador Sede FLACSO Ecuador.

integración, de qué manera suplir sus debilidades y recuperar la proyección que en un momento tuvo. Es decir, al hacer una visión perceptiva y palpable de una entidad que no termina de definir o de recuperar su identidad y de convencer a sus miembros de su utilidad, como la Comunidad Iberoamericana, la propia CAN pueda formular una autocrítica hacia si misma con la mirada puesta en una eventual repotenciación.

I. ANTECEDENTES Y CONCEPTOS QUE CONDICIONAN UNA PROPUESTA IBEROAMERICANA ¿REGIONAL O BIRREGIONAL?

Con el propósito de analizar los procesos de regionalización surgidos en América Latina en las últimas décadas y los retos y oportunidades que este fenómeno representa para la Comunidad Iberoamericana¹⁶, conviene tener presentes algunas ideas generales y conceptos teóricos para interpretar adecuadamente lo que este hecho histórico significa.

De manera paralela, es igualmente necesario aterrizar de la mera especulación teórica y académica a la realidad política, económica y social de estos procesos de regionalización, cada uno de los cuales tienen diferentes características o atraviesa distintas coyunturas que condicionan ya sea su creación, su consolidación o su intrascendencia. Una es la retórica de innumerables declaraciones y resoluciones muchas veces repetitivas e ineficaces aunque bien intencionada, y otra, muy diferente, es la que se aplica, aquella que se concreta en el terreno, que beneficia a los pueblos, al ser humano.

Para empezar, hay que convenir en que no es lo mismo un proceso de integración que implica tradicionalmente la implementación de políticas comerciales arancelarias comunes o frente a terceros, que uno de regionalización que es más amplio y multidimensional. Tampoco es similar, para el caso de la Comunidad Iberoamericana, un organismo regional que uno birregional en el sentido geográfico de dos o más regiones separadas físicamente. Por tanto, para el caso que nos ocupa, debemos conceptualizar e identificar, a qué nos referimos cuando hablamos de Comunidad Iberoamericana.

¹⁶ Para efectos de este estudio se utilizará la expresión “Comunidad Iberoamericana” de manera similar a otras como región, espacio, proceso de integración, a pesar de que no está formalmente reconocida como tal y de que existen diversas interpretaciones a lo que debe entenderse como “lo iberoamericano”.

Reconozcamos, primero, que hay diversos actores o Estados parte de este proceso, espacio o región iberoamericana al que conocemos como Comunidad Iberoamericana. En definitiva, “lo iberoamericano”, al decir de Manuel Alcántara¹⁷, tiene miembros europeos (España, Portugal y Andorra) y latinoamericanos (todos los países sudamericanos y centroamericanos, algunos caribeños y un norteamericano -para el caso de que México se considere parte de esa región de nuestro continente-). Esto es, que no solamente pertenecen a regiones geográficas distintas sino que existe una clara heterogeneidad de países que se diferencian por su tamaño, población, economía, situación política, ubicación geoestratégica y, por sobre todo por sus intereses no siempre coincidentes.

De aquí nace una pregunta clave en esta reflexión: ¿Es la Comunidad Iberoamericana un proyecto regional o birregional? Si entendemos la regionalidad como continuidad geográfica no hay duda que no lo es; pero si la interpretamos como afinidad histórico-cultural podría decirse que si lo es. Si es requisito la cercanía física inmediata de todos los países de una región, la Comunidad Iberoamericana no podría ser un proceso de integración regional; pero si son los principios, los valores primigenios y los objetivos compartidos los que los unen, esta si podría constituirse en una región.

Esta característica de birregionalidad geográfica establece una primera dificultad en cuanto a la fijación de su propia identidad. Si bien la cultura, la historia, la religión, las lenguas, algunas costumbres, unen a los países de la Comunidad Iberoamericana, la ruptura geográfica, que constituye el Atlántico, dificulta inevitablemente el afianzamiento de un sentido de pertenencia que resulta indispensable para la consolidación del espacio iberoamericano. Sus recorridos históricos diferentes, su aproximación a otras culturas y civilizaciones antes de su recíproco “encuentro”, como el caso de España al mundo musulmán, el de México con los mayas y aztecas, el de Perú y Ecuador con los incas, entre otros, han marcado sus culturas y sus mestizajes de manera distinta. Cuestionamientos obligados: ¿hasta dónde esa mezcla de culturas previas e identitarias, antes de 1492, prevalecen frente a este nuevo escenario iberoamericano? ¿Lo europeo se ha impuesto como resultado de la conquista y aún se mira a lo americano

¹⁷ Expresión utilizada por Manuel Alcántara en el Seminario “Los retos de la Comunidad Iberoamericana en el contexto internacional”, Montevideo, febrero 2015, organizado por FLACSO Secretaría General, AECID y SEGIB para fundir todas las diversas denominaciones de Comunidad, Integración, Espacio, Bloque y otras que se utilizan para llamar a Iberoamérica.

como algo inferior? ¿Hay un sentimiento de superioridad, una asimetría en todos los sentidos desde la subregión ibérica hacia América Latina?

A diferencia de Gran Bretaña y de Francia, España y Portugal no se interesaron, por las razones que fueran, aunque la realidad es que su capacidad militar y económica menguó considerablemente a partir de mediados del siglo XIX, en cultivar una vinculación político cultural institucionalizada por su pasado común, con los territorios que formaron parte de sus épocas imperiales y de dominación y que se independizaron de sus metrópolis. La Gran Bretaña promovió la Commonwealth nacida en 1950, aunque sin un estatuto formal, (53 países miembros), y Francia la Organización Internacional de la Francofonía creada en 1970 (49 estados miembros).

Para efectos de esta reflexión resulta conveniente hacer un recuento histórico del recorrido que ha tenido Iberoamérica como una entidad propia si se quiere institucional hasta llegar a considerarse como una Comunidad desde que fuera promovida por México, España y Brasil a inicios de los 90. Desde la primera cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos, celebrada en Guadalajara, México, en 1991, han transcurrido ya 24 años con lo cual existe ya un significativo acervo de reflexiones, decisiones, resoluciones, proclamaciones, relacionadas con la identidad, los propósitos y los intereses compartidos de los miembros de esta Comunidad.

Durante ese casi cuarto de siglo de “lo iberoamericano”, se impone reconocer que los países de ambas subregiones geográficas han sufrido importantes cambios económicos y atravesado por situaciones de crisis y de estabilidad política que a su vez han tenido una injerencia determinante en el proceso de consolidación o debilitamiento, según fuera el caso, de la Comunidad Iberoamericana, ya sea en Europa como en América Latina.

II. REALIDADES DISTINTAS DE LAS ¿REGIONES O SUBREGIONES? QUE COMPONEN LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

Para el caso de América Latina, no cabe duda de que en este período de 25 años se ha producido, con las inevitables limitaciones y excepciones, un fortalecimiento del sistema democrático como forma de gobierno. De la mano de esta saludable vigencia de la democracia ha venido un proceso en algunos países de mayor institucionalización, antes frágil o inexistente. Quedó superada ya la época en que imponían regímenes militares, por lo general promovidos e impulsados por la potencia hegemónica regional, los Estados Unidos, algo usual hace solamente veinte y cinco o treinta años. Situaciones de ruptura constitucional no son posibles ya en América Latina.

No menos destacable es el hecho de que los países de América Latina han logrado resolver mediante los mecanismos de solución de controversias internacionales muchas de las divergencias que les separaban. El arbitraje vaticano de las divergencias entre Argentina y Chile, la *sui generis* solución al conflicto Ecuador-Perú, el fallo del Tribunal de La Haya sobre la delimitación marítima entre Chile y Perú, entre otros, demuestran la madurez de la región en cuanto al respeto de los principios de la relación internacional recogidos en la Carta de las Naciones Unidas y la voluntad de no acudir a la fuerza como mecanismo para resolver las diferencias bilaterales sino al diálogo y la negociación.

Es innegable, a pesar de las dificultades resultantes de las limitaciones financieras, tecnológicas, de infraestructuras, características de muchos países de América Latina y por el bache económico que atraviesan algunos de ellos desde hace un par de años, que ha habido un desarrollo y un crecimiento económicos significativos en las últimas dos décadas. Esta circunstancia ha permitido, hacer frente con relativo éxito a los coletazos de la grave crisis atravesada por los países desarrollados del norte, en particular Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea. La propia CEPAL reconoce esos avances en la economía latinoamericana, a pesar de ese entorno poco alentador de los desarrollados, cuando en sus proyecciones para el 2015 fija un crecimiento promedio para la región del 2.2% (CEPAL, 2014).

Junto con el desarrollo económico se ha producido una relevante reducción de la pobreza en la región que se ha caracterizado tradicionalmente por una profunda desigualdad en la distribución de la riqueza (Bárcena, 2008). Si en 1990 los indigentes y pobres no indigentes ascendían a un 48,4%, en 2003 estas mismas categorías sumaban 27.9%, es decir una reducción de más de 20 puntos en trece años. Este hecho es especialmente visible en los casos de Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia y algunos países centroamericanos.

Con acierto Sanahuja afirma que en América Latina se ha producido “ascenso, diferenciación y reequilibrio de poder”, y que la región ha incrementado, a pesar de su falta de homogeneidad su fuerza económica y política con potencias que no solamente consolidan su liderazgo regional sino que se proyectan como actores con influencia global. Esos países, añade, “ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismos y de multilateralismos que buscan, de manera expresa, ampliar los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar” (Sanahuja, 2013). Hay mayor madurez, consolidación y propuestas. América Latina no es ya una zona solo de conflictos, y los que existen están encaminados en resolverse por vías del diálogo, ni de graves confrontaciones como se ve en otros lugares del mundo. No obstante los problemas que persisten y que son de variado tipo, varios países de la región, con sus propias ideas y propuestas, de acuerdo con sus realidades, van encontrando los senderos propios y no necesariamente similares para su desarrollo y su consolidación institucional. De ninguna manera, salvo excepciones penosas, puede considerarse que la América Latina del 2015 es la misma que la de las décadas 70 y 80 del siglo pasado. Existe un evidente progreso en varias dimensiones.

América Latina ha sido, a pesar de su heterogeneidad y aguda desigualdad en la distribución de su riqueza, una región con una marcada vocación integracionista desde hace ya muchas décadas. Ha planteado diversas propuestas de regionalización, algunas antiguas y otras recientes, siempre con la voluntad de unir esfuerzos para tener un mayor desarrollo intrarregional y promover el crecimiento de sus economías que permitan hacer frente a potencias y bloques extrarregionales. Ahí están para atestiguar, entre las primeras, los casos de CAN, MERCOSUR, SICA, etc., y los nuevos UNASUR, ALBA, CELAC y Alianza del Pacífico (Carrión.Mena,

Sobre la situación particular de América Latina sobre la formación de bloques y los regionalismos en América Latina, 2012).

Pero esa vocación ha estado en los últimos años condicionada por factores característicos de esta nueva era que viven la región y el mundo para promover regionalismos de nueva generación con singularidades tales como la multidimensionalidad, la solidaridad y la voluntad de disminuir las asimetrías. A continuación los factores más relevantes para el surgimiento de estas propuestas no necesariamente de integración pero sí de regionalización:

El Sistema Interamericano debilitado.- La primera causa es, sin duda, el agotamiento del actual sistema interamericano que no responde ya a la realidad del siglo XXI a pesar de los esfuerzos que se han hecho para modificarlo durante la segunda mitad del siglo XX. Las reformas hechas a la Carta de la OEA de 1948 en Bogotá, añadiendo estatutos y reglamentos para tratar temas de preocupación continental como la democracia, las drogas, procedimientos judiciales, y los ámbitos que ha pretendido cubrir a lo largo de su proceso de consolidación, no han sido suficientes para atender las demandas de una América Latina distinta, más madura y con una proyección geopolítica y económica de mayor incidencia global. La OEA y su sistema van llegando, si no ha llegado ya, a un límite de eficiencia, representatividad y hasta de legitimidad. América Latina y el mundo actuales son muy diferentes de lo que eran a mediados del siglo pasado.

La Integración tradicional y liberal ¿“superada”?.- Otra razón es el debilitamiento persistente de los procesos de integración tradicionales de carácter liberal, tales como la Comunidad Andina (CAN), en alguna medida el MERCOSUR, y los ensayos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el mismo SICA en Centroamérica, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), que a pesar de sus esfuerzos y aportes en sus respectivas coyunturas, no fueron capaces de amoldarse a los cambios de la economía global así como a las modificaciones políticas de América Latina y han perdido vigencia. El mundo cambió y la integración regional tal como estaba entendida no fue capaz de cambiar con él y hacer propuestas sino hasta comienzos de este nuevo siglo en que la región supo cuestionarse a sí misma.

El fortalecimiento del Estado, junto con los nuevos aires políticos progresistas, nacionalistas y de izquierda que soplan en América Latina, o por lo menos una toma de conciencia de su propia soberanía, se ha producido un evidente retorno del Estado por encima de las tendencias de libre mercado y de las privatizaciones que menoscaban su rol en favor de sectores más necesitados. El Estado, y esta es la tercera razón, ha adquirido nuevamente un rol protagónico y central en los procesos de relacionamiento internacional regional recuperando para sí la capacidad de definir de manera más autónoma e independiente su articulación con otros países y bloques de países en materias políticas, económicas, financieras. Con ello, el Estado se propone imponer lo público sobre lo privado para atender los requerimientos del pueblo al cual se debe sin aceptar ese desmantelamiento y el consiguiente debilitamiento del Estado en el que había caído con el neoliberalismo.

El multilateralismo global en crisis.- Otro factor desencadenante de los regionalismos en América Latina es la crisis del multilateralismo global. Las Naciones Unidas y todo su sistema, que ya no reflejan la realidad imperante en la posguerra y durante la guerra fría, han sido incapaces de dar respuesta a problemas no solamente en el ámbito de los conflictos y amenazas mundiales y regionales relacionados con la paz y la seguridad, sino también aquellos de carácter global como el cambio climático, las crisis energética, alimentaria y la económica persistente. Se vuelve imperativa una reformulación o una reinvención de ese multilateralismo global hasta el momento incapaz de solventar crisis que caracterizan a este comienzo de siglo (Bonilla y Long, 2010).¹⁸ Manifestaciones concretas de esta incapacidad de la ONU son el surgimiento de grupos ad hoc a los cuales se les encarga absolver problemas económicos, políticos, de paz y seguridad. Al G 20, el G 8, el G 5, en principio creados para dar solución a problemas económicos-financieros, se suman los grupos para resolver la situación de seguridad y paz en Corea, en Medio Oriente, en Ucrania, etc., cuando todos esos temas deben ser abarcados, conocidos y resueltos por las Naciones Unidas pues precisamente para ello fue creada.

¹⁸ Bonilla y Long argumentan de manera consistente las tres primeras razones citadas para el apareamiento de estos nuevos regionalismos. Los dos adicionales son añadidos por el autor. Adrián Bonilla y Guillaume Long; Íconos, Revista de Ciencias Sociales, N° 38, Quito, septiembre 2010, pp. 23-28, FLACSO-Ecuador.

UNASUR, CELAC, ALBA, Mercosur –en parte- nacen como resultado de los factores antes citados. Según el caso unos factores influyen más que otros pero todos inciden y condicionan de alguna manera.

De inicio, hay que tener claro que cada una de estas nuevas propuestas de regionalización surgió de coyunturas históricas, geográficas, político-ideológicas, estratégicas y económicas diferenciadas pero, al mismo tiempo, articuladas por esa visión más madura y progresista que caracteriza a América Latina de este comienzo de siglo. Su carácter multidimensional, solidario, propositivo e innovador las diferencian de los proyectos de integración emprendidos durante la segunda mitad del siglo pasado cuyo pilar fundamental era el comercio abierto, de corte liberal, sin un sentimiento solidario ni compartido como debería ser entre países en desarrollo con retos y problemas comunes.

UNASUR, por ejemplo, es el caso más visible de la incidencia de los factores antes mencionados pues nació en buena medida del agotamiento del sistema interamericano y del fortalecimiento del Estado junto con la crisis del multilateralismo global, pero también de la voluntad de emprender en una regionalización más solidaria y multidimensional. En toda su concepción y construcción inicial hubo un liderazgo de Brasil y, en menor medida, de Venezuela, al que se fueron uniendo otros países como Argentina, Ecuador, Uruguay. De a poco, UNASUR va jugando un rol relevante en el continente en especial en la solución de controversias, en materia de defensa y seguridad y en infraestructura física. Tiene también debilidades como la carencia de una propuesta comercial integral y homogénea pero tiene una identidad histórica y geográfica nítida, aparte de sus enormes recursos, que le da una ventaja frente a otras propuestas (Carrión.Mena, 2013).

El caso de la ALBA es distinto en la medida en que su identidad y su motivación son más de carácter político-ideológico. Su propuesta es explícitamente antiimperialista, socialista y, al mismo tiempo, solidaria y multidimensional, de alguna manera, audaz e innovadora. No hay una afinidad geográfica concentradora ya que abarca países sudamericanos (Venezuela, Ecuador y Bolivia), centroamericanos (Nicaragua) y del Caribe (Cuba, Dominica, Granada, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y San Cristóbal y Nieves). Tampoco histórica ni cultural pues estos últimos son ex colonias británicas que, en algunos casos tienen

todavía como Jefe de Estado a la Reina de Inglaterra por pertenecer a la Commonwealth Británica. La ALBA es una alternativa rupturista y novedosa, escasamente articulada, que no sea por el generoso aporte que ofrece a algunos países Petrocaribe, y poco institucionalizada, pero que por su posición radical en algunos temas ha sacudido el tablero regional y roto esquemas tradicionales de integración.

La recientemente creada CELAC (Playa del Carmen, México, 2010), fruto de la fusión entre el Grupo de Río y la Cumbre de América Latina el Caribe (CALC) y cuya característica es la unidad de los países de América Latina y el Caribe, con exclusión de Estados Unidos y Canadá, se plantea metas muy ambiciosas y en apariencia, poco realizables, es un modelo a seguir con atención e interés. Aparece como un actor novedoso, con numerosos estados miembros 33, esto es los mismos que en la OEA sin Estados Unidos y Canadá, y probablemente puede ser relevante en el relacionamiento, en particular en el contexto político, con bloques extra-regionales o con grandes potencias. Se ha planteado incidir en políticas públicas en varios campos. La CELAC ha decidido abordar prioritariamente el tema de la reducción de la pobreza, el combate al narcotráfico, potenciar la educación, la ciencia y la tecnología, la preservación del medio ambiente y la consolidación como bloque regional.¹⁹ Es de imaginar la dificultad de encontrar acuerdos entre 33 países de diferentes orígenes en temas tan urgentes como dispares cuando ya hay mecanismos regionales o subregionales que ya los atienden. El aporte de la CELAC puede ser muy importante pero por el momento, al menos, será bastante con constituirse en un foro de diálogo y concertación política.

Párrafo aclaratorio y preventivo merecen estas últimas consideraciones sobre la diversidad de los países de la región, de manera particular cuando se habla de la formación de nuevos procesos de integración o de regionalización.

Es errado considerar a América Latina como homogénea y compacta. Por el contrario, hay que reconocer que es una región heterogénea, compleja, desigual, que tiene, sin duda, afinidades históricas, culturales, religiosas, entre sus miembros, pero no constituye un bloque macizo con similares intereses ni fines. Tampoco hay, desde la región, iguales perspectivas sobre el entorno cercano ni el global, ya que estas se generan en función

¹⁹ Declaración de la III Cumbre de la CELAC, Costa Rica, enero 2015.

de las características, intereses, objetivos y hasta amenazas de cada país. Algunos de esos países pueden coincidir en función de sus semejanzas, pero una sola visión regional no existe lo cual no facilita un proceso de regionalización sólido y consistente en un futuro cercano. (Carrión.Mena, Cambios Globales: Distintas visiones: la visión de América Latina en Francisco Rojas Aravena (editor) América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI; Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global, 2012)

Este criterio va en la línea de Volpi quien de manera radical sostiene que “América Latina no existe”. Argumenta que “no existe como realidad sociopolítica completa (...) como una América Latina por completo unida. (...) Lo que existe ahora es una América Latina distinta, fragmentada, que se conoce muy poco a sí misma, que es prácticamente incapaz de mantener flujos constantes de información de un país a otro, aunque algunas veces sean incluso vecinos” (Volpi, 2011).

El acoplamiento de la Comunidad Iberoamericana, si no quiere terminar siendo “infecunda”, como califica Tokatlian²⁰ y con no pocas razones, con estos recientes procesos de regionalización latinoamericanos debe adaptarse a las características y realidades de cada uno, de tal manera que no se produzcan obstáculos excluyentes. Y ahí está la clave del éxito: cada parte que busca vincularse con la otra debe necesariamente conocer sus fortalezas y debilidades pero esencialmente sus objetivos y si estos son compatibles o no. Caso contrario será un ejercicio retórico y poco “fecundo”.

Por lo demás, este relacionamiento entre países y bloques de países es de compleja articulación en la medida en que la Comunidad Iberoamericana tiene un escaso posicionamiento internacional, poca institucionalidad y seguimiento y una identidad aún por consolidarse, por más que insistamos en recalcar las afinidades culturales e históricas que nos unen.

20 Esa expresión utilizó el profesor argentino Juan Gabriel Tokatlian durante el seminario celebrado en Montevideo.

III. LA CAN Y LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA: ¿EXISTEN O PUEDEN EXISTIR PERSPECTIVAS RECÍPROCAS?

Desde la perspectiva de la Comunidad Andina, la Comunidad Iberoamericana es vista, con distancia y casi sin interés por varios y entendibles motivos a pesar de las tantas veces mencionadas afinidades culturales e históricas pues todos los países de la subregión fueron colonias de la Corona española.

La Comunidad Andina

Primero, la CAN es un proceso tradicional de integración esencialmente comercial de carácter liberal entre los países de la subregión andina que se propuso desde su nacimiento no solamente levantar los aranceles intrarregionales, sino establecer un sistema arancelario común frente a terceros y constituirse, desde 1993, en una zona de libre comercio. Fue una expresión de la idea predominante a la época del modelo de sustitución de importaciones. Pretendió, inclusive aunque sin éxito, establecer políticas y prácticas industriales compartidas entre los estados miembros a través de programas de desarrollo industrial comunes. Fue, sin duda, una propuesta pionera que correspondía a la época en que fue hecha pero con la idea de fortalecer la capacidad de negociación de los países de la región andina que no se veían favorecidos con los procesos latinoamericanos emprendidos años atrás, en particular la ALALC, en 1960. No tenía una mirada como bloque puesta aún en Europa menos en España.

El antecedente inmediato a la CAN, o Pacto Andino inicialmente, fue el hecho de que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960 para reducir aranceles e incrementar el intercambio de bienes en la región, dejó en condiciones inequitativas a los países de menor desarrollo económico relativo (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú). La ALALC, lamentablemente, fue incapaz de establecer un mecanismo eficaz que permita disminuir las asimetrías entre sus miembros y promover un desarrollo equitativo y justo en el futuro. Esta inequidad, y al mismo tiempo cierta similitud de sus economías, además de su proximidad geográfica, llevó a estos países, todos andinos, a plantearse la necesidad de crear una nueva entidad que los aglutine. La ALALC reconoció más tarde sus debilidades y se transformó en 1980 en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que tampoco lo-

gró resolver sus dificultades iniciales aunque sigue siendo un importante referente técnico del comercio regional.

Pretendió, sin mayor voluntad política, el Pacto Andino y la CAN, es cierto, aunque con relativo éxito, incorporar otras dimensiones a la integración subregional. La salud y las políticas públicas relacionadas a través del convenio Hipólito Unanue, la educación y la cultura con el convenio Andrés Bello, se interesó en la educación superior con la creación de la Universidad Andina Simón Bolívar, las relaciones laborales, el control del cumplimiento de las Decisiones a través del Tribunal Andino de Justicia y la uniformidad de algunos espacios legales mediante el Parlamento Andino.²¹

En lo que ha tenido relevancia el sistema subregional es en materia financiera. La Corporación Andina de Fomento (CAF), como banca para el desarrollo de la subregión, se ha consolidado firmemente inclusive más allá de la región al extremo de que, equivocadamente, a mi juicio, ha dejado de usar su identidad andina para ser solamente una eficiente fuente de recursos para proyectos de desarrollo latinoamericanos e inclusive ibéricos. Una seria gestión y la generación de credibilidad entre inversionistas y destinatarios le ha otorgado una importante presencia internacional. Es un eficiente banco de desarrollo regional sin vinculación directa con la CAN. Lo mismo puede decirse de otro brazo financiero de la CAN: el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) que a pesar de sus limitaciones cuantitativas se ha constituido en un instrumento útil para las economías de la región con dificultades de balanza de pagos y de desequilibrios financieros. Varios países de la región en esas circunstancias y en numerosas oportunidades han acudido al FLAR para solventar dificultades financieras aunque no en dimensiones significativas.

Segundo, en términos geográficos la CAN se encuentra conformada por países ubicados en el centro norte de América del Sur lo cual implica un alejamiento geográfico de los centros de poder de la Comunidad Iberoamericana en Europa (particularmente España) y en Latinoamérica (Brasil y México). Excepto Colombia, que tiene acceso también al Caribe, los demás miembros de la CAN se orientan hacia el Pacífico incluyendo

21 Hace pocos meses se habló a nivel de Cancilleres andinos, de la suspensión o desaparición del Parlamento Andino por innecesario. No obstante algunas de estas propuestas no tuvieron éxito y han pasado desapercibidas pues el Parlamento sigue existiendo.

Bolivia, que a pesar de su mediterraneidad injusta, mira hacia el occidente en particular Asia, para efecto de sus exportaciones por razones de cercanía y facilidad de comunicación.

Tercero la CAN, debido a varios factores ya sea de carácter político, de modelos económicos de sus estados partes y hasta de tensiones territoriales, ha disminuido su influencia y capacidad de acción tanto intrarregional como extrarregional. El hecho de que Colombia y Perú, miembros fundadores y fundamentales economías de la CAN, hayan suscrito TLCs con Estados Unidos, Europa y otros países asiáticos, abriendo sus mercados a otros países ajenos a la región, con aplicación de un modelo económico liberal y aperturista, ha debilitado profundamente al proceso de integración subregional al alejarse de su vocación original más bien de carácter proteccionista. De su lado Bolivia y Ecuador, por el contrario, con modelos económicos cerrados y propuestas políticas concentradoras, han sembrado aún más las dudas sobre el futuro y la viabilidad actual de la CAN al contraponerse modelos económicos distintos en la misma organización. No cabe duda que se ha producido en la última década un grave debilitamiento y desencuentro del proceso integracionista subregional que ha llevado inclusive a replantearse su propia existencia.

La realidad por la que atraviesa actualmente la CAN no debe, no obstante, impedir reconocer los relevantes aportes hechos al concepto mismo de la integración latinoamericana y a su desarrollo. Fue, en su momento histórico original, una propuesta rupturista que abrió derroteros para la unión de los países de la región. Su larga historia, iniciada bajo la inspiración de las Declaraciones Presidenciales de Bogotá en 1966 y de Punta del Este en 1967, la ubica como proyecto pionero en América Latina y probablemente del mundo en materia de integración. El proceso comenzó formalmente en 1969 con la suscripción del Acuerdo de Cartagena y en él participaron Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile²². Fue desde el inicio un proyecto ambicioso en sus objetivos particularmente comerciales e industriales aunque, como ya lo he señalado, también buscó ser multidimensional.

Estas circunstancias y, con el correr de las décadas, el cambio del entorno regional y mundial llevaron al proceso andino a implementar reformas

²² Chile fue miembro pleno hasta 1976 en que se retiró por decisión de la dictadura de Augusto Pinochet. Venezuela, por su lado, se incorporó a la CAN en 1973 pero se retiró en 2006 por disposición del presidente Hugo Chávez.

para ajustarse a las realidades de los países miembros y a actualizar la estructura orgánica de la CAN. De ahí es que al instrumento original se le fueron haciendo reformas en función de las coyunturas históricas por las que atravesó el proceso ya sean económicas y/o políticas. Reuniones como las de Buenos Aires en 1998, Nueva York en 2006, entre otras, permitieron que la CAN se fuera ajustando a las necesidades nacionales de algunos miembros cuyas políticas económicas no se acomodaban al modelo de integración de la subregión. Pero parecería que esas medidas hasta el momento no han sido suficientes pues, como ya lo advertimos, unos países han salido, otros han entrado y vuelto a salir del proceso, sin darle la permanencia ni la consistencia que requiere para ser efectivo. Actualmente, Bolivia, por ejemplo ha anunciado formalmente su intención de incorporarse al MERCOSUR y lo mismo, aunque no formalmente, lo ha hecho Ecuador. Si ambos casos se hicieran realidad, la CAN difícilmente se podría mantener con vida.

Un hito que marcó el proceso de integración andina fue la Declaración Presidencial de Trujillo de 1997 que modificó el modelo de la integración subregional y su propia estructura institucional. Dio la impresión de que había un relanzamiento de la CAN. Se crearon el Consejo Presidencial Andino y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como rectores del proceso y dieron nacimiento formal a la Comunidad Andina (CAN) en reemplazo del Pacto Andino. Uno de los propósitos fue darle más fuerza política con la participación directa de los Jefes de Estado en la toma de decisiones y con la ejecución y monitoreo por parte de los Cancilleres junto con el manejo de una esperada política exterior andina. A pesar de que este pretendió ser un relanzamiento de la integración subregional no hubo un progreso efectivo ni durable. Las ya advertidas desavenencias entre los modelos económicos adoptados por algunos miembros llevaron a tensiones que han bloqueado prácticamente el proceso y, a decir verdad, por otro lado, nunca se aplicó una política exterior conjunta.

Pero tal como advertí líneas atrás, a pesar de sus crisis y sus visibles carencias actuales, excluyendo los instrumentos financieros que como la CAF y el FLAR se han distanciado de la matriz, la CAN ha aportado considerablemente al mejor entrelazamiento de los países andinos en ciertos sectores. A continuación algunos ejemplos. Existe y está vigente el arancel externo común desde 1995, que ha facilitado y fomentado

el comercio intrarregional de manera significativa. Se busca, y se ha avanzado bastante en los últimos años, establecer agendas ambientales coordinadas de tal manera que los problemas en esta materia sean abordados de forma conjunta. Hay libre movilidad de personas en la subregión; basta de un documento de identidad nacional de un país miembro, o en su caso el pasaporte andino, para circular en el espacio compartido entre Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

La Comunidad Iberoamericana

De su lado, la Comunidad Iberoamericana, que a pesar de sus casi 25 años de existencia aún busca su propia identidad y sus objetivos, tampoco podría decirse que mira con interés al proceso de integración andina precisamente porque aún está rastreando su espacio y lo que se propone como proceso de integración o de regionalización.

Antes que a la CAN, la Comunidad Iberoamericana tiene presentes como bloques prioritarios, y es razonable que así sea, a UNASUR y CELAC como interlocutores de mayor peso político, utilidad y envergadura si bien, en su conjunto, no tienen ni la historia común y cercana, el acervo, ni la trayectoria institucional de la CAN. En esa medida es preciso reconocer que la Comunidad Iberoamericana no está aun suficientemente posicionada como mecanismo efectivo respecto de América Latina y el Caribe y, por supuesto, de la CAN que tiene sus propias debilidades ya señaladas.

La ahora llamada Comunidad Iberoamericana nació en la coyuntura que la hace particular: la conmemoración de los quinientos años de la llegada de los españoles a lo que hoy se conoce como América, o lo que se llamó de manera eufemística, “nuestro primer encuentro”²³, cuando España y México tuvieron la iniciativa de convocar en Guadalajara a una reunión cumbre para, sobre la base de las afinidades históricas y culturales comunes, promover conjuntamente, desde una perspectiva iberoamericana, el respeto al derecho internacional, al desarrollo económico y social, a la educación y la cultura y a los principios tradicionales de la relación entre estados. En definitiva, para aunar esfuerzos a fin de impulsar los tradicionales, y muchas veces retóricos, enunciados que se encuentran en la mayoría de declaraciones tanto multilaterales como bilaterales –la paz, la cooperación, la erradicación de la pobreza, la profundización de las raí-

23 Párrafo 2 de la Declaración de la Cumbre de Guadalajara, México, julio de 1991.

ces histórico culturales, el desarrollo, la seguridad, etc.- pero en este caso con una perspectiva que se proponía o se propone singular por provenir de raíces, historia y cultura comunes.²⁴

Difícil afirmar de manera contundente si detrás de esta iniciativa hispano-mexicana hubo intereses económicos o estratégicos. En todo caso, España entraba en un período de crecimiento importante y requería de una aproximación a los países que por su propia naturaleza le eran afines y en los cuales podían apoyarse para proyectar su fortalecimiento económico. Los mercados de algunos países iberoamericanos le interesaban por su dimensión, su estabilidad y por sus recursos naturales. México, de su lado, probablemente se proponía acercarse más a los países de la región a la cual se debe histórica y culturalmente y dejar de lado, al menos en apariencia, su dependencia económica de Estados Unidos. Retornar a sus raíces latinoamericanas, no perderlas y guardar su identidad más vinculada con el sur que con el norte del Río Grande.

Es imperativo, del lado de la Comunidad Iberoamericana, acordar y definir sus objetivos, cuáles son sus propósitos y sus verdaderos alcances, con realismo y franqueza para encontrar un espacio efectivo en este nuevo escenario internacional. Sin ambiciones excesivas irrealizables ha llegado ya el momento de dejar la retórica de lado y concretarse en los proyectos y propuestas que se pueden lograr que puedan hacerse realidad. De la definición de esas metas habrá que fijar estrategias para conseguirlas que sean acordes con la realidad. La Declaración de Veracruz, cuyo título lo dice muy claro: “Educación, Innovación y Cultura en un mundo en transformación” y, su antecedente, el Informe Lagos²⁵, ya lo hacen al identificar a la cultura, al conocimiento compartido, a la ciencia y a la tecnología como mecanismos indispensables para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, junto necesariamente a la cooperación para hacerlas efectivas.

En esa misma línea de percepción institucional, no parecería que exista un interés estratégico recíproco entre la CAN y la Comunidad Iberoame-

24 Tomado de la Declaración de la Primera Cumbre Iberoamericana de Guadalajara, México, julio de 1991.

25 Este informe fue encomendado por la Cumbre de Cádiz al ex presidente de Chile Ricardo Lagos, quien acompañado de la ex Secretaria de Relaciones Exteriores de México, Patricia Espinosa, y al Secretario General Iberoamericano de la época, Enrique Iglesias, lo elaboraron con el propósito de proponer ideas para la renovación de las Cumbres y de todo el sistema iberoamericano.

ricana. Ambas tienen, aunque por diferentes causas, orígenes, objetivos, por sus propias debilidades y vulnerabilidades, una muy escasa expectativa de una vinculación activa. Es evidente que no tienen un objetivo afín ni compartido. Por el contrario, son entidades que se desenvuelven en distintos campos de acción y de interés.

La afinidad entre la CAN y la Comunidad Iberoamericana estaría dada en la cooperación aunque resulta difícil fijar los campos específicos en los cuales esta podría hacerse efectiva. Tanto del uno cuanto del otro lado establecer lasos de vinculación considerando el carácter subregional de la una y birregional de la otra es tarea compleja si no imposible.

IV. ¿HACIA DONDE VA LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA? PEPPECTIVAS DESDE AMÉRICA LATINA Y DESDE LA SUBREGIÓN ANDINA

A la luz de las reflexiones anteriores, cabe elucubrar ciertas ideas y/o cuestionamientos que permitan establecer, si ello fuera posible, una vinculación entre la Comunidad Iberoamericana y otras propuestas de integración o de regionalización que ya existen o puedan existir en el futuro en América Latina, o concluir en la dificultad y hasta imposibilidad de que tal vinculación pueda articularse en particular, para el caso planteado con la CAN. Del mismo modo, permitirán definir cuáles son los retos que tiene la Comunidad Iberoamericana en este nuevo contexto internacional y regional, hacia dónde va o quiere ir, y, eventualmente, cómo abordarlos para tener éxito en los objetivos que se proponga.

Ningún proceso de esta dimensión podrá hacerse efectivo sin un liderazgo firme y convencido de las principales potencias birregionales: Brasil, España y México. El convencimiento y la decisión que impongan serán determinantes a la hora de que la Comunidad Iberoamericana se consolide y se proyecte como un instrumento útil para el desarrollo de sus miembros en función de los objetivos que se haya propuesto. Esos liderazgos no tienen que ser gratuitos sino que deben obedecer inevitablemente a sus intereses estratégicos en la región. España para cargar consigo el peso y el apoyo de América Latina en el contexto de la Unión Europea donde puede hacerse más fuerte con esa representación; Brasil, así mismo, para proyectarse como actor global en los escenarios y temas

en los que se involucre con el respaldo iberoamericano; y, México para reintegrarse a América Latina al menos en la cooperación, la cultura y la identidad histórica sin renunciar a su dependencia económica y comercial de Estados Unidos que parece claro que la decisión al respecto ya está tomada. Claro que no será responsabilidad exclusiva de estas potencias el destino de la Comunidad Iberoamericana, pero su impulso llevará consigo a las demás naciones, sean éstas medianas o pequeñas, que verán en el proyecto colectivo un beneficio para sus intereses.

Al asumir ese liderazgo, Brasil, España y México, fundamentalmente, deberán estar conscientes de que éste tiene inevitables responsabilidades y costos. Hacer un balance entre las ventajas que ello implica y el peso, en términos financieros y de eventual desgaste, que conlleva. A mi juicio, más son los beneficios que los perjuicios que esa responsabilidad implica.

Pero no por el liderazgo de las principales potencias regionales se debe desestimar a las medianas y pequeñas. Todas deben contribuir y aportar, en la medida de sus capacidades y fortalezas, a la construcción de la propuesta. Todas tienen contribuciones que hacer en función de sus propios valores culturales, naturales, turísticos, estratégicos, etc., que en varios casos las potencias más relevantes no necesariamente disponen. La suma de estos no solo hará más fuerte a la Comunidad Iberoamericana sino que las fortalecerá como bloque en la propuesta.

El liderazgo, no obstante, nos lleva necesariamente a plantearnos requerimientos indispensables para el funcionamiento de este tipo de proceso: primero el financiamiento institucional seguro, suficiente y oportuno. Y, segundo, la conveniente selección, en cuanto a calidad y prioridad, de los proyectos que emprenda para alcanzar sus objetivos. Se impone un obligado compromiso de cumplimiento en los aportes presupuestarios autoacordados por los países miembros de la organización. Caso contrario, difícilmente podrá consolidarse y posicionarse como región.

No hay duda que existen, entre otras, claras divergencias políticas, sociales y económicas cuando nos referimos a la identidad de la Comunidad Iberoamericana y las identidades de otros procesos de regionalización en América Latina. No solamente se trata de diferencias políticas y económicas sino geográficas, institucionales, de desarrollo del conocimiento y, por supuesto, de objetivos estratégicos. Como bien anota Germánico

Salgado, hay que diferenciar claramente las importantes diferencias que existen entre procesos de integración o regionalización entre países en desarrollo o desarrollados (Salgado; 1995)²⁶.

El caso de Bolivia, con su doble búsqueda de participar del MERCOSUR y continuar con su membresía en la CAN, es ejemplarizador de la convicción política dubitativa de su voluntad de pertenecer a uno u otro proceso. En otras palabras, de su aparente insatisfacción con los resultados de la subregión andina y sus eventuales beneficios que le ofrecería el MERCOSUR. Esa indefinición debilita a la CAN en la medida en que el compromiso boliviano es percibido como indeciso, débil e incompleto. Por ahora Bolivia ya solicitó su ingreso como miembro pleno a MERCOSUR y debería incorporarse en el 2016. Si ese fuera el caso, tendrá que retirarse de la CAN.

Algo similar sucede con Colombia y Perú, países fundadores del proceso, quienes con su modelo económico aperturista no solamente suscribieron TLCs con los Estados Unidos sino que acaban de constituir, junto con México y Chile, una nueva entidad de integración especialmente comercial, con fuerte sesgo político como es la Alianza del Pacífico. Esta dualidad de pertenencias a procesos de alguna manera contradictorios podría terminar también con una decisión de pertenecer a uno u otro.

A estas divergencias se suma la cada vez más importante agenda negativa constituida por las amenazas que enfrentan los países de las dos regiones que no es necesariamente similar ni de la misma dimensión. Si bien existen amenazas compartidas como el cambio climático, el terrorismo, el narcotráfico, la trata y otras, hay algunas que caracterizan a países o subregiones de la Comunidad Iberoamericana que no necesariamente coinciden en su forma de aproximación para enfrentarlas.

Si miramos desde una perspectiva individual, esto es desde la que tiene cada uno de los países miembros de América Latina respecto de la Comunidad Iberoamericana, coincidiremos en que no existe aún una idea definida de lo que es, de lo que significa, de lo que se propone y de lo que representa esta entidad. Nadie discute sobre las afinidades culturales, históricas y hasta religiosas, pero aún no hay esa concepción que nos dé

²⁶ Ya hace veinte años Germánico Salgado recalca las dificultades comparativas al analizar la integración entre países en vías de desarrollados y aquella entre países desarrollados. "El Grupo Andino de hoy: eslabón hacia la integración de Sudamérica", ILDIS, Quito, 1985.

un sentido de pertenencia regional menos aún institucional. Por tal razón esta nueva etapa que se abre después de la Cumbre de Veracruz hay que hacer hincapié en conceptualizar la identidad iberoamericana que le permita complementarse, colaborar y, eventualmente, participar en los procesos de regionalización que van apareciendo en América Latina.

En esa línea, quizás el interlocutor más apropiado, una vez consolidada la Comunidad Iberoamericana, sea la CELAC a pesar de que en ella hay países que no forman parte de Iberoamérica como los anglófonos del Caribe. Otra alternativa es una UNASUR ampliada con México, Centroamérica y el Caribe Hispanoparlante que inclusive podría llevar a una alianza estratégica para proyectos concretos propuestos por los dos procesos.

Desde la CAN la perspectiva respecto de la Comunidad Iberoamericana es poco alentadora, poco fecunda y con poco futuro. Parecería que no hay espacios comunes de complementariedad y menos aún de expansión salvo en el ámbito de la cooperación en la cultura y en el entendimiento histórico. Y esa cooperación podría ser más viable en términos bilaterales, esto es entre los países miembros de la CAN y la Comunidad Iberoamericana y no en términos regionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Bárcena, A. (20 de Diciembre de 2008). La pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe. Columna de opinión de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL.
- Carrión.Mena, F. (2012). Cambios globales. Distintas visiones: la visión de América Latina en Francisco Rojas Aravena (editor) América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI; Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global. Buenos Aires: Teseo.
- Carrión.Mena, F. (2012). Cambios Globales: Distintas visiones: la visión de América Latina en Francisco Rojas Aravena (editor) América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI; Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global. En A. FLACSO (Ed.). Buenos Aires, Argentina: Teseo.
- Carrión.Mena, F. (Octubre de 2013). Unasur: ¿Simple retórica o regionalismo efectivo? Fortalezas y Debilidades. Análisis Friedrich Ebert Stiftung.
- CEPAL. (Diciembre de 2014). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Comunicado de Prensa de la CEPAL.
- Sanahuja, J. A. (2013). La Unión Europea y la CELAC: Balance, perspectivas y opciones de la relación birregional. En e. D. en Adrián Bonilla e Isable Alvarez. San José, Costa Rica: FLACSO Secretaría General.
- Volpi, J. (2011). Reorientación y diversificación: América Latina entre nuevas oportunidades y viejos legados; Gunther Maihold, en la “La agenda internacional de America Latina: entre nuevas y viejas alianzas” Nueva Sociedad Friedrich Ebert Stiftung.

Los procesos de regionalización en América Latina: Retos y oportunidades de la Comunidad Iberoamericana Perspectiva UNASUR

*Elsa Llenderroz*²⁷

Una mirada sobre los contextos históricos

Desde 1991 cuando se inicia el proceso de las Cumbres Iberoamericanas en la reunión de Jefes y Jefas de Estado en Guadalajara, el sistema político mundial y la economía global han sufrido profundas transformaciones. Durante ese largo proceso histórico de casi 25 años de existencia, la relevancia de la Comunidad Iberoamericana para los países latinoamericanos y su importancia en el marco de la proyección estratégica de los distintos mecanismos regionales han variado de manera significativa. Los objetivos y las expectativas se han transformado de un lado y otro del Atlántico, mientras las partes le otorgaron nuevos significados. Es por ello que toda evaluación de los intereses estratégicos de estos estados relacionados a la Comunidad Iberoamericana requiere una breve referencia al contexto histórico cambiante que transformó el escenario global, regional y doméstico.

Los intereses estratégicos de los estados iberoamericanos se han transformado por el impacto de factores internos y externos, correspondientes tanto a dimensiones políticas como económicas. A principios de los años noventa, América Latina transitaba sus procesos de consolidación de la democracia y, en algunos casos, de pacificación post- guerras civiles, al mismo tiempo que implementaba modalidades de regionalización que buscaban superar la década perdida de los 80, signada por el fracaso económico y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.

Bajo las condiciones del sistema político mundial de post guerra fría, el comienzo en 1991 de la construcción de la Comunidad Iberoamericana ofrecía para los países latinoamericanos un punto de apoyo estratégico, que funcionaba como variante extra regional a los esquemas de poder dominantes en hemisferio occidental. Se valoraba como una oportunidad de diálogo y cooperación amplia e institucionalizada, entre actores de

²⁷ Profesora e Investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

ambos continentes, que apuntalaba los procesos de democratización y reforma económica. A su vez, y fundamentalmente por su alcance, la Comunidad Iberoamericana representaba una oportunidad más inclusiva, que incorporaba a todos los países latinoamericanos sin restricciones ni exclusiones políticas o ideológicas.

Por otro lado, para los países europeos, principalmente España, representaba una oportunidad de institucionalizar, bajo un esquema de relaciones estatales con continuidad y permanencia, el papel político creciente y la mayor influencia, que había asumido en los años 80, con el regreso político de Europa a América Latina. El rol de los gobiernos europeos en la crisis centroamericana visibilizó una tendencia más amplia de acercamiento de partidos políticos, fundaciones, ONGs y otros actores sociales que habían empezado a aproximarse a la región a comienzos de esa década. En gran medida la Cumbre de Guadalajara de 1991 abrió un espacio político y estratégico nuevo, colmado de mutuas percepciones positivas y de proyecciones optimistas a futuro.

En la actualidad, las condiciones del contexto internacional y de la región han cambiado significativamente. La multipolaridad aún en formación así como la extensión del capitalismo en sus distintas modalidades tiene implicaciones en los regionalismos y en los esquemas de inserción internacional de los países latinoamericanos. Durante la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI el multilateralismo latinoamericano fue transformando su formato, su geografía así como sus intereses y objetivos. Las democracias latinoamericanas también han cambiado, adoptando características muy variadas. Rasgos populistas, liderazgos nacionalistas, mecanismos institucionales participativos, gobiernos conservadores, coaliciones de centro izquierda, todos fenómenos que se manifiestan con distinta intensidad construyendo un mosaico diverso de entidades políticas en la región. La relación entre el Estado y el mercado de la etapa neoliberal de los años 90 se ha modificado significativamente, afectando los regionalismos y los nuevos ejes de inserción internacional.

Por su parte, la evolución de la integración europea, los efectos de la crisis económica de 2008-2009, junto a los cambios en los sistemas políticos domésticos como en el caso de España, han impactado en las prioridades, los intereses y los alcances de la relación con América Latina, reorientando el concepto de espacio iberoamericano hacia dimensiones más acotadas.

Bajo estos contextos internos y externos cambiantes, el espacio iberoamericano adquiere un significado y una relevancia estratégica renovados. Muchos interrogantes surgen en esta etapa de transición: ¿Cuál es hoy el interés estratégico fundamental de los temas centrales de la región en la comunidad iberoamericana? ¿Acaso la identidad del espacio iberoamericano se diferencia de otros sistemas de integración por la matriz de intereses económicos?

Los intereses económicos

En sus orígenes, el acercamiento de España y Portugal a la región coincidió con una ola de procesos latinoamericanos de reforma económica, privatizaciones y reducción del rol del Estado en la economía. Redes de negocios estatales y privados se expandieron a lo largo de la región. América Latina ofrecía un conjunto de oportunidades de inversión en distintos sectores de sus economías en desarrollo.

Más de dos décadas después de la primera cumbre en Guadalajara, las circunstancias económicas han cambiado significativamente. No solo se ha transformado el paradigma de relación del estado y el mercado, sino que la liberalización comercial ha perdido la prioridad que tuvo en los modelos de desarrollo neoliberales.

Como sucede cada vez que se intenta reflexionar sobre América Latina como objeto o como actor, es necesario tener presente la heterogeneidad que la caracteriza. Las dinámicas y flujos económicos muestran marcadas diferencias según las subregiones y el desempeño de los casos particulares.

Los países de UNASUR instrumentan estrategias económicas heterogéneas, con políticas diferentes de apertura comercial y de tratamiento a las inversiones extranjeras. No hay una visión común sobre el modelo de desarrollo, más allá de metas compartidas como la inclusión social, la reducción de la desigualdad y la pobreza, y otros objetivos contenidos en la idea de cohesión social.

La matriz de intereses económicos de UNASUR y la Comunidad Iberoamericana se infiere a partir de los flujos comerciales y las inversiones extranjeras que vinculan a los países miembros. Desde la institucionalidad de la UNASUR no ha habido una estrategia comercial ni financiera definida que incluya a actores extra bloque, y el proyecto

financiero regional más importante –el Banco del Sur– se encuentra estancado, y su inspiración es decididamente sudamericana.

UNASUR no se ha concebido a sí misma como una plataforma de negocios dentro de la Comunidad Iberoamericana, principalmente porque la dimensión económica quedó desplazada del núcleo central del proyecto asociativo. Tampoco se visualiza a la Comunidad Iberoamericana como un actor con una identidad económica definida. Los factores estructurales y coyunturales son insuficientes para identificar una convergencia económica entre los miembros de la Comunidad Iberoamericana, algo que en mayor medida (con excepción de Cuba) podía visualizarse a principios de los años 90.

Más allá de los escasos impulsos desde la arquitectura institucional de UNASUR, los resultados económicos muestran tendencias poco optimistas. Todos los diagnósticos técnicos sobre la región confirman una desaceleración de la actividad económica y un freno a las tasas de crecimiento de los países latinoamericanos que se venían observando en la última década. La “década ganada” quedó atrás y el debilitamiento de las capacidades económicas individuales y regionales resentirá también el desempeño de los multilateralismos.

Algunos datos ilustran la situación más reciente y permiten indicar algunas tendencias de corto y mediano plazo. En 2014 América Latina y el Caribe creció en promedio solo un 1,1%, la tasa más baja desde 2009 (CEPAL, 2015). Sin embargo, hay diferencias importantes en los ritmos de actividad de los países. El bajo crecimiento regional se debe principalmente al escaso dinamismo de Brasil (0,2%), México (2,1%), y a la contracción de Argentina (-0,2%), y Venezuela (-3,0%). Por el contrario, las economías de UNASUR que más crecieron fueron Bolivia (5,2%), y Colombia (4,8%). En perspectiva comparada, América del Sur creció solo 0,7% en 2014 (frente a un 2,8% en 2013), en tanto que Centroamérica, Caribe de habla hispana y Haití, se expandió un 3,7% (frente a un 4,0% en 2013). En conjunto los países de UNASUR tuvieron un desempeño errático comparado con México, Centroamérica y el Caribe.

Otro dato importante que fortalece los intereses económicos estratégicos lo constituyen las inversiones extranjeras directas (IED). En cuanto a los países de origen de las inversiones, es necesario recordar que los Estados

Unidos y los países de la Unión Europea continúan siendo los principales inversores en toda América Latina y el Caribe. Sin embargo, en 2012 se incrementó notablemente la proporción de los flujos de IED procedentes de los países de la región, que alcanzaron el 14% del total. Esto muestra un papel creciente de las translatinas.

En 2012 las empresas transnacionales de los Estados Unidos representaron el 24% de la IED en la región, un porcentaje mayor que el de los cinco años anteriores. Las transnacionales de los Países Bajos fueron la segunda fuente más importante de IED (11% del total), si bien la mayoría de estos flujos provienen originalmente de empresas radicadas en otros países. Para focalizarnos en los miembros de la Comunidad Iberoamericana, debemos destacar que las inversiones procedentes de España, que en 2011 había sido el tercer país de origen en orden de importancia, se redujeron sensiblemente, pasando del 10% en el período 2007-2011 al 5% del total en 2012. (Cepal, 2012: 40)

El ámbito geográfico de UNASUR es un espacio muy atractivo para las inversiones. En el 2012, en América del Sur (sin incluir el Brasil), la IED se dirigió en un 51% al sector de los recursos naturales (en particular la minería), 12 % al sector manufacturero y 37% al de los servicios. Por el contrario, Brasil es un caso diferente, donde el sector manufacturero continúa representando un 38% de la IED recibida en 2012, pese a que este valor viene reduciéndose, mientras que los recursos naturales recibieron el 13% y los servicios alcanzaron el 48%.

En cuanto a las fusiones y adquisiciones en América Latina y el Caribe, se observó una reducción de un 34% en 2012 con respecto a 2011. Esta caída se debió a la disminución de la cantidad de operaciones, y del valor de las compras de las empresas de Estados Unidos, Unión Europea y resto del mundo. En cambio, en 2012, el valor de las fusiones y adquisiciones que realizaron las empresas translatinas en la región se elevó un 139,3%, convirtiéndose en el origen principal de estas operaciones para esta región (Cepal, 2013)

En 2013 la IED total en América Latina aumentó un 6% con respecto a 2012 (CEPAL, 2014). Los países que reciben más IED son: Brasil, México, Chile, Colombia, Perú y Argentina, en ese orden. Lo que muestra el atractivo de América del Sur para las inversiones extranjeras. Brasil, que

ocupa el primer lugar de la región, mostró una caída del 2%. Sin embargo algunos países mostraron altas tasas de crecimiento de la inversión como Suriname (86%), y Bolivia (35%).

El mayor inversionista en América Latina y el Caribe sigue siendo los Estados Unidos, aunque su papel es más relevante en Centroamérica (30%) y México (32%). Europa en su conjunto es el mayor inversionista en el Brasil (46%) y México (54%), así como en Colombia (36%). Pero es interesante señalar que en todos los países, excepto México, las empresas translatinas contribuyen en forma significativa a los flujos de IED. Este es en especial el caso del Ecuador (donde la IED de las translatinas llega al 46 %), Colombia (30%) y Centroamérica (39%). Los ingresos procedentes de Asia se han mantenido estables. (Cepal, 2014)

En 2013 tanto en el Brasil como en México, aproximadamente la mitad de la IED procedía de Europa. Los Países Bajos son el mayor inversionista europeo en el Brasil y el segundo mayor en México, después de Bélgica. En Suiza se originó un tercio del total de la IED europea en Colombia. La inversión procedente de España fue mucho menor en 2013 que en los años anteriores, salvo en Bolivia, donde ascendió al 33% del total recibido.

Los Estados Unidos siguen siendo el mayor país inversionista, aunque su porcentaje cayó significativamente en el Brasil (del 21% al 14%) y en México (del 49% al 32%). En Centroamérica, en cambio, el porcentaje de la IED procedente de los Estados Unidos aumentó ligeramente, del 26% al 30%.

Colombia y Centroamérica son destinos muy populares para las empresas translatinas. El 30% de la IED que recibió Colombia se origina en otros países latinoamericanos (una cifra inferior al 53% correspondiente a 2012), mientras que en Centroamérica el porcentaje es del 39%. Sin embargo, fue significativo el crecimiento de la IED recibida por el Brasil de otras economías de la región: en 2013, el 15% de la IED recibida por el Brasil se debió a empresas translatinas, casi el doble que el año anterior.

La IED de países asiáticos prácticamente no cambió en 2013. El Japón ha sido el mayor inversionista de la región, seguido por la República de Corea. Ambos países tienen grandes inversiones en manufacturas del Brasil y de México (automotores y electrónica) y, recientemente, han aumentado sus inversiones en recursos naturales, principalmente mineras

y petrolíferas. La IED china es especialmente difícil de rastrear en las estadísticas oficiales, pero desde 2010 se ha estimado que representa en torno a 10.000 millones de dólares al año para la región en su conjunto (Perez Ludeña y Chen, 2014). En América del Sur, la IED china mantiene su tendencia, centrándose en la minería en Perú y en la extracción de petróleo en el Brasil (CEPAL 2014)

Muchas veces es difícil determinar los países de origen porque una parte significativa de la IED proviene de economías de tránsito, como las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Caimán y Luxemburgo.

Como datos significativos deben destacarse que Brasil recibió un tercio del total de la IED de la región y que el 80% del total de la IED se concentró en las seis economías de mayor tamaño.

En cuanto a España, sus inversiones más importantes están concentradas en Chile, Bolivia y Ecuador. En el primero de ellos tiene 6 proyectos de energía solar de un total de 16 que están en construcción, programados y/o planificados.

Es importante preguntarse si existe un flujo de inversiones en dirección contraria, es decir desde América Latina hacia los países europeos de la Comunidad Iberoamericana. En verdad, las empresas translatinas invierten fundamentalmente en otros países de la región, aunque hay excepciones de un caso de México en España y de otro de Brasil en Portugal.

Los flujos de comercio son insuficientes para trazar una matriz de intereses entre los países iberoamericanos. Por ejemplo, el intercambio entre los países de la UNASUR superó en 2011 su nivel anterior a la crisis de 2009, pero desde ese año se encuentra estancado y con tendencia a la baja. En 2013 se redujo un 2% respecto de 2012. La participación del comercio dentro de la UNASUR del total de las exportaciones al mundo de sus países miembros fue de un 20% en 2013 y ha permanecido más o menos estable desde 2009. Un dato importante: el porcentaje es menor que su record de (29%), registrado en 1998, cuando no existía UNASUR.

Sin embargo, para algunos países el espacio de la UNASUR tiene una relevancia significativa en su comercio total: es el caso de Bolivia (70%) y del Paraguay (50%) según datos de 2013. Les siguen la Argentina, que

destina a América del Sur casi el 40% del total de sus exportaciones, y el Uruguay, que dirige a esta zona un tercio del total. En contraste, tanto Suriname como Venezuela dirigen menos del 4% del total de sus exportaciones a los países de UNASUR. Los productos primarios, que representan más de la mitad de las exportaciones de América del Sur a los Estados Unidos y a la Unión Europea y cerca de tres cuartas partes del valor de sus envíos a Asia, son solo un 30% del comercio dentro de UNASUR. Este último tiene un contenido mucho mayor de manufacturas, especialmente de tecnología media.

Estos datos indican que en 2013 el principal destino de las exportaciones de los países de la UNASUR fue la propia agrupación, representando el 20%, seguida de cerca por los Estados Unidos (18%), China (16%) y la Unión Europea (15%). Esto muestra el mayor peso relativo de China y la menor participación de los Estados Unidos y la Unión Europea, que el período 2007-2009, representaban el 9%, el 24% y el 20%, respectivamente.

En síntesis: América Latina y el Caribe crece poco, pero Sudamérica crece menos aún. Cinco de los primeros seis receptores de IED son países de UNASUR. Brasil mayor receptor de toda Latinoamérica y Estados Unidos sigue siendo el mayor inversionista en toda la región. España ha menguado sus inversiones en la región, aunque mantiene intereses muy fuertes en Chile, Bolivia y Ecuador. Las translatinas son un factor de creciente dinamismo dentro del flujo de inversiones en la región. La agenda comercial sigue en manos de Mercosur y de CAN, lo que significa que está estancada. Los Acuerdos de Libre Comercio han perdido relevancia y atractivo. La región está detrás de acuerdos de cooperación e inversión económica especiales con China, Rusia.

Esta trama de intereses cruzados no responde a políticas determinadas por los multilateralismos como UNASUR, sino a incentivos particulares que resultan de la dotación de recursos, del tamaño de los mercados, de las políticas económicas, de la institucionalidad y la seguridad jurídica. De algún modo, en la división de tareas regional, son otros los mecanismos (MERCOSUR, CAN) que concentraron las negociaciones comerciales internacionales.

La región en su conjunto necesita inversiones, y estas se localizan sin incentivos, directrices ni estrategias diseñadas en el marco de la

Comunidad Iberoamericana. La identidad de esta comunidad está disociada de un modelo económico homogéneo, y los consensos que pudieron existir en la década del 90 se han fragmentado en visiones diferenciadas. Las experiencias de la crisis de 2008/2009 y sus efectos distintos así como los desempeños dispares de un lado y otro del océano atlántico, diluyeron aún más la posibilidad de convergencia económica en el espacio iberoamericano.

Cabe entonces preguntarse si aún en ausencia de una matriz densa de intereses económicos iberoamericanos puede la agenda política galvanizar ese espacio multilateral.

Los intereses políticos

La evaluación de los intereses políticos estratégicos que vinculan a UNASUR con la Comunidad Iberoamericana requiere, entre otros factores, considerar los alcances externos de la iniciativa sudamericana. Primeramente, es necesario evaluar si UNASUR ha desplegado alguna visión estratégica externa común. Hasta el presente, los procesos y las decisiones tomadas indicarían lo contrario.

En su Tratado Constitutivo (art 15) se establece que “UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse.” La letra del tratado indica que el bloque actuará como una sola voz frente a eventos mundiales, en las organizaciones internacionales y en los vínculos regionales.

Si bien es apresurado evaluar el desempeño y los resultados de UNASUR en el plano extrarregional, es necesario recordar que los ejes de diálogo político que ha desplegado este bloque son resultado de propuestas desplegadas inicialmente por Brasil, en algunos casos aún antes de constituirse la UNASUR. Son los casos de ASPA, la Cumbre de América del Sur y Países Árabes (ASPA) y ASA, la Cumbre de América del Sur y África, (ASA). Ambos foros muestran un fuerte interés en la cooperación sur-sur, uno de los lineamientos centrales de la política externa brasileña. Más recientemente, la primera Cumbre BRICS- UNASUR, que se

realizó en julio de 2014 en Brasilia, también abrió un nuevo espacio de diálogo con las potencias emergentes. Todas estas iniciativas tiene el sello de origen de la diplomacia de Itamaraty. La primera Cumbre de ASPA se realizó en Brasilia en el 2005 con el objetivo de impulsar la cooperación científica, técnica y cultural entre ambas regiones, y facilitar las condiciones del comercio y las inversiones mutuas. Estas cumbres se han celebrado cada cuatro años alternándose con reuniones ministeriales en varios países referidas a asuntos sociales, medio ambiente, economía, salud, educación, turismo, energía. La última cumbre de ASPA se celebró en Perú en el año 2012.

En cuanto a las Cumbres de ASA, el proceso se inició en el año 2004, impulsado por los presidentes Olusegun Obasanjo (Nigeria) y Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil). En 2006 se celebró en Nigeria la I Cumbre América del Sur-África (ASA), a la que asistieron unos 17 jefes de Estado africanos y 4 suramericanos (Brasil, Ecuador, Suriname y Paraguay). Allí se propuso como un espacio de diálogo bi regional multidimensional, un esquema de cooperación sur-sur que busca promover el comercio y la transferencia de conocimiento técnico en múltiples áreas. En el plano político se define como un grupo de naciones que promueven la paz, la seguridad y la cooperación internacional, apoyan el multilateralismo, el Derecho Internacional, el Estado de derecho, la democracia, los derechos humanos y al derecho humanitario internacional.

La II Cumbre América del Sur-África (ASA) se llevó a cabo en 2009, en la isla de Margarita, Venezuela, donde se reunieron los representantes de 61 países de los 63 que conforman este espacio de cooperación. En el 2013, se realizó en la ciudad Malabo, Guinea Ecuatorial la III Cumbre ASA, con la participación de 20 jefes de Estado incluyendo los presidentes Dilma Rousseff y Evo Morales. Si bien ya se refleja una caída en el interés de los mandatarios sudamericanos y africanos en la iniciativa, se prevé una próxima cumbre en Quito en el año 2016.

A pesar de estas tres iniciativas mencionadas, la imagen externa de UNASUR es imprecisa e indefinida, y se encuentra afectada mayormente por las orientaciones estratégicas de los estados individuales y por la agenda de los subgrupos más activos como la Alianza del Pacífico y Mercosur, que tienen en marcha sus propias negociaciones externas. UNASUR carece hasta el momento de una visión estratégica de

proyección externa definida. Su principal activo no ha sido el de constituirse en una plataforma de inserción internacional para la región en su conjunto. Como contracara de los avances sectoriales (por ejemplo, en infraestructura o defensa) su rol internacional todavía permanece opaco y su agenda externa está poco consolidada.

Una forma de poner en perspectiva el rol externo de UNASUR y las posibilidades de vincularse estratégicamente con la Comunidad Iberoamericana, es compararlo con otros mecanismos multilaterales de la región. Por ejemplo, si se contrasta el bloque sudamericano con el perfil y las actividades de la CELAC, el primero permanece como un espacio de naturaleza más introspectiva. Su alcance es acotado, quedando hasta ahora reducido a la docena de países sudamericanos. Los intereses estratégicos de UNASUR se decodifican a partir de las definiciones de política externa de los países considerados individualmente.

En realidad, esta proyección más limitada se corresponde con los objetivos geopolíticos y estratégicos iniciales de los países miembros. Desde su creación, UNASUR se orientó “a soluciones sudamericanas frente a problemas sudamericanos.” El punto de partida fue concebir a UNASUR como un esquema que procura construir América del Sur como espacio integrado. Esta idea-fuerza de una región delimitada geográficamente está presente en las dimensiones política e institucional. Es por todo ello que UNASUR no posee en ninguno de sus órganos activos un interés estratégico específico que lo vincule con la Comunidad Iberoamericana.

Por su parte, la Comunidad Iberoamericana avanzó en la construcción de un espacio principalmente político más que económico y como resultado, en su larga trayectoria, ha desarrollado canales de diálogo y cooperación en múltiples sentidos, más que instrumentar una agenda de negocios.

Además de la ausencia de una visión estratégica externa definida, la relación UNASUR-Comunidad Iberoamericana, se ve afectada por la superposición en las membresías y por los solapamientos que se producen entre una y otra iniciativa. A diferencia de lo que sucede en sus acercamientos con los países árabes y africanos, todo potencial vínculo UNASUR-Comunidad Iberoamericana no se correspondería con las características de un diálogo entre dos regiones, ni emergería de un interés estratégico genuinamente bi-regional.

Del mismo modo, la UNASUR ha demostrado hasta ahora una capacidad limitada para actuar frente a otros actores internacionales, ya sea estados individuales o instituciones regionales. Compuesta por miembros que poseen distintos perfiles externos y modelos de inserción internacional divergentes, y por lo tanto, con bajos niveles de cohesión y autonomía institucional, no es extraño que la UNASUR carezca de un nivel destacable de “actorness”²⁸

El siguiente aspecto a considerar tiene que ver con la disonancia observable en el proceso de construcción institucional de ambas iniciativas. La Comunidad Iberoamericana ha tomado recientemente las riendas de la integración estratégica del sistema iberoamericano, constituido por distintos órganos, algunos de ellos creados antes de la primera cumbre de 1991. Estos organismos preexistentes configuran el sistema iberoamericano de cooperación. Uno de ellos es la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), cuyos inicios se remontan a 1949 cuando se creó la Oficina de Educación Iberoamericana, transformándose en organismo intergubernamental en 1954. Otra institución de larga trayectoria es la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), cuya Carta Constitucional fue aprobada en 1954. Por su parte, la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), tiene su origen en el “Acta de Madrid”, adoptada en 1970, obteniendo personalidad jurídica propia en 1992. En ese mismo año, en el marco de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, se resolvió constituir formalmente la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), iniciando un proceso que culminaría en 1996, año en el que se suscribió el Acta de Fundación de la OIJ.

Es necesario recordar, que el año 2004, se decide progresar en la institucionalidad de la Conferencia Iberoamericana, creando la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) como en reemplazo de la Secretaría para la Cooperación Iberoamericana (que había sido creada en el año 1999) y como organismo coordinador del espacio iberoamericano. Este proceso histórico nos muestra una construcción sectorial que culmina con la consolidación de una instancia política que las reúne, que le provee dirección estratégica y coordinación.

28 Capacidad de comportarse activamente y de actuar deliberadamente en relación a otros actores en el sistema internacional (Jupille y Caporaso 1998) (Ginsberg 1999) (Bretherton and Vogler 2006).

Las diferencias con el proceso regional de UNASUR son evidentes. En el caso sudamericano, además de constituirse en un proyecto esencialmente político, el esquema institucional emergió “desde arriba,” como un paraguas protector, y fundamentalmente como un espacio a construir, donde los diferentes consejos sectoriales fueron definidos y consensuados en momento posterior, adjudicándoles funciones, misiones y objetivos, enlazados con alguna planificación de propuestas a alcanzar en plazos determinados.

La dirección de construcción institucional ha sido inversa. La Comunidad Iberoamericana aspira a reunir a los distintos elementos preexistentes del sistema iberoamericano, sumando también otras iniciativas, de un modo más coherente y eficiente. UNASUR, en cambio, se amplía, creando órganos nuevos, dentro de un espacio sudamericano todavía en formación. La identidad iberoamericana tiene raíces históricas y culturales. UNASUR tiene entre sus objetivos el de construir esa institucionalidad propia que refuerce y co-constituya esa identidad.

Espacio Iberoamericano y sistema interamericano como opciones estratégicas

Desde el punto de vista político surgen también otros interrogantes referidos al lugar de la Comunidad Iberoamericana dentro de las opciones estratégicas de los países de la UNASUR. Particularmente resulta de interés explorar si es una alternativa válida a la histórica influencia que ha tenido en la región el sistema interamericano encabezado por la Organización de Estados Americanos (OEA). Al mismo tiempo es necesario ponderar las diferencias en la percepción que los países sudamericanos tienen sobre ambos sistemas y si alguno de esos espacios se impone como prioritario a la hora de tratar los temas multilaterales.

La OEA, y el sistema interamericano en su totalidad, no están atravesando por su mejor momento histórico. Su peso político ha estado en baja durante la última década, afectando también los niveles de aceptación y reconocimiento. Las distintas propuestas para revitalizarla no han tenido suficiente impulso ni apoyo. Es en este contexto más general que se insertan las visiones latinoamericanas con diversa intensidad.

En el ámbito de la UNASUR hay una pluralidad de percepciones referidas al régimen interamericano, afectadas principalmente por dos factores,

conectados entre sí: por un lado, la discusión sobre la eficacia, utilidad y capacidad de sistema interamericano, y por otro, el rol de la potencia hemisférica dentro de ese conjunto de instituciones. Las argumentaciones suelen combinar ambos factores, en algunos casos, incorporando también posturas de alto contenido ideológico.

Comparativamente existen más cuestionamientos y voces disonantes hacia el funcionamiento del sistema interamericano en el ámbito de América del Sur que en los países centroamericanos o el Caribe. Pero en espacio de la UNASUR tampoco se impone una posición homogénea sobre la institucionalidad hemisférica y su legitimidad. En la última década se han ido perfilando dos grupos de países con posturas opuestas: el primero asume una posición general de compromiso más amplio con la OEA (se incluyen a Chile, Uruguay, Perú, Colombia, y en una actitud más moderada, Brasil) y países que directamente cuestionan el funcionamiento de órganos de la OEA o han renunciado a alguno de ellos (Venezuela, Ecuador, Bolivia, y en menor medida Argentina). Por la historia institucional, por la valoración y el reconocimiento al conjunto de reglas y normas que implica y porque sigue siendo más inclusivo a nivel continental, el primer grupo de países no desestima a priori la legitimidad del sistema interamericano. El segundo grupo de países, en cambio, cuestiona a la OEA en términos de su ineficacia, por la intromisión hemisférica en el espacio político regional, y en última instancia rechazan la influencia de los Estados Unidos en el seno de la institucionalidad interamericana. Estos países respaldan un rol más decidido de UNASUR y suelen recurrir a este mecanismo como instrumento de mediación frente a crisis políticas internas o multilaterales.

A diferencia de la opción anterior, no existen mayores cuestionamientos ni objeciones de importancia hacia el rol de la Comunidad Iberoamericana. Sin embargo, el sistema iberoamericano no ha sido formalmente un espacio de preferencia o un ámbito prioritario para los países sudamericanos a la hora de buscar instancias de negociación frente a tensiones internas o multilaterales. La situación es distinta con respecto a España, que de manera individual, ha colaborado en formas diferentes y en variadas circunstancias para la resolución de problemas regionales.

Una de las principales utilidades que los países de la región reconocen en el sistema iberoamericano, está en su capacidad para funcionar como

un escenario que permite visibilizar y sumar apoyos políticos a intereses nacionales de distintos países de la región sobre problemas pendientes (por ejemplo, Argentina con el caso de las Islas Malvinas).

Sin embargo, en el imaginario colectivo de los países latinoamericanos siempre ha estado presente la expectativa de una mirada alternativa de los miembros europeos de la Comunidad Iberoamericana, una visión distinta a la que puede ofrecer el sistema interamericano bajo la influencia de los EEUU. Históricamente esto se manifestó de manera más clara en cuestiones como la crisis centroamericana, el caso Cuba, el problema de las drogas, incluso la interpretación más general sobre los regímenes democráticos y los procesos de transición (Roett, 1994). Ambas partes reconocen mutuamente un acervo de ideas y valores compartidos, que los países latinoamericanos en general tienden a identificar en la base de una agenda común, más social, cultural y educativa. En estos niveles de afinidad la Comunidad Iberoamericana obtiene ventajas por sobre las opciones que representa el sistema interamericano.

Oportunidades y desafíos para la Comunidad Iberoamericana

El escenario global está experimentando variadas mutaciones. Las tendencias geopolíticas y geoeconómicas configuran un sistema internacional distinto. En la perspectiva latinoamericana las potencias emergentes y sus coaliciones ofrecen nuevas oportunidades estratégicas para la región. En este contexto, la Comunidad Iberoamericana se posiciona como una opción de relevancia económica secundaria dentro de la multipolaridad, pero con una importancia mayor en términos de valores, principios y normas compartidos, elementos constitutivos de una sociedad internacional (Bull, 2005).

Los intereses estratégicos definidos en términos económicos impulsan a los países latinoamericanos a experimentar nuevos ejes de acción más allá de los mercados tradicionales. Las ideas, principios y valores compartidos asociados a la democracia y los derechos humanos, junto al acervo histórico y cultural común, permanece como el basamento de la alternativa iberoamericana. La región de Asia-Pacífico importa como mercado y área de interés económico y financiero, pero China y Rusia, en tanto potencias emergentes, no representan modelos políticos y sociales aspiracionales. Iberoamérica tiene esa ventaja que deberá profundizar

para convertirla en su fortaleza: consenso alrededor de los principios de la democracia como régimen político y del respeto a los derechos humanos como fundamento de la vida política y social. Pero deberá actuar decididamente para que las conductas y los actos se correspondan con las palabras, para que no quede simplemente en una retórica vacua disociada de la práctica.

Ese proceso de Cumbres Iberoamericanas que en sus comienzos sirvió como balance geopolítico frente a la presencia determinante del poder hegemónico, busca un horizonte distinto hacia formas de cooperación amplias de nueva generación. En este plano, la Comunidad Iberoamericana representa múltiples oportunidades para la agenda presente de los países latinoamericanos. La cooperación horizontal en sus variadas formas y mecanismos y en diversas áreas es el concepto clave para entender el interés estratégico de las cuestiones de la agenda de la región en la Comunidad Iberoamericana.

El ciclo de crecimiento económico con altos precios de los productos primarios ha finalizado y las grandes transformaciones económicas y sociales quedaron inconclusas. En estas condiciones, la meta última del desarrollo y la solución de los problemas asociados al subdesarrollo persisten como intereses estratégicos de la región (corregir desigualdades, eliminar la pobreza extrema, mejorar la calidad de la educación, garantizar los servicios de salud, enfrentar la inseguridad y la violencia). En definitiva, la agenda del desarrollo no ha desaparecido de escena, permanece como prioridad de la región, aunque en las últimas tres décadas hayan variado los modelos y estrategias para alcanzarla.

El sistema iberoamericano enfrenta una pluralidad de desafíos, particularmente el de articular agendas de trabajo y planes de acción que se focalicen en los intereses y beneficios mutuos.

La cooperación en las distintas dimensiones (política, económica, técnica) ocupa el núcleo de interés estratégico dentro del espacio iberoamericano. Es por ello que uno de los principales imperativos es fortalecer la agenda de cooperación en cuestiones sociales, culturales, educativas, en investigación y desarrollo.

Además, Iberoamérica deberá ampliar esa agenda de trabajo, incorporando aquellos bienes de carácter global, particularmente las

cuestiones referidas a la protección del medio ambiente, el cambio climático y el orden energético mundial, en el marco más general del concepto de desarrollo sustentable.

Por otro parte, el sistema iberoamericano tiene que avanzar hacia la inclusión de temáticas vinculadas a la seguridad pública, particularmente deberá desarrollar líneas de cooperación para el estudio y diseño de políticas de prevención y de combate contra las formas más violentas del crimen organizado.

También se debería incorporar al plan de trabajo, cuestiones referidas a transparencia, control de gestión, funcionamiento institucional, prácticas y medidas de lucha contra corrupción, como un modo de avanzar hacia ejes temáticos de interés mutuo.

El sistema iberoamericano en su conjunto y en cada una de sus agendas temáticas, deberá focalizarse en el fortalecimiento de capacidades sociales y en la construcción de redes en los distintos planos de la sociedad, para que la Comunidad Iberoamericana sea cada vez menos identificada con un espacio de relaciones estatales y pueda progresar en la consolidación de su basamento social. Desarrollar capacidades sociales a través de la cooperación, que puedan perdurar en el tiempo, más allá de los recursos materiales e institucionales provistos por los estados miembros.

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) junto a la estructura institucional de apoyo y los órganos del espacio iberoamericano, tienen el desafío de perfeccionar los mecanismos de planificación, coordinación y ejecución de los planes de acción. En el nivel operativo, se deberán profundizar las medidas y las prácticas de planificación, elaboración, ejecución de políticas y planes de acción, a la vez que desarrollar mecanismos de evaluación de resultados. Las prácticas institucionales deberían favorecer el aprendizaje y la socialización en los otros mecanismos regionales. Un instrumento para ello podría ser promover los procedimientos de racionalización y optimización de recursos materiales y humanos que puedan ser aplicados en la gestión y dirección de las distintas instancias multilaterales.

En su larga trayectoria la Comunidad Iberoamericana ha demostrado capacidad de transformación, adaptando su institucionalidad y su funcionamiento a las nuevas necesidades, buscando flexibilizar los

procedimientos y agilizar las decisiones. También ha tenido la habilidad de reinventarse, de repensar y reorientar sus objetivos para adaptarse a un mundo en permanente cambio. Ahora transita una nueva etapa, donde los estados deberán asumir su compromiso con la renovación y con los cambios necesarios, para que no solo persista como un espacio de diálogo y de consenso político, sino también como un instrumento genuino para el desarrollo de nuestras naciones, una asignatura aún pendiente para el siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- Bretherton, Charlotte, y John Vogler. 2006. *Conceptualizing actors and actorness. In The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- Bull, Hedley, (2005) *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid: Editorial Catarata
- CEPAL (2015) Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2014. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37645>
- CEPAL (2014) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, 2013 (LC/G.2613-P), Santiago de Chile
- CEPAL (2013). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, 2012. Santiago de Chile
- Ginsberg, Roy (1999) "Conceptualizing the European Union as an International Actor". *Journal of Common Market Studies*, 37(3): 429-454
- Grabendorff, Wolf (2008) "La relación América Latina-Unión Europea: entre las percepciones erróneas y las buenas intenciones". *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Ricardo Lagos (ed). 239-269 Buenos Aires: Edhasa.
- Jupille, Joseph, y James A. Caporaso (1998) "States, Agency and Rules: the European Union in Global Environmental Politics." En *The European Union in the World Community*, Carolyn Rhodes(ed), 213-229. Boulder, Colorado: Lynne Rienner
- Llenderozas, Elsa (2013) "Política exterior latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños." En *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. Adrián Bonilla e Isabel Álvarez (Editores) FLACSO Secretaría General. San José, Costa Rica.
- Llenderozas, Elsa (2012) "Diálogo y concertación política en América Latina: los alcances de las propuestas regionales". *Anuario de la Integración Regional CRIES*
- Roett, Riordan (1994) "La relación trilateral: América Latina, Europa y Estados Unidos", *América Latina/Internacional*, Flacso/Argentina 1(2): 85-109.

DOCUMENTOS OFICIALES

XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Resolución de Veracruz sobre la Conferencia Iberoamericana. Veracruz, 8 y 9 de diciembre de 2014

XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Programa de Acción. Veracruz, 8 y 9 de diciembre de 2014

Perspectiva SICA

Bruno Stagno ²⁹

En el caso del SICA es un Sistema, así está definido, sumamente avanzado, tiene una Constitución, que sería el Protocolo de Tegucigalpa, tiene una serie de órganos constitutivos, una gran institucionalidad que se compara mucho a la del CARICOM. Sin duda alguna estamos ante un sistema. En segundo lugar, ocupa un espacio geográfico claramente identificable, además tiene un socio no contiguo que es la República Dominicana y, por lo tanto, es, con excepción de la Comunidad Iberoamericana, el único que abarca dos espacios geográficos, ya que abarca Centroamérica continental, incluyendo Panamá y Belice; y el Caribe con República Dominicana.

El SICA es una Comunidad, al menos para cuatro de sus cinco integrantes, que serían: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, que hablan mucho de una Centroamérica morazánica, de una inspiración de una integración supranacional y de una ciudadanía común. Ese no es necesariamente el caso para Panamá, República Dominicana y Belice manteniendo una posición distante y Costa Rica tradicionalmente tomando una posición de que esto no es una comunidad, esto se trata de un sistema de integración político y económico que puede tener algunos dotes de supranacionalidad, pero que hay que quitar los vicios de supranacionalidad que se convierten en un espacio en donde cada país pierde su soberanía plena, y es por eso que al interior del sistema hay algunos miembros que no participan de las instancias supranacionales como son el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia.

Otra característica es que el SICA tiene una fuerte identidad económica, sumamente fuerte, de hecho es una unión aduanera, es un mercado de intercambio. Solamente hay seis productos que no han sido liberalizados dentro del libre comercio intra-centroamericano, seis productos que tampoco cuentan mucho en la balanza comercial y ya existe un arancel

²⁹ Director Ejecutivo Adjunto para la Defensa, Human Rights Watch.

común externo que abarca cerca del 95,7% de todo el universo arancelario, eso es altísimo. Entonces tiene una fuerte identidad económica.

En contradicción esta la quinta característica, tiene una variable identidad política que se desvanece una vez que está en interacción con otros países y otros sistemas. Probablemente ese desdibujamiento del SICA se ha señalado bastante con la creación del ALBA ya que, en el 2009, en la cúspide en cómo el ALBA desdibujaba al SICA, teníamos a dos miembros de ocho: Nicaragua y Honduras miembros del ALBA y cinco de los ocho, que eran miembros de PETROCARIBE. Cuando se habla de esa variable de la identidad política del SICA, se considera que es un gran mérito para los integrantes del SICA haber podido concluir un acuerdo de asociación con la Unión Europea ante circunstancias tan adversas ante la intromisión del ALBA y PETROCARIBE en los procesos del SICA.

En este contexto se puede hacer incapié en que también el SICA se sienta traicionado o abandonado por México. Por un periodo de tiempo el SICA estaba inmerso en un proyecto que se llamaba el Plan Puebla Panamá que, el título del propio proyecto reflejaba el poco interés financiero y estratégico que iba a invertir México: empieza en Puebla, no abarca todo México; sólo Chiapas, que era el único estado de México que participaba en el Plan Puebla Panamá. Otros estados soberanos, que probablemente estaban en mejor situación económica que Chiapas, surgió Tuxtla Gutiérrez, un proceso interesante que Colombia logró pactar para tener cierta coexistencia que ha producido réditos importantes para el SICA.

Relación de la Comunidad Iberoamericana con el SICA

La Comunidad Iberoamérica no reviste ninguna prioridad estratégica para el SICA, eso no quiere decir que no pueda tener, eventualmente, alguna importancia estratégica para ciertos estados miembros. Y esto por dos factores: el primero, SICA se bifurca políticamente muy rápido una vez que coexiste en un ámbito más amplio, y segundo porque en realidad la Comunidad Iberoamericana no ha construido un espacio que sea atractivo para los países del SICA esto en parte, porque así como los países del SICA se han sentido un poco traicionados por México, sobre todo

porque cuando se fundó la Comunidad Iberoamericana, en principio España y Portugal iban a ser puentes para mejorar, para favorecer, para potenciar la relación de los países del SICA con los miembros de la Unión Europea.

Verdaderamente en los procesos de negociación del Acuerdo de Asociación ni España, ni Portugal le dieron prioridad a un proceso de negociación Centroamérica-Unión Europea; siempre privilegiaron al MERCOSUR, a CARICOM y al CAN, el SICA lo veían como el último. Para sorpresa de todos, el SICA, a pesar de ser el último, en un espacio de cuatro años llegó a cerrar el proceso, ni siquiera con un acuerdo multipartes como tuvo que hacerlo CAN, sino mediante un acuerdo región que es el único que ha logrado concluir la Unión Europea y esto repercutió en un proceso de integración interna en los miembros del SICA. A pesar de esto, ni España ni Portugal facilitaron la labor versus la Unión Europea; al contrario, de hecho los principales aliados en las negociaciones fueron Alemania, los países nórdicos y los bálticos: Portugal y España fueron los países que más pusieron obstáculos. El último producto que se logró cerrar, y que impidió que Costa Rica pudiera cerrar el Acuerdo de Asociación por una diferencia de 10 días, fue la leche en polvo por un problema con España: lo cual se considera que dejó una huella profunda en algunos miembros del SICA, porque ese puente es de una sola vía.

La Comunidad Iberoamericana ha beneficiado, hasta cierto punto, más a España que a Centroamérica. Los países del SICA van a seguir, ciertamente, participando en la Comunidad Iberoamericana, países pequeños no pueden permitirse no participar en un foro donde hay peces grandes, hay mayor costo de oportunidad en no participar que de participar. Los mismos tienen que pagar solamente los costos de las delegaciones que se envían a las distintas reuniones y congresos, así es que hay poca inversión con la posibilidad de estar en foros con los países grandes.

Beneficios que obtienen los países del SICA de los distintos organismos

La Comunidad Iberoamericana ciertamente ofrece una alternativa distinta a CELAC y a la OEA y esto no deja de tener ciertos méritos.

En cuanto a la Comunidad Iberoamericana, el gran mérito para los países del SICA es que les permite participar en un foro a tres bandas. Esto lo que quiere decir es que no es, a como sucede en la CELAC a un foro a dos bandas porque están México y Brasil, donde los países de Centroamérica básicamente siempre están en la difícil situación de que, geográficamente, gravitan hacia México, pero Brasil siempre quiere inducirlos a romper esos vínculos mayores que tienen con México. Para la región centroamericana la Comunidad Iberoamericana es muchísimo más agradable precisamente porque está a España, entonces existe una negociación a tres bandas, con tres partes, en donde hasta cierto punto modula las relaciones entre México y Brasil que a veces se hacen ciertamente difíciles para un conjunto como el SICA.

En torno a la OEA, básicamente los países del SICA se sienten cómodos en la OEA, más allá de algunos asuntos retóricos como lo es el caso de Nicaragua, que a pesar de todo cuenta con buenas relaciones con los Estados Unidos. La ventaja que tiene la OEA sobre la CELAC es que tiene, primero, un sistema interamericano de derechos humanos que es un sistema al cual se adhieren la mayoría de los países del SICA, incluso quienes a veces han expresado algunas reservas han hecho un uso interesante del mismo, como lo es el caso de Nicaragua, introduciendo el primer caso Estado-Estado como lo fue el caso Canda Mairena que llegó a sentar cierta cátedra. Nicaragua perdió, pero fue interesante la forma en la que Nicaragua hizo uso del sistema interamericano de derechos humanos.

Otro elemento importante de la OEA son las observaciones electorales de la cual se benefician todos los países de la región. En torno a la CELAC y en comparación con SELA, que es básicamente un foro que permite la interacción con países grandes y se ha llegado a considerar que no trae mayor ventaja, inclusive es una pérdida. Puede considerarse que es un adefesio, donde los miembros del SICA habían invertido para ser aceptados como miembros plenos. Centroamérica luchó mucho para poder participar en el Grupo de Río y, desafortunadamente, esas joyas fueron entregadas sin pensar demasiado en las consecuencias, pero ciertamente hay noticias alentadoras: la apertura de negociaciones entre La Habana y Washington, el barril del petróleo a precios bajos. Se puede

pensar que esto va a cambiar un poco la dinámica y el balance de cómo los países del SICA se puedan visualizar dentro del SELA.

Es importante acotar que el SICA no le toma ninguna importancia a las otras instancias, ni la UNASUR, CARICOM, CAN, ni a la Asociación de Estados del Caribe; todos son irrelevantes para el SICA, pero los dos que sí tienen gran importancia son: la Unión Europea y para algunos, el TTP, APEC, aunque hay algunas posiciones contrapuestas.

Evolución del SICA

El SICA ha tenido una gran evolución; anteriormente tenía mucha intermediación, facilitación como lo fue el Grupo de Contadora; un caso insigne. Sin embargo, actualmente los países del SICA han evolucionado a procesos de pacificación interna, siendo el Caso del Presidente Arias en Honduras el último. También hacen uso de instancias jurídicas más frecuente, actualmente tenemos el caso de Nicaragua contra Colombia, Nicaragua contra Costa Rica, Costa Rica contra Nicaragua, Honduras contra Brasil, todos presentados ante la Corte Internacional de Justicia haciendo uso de una instancia judicial suprema, por lo que ya no hay interés de encontrar en la Comunidad Iberoamericana un foro de pacificación.

Pasando por último, algunas de las ventajas que podría tener la comunidad iberoamericana, es un matiz: la visión de la cultura como un medio para ejercer la libertad de expresión y la libertad de prensa y que aquí ojalá que la SEGIB sea promotora de la libertad de prensa, porque se están perdiendo espacios que se consideraban irrenunciables. Entonces, ¿cómo la cultura podría ser un arma interesante de usar en esa materia? En materia de seguridad ciudadana, totalmente de acuerdo que es probablemente, Centroamérica es la región que ha sufrido esas políticas de mano dura y súper mano dura que ha propuesto Estados Unidos y donde no hay solución alguna, entonces sí, algún involucramiento de la Comunidad Iberoamericana en los temas de seguridad ciudadana en el área de los derechos humanos para que se aborden las violaciones que se han cometido o que se siguen cometiendo.

Además, sería lamentable que la Comunidad Iberoamericana caiga como la CELAC sobre la democracia liberal que queremos defender, eso debe ser una de las bases fundamentales de esta comunidad de valores, pero esa democracia liberal, pero además con división de poderes, porque se está perdiendo, sobre todo, en algunos países de América Latina, la división de poderes, la cual está en riesgo. Se puede practicar distintos tipos de democracia electoral y ser un poco más flexibles, pero en división de poderes no se puede ser.

LA PERSPECTIVA DE LA CARICOM SOBRE EL ESPACIO IBEROAMERICANO

Dr. Antonio F. Romero Gómez ³⁰

Introducción

El presente documento fue preparado en ocasión de un seminario sobre los retos de la Comunidad Iberoamericana en el actual contexto internacional, que se realizó en la ciudad de Montevideo en el mes de febrero/2015, como parte del proyecto “La Renovación de la Cooperación Iberoamericana”. Dicho seminario – y también el proyecto – fue dirigido por FLACSO y contó con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

El objetivo básico del estudio que a continuación se presenta es analizar la perspectiva de la CARICOM sobre la Comunidad Iberoamericana como proceso sui-générés de regionalización en Latinoamérica, y el mismo se ha estructurado en tres partes. En el primer epígrafe, se sintetizan algunas de las características principales que tipifican en la actualidad a los países de CARICOM y su proceso de integración. En el segundo acápite se hace un análisis de las tendencias generales que han prevalecido en las relaciones entre los países de la CARICOM y los latinoamericanos, mientras que en el tercero se abordan algunas ideas sobre las oportunidades para ampliar las relaciones de CARICOM con el espacio iberoamericano. Al final del trabajo, se sintetizan las principales ideas en el resumen y las conclusiones.

Debe resaltarse desde un inicio que las relaciones de los países de CARICOM con el espacio iberoamericano son todavía bastante reducidas, tanto por la no membresía de este grupo de naciones a las instituciones de carácter intergubernamental vinculadas a dicho espacio, como por el limitado nivel de relaciones económicas (comerciales y financieras), pero también sociales y culturales entre CARICOM y la mayoría de los países latinoamericanos.

No obstante lo anterior, hay algunas experiencias importantes desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo, ejecutadas sobre todo – aunque no exclusivamente – con Haití en el período posterior al terremoto de enero del 2010, y también se observan intentos por impulsar

³⁰ Profesor - investigador del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana

las relaciones comerciales y de colaboración entre algunas naciones de CARICOM con Venezuela, México, Cuba, Colombia y Costa Rica. Estos ejemplos son expresión - en lo fundamental - de las potencialidades todavía por explotar para ampliar el relacionamiento de los pequeños estados insulares en desarrollo de CARICOM con el espacio iberoamericano, a través de naciones latinoamericanas.

I. Características generales de la CARICOM: desafíos y prioridades estratégicas

Los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM), son quince naciones ³¹ – 14 estados independientes más Monserrate - que clasifican como miembros plenos de ese organismo de integración de alcance sub-regional. Todos sus miembros son de habla inglesa, menos Haití y Suriname.

Fundada en el año 1972 mediante el Tratado de Chaguaramas, la CARICOM ha experimentado a lo largo de su historia, avances en el cumplimiento de varios de sus objetivos integracionistas, pero también períodos de crisis recurrentes. No obstante esto, siempre se ha apostado por la consolidación de este organismo, que desde hace casi dos décadas intenta conformar un mercado y una economía únicas (*Caribbean Single Market and Economy*- CSME).

En la actualidad, y a pesar del propósito de conformar una “economía única”, la Comunidad del Caribe (CARICOM), es un esquema de integración que pudiera clasificarse como una “unión aduanera imperfecta y una zona de libre comercio incompleta”; estadio en que se encuentran la mayoría de los procesos integracionistas que hacen vida en nuestra región. Con independencia de esta clasificación que da cuenta de una etapa todavía poco desarrollada en términos de integración económica, la CARICOM es un proceso con grados importantes de sofisticación, con una alta dosis de institucionalización y con fuerte preferencia por una política externa común (sobre todo respecto a los temas más importantes de la agenda global).

³¹ Los miembros plenos de CARICOM son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

Para estas naciones, sus relaciones con las ex – metrópolis son esenciales y con excepción de Haití, la independencia de las mismas se alcanzó, bajo ciertas condiciones, mediante un proceso negociador. Por ende, los nexos con el Reino Unido y con Holanda ocupan un lugar prioritario dentro de la política exterior de estas naciones. Como se sabe, las ex – colonias británicas de la sub-región son miembros de la Mancomunidad Británica de Naciones (Commonwealth); mientras que Suriname, mantiene relaciones preferenciales de cooperación con el Reino de los Países Bajos.

Cualquier análisis de la situación de la CARICOM en el período reciente, tiene que destacar - en primer lugar - que las economías y sociedades de esta sub-región han enfrentado un período de retroceso sin precedentes, en términos generales, en los últimos años. Ello ha sido resultado del impacto de la crisis global sobre unas economías muy frágiles, con un patrón de inserción internacional muy vulnerable, una transformación incompleta de la estructura económico-productiva en la mayoría de las naciones miembros, y además con graves afectaciones derivadas del cambio climático.

Cuando se compara la evolución económica de los países de CARICOM con el resto de las subregiones de América Latina y el Caribe, queda en evidencia la dinámica muy desfavorable – de práctico estancamiento económico – entre los años 2010 y 2014. De todas formas, cuando se hace un análisis al interior del grupo CARICOM; se aprecia que tres países – Belice, Guyana y Suriname – muestran un dinamismo económico significativo en los últimos tiempos, en gran medida por las particularidades de su patrón de inserción comercial externa, basado en lo esencial en la producción y exportación de productos básicos (productos de la minería y alimentos) que mantuvieron muy altos niveles de precios en los mercados internacionales hasta fines del año 2012.

Cuadro No. 1: Tasas de crecimiento económico (%)

	2010	2011	2012	2013	2014
América Latina y el Caribe	5,9	4,3	3,1	3,8	1,1
México y Centroamérica	4,1	4,3	4,2	4,0	3,7
Sudamérica	6,5	4,5	2,7	2,8	0,7
CARICOM	-0,1	0,4	1,0	1,4	1,9

Fuente: CEPAL (2014)

Entre los factores que explican, y al mismo tiempo son expresión del desventajoso panorama económico y social de la mayoría de países de CARICOM, habría que incluir los severos desequilibrios macroeconómicos, expresados sobre todo en importantes déficits fiscales y en cuenta corriente³², así como un elevado nivel de endeudamiento del sector público.

Cuadro No. 2:
Balance Fiscal y Deuda del Sector Público (como % del PIB)

Región:	Saldo presupuestario				Deuda del sector público			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
América Latina y el Caribe	-2,4	-2,6	-2,9	-3,1	49,7	51,3	52,5	52,4
Latinoamérica	-1,6	-2,0	-2,4	-2,7	31,7	33,1	34,8	34,4
CARICOM	-3,6	-3,3	-4,1	-3,9	76,0	77,0	78,4	78,5

Fuente: CEPAL (2014)

Como se observa en cuadro anterior, la CARICOM ha registrado en el período más reciente, grados de vulnerabilidad fiscal y niveles de riesgo en cuanto al endeudamiento público, mayores a los mostrados por las naciones latinoamericanas.

La inserción internacional de los países del Caribe, medida por el coeficiente de apertura externa - relación entre las ventas externas de bienes y servicios y el PIB - se ha incrementado desde principios de la década del 1990, pero su patrón de exportaciones exhibe una notoria concentración desde el punto de vista material, aunque se ha reducido relativamente el peso de los productos tropicales —banano, ron y azúcar— después de que la Unión Europea pusiera fin a las preferencias comerciales no recíprocas de acceso a su mercado que disfrutaban estas naciones.

La reducción experimentada por el peso del sector agrícola en estas economías caribeñas, obligó a las mismas a combinar - en distinta medida - actividades de ensamblaje³³, turismo (en especial Bahamas,

32 Con la excepción de Suriname y Trinidad & Tobago, todos los países de CARICOM registran déficits continuados en cuenta corriente desde el año 2010.

33 En los países del Caribe - al igual que en México y Centroamérica - las operaciones de ensamblaje de productos de exportación destinados fundamentalmente al mercado de los Estados Unidos, han sido insuficientes en materia de transferencia de tecnología, capacitación de recursos humanos, y en términos del establecimiento y profundización de encadenamientos productivos con empresas locales.

Barbados y los países de la Organización de Estados del Caribe Oriental -OECO) y, en algunos casos, los servicios financieros. En la actualidad, aproximadamente el 65 % del PIB de la región del Caribe es generado por el sector de los servicios, y es el área geográfica más dependiente de los ingresos por turismo de todo el mundo (CEPAL, 2014b:19).

En el desempeño económico de los últimos años de la CARICOM, han jugado un papel importante los efectos derivados de la pérdida de las ventajas no recíprocas de que antaño disfrutaban estas naciones en sus relaciones económico-comerciales con sus principales mercados, y también la reducción perceptible en el acceso al financiamiento internacional de estas naciones en tanto todas ellas - con la excepción de Haití - clasifican como países de renta media y por ende están prácticamente excluidos de los flujos de asistencia oficial al desarrollo.

Todo análisis de la situación caribeña en la actualidad, tiene forzosamente que trascender el ámbito estrictamente económico. En tal sentido, se reconoce cierto deterioro social en varias naciones, lo que se ha evidenciado en el auge de actividades vinculadas al tráfico de drogas, con el consiguiente aumento de la violencia y la inseguridad. Esto, junto a la mayor vulnerabilidad de la región a los impactos derivados de la degradación ambiental y el cambio climático; han incrementado las preocupaciones en ciertos sectores caribeños, en el sentido de que si los acuciantes problemas económicos, sociales y medioambientales no se resuelven a corto y mediano plazo, varias de las naciones del Caribe que hoy exhiben niveles de ingreso medio pudieran retroceder al status de países de bajo ingreso.

De acuerdo a CEPAL (CEPAL 2014b), los avances en el proceso integracionista del Caribe, han sido lentos en los últimos tiempos, debido —entre otros motivos— a que sus miembros se han concentrado en enfrentar los efectos de la crisis mundial y, por ende, han retardado la implementación de las medidas de política para la paulatina conformación del mercado y la economía únicas caribeñas. Téngase en cuenta que la implementación del componente de la “economía única”, debía haberse iniciado en el 2009, una vez que se hubieran cumplido los compromisos vinculados a la conformación del “mercado único”. No obstante, según CEPAL se siguieron haciendo esfuerzos entre 2011 y 2012 para revitalizar el proyecto de integración caribeña, que resulta indispensable para que

sus países miembros puedan enfrentar tanto sus retos internos como los referidos a su inserción en el contexto global³⁴.

En este sentido, la cumbre de la CARICOM desarrollada en Antigua y Barbuda en julio de 2014, se ha considerado como definitiva para la superación de los problemas de larga data que se han observado en el esquema integracionista. La misma aprobó finalmente un Plan Estratégico y las prioridades regionales para el período 2015-2019. Según los jefes de gobierno caribeños, este plan es una respuesta a los desafíos que implica asumir un regionalismo más profundo para construir “*resiliencia*” económica, social, tecnológica y medioambiental.

Como parte de esta estrategia de la CARICOM, se delinearon las prioridades de trabajo de la comunidad para el próximo quinquenio, a saber:

- 1) acelerar la implementación del mercado y la economía únicos del Caribe (CSME),
- 2) introducir medidas de estabilización macroeconómica,
- 3) fomentar la competitividad para el crecimiento y la generación de empleo,
- 4) desarrollo del capital humano,
- 5) garantizar salud y bienestar para toda la población,
- 6) impulsar la justicia y la seguridad ciudadana,
- 7) implementar estrategias para la adaptación y mitigación del cambio climático y la reducción de riesgos de desastres,
- 8) desarrollar el espacio único de las tecnologías de la información y las comunicaciones,
- 9) profundizar la coordinación de política exterior del bloque con vistas a apoyar el reposicionamiento estratégico de CARICOM,
- 10) desarrollar un programa de educación e información pública acerca de la CARICOM y su rol en el desarrollo de sus miembros; y

³⁴ Entre otras iniciativas, CEPAL destaca que en mayo de 2012 se estableció un grupo de trabajo intergubernamental con el fin de desarrollar protocolos sobre contratación pública y derechos contingentes. Véase CEPAL (2012b).

- 11) reformar la Secretaría General y demás órganos e instituciones comunitarias.

Sin lugar a dudas, muchas de las prioridades de CARICOM para el período 2015 - 2019, requerirán de manera decidida la movilización de recursos foráneos y de la cooperación externa. En tal sentido, las posibilidades que se derivarían de un mayor apoyo de Latinoamérica a los esfuerzos que ha emprendido CARICOM para relanzar su proceso integracionista y al mismo tiempo remontar las trabas al crecimiento sostenible y el desarrollo con inclusión social de sus Estados miembros, pudieran encontrar un espacio idóneo de concreción en la colaboración de estos países caribeños con los del bloque iberoamericano, y en lo fundamental con las naciones latinoamericanas de dicho espacio.

II. Las relaciones “históricas” de CARICOM con Iberoamérica

Las relaciones de CARICOM con Iberoamérica; y en particular con los países latinoamericanas, han sido complejas y en ciertos períodos se han manifestado fricciones recurrentes entre las dos zonas. No obstante, debe reconocerse que en años recientes, hay cierto proceso de acercamiento entre las dos regiones (Latinoamérica y Caribe); no sin marchas y contramarchas.

El discurso académico —y también político— respecto al desarrollo de los lazos entre la CARICOM y los países latinoamericanos, han girado históricamente alrededor del sentido de “alejamiento” y de la “distancia económica y cultural” entre las dos zonas. En general, dentro de los factores que más se señalan en los análisis al respecto como base explicativa de tal alejamiento (Kirton, 2011:91) se encuentran los siguientes:

- 1.- La preocupación de los países de la CARICOM con respecto a la dimensión reducida de sus Estados, y la fragilidad potencial de su identidad en un entorno regional más amplio en el que participen países de mayor dimensión y potencias emergentes (como algunas latinoamericanas),
- 2.- Las diferencias claramente perceptibles entre la CARICOM y Latinoamérica en cuanto a niveles de desarrollo, tamaño físico, número de habitantes, dotación de recursos y presencia e impacto de influencias culturales extrarregionales,

- 3.- Los largos períodos de relaciones políticas y económicas mantenidas por la CARICOM con Europa, la extrema dependencia de los mismos respecto de estos vínculos, y los impactos culturales y educacionales, que han impedido que los pueblos de estas naciones se reconozcan a sí mismos como parte del continente americano,
- 4.- Cierta percepción de amenaza latinoamericana a la integridad territorial de dos de los Estados miembros de la CARICOM — Belice y Guyana— por los reclamos históricos de Guatemala y Venezuela, respectivamente.

Así, a partir de la independencia de las naciones caribeñas, y sobre todo desde inicios de la década de los 80 del siglo pasado — aunque no en una trayectoria lineal— afloró en los estados de la CARICOM una política de aproximación cautelosa hacia la región latinoamericana.

Sin embargo, los cambios hemisféricos y globales de principios de la década de 1990, impulsaron cierta convergencia de intereses entre la CARICOM y **América Latina. Entre las áreas de interés común** que se identificaron entre las dos partes desde entonces, sobresalen: i) el impacto de la globalización en los países en desarrollo, ii) los efectos de la pobreza y la desigualdad en las sociedades de la región, iii) el papel fundamental de la cooperación económica, y en especial de la cooperación Sur-Sur para enfrentar los retos del desarrollo, iv) los desafíos económicos y sociales comunes asociados a la pandemia del VIH/Sida, v) las crecientes preocupaciones por los efectos derivados del cambio climático y las complejas tareas para la reducción de riesgos de desastres, y vi) los serios problemas asociados a la seguridad (aumento del tráfico de drogas, tráfico de personas, comercio ilícito de armas y delitos transnacionales) tanto en los países de la CARICOM como en otros de la región latinoamericana.

A partir de la primera década del actual siglo, se observan avances perceptibles en la interrelación entre la CARICOM y Latinoamérica (Kirton, 2011:94). Dentro de estos se puede destacar:

- a) Guyana y Suriname participaron desde su inicio en la conformación de la Comunidad Sudamericana, hoy UNASUR;
- b) en el año 2006, Guyana asume, en representación de CARICOM, la Presidencia del Grupo de Río, en ese entonces el foro de concertación política regional por excelencia;

- c) en el 2007 Belice asumió la Presidencia Pro-Témpore del sistema de integración centroamericana (SICA);
- d) varios países de la Comunidad caribeña hacen parte, y se benefician, de su membresía en PETROCARIBE, y varios de ellos se han incorporado como estados partes de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA);
- e) hay un fluido diálogo y cooperación crecientes entre Guyana y la República Bolivariana de Venezuela, y entre Guatemala y Belice;
- f) se ha desarrollado una agenda de cooperación común entre varias naciones latinoamericanas y caribeñas en Haití; y
- g) todos los estados soberanos miembros de CARICOM se incorporan en diciembre de 2011 como miembros plenos de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Obviamente, los elementos anteriores, y la experiencia positiva de cooperación entre países de la CARICOM y Latinoamérica a partir del año 2000, dan cuenta de una evidente voluntad política de ambas partes por profundizar sus relaciones, pero aún quedan relevantes problemas o limitaciones por resolver.

Al respecto debe resaltarse que la CARICOM ha negociado y firmado varios acuerdos comerciales y de cooperación para fortalecer los vínculos económicos y comerciales con otras naciones del Caribe y también del resto de Latinoamérica. En el año 2000, la CARICOM firmó un Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica con Cuba. Su objetivo era eliminar las barreras para el comercio y tratar los temas relativos a las inversiones, impuestos, la promoción y facilitación del comercio, el turismo y los derechos de la propiedad intelectual. La Comunidad del Caribe también celebró un tratado de libre comercio con la República Dominicana en 1998, que entró provisionalmente en vigor en diciembre de 2001. Estos dos acuerdos económicos concedieron un trato especial y diferenciado a los Estados miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), así como a Belice y a Haití.

A pesar de fricciones crecientes en los últimos años en las relaciones entre Haití y República Dominicana – con implicaciones para el relacionamiento de este último país con toda la comunidad – la

cooperación entre CARICOM y la República Dominicana es significativa, ya que firmaron conjuntamente el Acuerdo de Asociación Económica del Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM) con la Unión Europea en 2008.

Por otra parte, CARICOM mantiene actualmente acuerdos comerciales de alcance parcial con la República Bolivariana de Venezuela (1998) y Colombia (1994), así como un acuerdo de libre comercio con Costa Rica (2004).

Sin embargo, análisis recientes (CEPAL, 2014b) indican que la CARICOM no ha sido capaz de aprovechar las oportunidades de acceso a los mercados proporcionadas por sus acuerdos comerciales; y en términos generales el nivel de relaciones económicas de la Comunidad del Caribe con el resto de Latinoamérica, todavía resulta limitado. No obstante ello, los países de Centroamérica y del resto de América Latina representaron en el año 2013 un poco más del 13 % del total de las exportaciones de la CARICOM (CEPAL, 2014b).

En el marco iberoamericano, ha adquirido preeminencia en estos tiempos el tema de la cooperación Sur-Sur (CSS), y en particular, la sistematización de información, cómputo y registro de la cooperación; así como la documentación de experiencias vinculadas a los disímiles programas, proyectos y acciones de cooperación Sur – Sur horizontal (bilateral y de alcance “regional”) que desarrollan los países miembros de la SEGIB³⁵.

De acuerdo a SEGIB (2012), Brasil, México y Cuba se han destacado como los principales oferentes de proyectos y acciones de cooperación a favor de países de la CARICOM en los últimos años. El país que más se ha beneficiado de la cooperación latinoamericana ha sido Haití – sobre todo a partir del terremoto de enero 2010 – pero también se verifican proyectos de cooperación a favor de Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad & Tobago, Granada y Guyana.

En el caso de la CSS triangular, el último reporte de la SEGIB (2014a) recoge también algunos proyectos que tienen a Cuba como principal

³⁵ Hasta el momento, se han publicado siete informes anuales sobre la Cooperación Sur – Sur en el espacio iberoamericano por parte de la SEGIB.

oferente, y a Brasil como el segundo, en beneficio de Haití. Se trata de la misión de coordinación con cooperación tripartita en el área de la salud; pero también hay otros programas que incluyen a Brasil, Argentina, México, Chile y Colombia como oferentes de colaboración en el marco triangular a favor de Haití. Vale la pena destacar además, que España ha tenido una participación significativa en ciertos proyectos de colaboración con instituciones públicas y privadas de Haití en los últimos tiempos.

No obstante lo anterior - a pesar de los acuerdos existentes entre CARICOM y varios países latinoamericanos que conforman el espacio iberoamericano - el nivel de relacionamiento entre el Caribe y Latinoamérica es todavía reducido. Esto resulta contraproducente, pues como se ha resaltado, hay creciente conciencia en el sentido de que resultaría no sólo de interés, sino necesario para las dos partes, la profundización de su cooperación e integración. En tal sentido, todavía queda mucho por hacer al respecto, para configurar una estrategia común y a largo plazo, entre Latinoamérica y la CARICOM para la paulatina consolidación de un esquema de cooperación y desarrollo mutuamente ventajoso.

Como parte de ello, resultaría necesario debatir y lograr un acuerdo respecto a las posiciones de Latinoamérica en relación a los regímenes de comercio para el azúcar y el banano de los países caribeños, los cuales dependen todavía en grado muy alto de estos productos para obtener ingresos en divisas y garantizar su crecimiento económico, muy por encima de lo que depende ninguna otra nación de Latinoamérica.

De igual forma, hay que explorar opciones innovadoras entre las dos partes que permitan encontrar instrumentos de colaboración para hacer frente a las diferencias básicas entre países tanto de Latinoamérica como de la CARICOM que rivalizan entre sí, compitiendo por acceso a mercados, inversiones y asistencia externa.

Lo anterior supone obligatoriamente que se avance de manera acelerada en la conformación de una red de contactos y comunicaciones adecuadas entre las dos zonas, en tanto el desconocimiento es uno de los factores más importantes que explican el retraso que exhiben los vínculos económicos, sociales, culturales y de cooperación recíprocos.

III. Hacia un mayor acercamiento y cooperación entre la CARICOM y el espacio iberoamericano

En términos generales, hay consenso en el sentido de que los recursos complementarios de la cooperación para el desarrollo Sur-Sur, incluyendo el financiamiento y la asistencia técnica, resultan cruciales para que la Comunidad del Caribe pueda enfrentar los desafíos y cuellos de botella que obstaculizan su desarrollo y que impiden alcanzar su potencial en materia de reducción de la pobreza, impulso a las energías renovables, promoción de la innovación y creación de un espacio de tecnologías de la información y las comunicaciones único en el Caribe. En este sentido, la cooperación que pueden otorgar los países latinoamericanos – y también España y Portugal – a las naciones miembros de CARICOM resultaría relevante.

Como se ha señalado, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) no busca – y no puede – sustituir a los procesos de integración y cooperación que se dan legítimamente en nuestra región. En vez de eso, la SEGIB debería propiciar la complementación entre los esfuerzos de colaboración y/o integración; sobre todo para que los mismos contribuyan a la superación de los problemas del desarrollo y a la gobernanza global.

En tal sentido, y dadas las particularidades de los países de CARICOM, los países iberoamericanos – en especial, aunque no únicamente, los latinoamericanos – deberían en primer lugar apoyar al Caribe respecto a ciertos temas generales de la agenda internacional que resultan de interés fundamental para las naciones caribeñas.

Dentro de estos temas, tienen particular relevancia los vinculados al hecho de que el Caribe insular es la subregión de mayor vulnerabilidad desde el punto de vista económico-social y medioambiental; por ende las cuestiones relativas a la Gestión Integral del Riesgo de Desastres, resultan fundamentales para la CARICOM. En esta dirección, en los distintos foros internacionales vinculados a estos temas, los latinoamericanos deberían enfatizar en la necesidad de proporcionar recursos financieros suficientes, nuevos y adicionales a los pequeños estados insulares en desarrollo – como los caribeños – a fin de que puedan cubrir los gastos adicionales generados por el impacto del cambio climático, y reiterar la vulnerabilidad extrema que enfrentan las naciones de la CAARICOM

que ya soportan el peso de la secuela del calentamiento global, de lo cual son prueba los devastadores desastres que ocurrieron entre 2012 y 2013 en esa sub-región.

Adicionalmente, los países iberoamericanos deberían contribuir a la adopción de compromisos internacionales efectivos vinculados a los desafíos de los países de ingreso medio, grupo en el cual se incluyen – como ya se señaló anteriormente – todos los de CARICOM menos Haití. En tal sentido, deberían pronunciarse porque las instituciones financieras internacionales re-evalúen sus políticas en materia de diferenciación y graduación y concedan a los países pequeños de ingreso medio altamente endeudados acceso a préstamos a tasas favorables; y trabajen en la elaboración consensuada de indicadores que reflejen más adecuadamente la realidad de los PRM, y en particular la problemática específica de los estados caribeños.

También los países latinoamericanos deberían apoyar la agenda de desarrollo sostenible, mediante el impulso a la cooperación regional, el compromiso con los acuerdos de la Conferencia de Río + 20, así como una mayor defensa de los pequeños estados insulares en desarrollo en el plano internacional.

Por último, debiera ser explícito el reconocimiento de que la cooperación al desarrollo de los países de Iberoamérica siempre tendrá como objetivo fundamental contribuir a la reducción de las desigualdades entre los países y dentro de ellos, considerando adecuadas disciplinas de trato especial y diferenciado y enfatizar el compromiso de seguir contribuyendo al desarrollo integral de la República de Haití, según lo dispuesto en las resoluciones adoptadas por diferentes cónclaves regionales, hemisféricos y multilaterales.

Además de lo anterior, una de las cuestiones centrales que en gran medida definirá una nueva visión de la CARICOM respecto al espacio iberoamericano, es la relativa al impulso en el mediano plazo que se logre imprimir a las relaciones económicas y de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe. Para la CARICOM, el aporte real de Iberoamérica a su desarrollo estará determinado - en lo fundamental - por la capacidad de esta comunidad de promover de manera efectiva, mayores vínculos de cooperación política, económica y social con las naciones de Latinoamérica.

La profundización de las relaciones económicas recíprocas entre la CARICOM y Latinoamérica, requerirá: i) el diseño y ejecución de planes de alcance regional para el perfeccionamiento, la armonización, la simplificación y la ampliación de los acuerdos económicos y comerciales existentes entre algunos países de América Latina y los de CARICOM; ii) acciones de cooperación —a corto, mediano y largo plazo— para la reducción de los costos logísticos, por medio de una amplia cobertura y calidad de la infraestructura física y la adopción de instrumentos automáticos de facilitación del comercio; y iii) la paulatina armonización de los marcos regulatorios destinados a la superación de los obstáculos institucionales que lastran el avance del comercio entre Latinoamérica y el Caribe. _

En síntesis, cuatro ideas-fuerzas que pudieran coadyuvar al logro de los propósitos a mediano-largo plazo anteriormente enunciados, serían las siguientes:

1. Varias de las prioridades de CARICOM para el período 2015 - 2019, requerirán de manera decidida la movilización de recursos foráneos y de la cooperación externa. En tal sentido, las posibilidades que se derivarían de un mayor apoyo de Iberoamérica a los esfuerzos que ha emprendido CARICOM para relanzar su proceso integracionista y al mismo tiempo remontar las trabas al crecimiento sostenible y el desarrollo con inclusión social de sus Estados miembros, pudieran encontrar un espacio idóneo de concreción en esta nueva etapa de la Comunidad Iberoamericana.

Ello además sería muy oportuno, sobre todo teniendo en cuenta lo decidido en la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de Veracruz, en el sentido de consolidar - como parte de la renovación de la comunidad iberoamericana y de la SEGIB - el Espacio Iberoamericano del Conocimiento, el Espacio Cultural Iberoamericano y el Espacio Iberoamericano de la Cohesión Social._

2. Debieran rescatarse y/o reimpulsarse algunos de los programas de la AECID y luego de la SEGIB, que en su momento fueron o han sido muy importantes para los países de CARICOM (apoyo a las PYMES, y apoyo al proceso de integración) lo cual había sido reconocido incluso por la Secretaría General de CARICOM.

3. Sería conveniente analizar posibilidades de ampliar esquemas o proyectos de cooperación “triangular” con la participación de países y organismos de Iberoamérica, de tal forma que se coadyuve a la superación de los desafíos de la integración y de las necesidades del desarrollo de las naciones de CARICOM.
4. Un aspecto central de cualquier estrategia iberoamericana de “acercamiento”, o “complementación” con CARICOM, tendría que ser el compromiso de apoyo decidido – e impulso – a la cooperación con Haití, y su efectividad. Por supuesto, estos compromisos tienen que respetar las prioridades, principios e instituciones del gobierno haitiano.

Obviamente, se reconoce que en condiciones de crisis económica, reducción de fondos para la cooperación internacional y de re-dimensionamiento de la SEGIB y su rol para refundar el espacio de la comunidad iberoamericano; resultaría difícil intentar relanzar la cooperación al desarrollo desde ese espacio iberoamericano, para beneficiar a naciones más allá de su membresía. Sin embargo, si se quiere avanzar en un mayor reconocimiento del Caribe respecto al rol de dicho espacio iberoamericano, ello requiere al menos que se consideren algunas de estas sugerencias en el proceso de elaboración del Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana 2015-2018 y en la elaboración del Programa Operativo Anual 2015, que de acuerdo al Plan de Acción de Veracruz, la SEGIB debe presentar para su aprobación en la Primera Reunión de Responsables de Cooperación de 2015.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

- Debido a la pequeña escala de los países miembros de la CARICOM, su vulnerabilidad macroeconómica y ambiental, limitada base productiva, alta dependencia de mercados externos y continua exposición a los desastres de origen natural, el aumento de la cooperación con Iberoamérica, en especial con las naciones de América Latina, resulta esencial.
- Varios países de la región latinoamericana con un mayor nivel de desarrollo podrían realizar de manera concertada actividades de cooperación en las áreas más deficitarias del Caribe, a fin de maximizar el impacto de las iniciativas.
- En particular, las áreas identificadas como prioritarias en el Plan Estratégico de la CARICOM para el período 2015-2019 y que se aprobó en la Cumbre de jefes de gobierno de julio 2014, deberían ser privilegiados en la relación entre Caribe y los países de la Comunidad Iberoamericana, en especial con las naciones de Latinoamérica.
- Debe tenerse en cuenta que la cooperación para el desarrollo Sur-Sur, el financiamiento y la asistencia técnica resultan cruciales para que la Comunidad del Caribe pueda enfrentar a mediano y largo plazo los desafíos y cuellos de botella que obstaculizan su desarrollo, y las limitaciones severas que impiden avanzar más en términos de reducción de la pobreza, facilitación del comercio, desarrollo de su potencial en materia de energías renovables, promoción de la innovación y creación de un espacio de tecnologías de la información y las comunicaciones único en el Caribe. En este contexto, la cooperación iberoamericana resultaría muy relevante.
- En síntesis, debe reconocerse que una nueva visión de la CARICOM respecto al espacio iberoamericano, dependerá del impulso en el mediano plazo que se logre imprimir a las relaciones económicas y de cooperación – en lo fundamental - entre los países de Latinoamérica y el Caribe

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEC (Asociación de Estados del Caribe) (2014), “Declaración de Mérida”, Sexta Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno de los Estados, países y territorios de la Asociación de Estados del Caribe [en línea] <http://www.acsaec.org/index.php?q=es/documentos/osg/2014/declaracion-de-merida>.
- Alleyne, Dillon y otros (2013), *Preliminary Overview of the Economies of the Caribbean 2012-2013* (LC/CAR/L.410), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- CARICOM (Comunidad del Caribe) (2013), *Caribbean Community Regional Aid for Trade Strategy 2013-2015*, Georgetown, febrero.
- _____ (2012), “Caricom studies show the CSME operating about 64% level of compliance”, Comunicado de Prensa 22/2012, Georgetown, 23 de enero [en línea] http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/press_releases_2012/pres22_12.jsp.
- CEPAL (2014). Balance Preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 2014. Santiago de Chile.
- CEPAL (2014 a), *Integración regional: Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (LC/G.2594(SES.35/11)), Santiago de Chile.
- CEPAL (2014b). Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante. Santiago de Chile, (14-20354)
- _____ (2013a), *Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2013* (LC/G.2613-P), Santiago de Chile.
- _____ (2013b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2578-P), Santiago de Chile.
- Cordero, Martha (2014), “La facilitación de comercio entre la CARICOM y Centroamérica”, Santiago, Chile [en línea] http://www.cepal.org/comercio/noticias/paginas/9/51219/Logistica_CARICOM_Centroamerica.pdf.
- Durán, José y otros (2014), “El Caribe y la Unión Europea: una asociación estratégica”, *Documento de Proyecto*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia

Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en prensa.

Fraser, Jewel (2013), “Los desastres naturales lastran las economías de países del Caribe”, *Agronoticias América Latina y el Caribe*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) [en línea] <http://www.fao.org/agronoticias/agro-noticias/detalle/es/c/195769/>.

Khadan, Jeetendra y otros (2014), “Preliminary Study on the Status of Implementation of the EU-CARIFORUM Economic Partnership Agreement”, inédito.

Kirton, Mark (2011). “La comunidad caribeña en el hemisferio: caminos alternativos hacia la integración regional”. En: M. Martínez y J. Laguardia (ed.) *El Caribe en el Siglo XXI: coyuntura, perspectivas y desafíos*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2011, pp. 83-96.

McLean, Sheldon (2013), “Useful insight into a possible new approach to Associate membership in the Caribbean Community”, Secretaría de la Comunidad del Caribe.

McLean, Sheldon y Kohei Yoshida (2014), “CARICOM regional integration: a critical assessment and recommendations for the way forward”, Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, enero, inédito.

McLean, Sheldon y otros (2014), *Regional Integration in the Caribbean: the role of trade agreements and structural transformation* (LC/CAR/L.448), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe (CEPAL).

SEGIB (2014). Informe de los Programas e Iniciativas de la Cooperación Iberoamericana, XXIV Cumbre Iberoamericana, Veracruz, México, noviembre.

SEGIB (2014 a). Informe de la Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica. 2013 – 2014.

SEGIB (2012). Informe de la Cooperación Sur – Sur en Iberoamérica. 2012

PERSPECTIVA SISTEMA INTERAMERICANO

Dr. Kevin Casas Zamora ³⁶

Primero que todo deseo agradecer a los organizadores -FLACSO, SEGIB y AECID- que de manera muy amable me invitaron a estar en este seminario en mi querida Montevideo.

Voy a tratar de ser bastante franco y concreto en mis comentarios. Es lo menos que puedo hacer siendo, como soy, amigo de la cooperación española y de lo iberoamericano. Dividiré mi intervención en tres partes y, además, evitaré entrar en la discusión conceptual –cuya pertinencia ya se ha mencionado aquí—sobre si lo que nos ocupa aquí es una institución, un espacio o una comunidad. Mis comentarios van a estar casi exclusivamente referidos a la Secretaría Iberoamericana como institución multilateral.

La primera parte de lo que voy a decir tiene que ver con dos reflexiones básicas. Mi afirmación inicial puede sonar muy banal, pero vale la pena repetirla: las instituciones multilaterales importan. A veces en estas discusiones entramos en una espiral sombría en la que hablamos de crisis del multilateralismo, del resurgimiento de la soberanía del estado, etc. Todo eso puede ser cierto, pero nos dura hasta que viene una crisis como la del ébola, que es el tipo de cosa para la cual las instituciones multilaterales nacieron, el tipo de problema que ninguna acumulación de soberanía nacional desagregada puede resolver. El ébola no es sino un ejemplo, pero podríamos hablar también del cambio climático o del fenómeno de la migración. Es para este tipo de cosas que las instituciones multilaterales existen y está muy bien que existan. Es importante no olvidarlo aquí.

La otra consideración introductoria es que me parece claro que hay diferentes tipos de organizaciones multilaterales. Aunque yo no soy un especialista en relaciones internacionales, intuitivamente se me ocurre que, por un lado, están las instituciones y/o comunidades de

³⁶ Secretario de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos.

necesidad, generalmente ancladas en intereses materiales muy fuertes y, frecuentemente, en la geografía, que es, por supuesto, un elemento muy importante en las relaciones internacionales. En esa categoría está el caso de UNASUR o, digamos, la Unión Africana, que son comunidades de necesidad. Por otro lado, están las instituciones y/o comunidades de *afinidad*, que son las que tienen bases culturales, históricas y políticas. Aquí hay ejemplos como la *Commonwealth*, la *Francophonie* o el ALBA. Siento que es en esta última categoría donde están la Comunidad Iberoamericana y la SEGIB. Luego están otras organizaciones que mezclan elementos de las dos categorías, como la Liga Árabe –un caso híbrido, que a los elementos culturales suma vínculos materiales muy fuertes, incluso de geografía—o la OEA, que es una organización definida por la pertenencia al Hemisferio Occidental, pero que también posee elementos políticos muy claros, sobre todo en torno a la práctica democrática. La Unión Europea –que es una criatura muy particular—tiene elementos de los dos tipos también. El punto aquí es que, por fuertes que sean los vínculos que las unen, en igualdad de condiciones la vigencia de las comunidades de afinidad es más problemática. Pueden compensar esa vulnerabilidad teniendo bases jurídicas muy fuertes, haciendo que estén ancladas en tratados internacionales, que las hagan muy difíciles de disolver. Además, si quieren ser relevantes, las comunidades de afinidad demandan un esfuerzo especial por definir el espacio que ocupan y el valor que proveen a sus miembros.

Expuesto esto, quiero pasar a la segunda parte de mi presentación, que concierne, justamente, a esa pregunta: ¿Cuál es el lugar que han ocupado la Comunidad Iberoamericana y la SEGIB?

Aquí cabe devolverse un poquito a revisar cuáles fueron los intereses que presidieron la creación de ambas. Desde el punto de vista de España, me parece claro que había el interés de incrementar su nivel de influencia en América Latina, de estar muy presente en la región, entre otras cosas para proteger las inversiones españolas en América Latina, que ya desde el inicio de la década de 1990 habían llegado a ser muy cuantiosas. Creo que el concepto de lo iberoamericano y la creación de esta comunidad le permitieron a España posicionarse muy bien en la región y “pegar por encima de su peso” en el ámbito internacional. Por lo menos esa fue la intención.

Desde el punto de vista de América Latina pienso que se vio a la Comunidad Iberoamericana y a la SEGIB como un espacio alternativo y complementario al interamericano. Se vio también que había un producto muy valioso, nacido de este espacio, que eran las cumbres iberoamericanas. Asimismo, se percibió como una manera de vincularse y dialogar con Europa, en un momento en que el proceso de integración europea resultaba un modelo enormemente atractivo.

Ahora bien, como todos ustedes son capaces de darse cuenta rápidamente, cada uno de esos incentivos percibidos por América Latina en aquel momento está devaluado hoy. El iberoamericano ya no es el único espacio alternativo al espacio interamericano y más bien hemos visto una proliferación de ellos, como UNASUR y CELAC. Las cumbres de jefes de estado también se han multiplicado como hongos. Y no quiero decir con ello que la Cumbre Iberoamericana no siga siendo un espacio importante. Para nada. De hecho, ese nivel de interlocución que permiten las cumbres no lo tiene la OEA y es una de sus debilidades más notorias. Pero el hecho es que ahora son muchas cumbres las que tenemos, que han ido rebajando el valor relativo y la singularidad de la Cumbre Iberoamericana. Por último, el proyecto de integración europea está hoy en una crisis muy compleja que lo hace menos atractivo. Incluso desde el punto de vista estrictamente económico, el poder de atracción e influencia de una Europa estancada es mucho menor que antes.

Así pues, desde el punto de vista de América Latina la pertenencia a esta Comunidad Iberoamericana es menos atractiva que antes. No hace daño pertenecer a ella, pero los beneficios son mucho menos obvios. Digamos algo más de manera directa: desde el principio este ha sido un proyecto más importante para España que para América Latina. Pero ahora, más que antes, desde la óptica de América Latina es preciso pensar con mucho cuidado para saber dónde está valor de todo esto.

Ahora bien, en la medida que el bosque diplomático se ha tupido en América Latina, no es sólo la Comunidad Iberoamericana la que debe hacer este ejercicio de introspección. Aquí voy a hacer una digresión sobre la OEA, que me parece un caso igualmente ostensible de la urgencia de someterse a este ejercicio. Como decía antes, la OEA tiene algunos elementos que la acercan a una comunidad de necesidad, anclada en la geografía, lo cual ayuda. Pero la verdad es que la OEA no ha hecho una

reflexión estratégica de dónde está su nicho en la nueva arquitectura diplomática en el hemisferio. Mientras no haga esa reflexión seguirá condenada a padecer el discurso que repite un día sí y otro también que es irrelevante y va a terminar siendo sustituida por la CELAC o UNASUR.

La línea argumental de la eventual sustitución de la OEA y de la importancia de excluir a Estados Unidos y Canadá de las discusiones que atañen a América Latina es un discurso que tiene una intención político-ideológica y que, me parece, tiene pocas bases objetivas. Si hacemos una reflexión más bien sumaria pronto nos daremos cuenta que una organización con las características de la OEA es muy difícil de sustituir. Ello no sólo porque está anclada en tratados internacionales. Eso importa. Pero mucho más importante es que está sustentada por una necesidad grande como una catedral: hay ciertos temas de interés vital para América Latina que son muy difíciles de discutir sin que los Estados Unidos y Canadá estén sentados alrededor de la mesa. Por ejemplo, yo les deseo la mejor de las suertes a los que quieran tener una conversación inteligible sobre el crimen organizado en el hemisferio sin que Estados Unidos y Canadá participen en la discusión. Y lo mismo podríamos decir sobre los temas migratorios o las discusiones energéticas. Es en esos temas, en los que la presencia de Estados Unidos y Canadá es esencial, donde la OEA debería concentrar sus esfuerzos y sus recursos.

Pero hay otra razón para ser escéptico del discurso de sustitución de la OEA y es que entre los eventuales sustitutos de la OEA hay de todo. Hay instituciones que tienen mejores perspectivas que otras. Yo creo que aquellas que desarrollen capacidades institucionales, que no se agoten en las declaraciones que firman los presidentes y que estén ancladas en un proyecto geopolítico de un país importante, tienen más futuro. En este bosque diplomático no todo lo que florece hoy va a sobrevivir mañana. Nada de esto quiere decir que mantener relevante a la OEA sea fácil; lo único que digo es que escribir el obituario de la OEA es prematuro. Yo creo que la OEA necesita tomar decisiones muy complejas para permanecer relevante. Para empezar, debe involucrar directamente a los jefes de estado y deshacerse de áreas de su trabajo que añaden poco o ningún valor y consumen una cantidad desproporcionada de los recursos de la organización. Debe concentrarse en aquellas cosas respecto de las cuales sea una ventaja tener un foro donde converjan todas las naciones del hemisferio.

Ese es, pues, el tipo de ejercicio que me parece urgente para la OEA y también para la Comunidad Iberoamericana y la SEGIB.

Por ello, la tercera parte de mis comentarios está relacionada con esa pregunta: ¿Cuál es el valor agregado que la SEGIB o esta cosa que llamamos Comunidad Iberoamericana tienen?

A mí se me ocurren dos grandes áreas de trabajo, en las que es posible hacer una contribución importante. La primera es una en la que creo que todos los que estamos aquí estamos de acuerdo: propiciar los intercambios culturales y educativos. En esto el cielo es el límite. De hecho, España ya juega un papel muy importante. Para darles un dato, de los aproximadamente 44.000 estudiantes extranjeros en universidades españolas en el año 2013, la mitad era de América Latina.

La segunda área de trabajo es la discusión de las políticas públicas para el desarrollo, en aquellas áreas de política pública en las que la experiencia de España y Portugal sea de especial importancia para América Latina. Enfatizo aquí que no se trata de *coordinación* de políticas, sino *discusión y transmisión de conocimiento*.

Esto último requiere una reflexión previa. A veces se nos olvida que la experiencia ibérica en la transición democrática y en el salto al desarrollo en la última generación significa mucho para América Latina. Es una experiencia con la cual los latinoamericanos nos podemos relacionar más fácilmente que con otras. Cabe recordar, por ejemplo, que la Constitución Española de 1978, hoy bajo asedio, se convirtió en un punto ineludible en la discusión constitucional de América Latina durante nuestras transiciones. Pero pongamos atención: también en esto el devenir histórico ha restado valor a esa experiencia. A fin de cuentas, la transición pasó hace rato en América Latina y la democracia tiene pantalones largos en la región. Pero pese a todo, es muchísimo lo que hay en la experiencia ibérica de la última generación que es de enorme utilidad para América Latina. Y también, debo decirlo, es mucho bueno lo que hay en la experiencia latinoamericana y que puede viajar en la dirección contraria.

Por lo tanto, el rol que yo puedo ver como posible y valioso para la Comunidad Iberoamericana y la SEGIB es algo modesto, pero importante. Yo creo que sería muchísimo pedirle a la Comunidad Iberoamericana

que sea un espacio en el que se definan grandes posiciones comunes frente a temas globales. No da para tanto. Ni siquiera da para ello, ni remotamente, la OEA, pese a que es un espacio multilateral que incluye una superpotencia y que, en esa medida, podría tener una influencia real sobre temas globales. Lo que la Comunidad Iberoamericana puede ser es un espacio de diálogo, de aprendizaje y de intercambio de experiencias de política pública. ¿En qué temas? Se me ocurren algunos en los que la experiencia ibérica es muy relevante para América Latina: fiscalidad y reforma tributaria, seguridad ciudadana y cohesión social, para empezar. A ellos tal vez convenga sumar, quizá, el espinoso tema de las políticas contra los narcóticos, a partir de la interesante experiencia acumulada por Portugal. Todos estos temas –me imagino que hay otros—le interesan a la Península Ibérica tanto como a América Latina. Son temas acotados en los que vale la pena tener un espacio de intercambio de experiencias.

Pero también tengo claro que esto debe ser una conversación, porque cualesquiera sean sus problemas actuales ya los países de América Latina no están para ser simplemente buenos alumnos. A fuerza de administrar crisis pero también de adquirir mayor estabilidad política e institucional, América Latina ha desarrollado un acervo de prácticas de gobierno y de política pública que es exportable. Piénsese en el manejo de la crisis financiera de 2008-2009, en la supervisión del sector financiero o en las innovaciones de política social –como las transferencias condicionadas—que han emergido de América Latina. Facilitar ese acervo de conocimiento a nuestros primos mayores de la Península Ibérica es un proyecto estupendo.

Entonces, en este nuevo bosque diplomático por el debemos transitar no hay que preocuparse, sino ocuparse. No todo lo que está florecido hoy va a sobrevivir, insisto. Sobrevivirá quien sea capaz de verse en un espejo y sepa escoger un nicho necesario. Para la Comunidad Iberoamericana y la SEGIB eso significa escoger temas prioritarios, en los que el diálogo entre la Península Ibérica y América Latina ofrezca un valor obvio a ambas partes. Es ahí donde habría que concentrarse. Y la asignación de recursos financieros de la SEGIB debería reflejar esas prioridades.

Creo que eso nos dará una comunidad más acotada, pero más relevante. De otra manera, lo que les espera a la Comunidad Iberoamericana y a la SEGIB es lo que también le puede esperar a una OEA que se resista a

hacer una reflexión estratégica seria: un círculo vicioso de irrelevancia que lleva al deterioro financiero, que a su vez conduzca a más irrelevancia y a más deterioro financiero. Este círculo no continúa hasta la muerte de las organizaciones sino hasta convertirlas en *zombis*, en muertos que caminan. Y, como bien sabemos, el paisaje internacional está lleno de *zombis*, porque no hay nada más difícil que matar a una organización internacional.

¿Qué tienen la Comunidad Iberoamericana y la SEGIB a su favor para hacer esa revisión y esa transformación? Para empezar, una considerable reserva de buena voluntad en América Latina hacia España. Según cifras de Latinobarómetro, casi 60% de la población en América Latina tiene hoy una opinión favorable de España. Así ha sido, con algunas fluctuaciones menores, durante las últimas dos décadas. A ello se suma un interés material que es tan real como la afinidad cultural. En los últimos dos decenios, de acuerdo a *The Economist*, España acumuló un stock de más de \$200.000 millones de dólares en inversión directa en América Latina. En la primera década de este siglo, los flujos de inversión directa de España hacia América Latina fueron en promedio más de \$13.000 millones por año. No sólo eso: los de América Latina hacia España alcanzaron en 2012 una suma superior a \$4.000 millones y están creciendo explosivamente. América Latina representa el primer destino de inversión para las empresas españolas fuera de Europa y una relación comercial mucho más importante cuantitativamente que la relación con Estados Unidos. Para que se tenga una idea, el comercio bilateral entre España y América Latina alcanzó casi \$40.000 millones en 2014. Las bases materiales para la Comunidad Iberoamericana no serán las más fuertes, pero no son endebles.

Yo no tengo duda de que la Comunidad Iberoamericana y la SEGIB tienen un espacio claro, distintivo y valioso entre las organizaciones regionales a las que pertenece América Latina. No están condenadas a convertirse en *zombis*, pero si están obligadas a proponer proyectos concretos, aunque sean modestos. A fin de cuentas, obtener resultados concretos, que ayuden a crear sociedades más libres y más justas, que beneficien a personas de carne y hueso en los países miembros, que con su esfuerzo sostienen estas estructuras, es mucho más de lo que puede decirse de casi todos los organismos internacionales. Entre ser importantes y ser

útiles, debemos escoger siempre ser útiles. Entre publicar declaraciones grandilocuentes de jefes de estado y mover la realidad aunque sea un milímetro en la dirección del desarrollo humano, debemos siempre escoger esto último. Porque como alguna vez escuché decir en España, y me pareció maravilloso: predicar y no dar trigo, eso que lo hagan otros.

INTERSECCIONES Y DIFERENCIAS ENTRE LA CELAC Y EL ESPACIO IBEROAMERICANO

Dr. Adrián Bonilla³⁷

Este ensayo intenta transmitir unas breves reflexiones sobre las relaciones de complementariedad entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) y la Comunidad Iberoamericana y, al mismo tiempo, identificar los espacios distintos en donde operan la CELAC y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) aquellos en donde no hay intersección entre la CELAC y lo Iberoamericano; en donde las dos entidades son diferentes. Para ello, la información se puede sistematizar alrededor de cuatro criterios analíticos que sirven para identificar los ámbitos de acción, pero también los límites y horizontes de ambos espacios internacionales.

En primer lugar es necesario hacer explícita la idea de ámbito regional. Mientras la CELAC intenta agrupar y construir una identidad que exhiba los intereses conjuntos de los países latinoamericanos y del Caribe, la SEGIB prescinde de estos últimos e incorpora a tres estados europeos. El tema del ámbito no es menor porque implica al menos tres referentes subsecuentes de acción política: Primero, la CELAC se plantea como contraparte regional hemisférica a la Unión Europea, a China y eventualmente a Rusia, pero tiene pendiente una contradicción irresoluble con la organización internacional más consolidada del Hemisferio Occidental, que es la OEA, en la forma como se establecen las relaciones conjuntas de la región frente a su influencia internacional más intensa, que son los Estados Unidos. La SEGIB, por su parte, se erige como un espacio bi regional levantado sobre afinidades históricas y culturales que produce varios servicios para sociedades y gobiernos. Es un mecanismo de diálogo pero ese es sólo una de sus dimensiones. El peso de América Latina en la definición de la agenda es determinante. En segundo lugar, la expresión política del regionalismo iberoamericano cuenta con un elemento casi estructural, que es el protagonismo de las

37 Secretario General FLACSO.

sociedades de la península europea, sobre todo España, mientras que en el escenario latinoamericano y del Caribe es contingente a la capacidad de activismo de propuestas y estados concretos.

La heterogeneidad y fragmentación de América Latina plantea un primer criterio analítico, que es la necesidad de identificar en todos los casos las identidades regionales o subregionales. La inclusión de la región a los procesos de globalización produjo, entre otros fenómenos, el de su diversificación. Probablemente el episodio más ilustrativo –y dramático– fue la adscripción de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este hecho marcó una identidad económica y productiva que diferenció al país hispanohablante más poblado del planeta del resto de América Latina. El hecho, por otra parte, genera dinámicas adicionales que operan también en los terrenos simbólicos y culturales. Si bien cada sociedad nacional latinoamericana tiene especificidades propias, hay afinidades que caracterizan, por contigüidad, vocación productiva, escenarios de desarrollo, etc. a sub regiones. Las dimensiones de la economía, demografía o extensión territorial de México no son las mismas que las de un estado Centroamericano o Caribeño. Estas dimensiones perfilan las necesidades internacionales del estado nacional y son el telón de fondo en las decisiones de política exterior. Es lo mismo que ser un estado o un país del Cono Sur, que ser Brasil, o que ser un país de Centroamérica o del Caribe. Hay identidades subregionales en América Latina que se han vuelto evidentes, sobre todo en los últimos 20 años.

Un segundo criterio analítico se refiere a cuáles son las formas de inserción que estos países, estados o regímenes tienen en la globalización. Del 50% del PBI de América Latina, aproximadamente, está regulado por mercados protegidos, MERCOSUR, Ecuador, Bolivia, y el otro 50% de ese PBI, por políticas que creen en el libre comercio.

Otro criterio analítico tiene que ver con las necesidades sociales, los niveles o los índices de desarrollo humano, referido al volumen de las economías.

De los países que integran tanto el espacio iberoamericano cuanto la CELAC. Este criterio de diferenciación puede ayudar a ilustrar la capacidad política de los diferentes Estados pues ella es de alguna

manera relativa a las dimensiones del país y la sociedad, así como a la cohesión de sus regímenes y de las relaciones entre los distintos grupos que constituyen esas sociedades. Por ejemplo, independientemente de la naturaleza del gobierno, Brasil y México tienen un peso muy especial en las decisiones colectivas que puedan tomarse dentro de América Latina, y es inevitable que sean interlocutores privilegiados de otras regiones o de otros socios dentro de los espacios en los que participan. Por otro lado, países como Uruguay, Costa Rica, o Chile pueden proyectar, por su relativa cohesión social, mejor sus intereses de política exterior que Estados que se encuentran en escenarios de confrontación o de inestabilidad política. Y esta condición se refleja y también tiene un peso en los procesos de toma de decisión multilaterales. Finalmente el último criterio analítico que es necesario tomar en cuenta se refiere a la propensión ideológica de los gobiernos en ejercicio. Esto se refiere a la constelación de valores, creencias y percepciones que operan como telón de fondo de los intereses nacionales. Si estos elementos, por ejemplo, constituyen una imagen de una sociedad global que debe diversificarse en cuanto a sus polos hegemónicos, esto implica un tipo de conducta específica en los escenarios colectivos; por otra parte si la imagen que construyen los gobiernos es la de necesidad de complementarse alrededor de intereses comunes con sociedades o gobiernos con más recursos económicos y políticos, también tendremos efectos en esas conductas.

Ni la CELAC ni el espacio iberoamericano pueden evitar existir con estas formas de presencia política de sus socios, y en este sentido ambas entidades, entre las cosas que comparten, tienen la necesidad de armonizar visiones diversas, entre un conjunto de socios que es heterogéneo con posiciones y principios a veces contradictorios.

El nuevo regionalismo latinoamericano, construido al calor de la prosperidad que sobre todo para Suramérica, significó boom de las exportaciones primarias de la primera década de este siglo, optó por priorizar la dimensión política de los escenarios multilaterales. La premisa que aparentemente sustentaba esta aproximación, era que los acuerdos políticos permitirían eventualmente la construcción de dinámicas comunes en lo infraestructural, por ejemplo, y en última instancia también producirían políticas económicas, como consecuencia de la armonía entre los miembros. En este sentido la CELAC intentó construir

una experiencia distinta de los modelos clásicos de integración, que en América Latina se caracterizaron desde los años setenta por emular la experiencia europea, que partió de un sistema de aranceles común, hacia un mercado común como condiciones que permitieron luego intensificar los niveles de integración y la construcción de institucionalidad supranacional.

La SEGIB, por su parte es el producto de las necesidades de asociación políticas latinoamericanas sumadas a la afinidad, a principios de los años noventa, con el rol que jugaron algunos países europeos, particularmente España, en los procesos de pacificación y democratización que se produjeron luego de conflictos armados, como el centroamericano o de dictaduras militares como en el caso de Suramérica. El espacio iberoamericano tiene un origen que es político también, pero una vocación concreta de carácter instrumental, destinada a apoyar las necesidades de asociación de los gobiernos que la conforman bajo los supuestos básicos de la vigencia de las instituciones democráticas.

Un importante elemento adicional tuvo que ver en sus orígenes con la necesidad de los gobiernos latinoamericanos de asociarse y conversar entre sí, evadiendo gentilmente a Washington en el contexto todavía vigente de la guerra fría y sus dinámicas polarizadoras. La asociación con los países de la Península Ibérica ofreció esta oportunidad, y le dio al mismo tiempo a España y Portugal la posibilidad de fortalecer su presencia europea y global como consecuencia de esta asociación estratégica. En los noventa y hasta entrada el siglo XXI, no se había producido en el hemisferio occidental el fenómeno de proliferación de entidades multilaterales con propósitos políticos o estratégicos.

Todas las instituciones multilaterales son productos históricos más o menos efímeros, como toda construcción humana. En el caso de la CELAC su momento fundacional coincide con las expectativas de una región que crecía económicamente en forma persistente sin embargo, las condiciones de la existencia de los Estados son dinámicas. Cambian constantemente la crisis global que sufre o que se vuelve evidente en América Latina en la segunda década de este siglo, también afectó a las entidades multilaterales. Concretamente las expectativas optimistas de la CELAC en su fundación se han ido moderando con el pasar de los años sobre todo porque el difícil entorno económico internacional ha vuelto

más evidentes las diferencias entre las necesidades de sus socios, y las prioridades que los gobiernos asumen.

La CELAC se crea alrededor de la imagen de un nuevo valor de regionalización. La prioridad que se da a los temas políticos por sobre los económicos, caracterizaron la primera etapa de regionalización de este organismo. Estuvo en su fundación, y por exclusión fue parte de su identidad la idea de no asumir los temas comerciales, que fueron centrales en los procesos de integración de América Latina en los años 60 y 70.

La CELAC se plantea como un espacio de concertación y diálogo político, pero no es la única entidad regional que asume este tipo de agenda. La UNASUR es muy parecida en este sentido, con la diferencia de que adscribe temas de infraestructura, de seguridad y defensa cooperativa, y algunas políticas sociales comunes. Otro tipo de asociaciones como la ALBA, que es un bloque de países articulados por una visión común del orden internacional, también se propone lo político como eje central de su acción; e incluso la Alianza del Pacífico, que en rigor no es un acuerdo de integración, sino un espacio de institucionalidad comercial común entre socios que tienen muy poco intercambio entre sí, es un escenario de concertación política destinado a potenciar las capacidades negociadoras de sus miembros frente a socios mayores como los Estados Unidos o China y las economías del Asia del pacífico.

Otro elemento diferenciador de la CELAC del espacio iberoamericano, tiene que ver con el momento histórico institucional de la región en que esta entidad surge. En la primera década de este siglo prácticamente todos los gobiernos del hemisferio eran el producto de procesos electorales que les otorgaban legitimidad; una consecuencia adicional de la bonanza económica de ese momento fue la recuperación en muchas de sus sociedades de las capacidades regulatorias de los Estados, y del desmontaje de varias de las políticas que acompañaron al momento neoliberal de los años ochenta y noventa, cuyos resultados fueron muy pobres en términos de crecimiento económico, pero fatales en términos de la fortaleza de los gobiernos y sus instituciones. Propiedad pública, políticas sociales, índices de desarrollo humano fueron muy golpeados en esas décadas. El retorno del Estado a América Latina es otro de los elementos que acompañaron al nacimiento de la CELAC; sin embargo el contexto en que esto se produce es mucho menos homogéneo que en

el Siglo XX, puesto que las externalidades que la globalización produjo volvieron menos complementarias y más competitivas entre sí a las economías regionales y subregionales. Por otro lado la arena económica global, a diferencia del Siglo XX se caracterizó por un claro complejo de relaciones interdependientes pero multipolares. La presencia abrumadora de los Estados Unidos se disolvió parsimoniosamente ante la emergencia de actores como China, la intensidad de Europa sobre todo en el Cono Sur, y la construcción de dinámicas equilibradoras dentro del mismo hemisferio occidental como Brasil y en forma muy efímera Venezuela en la década pasada.

Es particularmente importante para entender la evolución de la SEGIB, así como de las nuevas entidades multilaterales, el hecho de la retracción de la influencia de los Estados Unidos sobre América Latina y el Caribe. El proceso más que el resultado de una voluntad política, tiene que ver con el rol que los Estados Unidos juega en el mundo desde principios del siglo XXI al permanecer como la única superpotencia militar del planeta, esto supuso que su agenda se concentre en temas de seguridad más allá del hemisferio puesto que desde esta región no ha existido ninguna amenaza importante a este tipo de intereses de los Estados Unidos. La inexistencia de un adversario que ponga en riesgo la seguridad de los Estados Unidos en el hemisferio occidental y la ya mencionada multipolaridad económica son elementos que explican este desvanecimiento, que ayudan a comprender la facilidad con la que surgen entidades multilaterales políticas, y la emergencia de varios gobiernos que se plantean explícitamente la posibilidad de acciones contra hegemónicas en el hemisferio. Esto afecta también a la SEGIB como una consecuencia colateral, pues la entidad surge precisamente como un espacio que en los noventa permitía a los gobiernos eludir de alguna manera la polarización de la guerra fría y la influencia directa de Washington.

Esta necesidad estratégica que represento exclusivamente en un momento la SEGIB es representada ahora por varias entidades. Pero no solo el espacio iberoamericano sufre consecuencias de la retracción estadounidense sino también el sistema más consolidado e institucionalizado del multilateralismo hemisférico, encabezado por la OEA, el conjunto de instituciones del régimen de seguridad interamericano, e incluso sus mecanismos financieros. Sin embargo es necesario enfatizar el hecho de

que, al menos en el hemisferio occidental, la retracción estadounidense no supone su ausencia estructural de la región. Washington conserva intactas sus capacidades de influencia, de construcción de consensos y de presiones, que podrían ser activadas cuando intereses vitales de ese país sean afectados en forma inminente y explícita.

Junto a lo anterior, la variedad de los mercados internacionales, la lejanía de los Estados Unidos hacia los asuntos hemisféricos en esta etapa de sus relaciones, la diversificación de los intercambios económicos internacionales podría ser la base estructural que explica la multiplicación, a su vez, de modelos de desarrollo y también adscripciones ideológicas de los gobiernos latinoamericanos.

En otro orden de reflexión, las prioridades políticas de los Estados que participan en las organizaciones multilaterales se construyen alrededor de las necesidades que su economía exige y de su percepción del orden global. Si las exigencias económicas acompañan a una forma de inserción que prioriza los mercados abiertos, su imagen de la capacidad de los organismos internacionales, probablemente sea la de instrumentos que ayuden a la integración comercial. Si, por el contrario las sociedades están gobernadas por regímenes que valorizan los mercados protegidos, se verá en los organismos multilaterales un potencial instrumento para preservar la capacidad de decisión autónoma de sus gobiernos frente a las demandas políticas y económicas del orden internacional. Conciliar ambas percepciones es uno de los elementos que definen la práctica del multilateralismo latinoamericano y del caribe contemporáneo. Las políticas económicas, y las políticas sociales de los países son diferentes, no solo porque el tamaño de sus economías o la heterogeneidad de sus recursos las determinan, sino porque el modelo de desarrollo imperante en la región no es único. No ha existido en la historia de América Latina y el Caribe un momento de mayor diversidad estructural y de mayor heterogeneidad política. Este problema no es compartido, y eventualmente no siempre es comprendido, por los decisores de políticas extraregionales.

En el caso europeo particularmente existiendo diversidad en las capacidades de las distintas sociedades, las formas de concepción de las políticas que generan prosperidad son muy similares en todos los países, este no es el caso de América Latina que tiene distintas realidades

subregionales, distintas realidades económicas y distintas formas de comprender el desarrollo y las políticas que permitan afrontar retos que, en cambio, si son comunes: pobreza, inequidad, infraestructura y sustentabilidad económica y ambiental, entre otros.

La heterogeneidad estructural, económica y en políticas de desarrollo supone la existencia de diferentes políticas sociales, distintos regímenes financieros, en resumen, distintas maneras de inserción en la globalización, este antecedente vuelve evidente el hecho de que América Latina y el Caribe sean también diversas en términos de sus regímenes políticos. En el momento actual, y a partir de la primera década de este siglo la región se diversifica en sus formas de concebir la democracia y en la construcción de la institucionalidad de gobierno doméstico. No se trata simplemente de distintas ideologías que informan a los gobernantes; también se manifiestan distintas formas de régimen político y de estructura constitucional. A las diferencias históricas, por ejemplo entre regímenes federales y unitarios, se suman ahora formas diferentes de presidencialismo y de mecanismos de participación. Los paradigmas clásicos del liberalismo europeo se encuentran en asedio por el surgimiento de formas híbridas de procesamiento de las decisiones y del conflicto. Es una región diversa en sus gobiernos y también en su arquitectura gubernamental y esto impacta en la conducta de los Estados y en su política exterior.

Si agrupamos a los Estados de la región por su relación con los centros del poder, principalmente los hemisféricos, vamos a encontrar que coexisten varios modelos de política exterior³⁸. Hay países que optan por el acoplamiento, porque sus economías están articuladas a centros de mercado que son imposibles de eludir, y que es el caso de México o del Caribe angloparlante frente a los Estados Unidos. Hay otros países que plantean lógicas de acomodamiento o acompañamiento selectivo a los centros de poder que es el resultado de necesidades económicas, políticas o visión de sus Estados, por ejemplo la mayor parte de países centroamericanos o los países de la Alianza del Pacífico Sudamericanos; otros que plantean dinámicas de oposición acotada a temas específicos de la agenda internacional como Brasil, Ecuador o Nicaragua; así como

³⁸ Juan Tokatlian, Roberto Rusell, *Modelos de política exterior -y opciones estratégicas. El caso de América latina frente a los Estados Unidos*, Revista CIDOB "Los retos de América Latina en su mundo en cambio" N° 85-56

Estados que deliberadamente producen políticas contra hegemónicas como Venezuela, Bolivia o Cuba. Los intereses internacionales de los Estados latinoamericanos tienen que ser procesados por los organismos multilaterales, especialmente por aquellos que tienen una agenda política. Ahora bien, en medio de la diversidad de la región hay varios elementos comunes que son centrales y en donde las diferencias de sus gobiernos se disuelven, tienen que ver con necesidades sociales, aquellas que se refieren a temas ya mencionados como pobreza, exclusión; otros que hacen relación a infraestructura común. Usos de la energía, centrales hidroeléctricas, carreteras y obras de conectividad, telecomunicaciones; estándares comunes que regulen por ejemplo políticas similares, por ejemplo alfabetización, calidad de la educación, homologación de títulos; políticas que armonicen los sistemas legales y judiciales de los países, y muchísimos otros más.

Es en estas dimensiones es donde se puede producir el consenso y en estas la SEGIB, por ejemplo cuenta con una experiencia y legitimidad probablemente mayor que otras entidades multilaterales del hemisferio. Finalmente en el tema de la heterogeneidad, hay también posibilidades de acuerdo en la construcción de aproximaciones comunes levantadas sobre principios y valores compartidos, por ejemplo la desnuclearización o ausencia de armas de destrucción masiva en América latina y el Caribe, la pervivencia de regímenes civiles con legitimidad electoral o la vigencia de los derechos humanos, sobre todo los de primera generación. En todos estos temas hay acuerdo pero esto no quiere decir que no hayan problemas y cuando ellos ocurren evidencian la fortaleza política o la debilidad de las entidades multilaterales. Cuando los temas no pueden procesarse hay un signo no solo de disenso sino que identifica la necesidad de fortalecer esas capacidades. La CELAC requiere de la unanimidad de sus 33 miembros para la toma de decisiones. Al no existir una institucionalidad ejecutiva propia.

El seguimiento de resoluciones, acuerdos y políticas comunes vuelve difícil su implementación. La SEGIB, por su parte existe y a su alrededor hay una constelación de entidades que pueden procesar, seguir y ejecutar las políticas adoptadas. Lo que podría diferenciar básicamente al espacio iberoamericano, que también requiere de consenso para la producción de sus políticas es su capacidad de proveer servicios, generar cooperación y

monitorear las decisiones. La dificultad de los consensos es la misma para ambas organizaciones.

III. REFLEXIONES FINALES

BALANCE DE LA RELACIÓN AMÉRICA LATINA Y LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA: UN DESAFÍO, UNA POTENCIALIDAD Y UNA OPORTUNIDAD

Camilo López ³⁹

En el presente documento se pretende presentar un desafío, una potencialidad y una oportunidad en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Iberoamericana, realizando un balance entre las mismas, con base en la siguiente pregunta: ¿Realmente se habla de actores cuando se plantean Estados como unidades de análisis? Entonces, América Latina como actor único, hay que hablar de la relación, del balance, del renacimiento de América Latina y la Comunidad Iberoamericana.

Existen elementos interesantes para plantear como son los siguientes: Primero, pensar América Latina como un actor único, es muy complejo, no es una buena elección; segundo, el ver la Comunidad Iberoamérica y la relación de América Latina con la misma genera un problema de teoría de conjuntos. América Latina debería estar adentro de la Comunidad Iberoamericana, entonces ¿quién habla de qué?, ¿quién se relaciona con qué?. Lo que hay es un tema de formulación, cuando se habla de la comunidad iberoamericana se está hablando de la pata europea, y cómo esa pata europea se relaciona con los países de América Latina. Esto es una primera delimitación, con de-construir los espacios regionales para pensarlos en términos de países y proponer hacer una bajada aún más en esta dimensión, que es pensar en la dimensión interna de estos países.

En una investigación de hace algunos años sobre la construcción de las preferencias de política exterior de los países latinoamericanos y la inserción de los mismos en ellas, se fue encontrando en el caso uruguayo, pero también comparativamente en Brasil, Chile, y Argentina. No es obvio que los actores políticos que gobiernan quieran privilegiar una acción regional, esa es la primera cosa, y la segunda cosa interesante es hacer una pregunta que su respuesta tampoco es obvia ¿Si se quiere o si se cree

39 Profesor de la Universidad de la República, Uruguay.

que la política exterior de los países debe privilegiar una acción regional? Después la pregunta es ¿Cuál es la región? Y ahí empiezan a haber ciertas diferencias o matices que también llevan a concepciones interesantes. El espacio iberoamericano no aparece en los trabajos de investigación en el caso brasileño y en el caso chileno. Como dato empírico, como una región visibilizada por parte de los actores políticos como una instancia que va a impulsar la acción de la política exterior del Estado, eso es un primer desafío ¿Cómo ser visibiliza? ¿Cómo hacer para que los actores la visibilicen como un espacio potencial?

Entonces no es obvio redefinir cuál es la región y en definiciones de cuál es la región para los actores, también hay cierta forma de privilegiar cuáles son los actores centrales que se consideran líderes o impulsores de procesos o de estilos, perfiles sobre lo que se quiere hacer con la construcción regional.

Pensando en esto para ver desde dónde se puede hablar con la Comunidad Iberoamericana, pensando en los esquemas como lugares. Los esquemas subregionales que los países eligen van a plantear distintas formas de dialogar con los países iberoamericanos porque en América Latina por hacer ese corte se está teniendo esa posibilidad de ponerse un traje a la medida para ver distintos procesos de integración, o distintos procesos regionales. Ejemplo de ello es que se puede encontrar que en temas de defensa UNASUR es una buena opción; MERCOSUR no; en otros temas MERCOSUR es mejor para países que tienen la doble membresía. Esquemas que son duales, por ejemplo, más allá de la propuesta de la CEPAL es muy difícil pensar en la propuesta de la convergencia del Atlántico con el Pacífico; o sea, hay distintos subsistemas que compiten y que están asociados a distintos liderazgos. Temas vinculados a derechos humanos muy bien trabajados en el ámbito de la OEA, pero también resistidos por el papel de Estados Unidos en el contexto. Cada espacio tiene ciertos actores que impulsan el proceso y ciertos actores privilegiados en términos de arena concreta de lo que es interesante. Entonces, habría que, en primera instancia, pensar cómo se visibiliza el espacio iberoamericano y qué arenas podrían ser interesantes para los actores en ese espacio.

Bien ¿Qué ventajas tiene el espacio iberoamericano? la definición de espacio es interesante o de lo iberoamericano como una arena donde confluyen distintos actores y un aspecto interesante es que no opone el

gran problema que han tenido los procesos de integración regional en América Latina, de lo que no se logró, que es la gran tensión que tiene que ver con la supranacionalidad. El gran problema de los procesos de integración regional en América Latina es la supranacionalidad. Incluso, cuando se le pregunta a los actores políticos de los procesos de integración en América Latina sobre la supranacionalidad hay algunos que lo confirman. Cuando les pone políticas concretas sobre las cuáles deberían pronunciarse algunos dicen que no. Es una cosa interesante armar un índice de supranacionalidad preguntándoles a los actores si haría tal cosa, si coordinaría con los actores. Algunos dirían que creen en la supranacionalidad, pero a la hora de ceder soberanía, de una soberanía ampliada o nuevas formas de soberanía es una cosa que genera problemas.

Al plantearse la pregunta ¿cuál es la relación con América Latina? La pregunta que se debería hacer en realidad es, ¿cuál es la relación con los procesos regionales que en los distintos temas de la capacidad permite constituirse como actor? Y cuando hablamos de actor, debe tener una identidad, una estrategia y recursos porque si no es un no actor. En algunos ámbitos los procesos regionales se pueden constituir como actores porque tienen identidades, tienen estrategias y recursos para ejecutarlos. Retomando esto con el tema del desafío, la potencialidad y la oportunidad, esos procesos, también, pueden ser apoyados por los procesos iberoamericanos. ¿Por qué no se logra que los procesos regionales se constituyan como actores?

Se puede pensar teóricamente en tres grandes cosas: Por problemas de intereses, por problemas de ideas, o por problemas institucionales; o la combinación entre ideas, intereses e instituciones que no logran que los actores establezcan puntos de equilibrio, nuevas trayectorias y distintas visiones; y si se mira desde la cooperación internacional, en las distintas visiones se ha intentado apoyar los procesos regionales a partir del fortalecimiento institucional, es allí donde ha habido mayores espacios de veto. Por ejemplo, los proyectos de cooperación que apoyaban la institucionalidad del MERCOSUR, como la institucionalidad era entendida como parte del andamiaje institucional jurídico-político y parte de las reglas que pautaban el proceso, los países y los estados miembros no querían que la cooperación ingresara, entonces se generaba la situación de problema. Por ende, en ese escenario había que ser selectivo en qué

arenas el espacio iberoamericano tiene para aportar en el diálogo, en el conjugarse con lo iberoamericano.

Para cerrar, el desafío, la potencialidad y la oportunidad. El desafío, que valió la pena pensarlo y discutirlo, parte de algo que, sin tener indicadores para analizarlo, es cómo se amalgama el rol del Brasil en el espacio de tradición lusitana en este proceso, culturalmente, en términos de trayectorias históricas del proceso de América de origen portugués es distinto. Hay lazos culturales y de intercambio que después se transforman en los lazos de cooperación que Brasil tiene con algunos países africanos de lengua portuguesa muy fuerte, con una mirada hacia el Atlántico como zona de trabajo. Existe un gran desafío de cohesionar la unidad, de la reconstrucción del espacio con la inclusión de Brasil de otra manera.

Una potencialidad tiene que ver con esta idea de que muchas veces se han visto parte de las cumbres iberoamericanas como procesos de preparación o de linkeo de agenda de los espacios subregionales con la Unión Europea, el rol del espacio iberoamericano como puente de entrada a la agenda europea y a la agenda externa europea. El tema es que ahí hay que ver qué es lo que se quiere hacer, porque cuando se mira el escenario ve negociaciones que son de América Latina, negociaciones que son del MERCOSUR, negociaciones que son de la bilateralidad, ahora con Brasil. Los países del MERCOSUR ahora que se sumen a Brasil, eso quiere decir Uruguay y tal vez Paraguay, pero eso es una potencialidad.

Por último, el área de la cooperación es uno de los ámbitos más claros donde el espacio iberoamericano tiene para aportar, porque con los términos de la cooperación para el desarrollo, por los principios de la horizontalidad, de cómo se está diseñando, la manera con la que se pueda fortalecer las capacidades de los países en términos de igualdad, de construcción de sociedades para el desarrollo, pero la discusión de este proceso de forma más horizontal, más profunda y más crítica, en términos de las últimas discusiones del foro de alto nivel sobre la cooperación de Busán, y lo que se recoge a nivel bilateral sobre la cooperación dicen cosas que no es obvio que se pueda estar de acuerdo; como por ejemplo, sobre el rol del sector privado en la cooperación, sobre los espacios de gobernanza de la cooperación que no privilegian los espacios institucionales.

Y esto tiene que ver también con el hecho de cómo la cooperación es parte de la política de desarrollo y de la política exterior, cómo va atada a los intereses económico-comerciales de los agentes, cómo va atada a los intereses generales de desarrollo y cómo va atada a las cuestiones de integración y cómo la política de cooperación es complementaria en lo bilateral, en lo regional y en las líneas transversales. Hay mucho más para discutir y para desmenuzar que solamente qué se ejecuta, cómo y cuánto; sino que hay una discusión y ahí reivindicando que esta es una discusión sobre distribución de poderes, capacidades en la política y es una discusión que desde el ámbito iberoamericano valdría la pena dar y que es una forma también de reconciliar las asimetrías y discusiones que tiene el espacio desde épocas de los virreinos sobre la distribución de poder en la región.

EL ROL DE LA SEGIB EN LOS NUEVOS CONTEXTOS HISTÓRICOS Y GEOPOLÍTICOS: RAZONES Y PISTAS PARA UNA RENOVACIÓN

Gerardo Caetano ⁴⁰

1. Introducción

Desde hace muchos años la Secretaría General Iberoamericana viene repensando su funcionamiento, su rol y sus objetivos en procura de una acción más consistente ante los nuevos contextos. Este impulso renovador, iniciado bajo la secretaría general de Enrique Iglesias, ha continuado sin pausas bajo el mandato de Rebeca Grynspan, electa el 24 de febrero de 2014 y que entró en funciones el 1º de abril del mismo año. La renovación de la institución, cuyos principales rumbos ya aparecen referidos en pronunciamientos de las últimas Cumbres y en estudios específicos como el llamado “Informe Lagos”, ⁴¹ está tramitándose de manera firme y debatida, constituyéndose en una prioridad de la organización. En el texto que sigue, a partir de un examen sumario de los nuevos contextos internacionales que impactan sobre la situación de Iberoamérica en general y de América Latina en particular, se exploran algunas pistas para reflexionar en torno a algunos ejes posibles de la renovación de la SEGIB.

2. América Latina y su situación frente a los contextos internacionales actuales

Los contextos internacionales actuales coinciden en el imperativo de un sinceramiento y de una renovación sobre los alcances y los objetivos de los procesos de integración o de articulación entre Estados nacionales en Iberoamérica. Este imperativo, que podría proyectarse al conjunto del

⁴⁰ Presidente Consejo Superior FLACSO.

⁴¹ Cfr. Ricardo Lagos, Patricia Espinosa, Enrique Iglesias, “Una reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas”, realizado como consecuencia del mandato emanado de la XXII Conferencia Iberoamericana celebrada en Cádiz, España, el 16 y 17 de noviembre de 2012 y finalmente fechado en Panamá el 2 de julio de 2013. Cfr. www.segib.org Este estudio centró sus focos en la identificación de nuevas prioridades temáticas para los debates en las Cumbres, el mejoramiento en el funcionamiento de estas últimas y una renovación en la Cooperación Iberoamericana, con todas sus implicaciones sobre el funcionamiento, organización y financiamiento de la Secretaría General.

planeta en el sentido de un cambio global de paradigmas que hoy impele a la transformación de procesos con cometidos similares, en Iberoamérica tal vez se profundice, en medio de una superpoblación de organismos y de una “sopa de siglas” que han creado la imagen de superposición de fines y tareas y que cada día parecen alejarse más del reconocimiento internacional y de la valoración positiva de los ciudadanos. En medio de la ya tradicional “inflación retórica” sobre la integración, las realidades, en muchos sentidos acuciantes, exigen cambio de rumbos y concreciones impostergables, con seguridad a partir de agendas más modestas y creíbles.

Repasemos en forma por demás sumaria algunos factores salientes de los nuevos contextos. La crisis financiera internacional, originada en el centro del capitalismo hace ya más de un lustro, evidenció los fallos del sistema de acumulación, así como las dificultades de los espacios multilaterales para acordar cambios certeros en la arquitectura financiera global y mecanismos de salida a la crisis que promuevan el crecimiento con inclusión social. Esta situación también ha arrojado luz sobre las imperfecciones del esquema de integración europeo, “modelo” puesto en entredicho como paradigma para los procesos integracionistas emprendidos en América Latina. Mientras Europa sigue enfrentando retos graves y sus respuestas de recuperación son tímidas y muy desiguales entre sus miembros, los EEUU parecen por el contrario haber retomado la senda de un crecimiento vigoroso. Estos rumbos dispares ponen de relieve, entre otros muchos elementos, dos tipos de respuestas muy contrastantes acerca de las políticas y estrategias para dar respuesta a la crisis.

En este marco, el crecimiento de países “emergentes”, posicionados como actores insoslayables del nuevo orden global, completa un panorama de crecientes cambios en el escenario internacional. La región asiática encabezada por China ha liderado el crecimiento económico en los últimos años. Según datos del FMI, las economías del G-7⁴² que aportaban el 65% del producto global en 1990 han reducido su participación al 47% actual, mientras que la región más pujante de Asia pasó de una participación del 4,8% del producto mundial en 1990 al 18% en la actualidad (del cual China

42 Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

representa un 70%).⁴³ En materia de exportaciones, la participación de los productos chinos en el total exportado en el mundo creció un 10% en los últimos treinta años para colocarse en el 11,4% actual frente al 8,6% de las exportaciones estadounidenses (que cayeron más de dos puntos porcentuales en el mismo período).⁴⁴ Para la OCDE, China superará a Estados Unidos como primera economía mundial en el 2016.⁴⁵ Sin embargo, durante 2014 y en lo que va de 2015, el impulso de los países emergentes se ha desacelerado y sus asimetrías internas se han vuelto más visibles. Mientras China varía sus estrategias de crecimiento y con ello afecta seriamente el mercado mundial de las commodities, Brasil y Rusia se enfrentan a crisis económicas y políticas muy desafiantes, con resultados inciertos.

En ese marco, los BRICS, verdaderos “ladrillos” del crecimiento económico mundial en los últimos años, que concentran más de un 40% de la población y son los principales tenedores de reservas a nivel global, evidencian tendencias a la desaceleración y manifiestan situaciones disímiles entre sus miembros. De todos modos, a pesar de sus altibajos y hasta por ellos mismos, además de impactar en la ecuación económica internacional, este escenario que se perfila con el cambio de siglo y explota luego de la crisis financiera internacional, incide sobre la configuración de los esquemas multilaterales de negociación donde los emergentes reclaman más espacio.

Hacia finales de 2013 el acuerdo alcanzado en la IX Conferencia Ministerial de la OMC sorprendió al mundo con un aparente revivir de las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha. No obstante, las condiciones acordadas en el “Paquete de Bali”, con acuerdos concretos en materia de facilitación del comercio y dilaciones de los compromisos en la agenda de la agricultura, no lograron superar un escenario de dudas sobre las posibilidades reales de conclusión efectiva de la “Ronda del Desarrollo”.

43 Estadísticas del FMI *Data Mapper* *.

44 *Estadísticas del Comercio Internacional* 2013, OMC.

45 *OCDE Economic Surveys: China 2013*, OCDE. Disponible en: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-china-2013_eco_surveys-chn-2013-en#page21

Por otro lado, se producen cambios en el esquema de negociación de acuerdos comerciales regionales y globales. El número de acuerdos (bilaterales o plurilaterales) ha sido creciente desde los 2000: a partir de entonces fueron notificados a la OMC 201 acuerdos comerciales, del total de 258 que han sido notificados en la vigencia del GATT y la OMC. No obstante, a partir de 2010 aparecen en escena un nuevo tipo de acuerdos denominados “megarregionales” a propósito de la gran amplitud geográfica que se proponen cubrir. Se destacan el *Trans Pacific Partnership*⁴⁶ (TPP), el *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP)⁴⁷ y la *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP)⁴⁸. Con el objetivo de mejorar las condiciones de explotación de las cadenas globales de valor, estos acuerdos se proponen homogeneizar las reglas para la producción, el comercio y la inversión, así como profundizar la apertura de los esquemas nacionales, promoviendo disciplinas más ambiciosas que las negociadas en el espacio multilateral.

La renovación radical de los desafíos globales impone una reinserción internacional potente de la región y de sus países. El impacto en los flujos de comercio que tendrán estos acuerdos en razón de su amplitud geográfica y su magnitud económica incidirá sin duda en las condiciones de inserción internacional de América Latina. En esa dirección, se presentan desafíos diversos en relación de la trayectoria de política exterior adoptada por cada Estado pero con un claro desafío en común: fortalecer las condiciones regionales para el aumento de valor agregado en la producción, de cara a una participación más virtuosa en las cadenas globales de valor.

Es en ese contexto desafiante en el que hay que pesar los impactos de los avatares de las agendas y procesos nacionales en los países iberoamericanos, así como la multiplicidad de las propuestas de integración y concertación política en ese espacio geopolítico, con sus distintos formatos y alcances institucionales, ideológicos, culturales, comerciales y productivos.

46 Acuerdo negociado entre: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Las negociaciones se iniciaron en 2013 y se prevé que finalicen en 2014.

47 Acuerdo negociado entre Estados Unidos y la Unión Europea. Las negociaciones fueron lanzadas en febrero de 2013 con fecha prevista de finalización para 2015.

48 El acuerdo se negocia entre los socios de la ASEAN, Australia, China, Corea del Sur, India, Japón y Nueva Zelanda. Las negociaciones se iniciaron en noviembre de 2012 con previsión de finalización para fines de 2015.

Los giros de los procesos de integración actualmente en curso de implementación en América Latina no pueden descontextualizarse de lo acontecido durante el último tiempo en el panorama político regional. Una de sus notas insoslayables tiene que ver con la continuidad general de las “democracias electorales” en el continente, factor de indudable valor que sin embargo no debe ocultar la persistencia de algunas situaciones de relativa inestabilidad política, la crisis de los partidos y de las formas de la representación (de la mano del auge de “movimientismos”, personalización de la política, desprestigio de los Parlamentos y de los partidos, etc.), con la consolidación de muy fuertes cambios en los mapas nacionales y regionales de organizaciones y actores sociales. En ese contexto y a partir de lo vivido en los últimos años y de procesos nacionales que exponen derivas de polarización aguda (en especial Venezuela), la perspectiva de un “desacuerdo de régimen” en torno a lo que concebimos como democracia emerge como un problema de proyección creciente.

En lo que refiere a América Latina, a un cuadro político cambiante y fragmentario debe sumársele el mantenimiento –aunque con mejoras estimables en los últimos años- de desigualdades sociales inadmisibles, en un continente que sigue siendo uno de los más desiguales del planeta pero que desde el 2003 puede ostentar niveles de crecimiento económico elevado, de la mano de condiciones externas coyunturalmente favorables para la exportación de commodities.⁴⁹ Sin embargo, estos contextos favorables y estos niveles de crecimiento parecen haberse frenado de manera considerable en el último bienio. La situación de Brasil y de Argentina, ambos con proyecciones de recesión para el 2015, ilustra a las claras la nueva situación.

La crisis internacional no logró frenar este ciclo de bonanza y crecimiento (salvo en el 2009), aunque en el último bienio la desaceleración de China y su impacto en los mercados mundiales se hicieron sentir cada vez más. De todos modos y a pesar de las situaciones señaladas, el impacto innegable en la región de ambos procesos, aunque con diferencias profundas entre lo ocurrido en Sudamérica y los procesos vividos en Centro América, el Caribe y México, ha sido –por lo menos hasta este momento- menos profundo que lo esperado, entre otras cosas porque el continente se

49 *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, 2013. CEPAL, enero de 2014.

encontraba mejor preparado para enfrentar una contingencia de esta naturaleza.⁵⁰

En relación al tema acuciante de la desigualdad, la situación de América Latina, a pesar de haber mejorado en la última década, sigue manteniendo guarismos muy preocupantes. Según el Banco Mundial y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), América Latina es actualmente la segunda región más desigual del planeta (52,9 de coeficiente de Gini), apenas por debajo del África Subsahariana (56,5) y seguida desde bastante lejos por Asia (44,7) y por Europa del Este y Asia Central (34,7).⁵¹ Por su parte, el recientemente publicado *Panorama Social de América Latina 2014* de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) ha registrado un estancamiento en la baja de la pobreza: el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la Línea de Pobreza fue 28.1 en el 2013, al igual que en el 2012, y se proyecta que baje apenas en una décima porcentual para el 2014.⁵²

Como bien ha advertido la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena: “... *la recuperación de la crisis financiera internacional no parece haber sido aprovechada suficientemente para el fortalecimiento de políticas de protección social que disminuyan la vulnerabilidad frente a los ciclos económicos. (...) Ahora, en un escenario de posible reducción de los recursos fiscales disponibles, se requieren mayores esfuerzos para apuntalar dichas políticas, generando bases sólidas con el fin de cumplir los compromisos de la agenda de desarrollo post-2015.*”⁵³

Al mismo tiempo, la magnitud económica y comercial de América Latina en el contexto global sigue siendo deficitaria. Por ejemplo, América del Sur en su conjunto y el propio MERCOSUR en particular ven multiplicarse los signos de su relativa marginalidad en ciertos escenarios del contexto internacional: la participación de la región en el producto global se mantiene estable en torno a un magro 5% desde 1980 (luego de haber caído a niveles apenas superiores al 3% en la década del

50 Cfr. por ejemplo, “Nueva Sociedad”. N° 224, “Crisis bajo control. Efectos de la recesión mundial en América Latina”. Caracas, Noviembre-Diciembre 2009, en especial los artículos contenidos en su sección “tema Central”.

51 Gasparini-Cicowiez-Sosa Escudero (2014).

52 “2014. Panorama Social de América Latina”. CEPAL (2015).

53 Idem.

'90),⁵⁴ mientras que las exportaciones provenientes de América del Sur y el Caribe representan un estancado 4% de las exportaciones globales en el mismo período. Si bien en materia de captación de inversión directa extranjera, la región ha presentado un gran dinamismo en los últimos años, alcanzando valores récord en 2012, se registra una fuerte concentración en actividades vinculadas a los recursos naturales, las de menor capacidad de generación de empleo y de agregación de valor.⁵⁵ En cualquier caso, en los últimos tiempos la rentabilidad de las inversiones recibidas en la región ha crecido fuertemente: los egresos por rentabilidad repatriada a las matrices alcanzaron el 92% de los ingresos de IED con lo cual el efecto positivo en la balanza de pagos se neutraliza. Los resultados positivos en materia de captación de inversiones deben ser analizados con mayor detenimiento ante el riesgo de reproducción de una dinámica de exportación de la riqueza con insuficiente capacidad de fortalecimiento de la capacidad productiva y de generación de empleo.

El ingreso de capitales a las economías emergentes, producto de las políticas monetarias expansivas aplicadas en EEUU para la promoción del crecimiento y la mayor rentabilidad relativa de las economías de la región ha significado otro frente de vulnerabilidades, en la medida en que se presiona el tipo de cambio incidiendo así en el desempeño de la balanza comercial, en un momento de enlentecimiento de la demanda mundial. Ese proceso se ha puesto de manifiesto en forma por demás clara en los últimos tiempos con la devaluación acelerada del Real en Brasil, que ha modificado las relaciones de competitividad en toda la región, con los problemas consiguientes para el cumplimiento –ya de por sí debilitado– de los acuerdos integracionistas.

Con el telón de fondo de ese panorama regional y mundial, la situación de los procesos de integración a nivel hemisférico, no sólo en América del Sur sino más ampliamente en relación a América Latina, provoca expresiones de incertidumbre. El escenario actual se dibuja a trazo grueso identificando, en materia de integración subregional, dos dinámicas divergentes. Mientras que por un lado los países con costas al Pacífico consolidan su esquema de integración regional enmarcado

54 Estadísticas del FMI *Data Mapper* *.

55 Esta situación se constata para América del Sur, excluyendo a Brasil, donde la inversión en actividades vinculadas a los recursos naturales representa un 51% del total (con la minería como el principal sector) de inversión. CEPAL ob. cit. p. 23.

en la trayectoria de apertura unilateral a la economía global, a partir de la Alianza del Pacífico, los países asociados en torno al MERCOSUR y el ALBA procuran (no sin dificultades importantes) consolidar a la integración regional como mecanismo que favorezca una inserción más virtuosa en el escenario global.

La vocación de mayor profundidad que se presenta en procesos de integración de la naturaleza del MERCOSUR, reconstruido en la etapa “posliberal” sobre compromisos de avance en políticas “positivas” que superen la etapa dominada por las pretensiones de eliminación arancelaria, ha presentado inmensas dificultades. En un escenario de aparente superación de la crisis política desencadenada tras la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela, parece abrirse para el bloque la necesidad de una nueva etapa de sinceramientos impostergables y de un imprescindible avance en torno a las cuestiones centrales de la agenda que permanece incumplida.

Esa vocación de reconstruir los objetivos de la integración regional en MERCOSUR quedó claramente plasmada en documentos como el Consenso de Buenos Aires (octubre de 2003) o el Acta de Copacabana (noviembre de 2004), que reflejaron en su momento las potencialidades teóricas del nuevo acuerdo político que se construiría con el liderazgo de Argentina y Brasil. Esa lógica buscó ser internalizada en el MERCOSUR con la aprobación del olvidado (e incumplido) “Programa de Trabajo 2004-2006”, que presentó un completo plan para la profundización de la integración. En la faz económica, además de incluir numerosos asuntos para la efectiva consolidación de la unión aduanera, el documento procuraba innovar en la atención de las asimetrías entre los socios e incorporaba con mayor claridad la importancia de la realidad productiva vinculada con el proceso de integración. No obstante, los mayores cambios se producían respecto a la agenda social e institucional: fortalecimiento de la participación social, construcción de una agenda regional en políticas sociales, visibilidad de MERCOSUR y promoción de una agenda de ciudadanía, acción en materia de DDHH, promoción de los derechos laborales y aquellos relativos a la circulación regional de personas, educación para el MERCOSUR y promoción cultural de la integración. A ello se agregaba el compromiso de avanzar en la constitución de un Parlamento regional. Las definiciones parecían orientarse a la conformación de un espacio integrado de convivencia y desarrollo,

reforzado por la adopción de un amplio abanico de políticas públicas regionales. Si bien queda claro que aquella agenda era ampliamente superadora de un programa estrictamente comercial, la manifestación de una reiterada voluntad de constitución de la unión aduanera resultaba muy importante en tanto daba forma específica al espacio integrado que los Estados se proponían construir, con trascendentes implicancias en términos de producción, empleo y distribución de los beneficios y costos de la integración.

En ese marco, la persistencia de dificultades en la agenda comercial, los problemas en avanzar en proyectos comunes en materia productiva, la persistencia de conflictos originados en la divergencia de los proyectos estratégicos contruidos desde el espacio nacional de espaldas a la región y, en particular, los casi nulos avances en materia de agenda externa común, han terminado por quitar credibilidad al proceso de integración en un momento de fuertes amenazas.

A la luz del inmenso desafío que se presenta a la región ante las perspectivas de un entorno internacional que modera sus efectos positivos sobre la economía latinoamericana⁵⁶ y dada la creciente complejidad del esquema de comercio internacional dominado por las grandes multinacionales, se hace imprescindible una lectura que reconozca las diferencias que presentan los diversos proyectos de integración en términos estratégicos. Pero al mismo tiempo, se vuelve igualmente necesario mantener el objetivo central de identificar los espacios de agenda donde sea posible construir complementariedad, al menos en asuntos cruciales para el futuro de la región como energía, infraestructura, seguridad pública, defensa y autodeterminación.

En ese camino, a pesar de todos los pesares, las iniciativas de integración regional tienen un rol fundamental a cumplir. En ese marco, el proyecto de la UNASUR, piedra angular del proyecto continental de Itamaraty, con algunos aciertos iniciales de relevancia⁵⁷ y potencialidades efectivas

56 Cfr. de la Torre, Augusto, Eduardo Levy Yeyati, Samuel Pienknagura. 2013. *“América Latina y el Caribe sin viento a favor: en busca de mayor crecimiento.”* LAC Semiannual Report, World Bank, Washington, DC. doi:10.1596/978-0-8213-9978-1. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0

57 Afirmación de rol concreto como garante de la estabilidad democrática en la región demostrada en la enérgica acción desplegada ante sucesos ocurridos en Bolivia, Ecuador y, más recientemente, Paraguay.

en varios planos, parece haberse orientado a objetivos específicos como la concertación política, los proyectos de infraestructura común y de articulación energética, y el más controversial tema del llamado “Consejo de Defensa”. Al mismo tiempo, la CELAC (heredera de la labor del Grupo de Río) transita un lento proceso de consolidación como foro de concertación política y promoción de la paz en América Latina y el Caribe, a la vez que asume la representación en el diálogo interregional con la Europa en crisis.

A partir de estos contextos complejos, resulta imprescindible afinar el debate y centrarlo en una perspectiva que aporte para un impostergable sinceramiento en la evaluación y el rumbo de los regionalismos latinoamericanos. Ya no hay más espacio para la vieja retórica integracionista –tan tradicional en el continente– y se impone un tiempo de decisiones y, tal vez, de reformulación realista de proyectos y aun del estatuto de los mismos bloques. En ese camino se vuelve necesario interrogarse, por ejemplo, acerca de la convergencia o no de las grandes orientaciones de las políticas exteriores actuales de los gobiernos sudamericanos y latinoamericanos. En esa dirección, ¿pueden encontrarse evidencias sólidas acerca de la existencia de visiones estratégicas convergentes en la región? A nuestro juicio, por decir lo menos, cabe el señalamiento de fuertes dudas al respecto.

Abonan esa visión la constatación acerca de que algunos de los partidos políticos, sobre todo los llamados “progresistas”, han resultado mucho más integracionistas en la oposición que en el gobierno. Asimismo, al tiempo que persiste la fuerza prioritaria de los intereses de los Estados nacionales, se ponen de manifiesto de manera especial fuertes recelos en los gobiernos de la región en torno a apuestas de construcción de instituciones integracionistas o de articulación de políticas públicas de signo regional o supranacional. Al mismo tiempo que los procesos integracionistas en curso en el hemisferio demuestran dificultades visibles para abordar en conjunto su agenda externa (con particular perjuicio para los países pequeños de los diferentes bloques, necesitados de incrementar mercado), mientras continúan ciertas “tentaciones” bilateralistas desde el Norte y persisten las dificultades de negociación favorable en los escenarios multilaterales, se vuelve evidente la dificultad para hacer converger de manera efectiva las estrategias comunes de política exterior, entre la reiteración de visiones tanto hegemónicas

como provincianas, entre regionalismos “mesiánicos” y personalistas y “pragmatismos tácticos” sin estrategia.

3. La reforma de la SEGIB: alcances y objetivos. Algunas pistas

¿Y cuáles pueden ser los nuevos roles de la Secretaría General Iberoamericana de cara a estos nuevos contextos? En primer lugar, como suele ocurrir, recurrir a la historia puede contribuir a esclarecer las perspectivas de análisis. En primer término, cabe recordar los orígenes de la organización. Fue en Guadalajara en 1991 que se celebró la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, que decidió crear la Conferencia Iberoamericana. La integración de la misma quedaba conformada por todos los Estados de América y de Europa de habla española y portuguesa. A partir de entonces, la realización periódica de Cumbres permitió avanzar en acuerdos e instrumentos de cooperación de diversa índole.

Todo ese proceso convergió finalmente en la XIII Cumbre celebrada en Santa Cruz de la Sierra en el 2003, en la que se decidió crear la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) como nueva organización internacional. Esta tendría su sede en Madrid, sería el órgano permanente de apoyo institucional y técnico para la Conferencia Iberoamericana y para las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, al tiempo que coordinaría el trabajo con los 22 países iberoamericanos integrantes de la Conferencia: diecinueve en América Latina y tres en la península Ibérica (España, Portugal y Andorra). Con el tiempo, la SEGIB contaría con oficinas de representación en cuatro ciudades de América Latina, desde las que se coordinaría la actividad para el conjunto del subcontinente: Brasilia, México D.F., Montevideo y Ciudad de Panamá.⁵⁸

En términos generales puede señalarse que de ese proceso fundacional emergía una organización institucional flexible, que no apuntaba a una institucionalidad pesada o demasiado orgánica, con objetivos específicos en sus límites y alcances. Entre ellos podían destacar: *“i) contribuir al fortalecimiento y la cohesión de la Comunidad Iberoamericana e impulsar su proyección internacional; ii) colaborar en la preparación de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno en estrecha coordinación con la correspondiente Secretaría Pro Tempore; iii) fortalecer la labor desarrollada en materia de cooperación en el marco de la Conferencia*

58 Cfr. www.segib.org

*Iberoamericana, de conformidad con el convenio de Bariloche; ⁵⁹ iv) promover los vínculos históricos, culturales, sociales y económicos entre los países iberoamericanos, reconociendo y valorando la diversidad entre sus pueblos; v) ejecutar los mandatos que reciba de las Cumbres y Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores iberoamericanos; vi) coordinar las distintas instancias de la Conferencia Iberoamericana con los demás organismos iberoamericanos”.*⁶⁰

Cabe advertir en primer lugar, que más allá de la prudencia de los objetivos señalados oficialmente, el contexto de origen que dio lugar primero a la creación de la Conferencia Iberoamericana en 1991 y a la constitución de la SEGIB en el 2003 después, era en verdad muy diferente del actual. En 1991 el mundo iberoamericano se encontraba en los umbrales del V Centenario, con todas sus implicaciones; España y Portugal vivían la consolidación de su participación en el bloque europeo; este último se encontraba en pleno período de profundización, con la firma de compromisos de la magnitud del Tratado de Maastricht o del Acuerdo de Schengen celebrados en 1992, en forma simultánea a la consolidación de los Fondos de Cohesión expandidos en sus proyecciones y que mucho favorecieron en aquellos años a los países ibéricos. Cuando más de una década después, se constituye la SEGIB, más allá de los cambios internacionales producidos, España y Portugal podían seguir sustentando la visión (¿tal vez, el espejismo?) de constituir un puente consistente para acercar a América Latina y a Europa.

En 2015 los contextos han variado de manera radical. España y Portugal vienen sufriendo desde hace más de un lustro procesos de ajuste frente a una crisis que los ha golpeado con especial severidad. La Unión

59 El mismo fue firmado en el marco de la V Cumbre Iberoamericana celebrada en San Carlos de Bariloche, Argentina, desarrollada en los días 16 y 17 de octubre de 1995. En relación a los objetivos de cooperación definidos en ese Convenio cabe resaltar: afirmar la identidad iberoamericana, proyectar en sus acciones una cooperación orientada al desarrollo, consolidar la solidaridad iberoamericana ante problemas comunes, impulsar la formación de un espacio común de cooperación iberoamericana en temas como el intercambio en el campo de la educación, en la promoción de la investigación en ciencia y tecnología, en el impulso a la creación cultural, entre otros. Cfr. *idem*.

60 Cfr. *idem*. Cabe señalar que entre los principales temas a considerar como consecuencia de los mandatos de las Cumbres se destacarían especialmente algunos como migraciones y desarrollo, cohesión social, juventud, fortalecimiento institucional, bicentenarios, innovación y conocimiento.

Europea como proceso de integración se encuentra no solo en crisis sino desafiada por los retos de nuevas concertaciones a nivel global. El espacio iberoamericano ha perdido visibilidad y tal vez identidad. Por su parte, en América Latina han proliferado otras iniciativas integracionistas o de concertación política, han aparecido en escena otros actores no tradicionales (muy especialmente China, pero también Rusia, India, Irán, Corea del Sur, entre otros) y las miras geopolíticas y estratégicas se orientan –con razón o sin ella– en otras direcciones. Las acrecidas diferencias entre los países latinoamericanos, refrendadas por los objetivos muchas veces divergentes de sus procesos de regionalización o por sus respectivas políticas exteriores, tienden a complicar aun más el panorama.

Todo ello ha contribuido para un cierto desdibujamiento de los objetivos y alcances de la Conferencia Iberoamericana y de su Secretaría General. Las últimas Cumbres y Declaraciones, 61 más allá de reiterar la necesidad de la renovación de la organización, han insistido en proyectar objetivos y proyecciones que claramente desbordan las posibilidades efectivas del organismo. Como se ha señalado, esto se vuelve más de manifiesto a partir del contraste y la superposición de planteos y demandas con otras organizaciones que apuntan a distintas modalidades de integración en América Latina, cuya credibilidad no se encuentra por cierto en el mejor momento.

En este contexto desafiante y complejo, ¿se trata de aceptar en forma resignada la marginalidad de la Conferencia Iberoamericana y de la SEGIB? ¿Dejaron de existir fundamentos y vínculos de relevancia para confirmar la importancia estratégica de este espacio? Lejos de proponer esa perspectiva de análisis, nuestro punto de vista apunta a profundizar y acelerar la renovación de ambos organismos como instrumentos efectivos en procura de renovar su vigencia, que nos sigue pareciendo incontrovertible. En ese sentido, se vuelve necesario en primer lugar afirmar con precisión los alcances y límites de la organización. Toda pretensión excesivamente vaga o expansiva caerá en la retórica y facilitará los incumplimientos y la pérdida de compromisos de las élites, que suelen ser rasgos que debilitan los esfuerzos integracionistas. En esa dirección,

61 Cfr. por ejemplo Adrián Bonilla Soria e Isabel Alvarez Echandi, “*De Cádiz a Panamá: la renovación en el espacio Iberoamericano*”. San José de Costa Rica, FLACSO-AE-CID, 2014, Anexos, pp. 176 y ss.

una definición prudente sobre la institucionalidad de la organización, con una agenda modesta pero creíble y viable, parecen ser caminos idóneos para consolidar identidad.

En el mismo sentido, frente a la proliferación de iniciativas más o menos integracionistas desde América Latina, 62 la SEGIB debe apostar con claridad a la complementariedad y no a la superposición, lo que incluso podría hasta contribuir a que los organismos latinoamericanos hicieran un ejercicio similar, que cada vez se vuelve más necesario. Esta lógica de complementariedad debe sustentarse en un compromiso renovado y convergente de los principales países involucrados en este espacio (sin duda España en primer lugar, pero también Portugal desde Europa, así como Brasil, México y Argentina desde el lado americano). Al mismo tiempo, este compromiso debe cimentarse en una mirada estratégica también convergente, que haga hincapié en aquellos aspectos en los que efectivamente se pueden construir intereses y valores compartidos desde el espacio iberoamericano. En esta dirección, una vez más cobra un especial significado el rol a jugar por España, desafiada por retos muy duros pero impelida también a resignificar sus vínculos con América Latina, de un modo quizás más realista pero no por eso menos firme. Sin España o con una España desinteresada, el espacio iberoamericano no tiene futuro. Como vimos, en América Latina ya disputan su lugar otros actores globales y las urgencias de ese continente parecen imponer otras prioridades. Por cierto que esto no quiere decir que el rol de liderazgo en esta nueva etapa de renovación lo deba jugar en exclusiva España. Por el contrario, tanto en términos políticos como en otros temas no menos importantes como el del financiamiento, el involucramiento de los países líderes de América Latina resulta indispensable, pero tal vez este pueda finalmente formalizarse desde una exigencia primera emanada desde España.

La reformulación de la SEGIB, a su modo y en consonancia con su propia historia, se verá facilitada si esta se hace cargo de los nuevos paradigmas de integración que parecen afirmarse en los nuevos contextos internacionales. Ellos apuntan a ciertos puntos cardinales

62 Esta adjetivación ambigua tiene que ver con el hecho incontrovertible que muchas iniciativas internacionales recientes en América Latina solo podrían entrar en forma muy discutible en la categoría precisa de procesos integracionistas. En esa dirección podrían citarse como ejemplos bien distintos a la Alianza del Pacífico o al Alba.

que a nuestro juicio podrían configurar buenas pistas para el proceso de renovación indicado: centralidad de los objetivos políticos sobre los económicos (estos últimos inapropiados para las características y la integración del organismo); intergubernamentalidad moderada de la praxis, complementada con instituciones centrales ágiles y efectivas; acotamiento de objetivos pero desde una demanda de concreciones y monitoreo reales; flexibilidad de membresías; apuesta estratégica para la selección de los focos de la acción a nivel internacional;⁶³ un sabio aprovechamiento de las capacidades y experiencias vividas a nivel de su propia historia, sin cortes de tipo refundacional ni nada parecido; entre otras.

A partir de todos estos señalamientos, ¿cuáles podrían ser los focos de una acción renovada de la Conferencia Iberoamericana y de su Secretaría General para los próximos años? Sin pretensiones de exhaustividad ni mucho menos de exclusión de otras dimensiones posibles, se nos ocurre jerarquizar especialmente las siguientes:

1. La dimensión cultural y educativa. Tal vez este sea el punto central de cualquier pretensión para afirmar y arraigar, desde siempre y tal vez hoy más que nunca, la idea misma de un espacio iberoamericano. Son muchos los factores que concurren a la sustentación de este foco. Desde la cantidad de estudiantes latinoamericanos que hoy estudian en Universidades principalmente españolas, hasta el grupo cada vez más numeroso de investigadores y profesionales españoles que hoy trabajan (a tiempo parcial o completo) en América Latina, atraídos por las demandas específicas que en ese sentido hoy tienen los países latinoamericanos.⁶⁴ Pero en términos más propiamente culturales, pocos ejemplos pueden resultar más persuasivos que la vitalidad recobrada del idioma español en el mundo entero⁶⁵ o el flujo creciente

63 Un ejemplo a este respecto en el que la SEGIB podría estar en buenas condiciones para aportar sería todo lo concerniente a aportar en la construcción de una consistente Agenda post 2015, entre otros eventos similares.

64 Un ejemplo impactante en este sentido lo configura la atracción a investigadores españoles por parte del Programa Prometeo en Ecuador, sin duda incentivado por la crisis y el ajuste que se viven en España, pero con relevancias estratégicas múltiples. Cfr. prometeo.educacionsuperior.gob.ec

65 A este respecto puede consultarse, entre otros textos, el impresionante Informe del Instituto Cervantes titulado “*El Español: una lengua viva. Informe 2014*”. Cfr. <http://eldiae.es/wp-content/uploads/2014/07/El-espa%C3%B1ol-lengua-viva-2014.pdf>

de materiales de creación audio visual en el mundo iberoamericano, entre otros muchos ejemplos similares que podrían citarse.

2. La dimensión de la cooperación. Luego de varios escarceos en términos de competencia con otros organismos latinoamericanos emergentes ⁶⁶ y en el marco de la transformación de la cooperación internacional a nivel global, la SEGIB vuelve a poner de manifiesto sus fortalezas en este campo. Como expresión de su rica experiencia en la materia y de la calidad de sus instituciones, la SEGIB ha reafirmado de cara a Latinoamérica su primacía en la cooperación sobre temas como cultura, justicia, seguridad pública, educación superior, seguridad social y muchos otros. Asimismo, en el último tiempo se ha revelado también como un factor catalizador y facilitador de la cooperación triangular y aun de la cooperación Sur-Sur, con porcentajes crecientes de su presupuesto dedicados a estas áreas.

3. La dimensión de intercambio de experiencias y aprendizajes en términos de políticas públicas para el desarrollo. A partir de diálogos paritarios y de orientación recíproca, sin la unidireccionalidad de otrora, tanto América Latina como los países euroibéricos tienen mucho para ganar desde este tipo de intercambios. La crisis y los problemas nuevamente comunes pueden convertir a esta dimensión en un espacio de contribuciones y de reflexiones genuinamente estratégicas en múltiples temas.

En suma, desde lógicas de complementariedad, renovación institucional y delimitación precisa de focos temáticos sobre los que priorizar las acciones, la Conferencia Iberoamericana y la SEGIB tienen a nuestro juicio un papel relevante que cumplir en los próximos años. Para que este proceso de renovación ocurra en plazos adecuados y con respuestas consistentes frente a los contextos actuales, se requiere sin duda de mucha vocación política, tanto por parte de los Jefes de Estado iberoamericanos como de las autoridades de la SEGIB. Los réditos de una iniciativa de esa envergadura bien valen la pena.

⁶⁶ En particular durante cierto tiempo se supuso que la CELAC vaciaría en buena medida los roles de la SEGIB en la materia. Como ha podido probarse, esto no aconteció ni con seguridad acontecerá.

ANEXO

**XXIII CUMBRE IBEROAMERICANA
DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO
*Ciudad de Panamá, 18 y 19 de octubre de 2013***

Resolución sobre la Renovación de la Conferencia Iberoamericana

Las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos durante la XXIII Cumbre Iberoamericana en Ciudad de Panamá con el propósito, entre otros, de proceder a la renovación de la Conferencia Iberoamericana y a la Reestructuración de la Secretaría General Iberoamericana, agradecen a la Comisión encabezada por el ex Presidente de Chile, Ricardo Lagos, y conformada también por la ex Canciller de México, Patricia Espinosa, y el Secretario General Iberoamericano, Enrique V. Iglesias, por las propuestas incluidas en el Informe Una reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas;

Destacando que Iberoamérica es heredera de un vasto acervo de principios, valores y de cultura y raíces históricas comunes;

Reconociendo que el proceso de construcción histórica de la Comunidad Iberoamericana, mantiene su amplitud y vigencia, enriquecida en su multiculturalidad y pluriétnicidad;

Considerando las transformaciones mundiales que han tenido lugar desde la creación de la Conferencia en 1991, y particularmente el surgimiento de nuevos foros regionales en América Latina y el Caribe;

Reiterando una vez más que la identidad iberoamericana está fundamentada en la cultura.

Toman nota de las Conclusiones Generales de la Presidencia de la Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores emitidas en Panamá al término de ese encuentro, el 2 de Julio de este año, que recoge los elementos que centraron las discusiones de los Cancilleres.

Luego de lo cual resuelven:

A. Identificación de nuevas prioridades y renovación de la Cooperación Iberoamericana.

1. Priorizar en el ámbito iberoamericano el tratamiento de los temas de la agenda política que sean de interés común, promoviendo aquellos en los que la Conferencia tiene un acervo propio y un valor agregado.
2. Concentrar las actividades de la Conferencia Iberoamericana en torno a grandes áreas de acción como los Espacios Iberoamericanos del Conocimiento, de la Cultura, de la Cohesión social, de la Economía y de la Innovación y a otros espacios en los que tiene ventajas comparativas.
3. Aprobar los nuevos Lineamientos para la Cooperación Iberoamericana adoptados por los Responsables de Cooperación iberoamericanos y encomendar a la SEGIB, en coordinación con los Responsables de Cooperación, iniciar su proceso de implementación.

B. Mejoramiento de la organización de las Cumbres

4. Establecer una periodicidad bienal de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno a partir de la XXIV Cumbre, que se realizará en México en 2014, de modo que se establezca una alternancia entre las Cumbres Iberoamericanas y las Cumbres CELAC-UE.
5. Ampliar el espacio dedicado al diálogo privado entre las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno en un Foro de Reflexión sobre el tema central de la Cumbre y otros temas de particular interés político.
6. Adoptar en las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, a partir de 2014, un documento conciso y operativo que incluya medidas concretas y medibles. Las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno podrán aprobar, además, una comunicación política sobre el contenido de los debates del Foro de Reflexión, que podrá ser acompañada por un informe de la presidencia de la Conferencia, y podrán también adaptar Comunicados Especiales.
7. En los años en que se celebre Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, los Ministros de Relaciones Exteriores, los Coordinadores Nacionales y los Responsables de Cooperación se reunirán, como lo vienen haciendo hasta ahora. Las Reuniones Ministeriales Sectoriales

se programarán de forma bienal a partir de 2015 y se celebrarán de acuerdo al calendario establecido.

8. En los años en que no se celebre Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, se reunirán los Ministros de Relaciones Exteriores, precedidos por reuniones de Coordinadores Nacionales y de Responsables de Cooperación, a fin de dar seguimiento y monitoreo al estado de situación e implementación de las acciones y mandatos de los Jefes de Estado y de Gobierno y de evaluar la cooperación iberoamericana respectivamente.

C. Renovación del funcionamiento, organización y financiamiento de la SEGIB

9. Fortalecer la coordinación con los organismos Iberoamericanos (OEI, OISS, OIJ y COMJIB), para reafirmar acciones conjuntas que contribuyan a la optimización y racionalización de los recursos humanos y financieros, tales como unificar las actuales Oficinas de Representación en Oficinas Iberoamericanas. Asimismo, establecer un Grupo de Trabajo de composición abierta que, convocada por la Secretaría Pro Tempore y en consulta con los organismos iberoamericanos, elabore propuestas que permitan avanzar en el proceso de integración y de renovación institucional, las cuales serán presentadas en la I Reunión Ordinaria de Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación, con miras a su adopción en la XXIV Cumbre Iberoamericana.
10. Instruir a la SEGIB que proponga a la CELAC establecer un contacto regular y de cooperación y que amplíe su relación con la Unión Europea, en particular en el marco de la alternancia de las Cumbres Iberoamericana y CELAC-UE.
11. Convocar, en el primer cuatrimestre del 2014, una Reunión Extraordinaria de Coordinadores Nacionales y de Responsables de Cooperación, con miras a dar directrices a la SEGIB para elaborar la propuesta de presupuesto de 2015, que contendrá, entre otros, las prioridades presupuestarias y el monto total del presupuesto, teniendo en cuenta:
 - a) un informe de un Grupo de Trabajo de composición abierta, a ser convocada por la Secretaría Pro Tempore para realizar una

evaluación de manera integral de las oficinas regionales, con propuestas relativas a la continuidad o no de las mismas y, de ser el caso, su financiamiento y estructura.

- b) un informe de un Grupo de Trabajo de composición abierta, a ser convocado por la Secretaría Pro Tempore para proponer la escala de cuotas aplicable.
- c) el cambio de la actual proporción de las cuotas que aportan los países a la SEGIB, para pasar gradualmente en tres años del actual porcentaje de distribución del 70% para los países de la Península Ibérica y 30% para América Latina, a una nueva distribución del 60% / 40%. El criterio de gradualidad no será aplicado a la cuota de Portugal.

RELACIÓN DE AUTORES

Anna Ayuso. Investigadora Senior. Doctora en Derecho Internacional Público y máster en Estudios Europeos, rama jurídica, por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Profesora asociada de la UAB y de cursos de posgrado sobre temas relacionados con las relaciones entre la UE y América Latina, la integración latinoamericana y la cooperación internacional para el desarrollo. Participa en distintas redes y asociaciones internacionales tales como LASA, el CLAD, OBREAL y el grupo de trabajo de Europa-América Latina de EADI.

Bruce Bagley. Profesor de la Universidad de Miami. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de California. Sus intereses de investigación son las relaciones entre Estados Unidos y América Latina con énfasis en el tráfico de drogas y asuntos de seguridad. Desde el año 1991 hasta 1995 sirvió como decano asociado de la Graduate School of International Studies de la Universidad de Miami. Antes de su ingreso a la Universidad de Miami se desempeñó como profesor asistente de Política Comparada y estudios latinoamericanos de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins.

Adrián Bonilla. Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, profesor titular de FLACSO-Ecuador. Fue director de FLACSO-Ecuador entre 2004 y 2012. Es Doctor en Estudios Internacionales de la Universidad de Miami y desde hace veinte años se dedica a las Relaciones Internacionales y a las Ciencias Políticas. Se especializó en temas de Política Comparada en la Región Andina y dinámicas de construcción de seguridad en América Latina. Publicó siete libros como autor y editor. Tiene artículos en Europa, Estados Unidos, Asia y América Latina. Sus contribuciones lo llevaron a dictar cátedra en el sistema de FLACSO internacional, además de Brasil, Bolivia y República Dominicana.

Kevin Casas. Secretario de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos (OEA). Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Oxford. Se desempeña también como Non-Resident Senior Fellow de la Iniciativa de América Latina del Brookings Institution. Anteriormente,

fue Senior Fellow en Política Internacional del Brookings Institution; Segundo Vice-Presidente y Ministro de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica; y Coordinador General del Informe Nacional de Desarrollo Humano de Costa Rica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Gerardo Caetano. Presidente del Consejo Superior de FLACSO. Doctor en Historia por la Universidad Nacional de la Plata. Catedrático de la Universidad de la República. Desde 2005 Coordinador Académico del Observatorio Político del Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, del que fue director entre 2000 y el 2005. Director académico del Centro para la Formación en Integración Regional (CEFIR). Fue integrante, a título individual, del Consejo Superior de la FLACSO entre los años 2008-2012 y Representante alterno por la subregión Argentina-Uruguay en el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) (2009-2012).

Francisco Carrión. Investigador de FLACSO Ecuador. Doctor en Ciencias Internacionales por la Universidad Central del Ecuador. Embajador de carrera del Servicio Exterior del Ecuador desde 1996. Ministro de Relaciones Exteriores (2005-2007). Embajador de Ecuador en España (2000-2005). Viceministro de Relaciones Exteriores (1998-2000). Representante de Ecuador ante las Naciones Unidas (2009-2011). Autor de varias publicaciones sobre migración, política exterior del Ecuador y derecho internacional.

Pedro Dallari. Graduado en Derecho por la Universidad de São Paulo y en Administración de Empresas por la Escuela de Administración de Empresas de São Paulo de la Fundación Getúlio Vargas. Desde el año 2002 es profesor en la Universidad de São Paulo donde se desempeña como profesor titular del Instituto de Relaciones Internacionales, del cual es vicedirector y coordinador del Centro Iberoamericano. Ocupó escaños parlamentarios entre 1989 y 1999. De 2004 a 2008 fue juez y presidente del Tribunal Administrativo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y actualmente es miembro del Consejo Director del Centro de Estudios de Justicia de la OEA.

Susanne Gratius. Ha sido investigadora senior en FRIDE desde 2005 hasta 2013, y profesora asociada de relaciones internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Antes de incorporarse a FRIDE, trabajó como investigadora en el Instituto Alemán de Relaciones Internacionales y Seguridad (SWP) en Berlín y en el Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK, hoy GIGA) de Hamburgo. Hasta 1999 fue coordinadora en el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) de Madrid. Es doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Hamburgo y por la Universidad Complutense de Madrid.

Rebeca Grynspan. Secretaria General Iberoamericana. Máster en Economía por la Universidad de Sussex (Inglaterra). Ha ocupado diversidad de cargos en organismos internacionales y del gobierno de Costa Rica; entre ellos: Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas y Administradora Asociada del PNUD, Vicepresidenta de Costa Rica (1994-1998), Ministra de Vivienda, Ministra Coordinadora de Economía y de Asuntos Sociales y Viceministra de Finanzas de Costa Rica. Durante el 2006-2010 fue la Subsecretaria General y Directora Regional de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ocupó la dirección de la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México.

Camilo López. Profesor e Investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Candidato a doctor en Ciencia Política por el Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de la República. Docente de posgrado en la Universidad de la República y en el Instituto Artigas del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay. Tuvo a su cargo el área de formación y desarrollo de capacidades del Programa Regional de Cooperación MERCOSUR - AECID, en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Elsa Llenderrozas. Profesora e Investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Magister en Relaciones y Negociaciones Internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina y Magister en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad de Barcelona, España. Profesora

Asociada de la materia Teoría de las Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y Profesora del Curso Política Internacional de América Latina, CIEE-FLACSO-Argentina.

María Fernanda Morales C. Investigadora de la Secretaría General de la FLACSO. Licenciada en Relaciones Internacionales con énfasis en Comercio Internacional por la Universidad Nacional (UNA). Ha trabajado como asistente en proyectos de investigación de la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA en materia de integración regional y como colaboradora del Observatorio de la Política Internacional de la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA y de Ciencias Políticas de la UCR. Es docente de la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA. Ha escrito publicaciones sobre comercio, innovación, integración regional y política exterior.

María Salvadora Ortiz. Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbona, París III. Actualmente ocupa el puesto de Directora de Relaciones Externas en la Secretaría General Iberoamericana desde 2006. Ha sido embajadora de Costa Rica ante el Reino de Bélgica, el Gran Ducado de Luxemburgo y la Unión Europea entre 2002-2006. Además, ha sido representante del Gobierno de Costa Rica en diversas reuniones en el marco de las relaciones políticas con la Unión Europea y en el marco de la UNESCO. También ha ocupado diversos cargos en la Universidad de Costa Rica donde ha impartido docencia entre 1974 y 1990. Cuenta con múltiples publicaciones sobre literatura, novela y pensamiento latinoamericano.

Antonio Romero. Profesor de la Universidad de La Habana. Economista cubano, con estudios de postgrado sobre Relaciones Internacionales y Desarrollo en el Instituto de Estudios Sociales (ISS) de La Haya, Holanda (1985-1987) y Doctorado en Ciencias Económicas por la Universidad de La Habana (diciembre/1996). Actualmente se desempeña como profesor-investigador del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana, y jefe de su Departamento de Comercio Internacional e Integración Económica. Desde noviembre del 2012 es Presidente de la Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana.

Stella Sáenz. Coordinadora Regional de Cooperación Internacional. Ha sido investigadora de la Secretaría General de FLACSO por 10 años. Es Máster en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Cultura y Desarrollo. Ha participado en la ejecución de una serie de Proyectos con la FORD, AECID y CAF sobre gobernabilidad, relaciones internacionales, políticas sociales y democracia.

Bruno Stagno. Director Ejecutivo Adjunto para la Defensa en Human Rights Watch desde setiembre de 2014. Antes de unirse a Human Rights Watch se desempeñó como Director Ejecutivo del Reporte del Consejo de Seguridad desde el año 2011 al 2014. Fungió también como Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica durante el periodo 2006-2010, fue embajador de su país ante las Naciones Unidas desde el año 2002 hasta el 2006 y fue Jefe de Despacho del Ministerio de Relaciones Exteriores desde 1998 hasta el año 2000. También, se desempeñó como Presidente de la Asamblea de Estados Partes de la Corte Penal Internacional desde el año 2005 al 2008. Graduado de la Universidad de Georgetown, La Sorbona y Princeton.

Juan Gabriel Tokatlian. Universidad Torcuato Di Tella, Argentina. Sociólogo argentino (1978) con una Maestría (1981) y un Ph.D. (1990) en Relaciones Internacionales por The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies en Washington, D.C. Actualmente (desde julio de 2009) es Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Di Tella (Buenos Aires, Argentina). Fue co-fundador (1982) y Director (1987-94) del Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de los Andes (Bogotá).

Este texto tiene como propósito reflexionar sobre las perspectivas futuras de la Comunidad Iberoamericana, a partir de un abordaje regional; tomando como referencia socios estratégicos, junto con las diversas iniciativas y sistemas de integración vigentes en el espacio Iberoamericano. De esta forma, lo Iberoamericano y su institucionalidad se analizan desde la perspectiva de actores como los Estados Unidos y la Unión Europea, además, desde iniciativas regionales como MERCOSUR, CAN, SICA, CARICOM, el Sistema Interamericano y la CELAC. Estos análisis radican en el interés por identificar aquellos elementos que representan potencialidades y retos para Iberoamérica en su afán de mantenerse vigente en un contexto caracterizado por la proliferación de instancias regionales y acuerdos bilaterales.



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria Geral
Ibero-Americana



FLACSO
Secretaría General



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



cooperación
española