

Iberoamérica:

Miradas estratégicas en el siglo XXI



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 I

IBEROAMÉRICA

Miradas estratégicas en el siglo XXI

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-12i Iberoamérica : miradas estratégicas en el siglo XXI /
Adrián Bonilla Soria, Edit. ; Stella Sáenz B., Edit. ;
María Fernanda Morales, Edit. – 1ª. ed. – San José,
C.R. : FLACSO, 2015.
177 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-288-4 Tomo 1

1.Iberoamérica – Siglo XXI - Integración económica. 2.
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 I
Iberoamérica:
Miradas estratégicas en el siglo XXI

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| PRESENTACIÓN | |
| <i>Rebeca Grynszpan</i> | 7 |
| PRÓLOGO | |
| <i>Gonzalo Robles</i> | 11 |
| INTRODUCCIÓN | |
| <i>Adrián Bonilla</i> | 15 |
| El Espacio Iberoamericano en el mundo contemporáneo: Horizontes y límites estratégicos. Las prioridades de la Renovación. FLACSO – SG | 21 |
| A propósito de Iberoamérica | |
| <i>Manuel Alcántara</i> | 65 |
| Balance el papel estratégico Comunidad Iberoamericana | |
| <i>Carlos Luján</i> | 75 |
| Los procesos de regionalización en América Latina: Retos y oportunidades de la Comunidad Iberoamericana | |
| <i>Gunter Maihold</i> | 79 |
| ¿En busca de la convergencia? La renovación de la cooperación iberoamericana y la Declaración de Veracruz (2014) | |
| <i>André Luiz Reis da Silva</i> | 111 |
| La Renovación de la Cooperación Iberoamericana: Políticas para su implementación | |
| <i>Resultados Taller de Trabajo La Renovación de la Cooperación Iberoamericana: Políticas para su implementación, Madrid, julio 2014.</i> | 137 |
| REFLEXIONES FINALES | |
| Iberoamérica: Perspectivas, retos y oportunidades | |
| <i>Stella Sáenz Breckenridge – María Fernanda Morales Camacho</i> | 161 |
| ANEXO | |
| Declaración de Veracruz..... | 173 |
| RELACIÓN DE AUTORES | 175 |

PRESENTACIÓN

*Rebeca Grynspan*¹

Este libro recoge las ponencias e intervenciones de dos eventos: el seminario “Los retos de la Comunidad Iberoamericana en el contexto internacional”, y el taller de trabajo “La renovación de la Cooperación Iberoamericana: políticas para su implementación”.

Ambos eventos forman parte de un esfuerzo conjunto de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), a fin de otorgar insumos para el proceso de renovación del Espacio Iberoamericano, cuyos contornos fueron plasmados en la Declaración de Veracruz emanada de la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

El seminario “Los retos de la Comunidad Iberoamericana en el contexto internacional”, tuvo como objetivo enmarcar el debate sobre la renovación del Espacio Iberoamericano en el contexto global actual. Vivimos en un mundo más interconectado, de grandes desafíos internacionales, que requieren de una respuesta global y coordinada, con instituciones que reflejen la realidad política, social, ambiental y económica de nuestros días. En ese mundo multipolar, la Comunidad Iberoamericana presenta un activo y un espacio de grandes potencialidades para nuestros países.

Por su parte, el taller de trabajo “La Renovación de la Cooperación Iberoamericana: políticas para su implementación”, abordó la Cooperación Iberoamericana con perspectiva de futuro, en busca de claves para promover una cooperación más activa, dinámica, horizontal y orientada a resultados, características todas que han convertido a la Cooperación Iberoamericana en un referente internacional para la Cooperación Sur-Sur.

Cabe resaltar, además, que el taller coincidió con la sesión del Consejo Superior de FLACSO, reunido por primera vez en España, un aconte-

¹ Secretaría General Iberoamericana.

cimiento que refleja el flujo constante de información, análisis y pensamiento entre las comunidades hispano y luso parlantes a ambos lados del Atlántico.

Este libro constituye una ayuda de memoria sobre los eventos realizados pero es también, en sí mismo, una contribución al acervo iberoamericano, al caudal de ideas y afectos que emana de la afinidad lingüística, cultural y de valores; de las migraciones y de las familias; del intercambio económico y comercial, y de la colaboración académica y artística entre las naciones de Iberoamérica. Ese acervo precede a la creación de la SEGIB y le da sustento a su trabajo: nuestra organización existe para consolidar, profundizar y fortalecer un espacio iberoamericano que ha evolucionado desde la primera Cumbre Iberoamericana, pasando a convertirse en 2005 en la Conferencia Iberoamericana y que puede ser, cada vez más, una Comunidad Iberoamericana.

Es esta una comunidad cultural, pero es también –y no menos importante– una comunidad de intereses y de retos compartidos, en que nuestros países suman fuerzas en medio de un entorno global caracterizado por la incertidumbre y el cambio. Profundas transformaciones en la distribución del poder, así como también en la división del trabajo internacional, en los flujos de comercio y de las inversiones, en la forma de producir, distribuir y comercializar bienes y servicios, para mencionar solo algunos de los aspectos más relevantes, configuran este escenario de retos compartidos.

Comprender la naturaleza de la Comunidad Iberoamericana es indispensable para proyectarla hacia el porvenir de manera realista y provechosa, entendiendo que, a pesar de los intereses comunes, es también una comunidad diversa, con diferencias de proyectos, de expectativas, de geografías –de realidades, en suma– que distinguen a nuestros países. A la Comunidad Iberoamericana pertenecen naciones europeas y naciones latinoamericanas; naciones insulares y mediterráneas, altiplánicas e ístmicas; economías ricas en recursos naturales y otras diversificadas e industrializadas; gobiernos de distintas orientaciones políticas; en fin, un muestrario de la diversidad que es su propia fortaleza.

La Comunidad constituye también un espacio para el encuentro político, como lo prueba el fascinante historial de las Cumbres Iberoamericanas,

así como un mercado creciente y dinámico, como revelan los flujos comerciales y las inversiones de las últimas décadas.

Al mismo tiempo, sabemos que las relaciones iberoamericanas no han alcanzado aún su pleno potencial, y eso se desprende del presente volumen. El mandato que recibimos de la XXIV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en Veracruz, se sustenta en las reflexiones de estos seminarios y de otros eventos similares, así como también en los aportes de experimentados políticos y diplomáticos de toda la región, que coinciden en señalar que el conjunto de organizaciones iberoamericanas deben concentrar sus empeños en tres áreas prioritarias: la cultura, el conocimiento y la cohesión social. Al mismo tiempo, existe una creciente consciencia del activo intangible que encierra la comunidad lingüística hispano y luso parlante, en términos de cooperación y en todo lo que atañe a la cultura y el conocimiento.

Agradezco a FLACSO, a AECID y a todos y cada uno de los participantes en estas actividades, sus valiosas contribuciones para la renovación del Espacio Iberoamericano y la redefinición de sus prioridades estratégicas. Con su apoyo, seguiremos trabajando por el fortalecimiento de esta extraordinaria Comunidad que trasciende las fronteras y los mares.

PRÓLOGO

*Gonzalo Robles*²

En primer lugar quisiera daros la bienvenida al Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo, con un saludo muy especial a la Secretaria General Iberoamericana, Rebeca Grynspan, y al Secretario General de FLACSO, Adrián Bonilla. Me es muy grato estar aquí hoy, en uno de nuestros Centros de Formación, por ser una manifestación clara del compromiso y apoyo de la Cooperación Española al Sistema Iberoamericano y a las actividades académicas que pueden tener un impacto positivo sobre el mismo.

El presente seminario es una excelente oportunidad para, a partir del diálogo con expertos de muy diversa procedencia, reflexionar sobre la complementariedad y las relaciones del Sistema Iberoamericano con otros proyectos regionales y para identificar y potenciar los elementos que pueden dar valor añadido a éste. Sobre todo teniendo en cuenta que este seminario se produce en el marco de la renovación del Sistema Iberoamericano, proceso que España ha impulsado y apoyado de forma clara desde la Cumbre de Cádiz de 2012 y que culminó en 2014 en Veracruz, con la aprobación de una serie de documentos que suponen una transformación profunda del sistema. Entre otros, en Veracruz se establecieron nuevos objetivos para las Cumbres y para la Cooperación Iberoamericana, a la vez que quedaban aprobados procedimientos y estructuras operativas que permitirán que el sistema sea más eficaz y transparente.

Uno de los cambios más evidentes, producto del proceso de renovación y de la llegada de Rebeca Grynspan a la Secretaría General, es el protagonismo que alcanza en el Sistema Iberoamericano la cooperación. De hecho la cooperación ha sido, desde la articulación del sistema en 1991, un componente clave de éste, pero mantuvo siempre un perfil subordinado a la esfera política. La cooperación es un elemento valorado muy positivamente por los países que conforman la Comunidad Iberoamericana, paí-

² Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Gobierno de España. Intervención del Sr. Secretario General en el Seminario Internacional Los retos de la Comunidad Iberoamericana en el contexto internacional, celebrado en Montevideo – Uruguay, 19 y 20 de febrero 2015.

ses que están haciendo interesantes avances conceptuales, metodológicos y estratégicos en materia de Cooperación Sur-Sur, Cooperación Triangular o en las propuestas acerca de la nueva arquitectura internacional del sistema de cooperación y el papel en él de los Países de Renta Media. En este sentido, el Informe Iberoamericano de la Cooperación Sur-Sur que se realiza en la SEGIB con los datos proporcionados por los países, se ha convertido en un referente internacional, con gran presencia en los foros internacionales que trabajan en cooperación al desarrollo.

La cooperación que se hace en el marco del sistema iberoamericano se caracteriza por su horizontalidad y apropiación, impulsando programas intergubernamentales que responden a las preocupaciones de todos los países implicados. La horizontalidad y la apropiación son principios de acción reclamados hoy en todos los foros internacionales de cooperación, que Iberoamérica aplica desde principios de los años 90. España ha integrado en su modelo de cooperación dichos principios y encuentra en el sistema de cooperación iberoamericano un ejemplo muy positivo de funcionamiento basado en los mismos.

La Cooperación Iberoamericana está experimentando en la última década un proceso de fortalecimiento que le está concediendo influencia en los foros internacionales. Dicho proceso es una de las consecuencias del crecimiento económico que América Latina viene experimentando en los últimos años y que ha favorecido que buena parte de los países hayan decidido convertirse en activos donantes de cooperación, compatibilizando su papel como receptores de ayuda con el de promotores de la Cooperación Sur-Sur.

En el momento actual, el sistema de cooperación internacional está en plena discusión sobre cómo alcanzar el desarrollo global y sobre la agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que sustituirá a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) desde este mismo año. Los países iberoamericanos están participando en ella activamente, mostrando el valor de la cooperación como seña distintiva de este espacio. Así, los países iberoamericanos consensuaron un documento sobre su interpretación de la Cooperación Sur-Sur que presentaron en el Foro de Alto Nivel de Busan en 2011 y están inmersos ahora en la tarea de convertir la Cooperación Triangular, una modalidad especialmente relevante para España, en un Medio de Implementación de los ODS.

La cooperación iberoamericana, además de estar participando en la reformulación del sistema de cooperación internacional, cuenta con importantes logros que demuestran su contribución al desarrollo. Por ejemplo, ha hecho posible la entrada en vigor del Convenio Iberoamericano de la Seguridad Social, que garantiza el derecho a recibir una pensión a trabajadores que han desarrollado su vida laboral en dos o más países de este espacio, o ha impulsado programas educativos y de cohesión social que han obtenido el reconocimiento de organismos internacionales como UNESCO o el PNUD.

Sin ninguna duda, el sistema iberoamericano ha permitido la conformación de un subsistema de cooperación que es seña de identidad principal del mismo. En su seno se están logrando importantes resultados en términos de desarrollo y se están generando posicionamientos comunes con capacidad de influir en los foros internacionales.

Quisiera agradecer el esfuerzo de este encuentro académico, que permite reflexionar, observar y comprender con perspectiva histórica el recorrido del espacio iberoamericano, y desarrollar los elementos que inciden en su puesta al día.

España ha sido constante en su compromiso histórico con la Comunidad Iberoamericana, un compromiso que se ha materializado y que sigue activo, vivo y presente a través de los años. El proceso de renovación del sistema ha sido ejemplar, incluyendo la Cumbre de Veracruz, y de todo ello surge un espacio fortalecido, reorientado a los proyectos, y con un discurso y una estrategia de cara al futuro.

INTRODUCCIÓN

Hacia la construcción de una identidad iberoamericana

Adrián Bonilla ³

El “Iberoamérica: Miradas estratégicas en el siglo XXI” responde a la necesidad de reflexionar sobre el papel de la Comunidad Iberoamericana inmersa en un contexto de profundos cambios políticos, económicos y culturales. El texto comprende una serie de aportes de reconocidos (as) académicos (as) iberoamericanos (as) sobre la posibilidad de renovación de este espacio de integración, la construcción y consolidación de una identidad iberoamericana y las alternativas de posicionamiento de esta comunidad frente a los desafíos que presenta el sistema internacional; entre los que sobresalen los nuevos regionalismos y una mayor interdependencia. Una parte importante de esta publicación está constituida por la sistematización de los valiosos aportes que realizaron estos (as) expertos (as) en el seminario y talleres llevados a cabo en el marco del Proyecto “*La renovación de la cooperación iberoamericana: Políticas para su implementación*”, con el propósito de explorar las posibilidades actuales de construcción de la naturaleza estratégica de la comunidad iberoamericana a la luz de las transformaciones globales y del nuevo regionalismo latinoamericano.

La identidad estratégica de Comunidad Iberoamericana cuenta con varios elementos políticos que le otorgan sentido: está integrada por 22 países, con sistemas políticos y economías de naturaleza muy diversa. Comprende un espacio que alberga a más de 600 millones de personas. Esta diversidad también se expresa en su riqueza cultural manifiesta en múltiples idiomas, creencias religiosas, música, literatura y el despertar de innumerables industrias creativas. La estabilidad, junto con el crecimiento económico y los avances en la implementación de políticas sociales, configuran elementos propicios para alcanzar metas de desarrollo indispensables.

³ Secretario General de la FLACSO.

Desde principios de la década de los años 90, con la creación de las Cumbres Iberoamericanas, América Latina y el Caribe hispano parlante encontraron una posibilidad específica de reunirse con sus contrapartes europeas en circunstancias inmediatamente posteriores a la caída del Muro de Berlín lo cual, en términos estratégicos, abrió la oportunidad de esta convergencia exclusiva latinoamericana con Europa. Durante los años 90 y desde las primeras reuniones del siglo XXI, las interacciones se desarrollaban en este ámbito. Cuando el contexto estratégico del Hemisferio Occidental cambió, y los Estados Unidos, particularmente, retrajeron su presencia en la región para movilizar sus recursos en el procesamiento e intereses en otras partes del globo, particularmente el Golfo Pérsico y el Asia Central, aparecen nuevas iniciativas multilaterales en América Latina y el Caribe, tanto hemisféricas, cuanto subregionales; que se desenvuelven en medio del tejido de una compleja red de relaciones bilaterales que de una u otra manera impactaron en el conjunto de la institucionalidad multilateral a la que se articulan los países de América Latina, incluyendo el espacio iberoamericano.

Dado este contexto el propósito de este tomo se visualiza como un esfuerzo para producir insumos que contribuyan con la toma de decisiones en la comunidad iberoamericana, tanto a los estados integrantes de la misma, como la entidad que centraliza los esfuerzos de este régimen internacional. Y con esto, dar paso a nuevas discusiones en los espacios académicos orientadas en un intercambio que consolide este régimen en un entorno internacional de suma complejidad.

FLACSO, como una institución intergubernamental de naturaleza académica, que tiene el mandato de producir conocimientos orientados al desarrollo, la equidad y el fortalecimiento de la democracia, estuvo a cargo de la sistematización de los estudios y la organización de varios talleres previos a esta publicación continuando una larga tradición de cooperación entre América Latina y el Caribe y Europa, particularmente enmarcada en una serie de propósitos comunes construidos históricamente en su relación con la SEGIB.

Los estudios que presentamos se enfocaron en analizar la inserción del espacio iberoamericano en el orden global contemporáneo; un orden que

se caracteriza por la diversificación de los centros de decisión económica y política internacionales que podría identificarse con la idea de “descentración”, un neologismo distinto a descentralización. Se trata de la de-constitución o erosión de aquello que la literatura convencional en relaciones internacionales entendía por “polos”, antes que la redistribución consensuada del poder global. Estos cambios en el escenario internacional tienen efectos tangibles en las formas como los estados se articulan y como los mecanismos multilaterales se desempeñan.

El primer capítulo del libro *“El Espacio iberoamericano en el mundo contemporáneo: Horizontes y límites estratégicos. Las prioridades de la renovación”* preparado por la Secretaría General de FLACSO analiza la necesidad de renovación como resultado del nuevo escenario político contemporáneo, por lo que propone la formulación de políticas orientadas a empoderar a la SEGIB y facilitar su rol coordinador dentro del sistema iberoamericano. Por su parte, Manuel Alcántara, en el siguiente apartado intitulado *“A propósito de Iberoamérica”*, realiza una aproximación sistémica a lo iberoamericano desde lo que él llama “lo vital - cultural” considerándolo como una realidad factual cuya identidad no se superpone a otras construcciones identitarias; donde España y América Latina son socios estratégicos y donde este país europeo, más que cumplir una función de puente, debe ser visto como un impulsor para proyectarse en el resto de Europa. Mientras tanto, Carlos Luján analiza en el *“Balance estratégico de la Comunidad Iberoamericana”* la relevancia de este espacio en cuanto se encuentra inmerso en una red de organismos e iniciativas de integración regionales, profundizando también el rol del actor de la Comunidad; a la vez que resalta sus potencialidades para promover las economías del conocimiento y la cultura.

Günter Maihold explora las necesidades de ajustes en la Comunidad Iberoamericana a partir de la revisión crítica de los procesos integracionistas en América Latina en el contexto de transición de un mundo multipolar a uno denominado “multiplex”, donde nuevos proyectos como la CELAC son catalogados como iniciativas “anti-hegemónicas”. Asimismo, reflexiona sobre las interacciones del espacio iberoamericano con los regionalismos en América Latina, destacando el papel de la cultura como fundamento de “lo iberoamericano”, aspecto

que le lleva a plantearse a lo largo del texto si la oferta iberoamericana mantiene su atractivo y señala que el vacío de liderazgo en el sistema prevalece como reto. André Luiz Reis da Silva realiza una aproximación al proceso de la reunión de la cooperación iberoamericana desde los intereses que convergen en este espacio y las posibilidades de interacción en su artículo “¿En busca de la convergencia? *La renovación de la cooperación iberoamericana y la Declaración de Veracruz (2014)*”.

Finalmente, se presentan dos artículos con los principales puntos analizados en los dos talleres de trabajo como parte de las actividades de ejecución del Proyecto mencionado al inicio. Dichos textos abordan la identidad estratégica del espacio iberoamericano, partiendo de sus limitaciones, necesidades, el rol de la SEGIB, las estrategias para impulsar la colaboración horizontal, los actores claves en el espacio, la complementariedad institucional; así como la mejora de los procesos y mecanismos orientados a la eficiencia y consolidación del sistema iberoamericano. Todos estos elementos discutidos en un ambiente interdisciplinario con reconocidas personalidades de la academia y la política de la región. De esta forma, el libro se propone brindar algunas pistas que permitan estructurar posibles respuestas a estas y otras interrogantes; fundamentales para delinear la ruta que el régimen iberoamericano podría seguir con el propósito de cimentar su vigencia.

Un tema transversal del libro es la reflexión sobre el multilateralismo regional, y el momento crucial por el que atraviesa, marcado por las presencias extra regionales; no solamente de Estados Unidos, que de todas maneras prevalece como socio principal de muchos de los países de Iberoamérica; pero también por la creciente presencia de China en términos políticos, económicos e, incluso, culturales; generando una serie de retos y oportunidades para nuestros países, mismos que atraviesan un momento económico caracterizado por 12 años de sostenido crecimiento y donde el panorama político de América Latina se ha tornado complejo por la heterogeneidad política existente. Un aspecto fundamental, en el caso de las iniciativas, instituciones o mecanismos de integración, es consolidar una identidad que legitime su accionar frente a sus estados miembros y a la sociedad civil.

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; así como a la Sra. María Salvadora Ortiz, Directora de Relaciones Externas de esa entidad. Nuestra especial gratitud a la colega 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.

EL ESPACIO IBEROAMERICANO EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO: HORIZONTES Y LÍMITES ESTRATÉGICOS. LAS PRIORIDADES DE LA RENOVACIÓN⁴

Sinopsis

El régimen Iberoamericano, construido a partir de las Cumbres iniciadas en 1991 confronta una serie de necesidades de renovación como resultado de nuevas condiciones políticas en el escenario global contemporáneo, en donde América Latina y el Caribe aparece como una región, diversa y heterogénea en términos políticos y económicos, en búsqueda de nuevos mecanismos de agregación política multilateral, pero con límites y horizontes estructurales comunes en sus formas de insertarse en la globalización. La renovación supone la formulación de políticas que fortalezcan las organizaciones internacionales del régimen, pero que en especial empoderen a la SEGIB como núcleo de producción de estrategias y de coordinación del conjunto del sistema.

El escenario global contemporáneo

Las Cumbres Iberoamericanas aparecieron en un momento del escenario internacional que las volvían extremadamente necesarias para la construcción de la presencia internacional de América Latina. Si bien ahora sabemos que se vivían los momentos finales de la Guerra Fría, cuando se originaron las Cumbres el escenario de polarización global estaba entronizado de manera dramática en la producción de políticas exteriores bilaterales y multilaterales a nivel mundial, y las disputas por espacios entre las superpotencias en todos los rincones del mundo definían la agenda de todos los gobiernos.⁵ Para América Latina, que en ese entonces se encontraba procesando situaciones políticamente intensas, cruzadas por las contradicciones del conflicto Este-Oeste, como las guerras civiles en Centro América y las transiciones de las dictaduras militares en América del Sur, la posibilidad de tener un espacio de encuentro sin la abrumadora presencia de Washington, era vital. Ese espacio fue procurado, de manera indirecta, por las Cumbres Iberoamericanas.

4 Este trabajo es de propiedad intelectual y responsabilidad de FLACSO. Se han usado investigaciones de Adrián Bonilla Soria y Francisco Rojas Aravena producidas para esta discusión.

5 Francisco Rojas Aravena, *Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe*, Análisis, Nueva Sociedad, febrero de 2013, disponible en www.nuso.org/upload/articulos/Global%20Shift%20-%20Francisco%20Rojas%20Aravena.pdf.

En los últimos treinta años el orden internacional del siglo XX cambió vertiginosamente⁶. Este proceso político se desarrolló a lo largo de varios episodios. El primer ciclo de esta dinámica puede haber sido el fin de la Guerra Fría el evento que produjo las modificaciones más importantes del sistema internacional desde la II Guerra Mundial. Con la desaparición de la URSS la estructura del orden internacional, sobre todo en los aspectos de *hard power* y seguridad, se tornó unipolar. Esto simplemente quiere decir que los Estados Unidos quedaron en el escenario internacional con la concentración más alta de capacidades políticas por casi diez años. Su presencia en ese momento, se expresó en la construcción de un proyecto que garantice la estabilidad global y la preeminencia de Washington en todos los escenarios. En América Latina en concreto en la posibilidad de construir un régimen internacional económico que vaya de Alaska a Tierra del Fuego.

La Unipolaridad política estadounidense, sin embargo, aún desde la década de los Ochenta no fue replicada en el escenario de la economía política internacional. El 25% del PIB mundial que en ese entonces tenía esa potencia, no impidió la formación de polos alternativos tanto en Europa Occidental como en el Asia del Pacífico. Por otra parte la idea o concepto de unipolaridad no significa necesariamente hegemonía, o sea la capacidad de construir agendas regionales y globales que asuman como propios los intereses estadounidenses.

Una década después se abrió una nueva etapa política en el orden internacional con el surgimiento de las amenazas asimétricas que dejaron al descubierto las vulnerabilidades de la única súper potencia y estabilizaron sus prioridades en regiones del globo que retaban los temas de proliferación nuclear y terrorismo. La crisis abierta por el atentado en Nueva York el 11 de septiembre de 2001 volvió a cambiar las prioridades de la potencia global, retomando la seguridad como su máxima prioridad.

Este segundo ciclo se caracterizó, por la guerra contra el terrorismo y la militarización de las respuestas internacionales en el Oriente Medio y el Golfo Pérsico de la gran potencia mundial.

6 Adrián Bonilla, Las estrategias de inserción internacional en el espacio iberoamericano en: Adrián Bonilla e Isabel Álvarez eds. De Cádiz a Panamá: La Renovación en el Espacio Iberoamericano, 2014, FLACSO-AECID, San José.

La crisis económica de 2008 que se originó en Estados Unidos abre un nuevo ciclo estratégico global. Evidencia en primer lugar la gigantesca presencia de China en el orden económico global y pone al descubierto las vulnerabilidades de las economías financieras Occidentales, se manifiesta con especial dramatismo en Europa, donde se registra una profunda crisis de identidad del modelo de integración de la Unión que incluso cuestiona la supervivencia del euro. A poco más de un quinquenio, en el 2014 una nueva crisis se superpuso tensionando las relaciones entre occidente y Rusia por la crisis en Ucrania aumentando un elemento más de complejidad pues evidencia la re-emergencia de un gran poder siempre presente, y más de una vez determinante, en el sistema internacional desde el Siglo XVII.

Las relaciones de poder en el sistema internacional están cambiando de manera acelerada. Los esquemas de gobernanza global no dan los resultados esperados y esto fomenta la recurrencia de las crisis y las situaciones de inestabilidad. La falta de previsibilidad debilita las relaciones armoniosas y de cooperación entre los principales actores internacionales. La interdependencia es la norma de la globalización. Las amenazas, los peligros y riesgos también se han transnacionalizado. Por este motivo, se requieren nuevos mapas conceptuales que permitan comprender las principales tendencias que se manifiestan y marcan caminos hacia la nueva era de un mundo descentralizado.

La estructura del orden internacional adquiere una configuración descentralizada en donde la idea misma de polaridad puede ser relativizada, pero si el concepto tuviese aplicabilidad todavía, lo que se está desarrollando es un escenario multipolar complejo, con distintos centros económicos y políticos de poder, dispersos geográficamente. Observamos el advenimiento de un sistema multipolar en el plano económico, que no necesariamente se refleja en el militar todavía; sin embargo la presencia de distintos actores internacionales con alcance global impacta en la relevancia de los regímenes internacionales vigentes y pone en cuestionamiento la vigencia de varios de ellos tanto en la forma cuanto en el fondo. Las mismas lógicas de integración que informaron la política de los estados de Occidente durante casi seis décadas se encuentran tensionadas por las dimensiones de heterogeneidad y diversidad que genera esta etapa nueva de la globalización. Varias de las instituciones multilaterales

globales se encuentran en el marasmo. Están estancadas, sin capacidad de generar consensos que permitan responder a los desafíos globales urgentes como la cuestión nuclear, el medio ambiente, la crisis financiera, la emergencia alimentaria y los desastres humanitarios. Los riesgos globales son cada vez más significativos.⁷ Los temas transnacionales cobran cada vez más gravitación. Sin embargo, no hay un acuerdo sobre la agenda de reformas del sistema multilateral ni sobre su principal organización, las Naciones Unidas.

Ningún Estado puede dirigir ni hegemonizar el orden internacional en estos momentos. Paradójicamente frente a la erosión del multilateralismo, las respuestas a los desafíos y la emergencia de temas transnacionales requieren de acciones coordinadas y asociadas y de un fuerte impulso a la cooperación y la concertación. En otras palabras, requieren de más regímenes internacionales y más, aún más denso tejido multilateral.⁸ Muchos de estos fenómenos son globales y domésticos a la vez. La delincuencia organizada transnacional, el cambio climático, la crisis económica y la emergencia alimentaria, por ejemplo, tienen efectos en los ámbitos más diversos y sobre el conjunto de las sociedades y sus habitantes. El sistema económico y productivo es global, pero las elecciones y la oferta política en las democracias –que siguen siendo nacionales y con fuerte raigambre local– no lo son. Esto genera una gran disonancia y un aumento de la desconfianza en los líderes políticos y en las instituciones políticas.

Nuevos actores y dinámicas económicas y políticas

La emergencia de los nuevos actores globalizadores China en particular y el resto de los BRICS (Brasil, Rusia, India y Sudáfrica), entre otras influencias, han dispersado en términos geográficos los centros de decisión, los recursos económicos y políticos del planeta, ha construido nuevos mercados y transformado paulatinamente el eje de concentración estratégica del poder desde el Atlántico Norte a otras regiones. Esto ha producido un desplazamiento de los ejes comerciales, financieros, de inversiones hacia la Cuenca del Asia Pacífico, el Índico y parsimoniosamente, aunque muy lejos de los centros emergentes mencionados, también hacia Pacífico latinoamericano.

7 Ulrich Beck: *La sociedad del riesgo mundial*. En busca de la seguridad perdida, Paidós, Buenos Aires, 2008, p. 334.

8 Adrián Bonilla e Isabel Álvarez, “La Diplomacia de Cumbres frente al contexto internacional del nuevo multilateralismo”, en: Adrián Bonilla e Isabel Álvarez, eds. *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, FLACSO-AE-CID, San José 2013.

El surgimiento de una nueva clase media global que crece con rapidez en escenarios distintos a los del siglo XX es otro de los hechos económicos y sociales más significativos en este contexto de cambios globales⁹.

Impacto de las transformaciones globales en América Latina y el Caribe

La forma como las modificaciones en la estructura del orden internacional afectan al hemisferio occidental es también intensa. Los reajustes de poder y los cambios en el sistema global tienen consecuencias directas en la región. Una de ellas es la menor presencia relativa y una disminución de la influencia de Estados Unidos, en especial en América del Sur¹⁰ en donde el Brasil surge como expectativa estratégica que no ha desarrollado, ni ha tenido la voluntad de crear, capacidades hegemónicas alternativas hacia sus vecinos.

Esto ha posibilitado la creciente presencia de otros actores globales en América Latina históricamente ausentes en la región, específicamente China. La potencia mundial emergente ha desarrollado una espesa red de relaciones bilaterales con todos los países de la región, aún con aquellos con los cuales todavía no tiene relaciones diplomáticas. Y, aunque el bilateralismo predomina en la forma como Beijing opera en América Latina y el Caribe, la estrategia de ese país asiático es la misma para toda la región. A ello se suma un renovado interés de Rusia por afirmar sus vínculos diplomáticos con América Latina incluido su interés en bases para la marina rusa y para el monitoreo satelital. Irán, espasmódicamente, también es un nuevo actor que ha encontrado ocasionalmente un espacio en América Latina. Este caso es interesante no sólo por las implicaciones que ilustran la retracción de Washington en la región ante el desafío que significa la presencia de un país lejano, hostil hacia los Estados Unidos, con poder intermedio, que confronta con el Hegemón hemisférico, sino también porque da cuenta que en el mundo contemporáneo, en circunstancias que supongan urgencia, cualquier sociedad o estado del mundo, independientemente de sus dimensiones, puede proyectarse fuera de su entorno y conectarse con otras regiones en la búsqueda de equilibrios

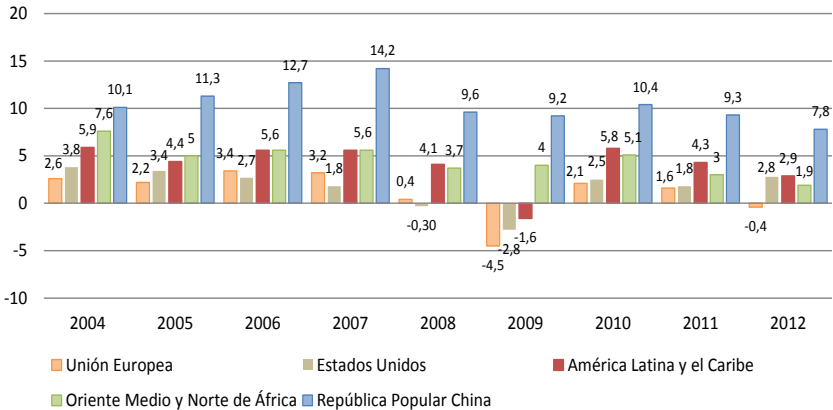
9 Carlos Mladinic A.: “Una nueva oportunidad para América Latina”, en Francisco Rojas Aravena (editor): *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto militar complejo*, Ed. TESEO/CIDOB/ FLACSO/ AECID, 2012, p. 89-125.

10 Francisco Rojas Aravena, *Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe*, Análisis, Nueva Sociedad, febrero de 2013, disponible en www.nuso.org/upload/articulos/Global%20Shift%20-%20Francisco%20Rojas%20Aravena.pdf

que contrapesen lo que discierne como amenazas o identifica como necesidades.

Uno de los lugares comunes tanto en la literatura académica, como de divulgación, a propósito de la evolución económica de América Latina y el Caribe en las últimas décadas, es la imagen de un crecimiento regional sostenido y excepcional para los estándares usuales. Sin embargo América latina no se desempeña mejor que otras regiones del mundo. De hecho solamente los Estados Unidos y Europa, que tienen un volumen económico mucho mayor, crecen menos que esta región a lo largo de la última década, debido a la dramática crisis financiera que asoló a esas regiones.

GRÁFICO N°1
EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO PIB MUNDIAL, 2004 - 2012



Fuente: Elaboración FLACSO, con base en datos de DATABANK Banco Mundial.

Como muestra el gráfico 1, China y el Oriente Medio más los países del Magreb, que son regiones comparables en términos de índice de desarrollo humano y PIB per cápita, crecen más durante la llamada década ganada¹¹. Vista la región en términos globales, su despegue no es excepcional, hay externalidades que explican la relativa bonanza, en concreto la demanda china por bienes primarios. La pregunta es si dicho crecimiento, producido por externalidades es sustentable, y por lo tanto los logros que se le atribuyen en términos de reducción de pobreza y otras metas socia-

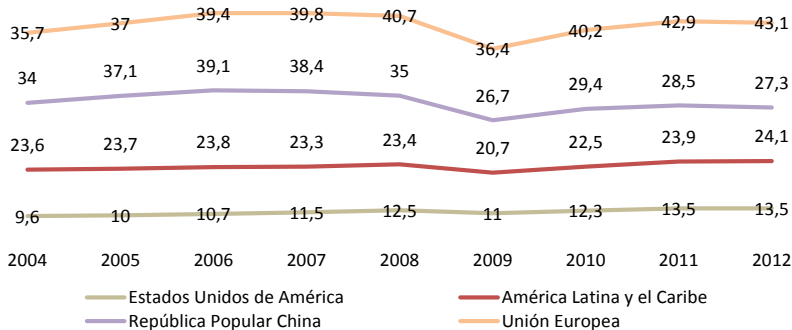
¹¹ El África y el Asia Central crecen en proporciones similares a las de América Latina y el Caribe, y el Asia del Pacífico, sin China a niveles superiores, los datos no constan en la tabla, pero pueden mirarse en las estadísticas del Banco Mundial.

les, son reversibles o no. En principio la vulnerabilidad en su inserción dentro de la globalización continúa siendo una determinante estructural.

De todas maneras, a partir del año 2008 el ciclo de bonanza termina, América Latina regresa a los magros índices históricos de crecimiento, pero la dependencia de su economía en exportaciones cuyos precios y circulación en el mercado internacional no son controlados por los países, mantienen la vulnerabilidad estructural a la globalización.

En general, como se puede advertir en el gráfico número 2, el ciclo económico no transforma la base material sobre la que se levantan las economías de la región. El porcentaje del PIB que depende de las exportaciones se mantiene estable, independientemente de que la demanda haya disminuido y de que el crecimiento se haya desacelerado. La conclusión de este dato es que simplemente la región deja de percibir ingresos, que el flujo de recursos se reduce y que por lo tanto, los estados y sociedades tienen menos instrumentos para desarrollar políticas en general, y políticas sociales en particular; por eso, los temas tradicionales de desarrollo que acompañan a las agendas de la región, en realidad no desaparecen, sin embargo de lo cual la cooperación internacional es prácticamente inexistente y la suposición de que siendo sociedades de renta media pueden asumir obligaciones internacionales adicionales, no necesariamente se refleja en las economías. Es bastante difícil que esas obligaciones vayan a ser la prioridad de los gobiernos latinoamericanos.

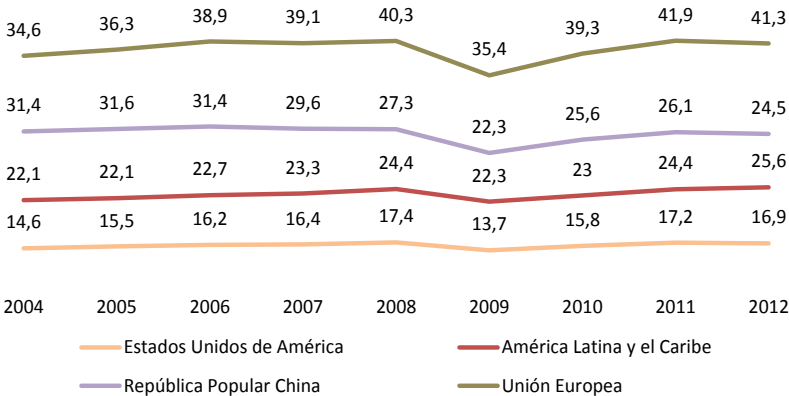
GRÁFICO N°2
EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS
(% DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO), 2004-2012



Fuente: Elaboración FLACSO, con base en datos de DATABANK Banco Mundial.

Las exportaciones de la región en América Latina se mantienen estables a lo largo de la última década, pero su impacto en el PIB de los países tiene una doble lectura. Por una parte, positiva, porque demostraría que hay una presencia internacional estable también, pero por otra negativa. Por ejemplo, la composición del PIB estadounidense tiene un peso relativo de sus exportaciones bastante menor que el que existe en otras regiones. Esto supone, para ese caso, que es el de la mayor economía del planeta, la existencia de un mercado interno lo suficiente fuerte como para no depender de sus exportaciones. En la tradición estructuralista, el desarrollo del mercado interno es la garantía del desarrollo de las sociedades, sobre todo cuando se trata de economías que no tienen la capacidad de condicionar o modificar los mercados mundiales, que sí sería el caso de China o de Europa.

GRÁFICO N°3
IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS
(% DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO), 2004-2012

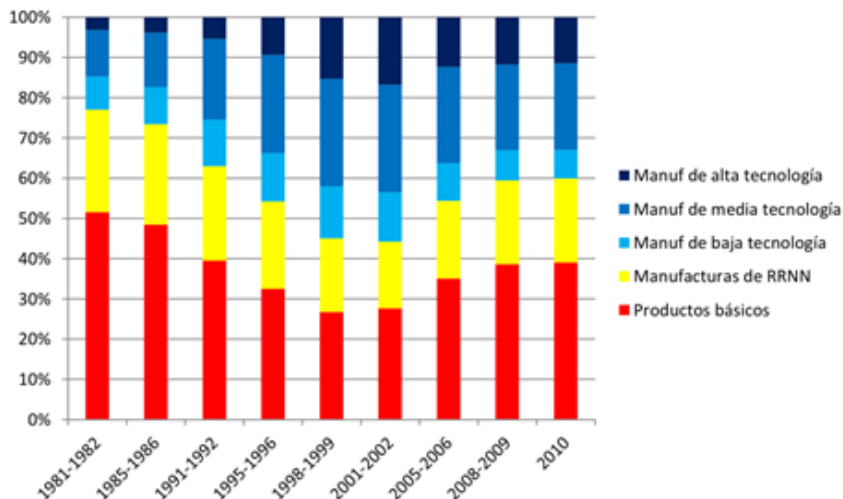


Fuente: Elaboración FLACSO, con base en datos de DATABANK Banco Mundial.

La conexión de América Latina y el Caribe con el resto del mundo, se mantiene estable también en términos de sus importaciones; sin embargo, visto en el largo plazo, y en términos de las modificaciones estructurales que requeriría el desarrollo, hay dos desequilibrios básicos que no alientan optimismo histórico, por una parte la persistencia de un déficit entre exportaciones e importaciones, aún en circunstancias de una década récord de exportaciones, y por otra, si se compara la región con

otras del mundo, con China por ejemplo, en el gráfico 3, el peso de las importaciones en el PIB es muy alto para países con mercados internos vulnerables.

GRÁFICO N°4
COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA



Fuente: CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, base de datos de Naciones Unidas-COMTRADE

En el gráfico 4 podemos visualizar que el crecimiento de la región en la llamada década ganada es el resultado de la presencia intensísima de China y su demanda de bienes primarios. La estructura de las exportaciones latinoamericanas cambia en los últimos años y se revierte en forma estructural la arquitectura construida desde los años sesenta destinada a la generación de un mercado interno y a la promoción de industrias locales. La intersección de las economías latinoamericanas y del Caribe con las dinámicas de la globalización produce escenarios muy distintos a los que se advertían en la década de los años Noventa. En primer lugar la creación de valor agregado para su producción es un tema pendiente. La mejora de los precios de los bienes primarios en el mercado global se debe a su escasez y no a la incorporación de cadenas de valor; y por otro lado el centro de la economía se desplaza, para el caso latinoamericano de forma evidente al Asia del Pacífico y particularmente a China. Los Estados Unidos pierden relevancia y Europa se vuelve periférica.

Las consecuencias de la pérdida de relevancia no sólo son económicas. Todas las tradiciones teóricas en relaciones internacionales apuntan plantear la idea de que la presencia (o ausencia) económica entre sociedades y estados tiene consecuencias estratégicas. En el caso concreto del espacio iberoamericano que también ha sido visualizado como un nexo no sólo entre la península sino entre Europa y el Caribe y América Latina, la relativa inercia de los últimos años no puede escapar a la observación del fenómeno económico que implica nuevos protagonistas en el hemisferio occidental y desvanecimiento de otros. Por ello, la necesidad de construir tejidos políticos de vinculación que compensen la nueva estructura económica del mercado mundial se vuelve indispensable para ambas regiones. Sobre todo si partimos de la suposición de la existencia de vínculos históricos y culturales mutuamente beneficiosos sobre todo desde la segunda década del siglo XX.

Existen diferencias en las vías que toman los países para alcanzar el desarrollo¹². En América Latina y el Caribe, el PIB regional casi se divide por el 50% entre los países que optan por políticas aperturistas, frente a otro grupo que se plantea modelos de mercados regulados y protegidos. Aquellos que apuestan principalmente por el libre comercio han generado regímenes internacionales como la Alianza del Pacífico, mientras que otros, que protegen sus mercados, se articulan en formas tradicionales de integración como MERCOSUR y otros, en esta misma línea económica intensifican sus vínculos políticos alrededor de valores e ideologías compartidas por ejemplo, los países del ALBA. Más allá del camino elegido, todos buscan armonizar el crecimiento, la sostenibilidad, la distribución y la inclusión en el contexto de sociedades democráticas, aunque su concepción de las prioridades políticas varíe.

Latinoamérica y el Caribe podrían mantener dos recursos significativos:

- a) es una región con sistemas políticos bastante estables y democracias electorales efectivas;
- b) es una zona de paz y un área libre de armas nucleares y de destrucción masiva. La paz interestatal impera en América Latina aunque todavía existen importantes contenciosos cuyos orígenes

12 Adrián Bonilla, 2013, "Los retos estructurales de América Latina", en: Adrián Bonilla y María S. Ortiz, El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial, FLACSO-AECID-SEGIB, San José.

se remontan a la delimitación de las fronteras en el siglo XIX¹³. Otro elemento común es la búsqueda del desarrollo como objetivo primordial de todas sus sociedades, aunque en este plano la región se caracteriza por la heterogeneidad de sus respuestas frente al fracaso del Consenso de Washington y sus graves consecuencias, en especial el desmantelamiento del Estado de bienestar.

Retos internacionales contemporáneos para América Latina y el Caribe

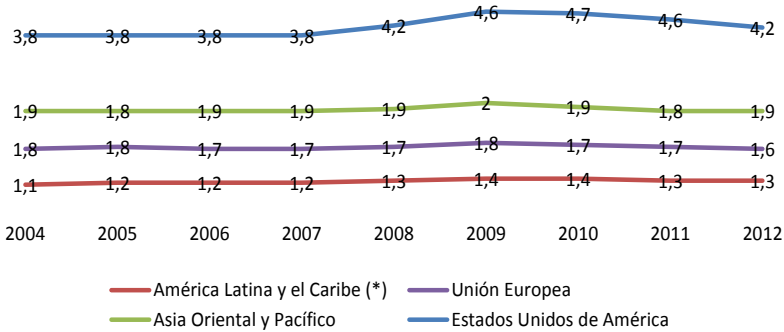
En términos generales el desafío central para la región continúa siendo el Desarrollo, y en esa lógica dos temas son centrales. La reducción de la pobreza y la reducción de la desigualdad e inequidad.

Si bien a lo largo de la última década la región ha hecho avances significativos en reducción de pobreza extrema y pobreza en casi todas sus sociedades, hay un trasfondo que es indispensable significar y es que estos progresos no tienen la garantía ni de ser sustentables en el largo plazo, ni tampoco de que sean estables. En otras palabras, todo lo logrado puede revertirse con facilidad si existiesen condiciones estructurales diferentes en la región, lo que depende en última instancia de externalidades. En cuanto a la inequidad, América latina y el Caribe continúan siendo la región más injusta del mundo. Si bien en la última década todos los países mejoraron levemente sus indicadores de distribución, la brecha social sigue siendo dramática. La inequidad impacta en otras dinámicas políticas, es la base de la erosión de la institucionalidad democrática, y la explicación más frecuente de casi todas las dinámicas de exclusión, y por otra parte la desigualdad social es un factor concurrente, y en muchos casos la variable independiente que da luz sobre muchos de los conflictos sociales también.

Uno de los activos más importantes de América Latina, con ventaja por sobre todas las demás regiones del mundo es la ausencia de conflicto bélico interestatal y de disputas étnicas y religiosas violentas. De la misma manera, con la excepción de Colombia, la amenaza del terrorismo como flagelo global es percibida con alarmas mínimas en la región.

13 Francisco Rojas Aravena: "Seguridad Internacional, espacio y posición en América Latina", en IEEE, Cuadernos de Estrategia, N° 158, p. 19-82. Ver en: http://www.ieee.es/Galeria/fichero/cuadernos/CE_158_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf

GRÁFICO N°5
GASTO MILITAR (% DEL PIB), 2004-2012



Fuente: Elaboración FLACSO, con base en datos de DATABANK Banco Mundial.

El gráfico número 5 da cuenta de que es una de las zonas del mundo con menor inversión militar. Si al peso relativamente bajo del gasto militar en el producto interno bruto, añadimos el hecho de que los montos presupuestarios son menores, el gasto no se compara con otras partes del mundo. Los factores de la pobreza y ausencia de desarrollo humano en la región, siguen siendo preeminentes por el lado de la inequidad en la distribución del excedente social, América Latina y el Caribe son las regiones más desiguales del planeta y en las dificultades para sobrellevar el peso de la asimetría en la economía global.

Por el lado de la seguridad y de las agendas de Defensa, el riesgo para el mantenimiento de la paz y la vida de los ciudadanos y las ciudadanas de América Latina y el Caribe no proviene de la posibilidad de una guerra entre Estados sino de la violencia y, en particular, de los delitos contra la vida y las personas. La región es una de las más violentas del mundo: los homicidios en América Latina y el Caribe constituyen una pandemia, según la definición de la Organización Mundial de la Salud. Los latinoamericanos son víctimas de este “otro tipo de guerra no convencional” y la violencia sigue siendo un problema estructural en la región.

La corrupción impacta en las lógicas de democracia y acceso a servicios y bienes públicos, afecta a los sistemas políticos y la mayoría de los países de la región posee un pobre desempeño en materia de transparencia¹⁴.

¹⁴ http://www.transparency.org/news/story/the_road_to_safety

Los entrelazamientos entre la desigualdad, la violencia y la corrupción generan oportunidades cada vez mayores para el crimen organizado transnacional, al crear en los países de la región espacios sin ley, áreas en donde no existe el monopolio estatal de la violencia.

Nuevo Multilateralismo, Diplomacia de Cumbres y oportunidades para la cooperación¹⁵

Los encuentros periódicos de Jefes de Estado y de Gobierno se han constituido en una expresión usual del multilateralismo contemporáneo. La tecnología contemporánea permite el intercambio directo y ha vuelto más significativo el contacto directo. Las Cumbres y la diplomacia que deviene de ella, son un instrumento expedito, eficiente que, además, elimina intermediaciones y pone la agenda en manos de quienes toman las decisiones en primera instancia.

En la región es posible identificar diversos tipos de Cumbres¹⁶ a lo largo de las últimas tres décadas:

- **Las Cumbres inter regionales:** Cumbre de las Américas, Cumbre Iberoamericana, Cumbres del Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico (APEC), Cumbres Unión Europea – América Latina, Cumbre América del Sur – Países Árabes, Cumbre América del Sur -- África.
- **Las Cumbres Regionales:** Cumbres del Grupo de Río, Cumbre América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), Cumbres de Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).
- **Las Cumbres regionales con agendas específicas:** Cumbres del Proyecto Mesoamérica, Cumbres de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), Cumbres de Petrocaribe, Cumbres de la Alianza del Pacífico.
- **Las Cumbres políticas sub-regionales:** Cumbres de la Unión Suramericana (UNASUR), Cumbres de la Asociación de Estados del Caribe (AEC),

15 Francisco Rojas, “Diplomacia de Cumbres e Integración Regional”, En: Carlos M. Jarque, María Salvadora Ortiz, Carlos Quenan (eds.): América Latina e Integración Regional, SEGIB, 2009.

16 Francisco Rojas, Diplomacia de Cumbres: El difícil camino hacia un multilateralismo cooperativo, proactivo y eficaz. FLACSO/ AECID/ TESEO, Buenos Aires, Argentina, 2011, p. 142.

- **Cumbres de sistemas subregionales de integración comercial:** cumbres del MERCOSUR, Cumbres de la Comunidad Andina, Cumbres del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Cumbres de la Comunidad del Caribe (CARICOM), Cumbres del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).

Dado el nivel de quienes participan en ellas, las Cumbres crean y definen la agenda subregional o levantan temáticas cruciales de la agenda internacional. Los roles que las Cumbres de alto nivel poseen van desde la articulación de consensos y resolución de diferencias mediante el establecimiento de un esfuerzo general para debatir y construir acuerdos. También en ellas se produce una agregación de intereses al crearse bloques o “paquetes de propuestas” tendientes a aglutinar la voluntad política de los principales actores estatales representados en el foro. Las Cumbres contribuyen a la socialización de visiones de futuro y a la construcción de percepciones compartidas de la realidad. Esto posibilita el desarrollo de acciones comunes. El establecimiento de compensaciones y transacciones manifestadas en acuerdos comúnmente aceptados por todos los participantes es otro de los resultados que se manifiestan en las Cumbres. Cabe señalar que respecto a esto, la voluntad política adquiere una importancia fundamental debido a la ausencia de un carácter vinculante de los acuerdos y compromisos establecidos en estas Cumbres, dependerá del compromiso real de los miembros la posibilidad de impulsar un efectivo cumplimiento de ellos.

La Diplomacia de Cumbres ventajas y limitaciones

Las Cumbres han cumplido un importante rol en lo referido al diálogo político, pero con bajos niveles de articulación y coordinación de políticas¹⁷. Uno de los problemas de este instrumento es la capacidad de seguimiento de los acuerdos, por una parte, y la necesidad no siempre materializada de sedimentar el diálogo político en institucionalidad específica. Otra limitación del mecanismo es también la proliferación de encuentros presidenciales, varios de los cuales se superponen o procesan agendas parecidas. A la larga la falta de institucionalidad, obviada por la intensidad del contacto personal y la creencia de que aquello es suficiente, más la súper abundancia de cumbres presidenciales, ha llevado a cierta erosión de este tipo de instrumentos.

¹⁷ Iglesias, Enrique V. “El valor de las Cumbres”. En: Archivos del Presente, año 12, No. 47, 2008.

Las Cumbres permiten un conocimiento directo y personal de los líderes. Ello posibilita percibir el “sentir” sobre los temas que se analizan. Permiten conocer de manera directa los “matices” y poder apreciar con una sintonía fina los intereses y las posiciones que buscan expresarlos. Ello es esencial para la construcción de alternativas de solución.

Toda Cumbre genera expectativas. Muchas de las expectativas se establecen en diferentes niveles. Uno mediático: lo que la prensa espera. Otro, que corresponde a lo que se espera de cada uno de los líderes de los países y sus asesores de la reunión en sí, en el diálogo colectivo y en los encuentros bilaterales. Un tercer nivel de expectativas está referido a otros actores que realizan encuentros, consultas y evaluaciones en torno al proceso de Cumbres; entre ellos están las organizaciones de la sociedad civil, los encuentros empresariales, sindicales y la de los académicos. Todo lo anterior genera esperanzas sobre los más diversos diálogos “cara a cara” que se producen en estos encuentros. El diálogo directo permite de manera más fácil concertar acciones o bien establecer de manera más nítida los puntos de diferencia, distinguir entre los intereses y las posiciones que estos adquieren, lo que puede facilitar o bien obstaculizar los acuerdos. Son las conversaciones sostenidas en estas Cumbres las que orientan el trabajo posterior de los organismos internacionales en donde proseguirá el debate y la concreción de de acuerdos que cambiarán el entorno, sobre todo si dichos acuerdos adoptan formas jurídicas vinculantes.

Un segundo aspecto relacionado está referido a los mecanismos formales o la ausencia de ellos – las reglas del juego – las cuales establecen el contexto y definen las dinámicas que se manifestarán. Esto incide tanto si es un “paquete” que se busca establecer o bien en los acuerdos específicos ligados a proyectos más o menos puntuales. Las prioridades que se logren construir definirán los espacios, la voluntad y el “ánimo” en el proceso. Finalmente, los mecanismos de seguimiento de la ejecución de los acuerdos son esenciales. Sin seguimiento no es posible hacer “exigibles” los compromisos. Sin un monitoreo no se evidencian donde están los obstáculos, ni las oportunidades de profundizar los consensos.

Dimensión Iberoamericana: Transformaciones, cambios y reformas

Las Cumbres están cumpliendo un rol clave en la articulación del sistema internacional global y en las diferentes subregiones y en los diálo-

gos trans- regionales. No obstante, las necesidades detectadas tales como la de intensificar la institucionalidad y el seguimiento de acuerdos, por ejemplo, así como la de identificar el rol global del espacio Iberoamericano y actuar en consecuencia con ello generan demandas de renovación.

Para vigorizar estos procesos y mejorar la efectividad de la Diplomacia de Cumbres se propone la necesidad de deliberar sobre algunas políticas:

Reforzar y reafirmar el compromiso del espacio con el contexto democrático que se manifiesta en la región. Éste establece una base compartida y mejores oportunidades para concertar visiones, construir propuestas y fórmulas y establecer cursos de acción asociativos. La demanda y la búsqueda de acuerdos fundados en un efectivo multilateralismo cooperativo facilitarán la convergencia de acciones sobre las agendas de relación de América Latina y el Caribe y de la región con otras y el sistema global.

La revisión de los temas prioritarios de las agendas en las que están involucrados los países de la región muestra altas similitudes. Ello demanda una convergencia y concertación como clave del éxito para abordar de manera positivas los temas prioritarios en las negociaciones intra regionales y con los principales actores del sistema internacional. Algunas ideas:

Mejorar calendarización de las diferentes Cumbres: Los constantes viajes de los mandatarios y mandatarias a distintas Cumbres en la práctica cada dos meses, complejiza su calendario de trabajo y genera críticas en los sistemas políticos domésticos. En el caso concreto del espacio Iberoamericano, la calendarización supone también buscar alternabilidad regional e interlocución con otros regímenes internacionales multilaterales.

Interconexión de agendas: La superposición de las agendas entre las diversas Cumbres presidenciales genera duplicación y evidencian una falta de coordinación importante. El espacio Iberoamericano puede presentarse como un escenario para discutir específicamente cómo se pueden articular agendas de otras cumbres y de otros sistemas de integración política regional en América Latina, el Caribe y Europa.

Desarrollo de temas sustantivos y originales: Las agendas pueden profundizar en los grandes debates del sistema internacional y en los problemas globales, y su impacto en los países del Espacio Iberoamericano. En con-

creto estas Cumbres pueden ser una oportunidad para construir una presencia global a partir de temas compartidos en lo político, económico y visiones concretas sobre conflictos o procesos políticos de otras regiones.

Mayor involucramiento de otros actores en el establecimiento de las agendas: Es necesario explorar las posibilidades de las Cumbres para conectar a los gobiernos con organizaciones internacionales de la sociedad civil y con otros regímenes gubernamentales internacionales de fuera de él.

La renovación sistema Iberoamericano: Posibilidades específicas de construcción de políticas

La exposición de datos y sistematización de situaciones anterior conduce a la necesidad de deliberar sobre el Consejo de Organismos Iberoamericanos, la Secretaría General Iberoamericana, sobre su modernización internacional y su planificación estratégica. También sobre la construcción de una identidad iberoamericana así como la necesidad de difundir una imagen de la comunidad iberoamericana.

Consejo de Organismos Iberoamericanos (COIB)

En el contexto iberoamericano se han desarrollado 4 instituciones autónomas con un relacionamiento institucional que puede fortalecerse y que invita a pensar en la necesidad de empoderar a la SEGIB para su coordinación. A saber, la Organización de Estados Iberoamericanos OEI, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS, la organización iberoamericana de la juventud (OIJ), y la Conferencia de Ministros de Justicia de los países Iberoamericanos (COMJIB).

Con el fin de avanzar y superar los déficits de relacionamiento en septiembre del año 2010, a propuesta de la SEGIB, se constituyó el Consejo de Organismos Iberoamericanos (COIB). El objetivo fundamental fue establecer mecanismos de coordinación, diálogo y propuesta entre estos organismos y la SEGIB como órgano superior iberoamericano.

- Cada uno de los organismos tiene un contenido, un foco y una misión específicos.
- Cada uno de ellos tiene reconocimiento y legitimidad política y técnica en su área de acción.

- A lo largo del tiempo los organismos han diversificado sus fuentes de financiamiento, aunque la sustentabilidad no es estable.
- Los organismos iberoamericanos poseen grandes diferencias entre ellos. Diferencias legales, de tamaño, amplitud del mandato, momento de creación e historia.
- Todos los organismos existen en forma previa a la SEGIB, tres de ellos incluso son anteriores a las Cumbres Iberoamericanas.
- Los organismos tienen un marco institucional que les permite desarrollar su acción de manera autónoma, y no necesariamente coordinada, a la SEGIB.

Sobre la COIB específicamente no ha habido una resolución por parte de las conferencias iberoamericanas de jefes de estado y de gobierno. A partir del Informe Lagos y de la Propuesta de Renovación del Sistema se destacó de forma significativa la necesidad de fortalecer la articulación y coordinación de los organismos en este ente que los agrupa.

Dado que no posee un estatuto jurídico que asegure la coordinación, articulación y cooperación entre ellos, se sugirió que en la Cumbre de Panamá, 2013, hubiese una decisión expresa de los Jefes de Estado y de Gobierno. Esto no ocurrió.

Lo anterior significa que en el contexto de la renovación general en la Cumbre Iberoamericana del Año 2014 en Veracruz, se debería adoptar una decisión política que le dé fundamento jurídico y político al accionar de este ente de coordinación, articulación y sinergia para adoptar decisiones que permitan implementar programas conjuntos sobre la base de una planificación estratégica global, en una perspectiva amplia del conjunto de estas entidades.

El desarrollo formal de la COIB debería ser la base para la institucionalización de un Sistema Iberoamericano. Este sistema debe posibilitar la tarea de construir y desarrollar las principales áreas que posibiliten integrar en acciones comunes y convergentes el objetivo de constituir y ampliar las oportunidades de una comunidad Iberoamericana.

La COIB en tanto organismo de articulación, coordinación, sinergia posibilita consensos sobre áreas prioritarias un plan de trabajo, debe gene-

rar capacidades para comunicar y transparentar las acciones del sistema iberoamericano. Pero la COIB no representa “una fusión” de los organismos, si su instancia institucional de trabajo, del sistema interamericano en su conjunto.

La SEGIB, en concordancia con los otros cuatro organismos, podría presentar a la próxima Cumbre 2014, sugerencias de recomendaciones político legales racionalizando recursos y contribuyendo a una mayor sinergia, complementación y colaboración recíproca en las temáticas especializadas.

Las propuestas legales y políticas no necesariamente deben suponer la modificación de acuerdos y convenios internacionales, éstos son su marco de referencia su horizonte y límite de acción. Por el contrario, la o las resoluciones deben apuntar a fortalecer el accionar conjunto por mandato de los Jefes de Estado y Gobierno, generando un mandato vinculante. Sobre el cual deben rendir cuentas.

Esta entidad, la COIB, con un marco reglamentario claro que otorgue la conducción a la SEGIB podría ser propuesta como la entidad rectora que posibilite ejecutar los planes de acción IB así como en las cinco áreas prioritarias definidas en Panamá (espacios IB del conocimiento, de la cultura, de la cohesión social, de la economía y la innovación, así como otros espacios en los que se tiene ventajas comparativas).

Las dinámicas de coordinación del Espacio Iberoamericano

A partir del Informe Lagos, luego de la Cumbre en Panamá, se estableció un mandato específico sobre la renovación de la Conferencia Iberoamericana. Esto se produjo en forma concomitante con el proceso de renovación de la Secretaría General. Con este antecedente pueden identificarse algunas actividades indispensables alrededor de la necesidad visualizada en este documento de empoderar al núcleo de decisiones del espacio

- La iniciativa política y estratégica del espacio, en lo atinente a los temas, propósitos y objetivos generales del sistema, puede generarse como propuesta desde el centro que mejor comprende las actividades y contiene la información de sus miembros: la SEGIB.
- La definición de las prioridades del espacio Iberoamericano fueron establecidas por los gobiernos en Panamá. Éste es el espacio del cono-

cimiento, de la cultura, de la cohesión social, de la economía y la innovación. De allí que una primera tarea será identificar qué líneas de trabajo específicas, estrategias, políticas, objetivos y metas se quieren en cada uno de los temas. Esto requeriría, probablemente, un ejercicio de planificación estratégica por parte de la SEGIB.

- La dinámica política y económica del Espacio Iberoamericano implica la producción de definiciones prácticas sobre marcos jurídicos y políticos que fomenten la sinergia y acción compartida. Parece necesario explorar la posibilidad de implementar un ejercicio de codificación y actualización de los distintos instrumentos.

Todo lo anterior es posible junto con la necesidad de construir simultáneamente un marco organizacional, sobre la base del existente, que tienda a homologar funciones entre las distintas entidades del sistema y definir roles concretos en este nuevo esquema sobre todo a nivel del personal de dirección. Así también una acción regional que fomente la cooperación en términos del tipo de infraestructura usada y la reducción de los costos.

Es de interés del conjunto de actores del Espacio Iberoamericano tener mecanismos de circulación de información y transparencia que consoliden a sus instituciones. La SEGIB podría encargarse de promover la base material así como las políticas que permitan una amplia transparencia del sistema iberoamericano: desde la Secretaría misma así como de las distintas entidades del sistema iberoamericano.

La SEGIB puede producir un proceso simultáneo de centralización de actividades del sistema y descentralización de acciones en el marco geográfico iberoamericano y ambas acciones teniendo como referente una proyección más amplia y global. La inserción del IB en el sistema internacional debe ser un referente en el nuevo contexto global.

Modernización institucional del Espacio Iberoamericano

Luego de casi un cuarto de siglo de funcionamiento las Cumbres Iberoamericanas; a 12 años del Informe Cardoso y a 8 años del establecimiento de la Secretaría General (SEGIB) los Jefes de Estado y de Gobierno resolvieron cambios esenciales en el marco de funcionamiento de las Cumbres Iberoamericanas y del mecanismo institucional de su Secretaría. La base para ello fue la reflexión sobre el futuro de las Cumbres

Iberoamericanas, luego las decisiones de la Cumbre de Panamá a y la elección y designación de la más alta autoridad de la SEGIB, su Secretaria General. Algunas ideas sobre la naturaleza de ese fortalecimiento:

- La modernización institucional demanda una mayor coherencia y sinergia interna entre los distintos departamentos de la SEGIB.
- Como en toda entidad que posee una creciente institucionalización hace falta una política específica para procesar superposiciones y traslapes que abonan disensos burocráticos por el posicionamiento en temas y cursos de acción con las otras instituciones del Espacio. Si se produjera este fenómeno, la SEGIB debería tener facultades dirimentes.
- Se requiere un alineamiento en torno a las prioridades definidas por los Estados miembros y que están siendo sistematizadas por la Secretaria General Iberoamericana. Ese alineamiento conlleva la decisión de reorganización burocrática institucional.
- El alineamiento también conlleva el establecer y fortalecer un discurso y un relato institucional en torno a las nuevas prioridades y el marco de acción conjunta que debe realizarse en el sistema iberoamericano. Ello a partir de la propia SEGIB y de la planificación estratégica que ella debe impulsar.
- Los ajustes que demanda el proceso de renovación requieren una política de personal acorde con las necesidades profesionales de la estructura organizativa. Así como sobre presupuesto operativo asignada a cada una de las tareas.

La modernización institucional, el alineamiento y las políticas de personal y de presupuesto tienen como objetivo satisfacer las demandas de renovación y re priorización fijadas por la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno y el establecimiento de políticas de participación y transparencia efectivas.

La Secretaría General deberá sistematizar las prioridades y los nuevos focos señalados por las y los mandatarios en la construcción, desarrollo y proyección de la comunidad iberoamericana. Lo anterior significa ubicar el proceso de transformaciones, ajustes y profesionalización con una

mirada amplia hacia lo que significa lo iberoamericano. Así como una mirada específica en el desarrollo de la cooperación temática.

Lo anterior podría implicar la necesidad de una recalificación del personal. Ajustes y re priorización del presupuesto operativo así como la búsqueda de contribuciones específicas para el cumplimiento de las metas diseñadas y priorizadas que serán aprobadas en la Cumbre de Veracruz.

En este contexto se deberán establecer los espacios de acción de los distintos actores en el desarrollo del accionar del iberoamericano. El rol de lo eminentemente estatal, el rol y el espacio de las empresas y entidades financieras, el rol y espacio de las organizaciones de la sociedad civil. El marco de participación de estos tres actores en el proceso así como el liderazgo que debe ejercer la SEGIB en el desarrollo de lo iberoamericano.

Lo público y lo privado la transparencia y la rendición de cuentas en el profesionalismo, en la acción y la modernización institucional posibilitarán una convergencia y una consonancia en el accionar amplio y focalizado de lo iberoamericano.

Planificación estratégica conjunta

Una política necesaria de la COIB, que a su vez interpela una de las prioridades del accionar de la SEGIB es la planificación estratégica conjunta.

Sobre la base de la misión de cada entidad, cada una de ellas debe definir sus prioridades y capacidades de ejecución para el ámbito específico de su acción en el cumplimiento de las tareas emanadas del proceso de renovación originado en Cádiz decidido en Panamá y que tendrá una primera evaluación e impulso en Veracruz.

- Se requiere pensar en establecer un plan de negocios compartido. En este se deberán entrelazar los programas específicos en torno a los temas prioritarios. Lo anterior conlleva a la necesidad de entrelazar y ejecutar acciones en un marco de programas conjuntos. Ello posibilita evitar la duplicación, disminuir la superposición y promueve una mayor y efectiva participación de todos los organismos del sistema. El plan de negocios que surja de la planificación estratégica proporcionará una oportunidad para la locación de los recursos humanos, financieros, y otros sobre la base de compromisos específicos.

Trabajar en una planificación conjunta permitirá avanzar en la compactación del sistema iberoamericano. Permitirá avanzar hacia una mayor complementación entre las distintas entidades. También lograr una mejor coordinación, sinergia, e implementación del plan de acción para el conjunto del sistema y para cada una de las entidades.

Si bien en las conclusiones generales de la Presidencia de la reunión de cancilleres que examinó el informe Lagos, tendió a destacar con fuerza la necesidad de “integración” tal recomendación se percibe como poco viable. No es posible fusionar ni es posible integrar el conjunto de entidades iberoamericanas en una sola organización. Los impedimentos y la necesidad de transformaciones legales, de cambios estatutarios de cada una de ellas, tenderían a paralizar el accionar de todas y cada una empantanaría la acción de coordinación y de liderazgo de la SEGIB probablemente más allá del mandato de la Secretaria General recién electa.

Cabe destacar que las transformaciones legales dado el carácter de entidades internacionales requieren ratificaciones parlamentarias en cada uno de los países miembros. Este proceso se ha demostrado que es complejo, dificultoso y que no está asegurado el que se alcance la ratificación solicitada.

En este sentido, es preferible pensar en cómo decisiones de carácter político y de orientación técnica pueden establecer lineamientos vinculantes para una mayor coordinación, sinergia y acción conjunta de las distintas entidades del sistema. La decisión y el timing político deberán ser reforzados por el apoyo político a las decisiones que se quieren impulsar y al rol central de la planificación y acción compartida de las entidades de la COIB. El reconocimiento de las dificultades legales como limitación debe conllevar a un incremento de la voluntad política y del uso oportuno del tiempo político para producir resoluciones sobre una renovación efectiva.

Construcción de identidad iberoamericana

En realidad éste es un tema central. Convencionalmente la idea de identidad ha sido interpretada como la de una comunidad que comparte, por razones históricas, una cultura común. Políticamente el concepto puede ser limitado para describir el momento actual del espacio iberoamericano, es útil, pero no completo. Los sentidos se erigen social e histórica-

mente. América Latina y el Caribe. Uno de los objetivos fundamentales desde su creación en el año 1991, del sistema de cumbres iberoamericanas ha sido el buscar, construir y desarrollar y consolidar una identidad iberoamericana. Esta tarea también se la proponen otras entidades y bloques de carácter político y económico en el mundo. También algunos de carácter ideológico. La construcción de una identidad común es parte de los objetivos de la Unión Europea, de la CELAC, de UNASUR, así como también del ALBA. Porque en cada uno de estos bloques existe la conciencia que es a partir de la identidad compartida que se construye una comunidad. Ahora bien ¿a qué tipo de identidad nos estamos refiriendo? Básicamente al entorno de pensamiento estratégico. La identidad común en un colectivo de países tan heterogéneo se refiere a la capacidad que estos tienen de encontrar agendas compartidas que les permitan verse a sí mismos como comunidad.

- El espacio Iberoamericano es una comunidad amplia que incluye, sin subsumirlas, comunidades nacionales diversas en lo regional y también en político, lo cultural e histórico.
- El desarrollo y construcción de una identidad para formar una comunidad, adiciona y no fracciona. Recoge la pluralidad, identifica agendas comunes, y a partir de ella promueve consensos.

En el contexto del desarrollo de lo iberoamericano es esencial resaltar el valor del español y el portugués como base esencial de la identidad y la comunidad iberoamericana. Esta cultura se funda ahora, en términos políticos, en valores compartidos esenciales que son los de la democracia, los derechos humanos, el respeto al derecho internacional, la democratización del orden internacional y sus organizaciones, y la paz.

Lo que puede proyectar lo iberoamericano es la oferta de una comunidad de derechos en torno a valores esenciales y ello demanda una capacidad de comunicación y de difusión permanente bajo las más diversas formas e instrumentos, tradicionales y no tradicionales, y en donde los electrónicos deberían ocupar un lugar especial por su masividad.

Construir y difundir una imagen política de comunidad iberoamericana

Una necesidad importante en el ámbito iberoamericano es la producción de sentidos, imágenes y recursos de comunicación. Es preciso establecer una comunicación efectiva del marco cultural (político, económico, social) de lo iberoamericano.

- Hay que empezar la construcción de una imagen compartida de aquello que es lo iberoamericano.
- A pesar de ser uno de más de treinta integrantes, se precisa una iniciativa en este sentido de carácter más preciso por parte de España, que se visualiza históricamente como el centro estratégico del Espacio, al menos por el momento.
- Las acciones desarrolladas por las distintas entidades iberoamericanas requieren concentrarse y cohesionarse para neutralizar cierta imagen de dispersión de sus esfuerzos.

Es necesario establecer y unificar una “marca” iberoamericana. Lo anterior conlleva la necesidad de construir una voz iberoamericana. La primacía en ella la debe tener la SEGIB. Para alcanzar el objetivo anterior es fundamental diseñar y desarrollar una comunicación conjunta coherente y concordante del sistema iberoamericano, coordinado y liderado desde la SEGIB.

Lo anterior no significa eliminar o disminuir la capacidad de comunicación específica de las entidades que conforman el sistema. Por lo contrario estas deben ser incentivadas y reafirmadas en el contexto del sistema iberoamericano.

Una comunicación efectiva requiere de inclusión y participación. Y por lo tanto en el diseño no se debe confundir lo técnico con el objetivo de carácter político de establecer la marca iberoamericana. La dimensión técnica posibilita nuevos marcos de transparencia con participación incluyente, pero esta dimensión debe superar los particularismos y proveer insumos al sistema iberoamericano.

La identidad se reforzará y tendrá viabilidad en la medida que tienda el conjunto de las comunicaciones que dan cuenta del accionar del sistema

a converger en la mara iberoamericana. La información de las distintas acciones de cada una de las partes del sistema apuntará a este objetivo global de lo iberoamericano.

Ello se lograra sobre la base de una mejor institucionalización de la COIB y de las capacidades de este ente en cuanto a propuestas para el desarrollo de una voz unificada, compartida, y de una rendición de cuentas de cada entidad en lo iberoamericano.

Un sistema iberoamericano con rol político global

El sistema y el espacio de acción de las entidades iberoamericanas desde la COIB y desde cada ente tienen la capacidad legal y política de establecer la formulación de lineamientos y el diseño de horizontes estratégicos compartidos. Ello es un paso necesario y simultáneo a las decisiones organizativas para afianzar la comunidad iberoamericana. La SEGIB como el ente de dirección política de la COIB puede orientar su acción reforzando el rol político global del espacio iberoamericano. Ello supondría las siguientes acciones:

- Trazar lineamientos globales y sectoriales, orientar y visualizar metas para el conjunto iberoamericano.
- Alinear las acciones y construir el discurso estratégico de lo iberoamericano.
- Formular la política para guiar el accionar de las distintas entidades.
- Proponer un plan estratégico para la proyección para global.

Reafirmar el rol político global en la constitución de lo iberoamericano es esencial. Si lo iberoamericano, se desdibuja y se comprime, otras entidades llenaran ese espacio. Sin que necesariamente se produzca un avance positivo de la actividad latinoamericana o de la actividad peninsular. La acción política global apunta a áreas específicas de presencia no necesariamente a un rol político per se. Este último tiende a definirlo de manera evidente, por ejemplo, la comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC); sino que el accionar político global debe materializarse en aspectos tales como algunos puntos de incidencia en la agenda global. Estos van más allá de las áreas particulares definidas como prioritarias.

Algunos escenarios de la renovación

La sistematización de datos anterior, así como las reflexiones de este trabajo, permiten la sustentación de algunos escenarios posibles en el contexto de la renovación y el futuro de las Cumbres Iberoamericanas y su institucionalidad sobre os cuales pueden establecerse políticas específicas para la consecución de los intereses del régimen iberoamericano:

Con los elementos planteados, es posible imaginar 3 ó 4 escenarios en los cuales podría producirse la renovación de las cumbres y de sus aparatos institucionales. Un primero pudiéramos definirlo como una fantasía deseada (*wishful thinking*) de cambio global radical e integración plena de todos los organismos IB. En el otro extremo, en un segundo escenario, pudiésemos destacar la continuidad de inercia y estancamiento con cambios formales y una coordinación cosmética. Entre ambos es posible visualizar dos escenarios intermedios; uno con una renovación en desarrollo alrededor de cambios fundamentales y una coordinación profunda, y otro que expresaría algunos cambios esenciales y cierta coordinación mínima. En último escenario el peso de la inercia continúa condicionando el proceso, en cambio en el primero el sentido del cambio adquiere fuerza. Los dos escenarios extremos son simplemente recursos analíticos, en la práctica tienen poca viabilidad. En cambio los dos escenarios intermedios posibilitarían una mayor flexibilidad con distintos timings para alcanzar los objetivos de modernizar, renovación y profesionalización.

En el escenario de una fantasía deseada: cambio global radical e integración plena de los organismos IB es difícil porque no se advierte el soporte político del conjunto para ser desarrollado. El desarrollo tradicional de los eventos en el espacio iberoamericano evidencia importantes obstáculos y dificultades legales para su transformación, un proceso largo de transición que en definitiva llevaría a una fatiga política y de liderazgo. Es un escenario poco realista y su instrumentación no lograría los consensos necesarios en un sistema en el cual la regla del consenso es básica. Ante la posibilidad de cambio en los ámbitos multilaterales la conducta de los estados nacionales siempre es cautelosa.

El segundo escenario, el de la inercia y cambios cosméticos, puede producirse si la opción de los estados y de los organismos es “no hacer nada”, esto es poco probable porque la demanda de renovación de los jefes de

Estado y Gobierno expresada desde hace varios años y concretada en mandatos concretos para a Cumbre de Panamá, luego del informe Lagos, es imperativa. De producirse, generaría una gran debilidad política y un aumento en las tensiones en la cumbre y en los marcos institucionales. Pondría en riesgo la existencia misma del Espacio. La institucionalidad alcanzada se erosionaría produciéndose una fatiga orgánica quedando también atrapada en un marasmo de proyectos inconclusos e iniciativas con alta debilidad política. También producirían una fatiga política y una fatiga en el liderazgo institucional sin alcanzar resultados mínimos en la demanda de renovación.

Los dos escenarios más realistas corresponden a un continuo entre el desarrollo de cambios esenciales con una coordinación mínima en el cual se expresa todavía mucha inercia en un escenario en el cual se producen cambios hacia otro escenario en el cual se generan cambios fundamentales y una coordinación profunda. En uno y en otro se reconocen las limitaciones legales y se busca superarlas por medio de decisiones políticas en el primer caso, tenues en el segundo buscando producir cambios catalíticos.

En estos dos escenarios intermedios se produciría flexibilidad política e institucional para superar los obstáculos derivados de la inercia y las restricciones legales, sobre la base de la generación de capacidad política en los organismos del espacio para incorporar, por medio de la renovación, mayores facultades profesionales y de incidencia y de un relevamiento político mayor de la instancia de la cumbre como tal como entidad política superior con un foco y tendencias determinadas como las señaladas en la Cumbre de Panamá. En otras palabras la producción de políticas que empoderen a sus organismos, particularmente a la SEGIB. En ambos escenarios se requiere un fortalecimiento institucional para crear información, reportar e informar de manera más eficiente. En ambos casos indispensable una mayor participación asociada de las distintas entidades y agencias que conforman el sistema iberoamericano y fortalecer el rol de coordinación de la SEGIB. Puede haber velocidades distintas para establecer nuevos marcos administrativos. Pero parecería inevitable para que esto se produzca que se efectúen los cambios necesarios orgánicos y de arquitectura institucional.

Particularmente, a lo interno del Espacio Iberoamericano, desde la coordinación del sistema, se deben establecer pautas claras para toda la institucionalidad del Espacio, y no sólo para la SEGIB, para evitar superposiciones. En forma simultánea parece indispensable asumir en términos estratégicos, a lo externo, coordinar políticas y acciones con otras entidades latinoamericanas, europeas y peninsulares. Especial atención se debe otorgar, por ejemplo, a las cumbres ministeriales que tienden a replicarse en los distintos foros que agrupan a los países que conforman lo iberoamericano, lo latinoamericano, lo hemisférico, lo suramericano y otros.

La Cumbre de Veracruz en México será una instancia apropiada para recoger los consensos en torno a recomendaciones específicas que definirán en gran medida donde estará el eje de gravitación de estos dos escenarios que poseen viabilidad, pueden alcanzar un soporte político significativo, e impulsar el liderazgo y la energía necesaria para su implementación.

BIBLIOGRAFÍA

- Adrián Bonilla, “Las estrategias de inserción internacional en el espacio iberoamericano en”: Adrián Bonilla e Isabel Álvarez eds. De Cádiz a Panamá: La Renovación en el Espacio Iberoamericano, 2014, FLACSO-AECID, San José
- Adrián Bonilla e Isabel Álvarez, eds. Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica, FLACSO-AECID, San José 2013.
- Adrián Bonilla, “Los retos estructurales de América Latina”, en: Adrián Bonilla y María S. Ortiz, El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial, FLACSO-AECID-SEGIB, San José 2013
- Beck, Ulrich (2008), La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida, Buenos Aires, Paidós, pp. 334.
- Barcena, Alicia (2011) “Un Estado para la Igualdad”, En Rojas Francisco, (coord.)
- Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo. San José, Costa Rica: SEGIB y AECID, p. 276.
- SEGIB. (1992). Declaración de Madrid, recurso en línea: <http://segib.org/cumbres/files/1992/01/DECLARACION-MADRID.pdf>
- SEGIB. (1993). Declaración de Salvador de Bahía, recurso en línea: <http://segib.org/documentos/esp/DECLARACION-SALVADOR-BAHIA.pdf>
- SEGIB. (1995). Declaración de Bariloche, recurso en línea: http://segib.org/documentos/esp/DECLARACION_BARILOCHE.pdf
- Iglesias, Enrique (2008). “El valor de las Cumbres”, Archivos del Presente, año 12, No. 47.
- Iglesias, Enrique (2008). “Conclusiones”, Alcántara, Manuel y Ortiz, María Salvadora (eds), Relaciones entre América Latina y Europa: Balance y perspectivas. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, España.

- Mladinic, Carlos (2012) “Una nueva oportunidad para América Latina”, en Francisco Rojas Aravena (editor): América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto militar complejo, Ed. TESEO/ CIDOB/ FLACSO/ aecid, p. 89-125.
- Palacio, Vicente (director y editor) Aybar, Triana (Coordinadora) (2013). Cumbres Iberoamericanas: una mirada atrás, un nuevo rumbo, Fundación Alternativas/FUNGLODE, Madrid.
- Peña, Félix (2008). “Una visión Latinoamericana sobre la relación estratégica entre la Unión Europea y América Latina”, Alcántara, Manuel y Ortiz, María Salvadora (eds) Relaciones entre América Latina y Europa: Balance y perspectivas. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, España.
- Rojas, Francisco (2013), Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe, Análisis, Nueva Sociedad, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/Global%20Shift%20-%20Francisco%20Rojas%20Aravena.pdf>.
- Rojas, Francisco: “Seguridad Internacional, espacio y posición en América Latina”, en IEEE, Cuadernos de Estrategia, N ° 158,p. 19-82. disponible en: http://www.ieee.es/Galeria/fichero/cuadernos/CE_158_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf
- Rojas, Francisco (2009), “Diplomacia de Cumbres e Integración Regional”, Jarque, Carlos; Salvadora, María, y Quenan, Carlos (eds.) América Latina e Integración Regional, SEGIB.
- Rojas, Francisco (2011), Diplomacia de Cumbres: El difícil camino hacia un multilateralismo cooperativo, proactivo y eficaz. FLACSO/ AECID/ TESEO, Buenos Aires, Argentina, p. 142.
- Rojas, Francisco Diplomacia de Cumbres: Las Cumbres Iberoamericanas y Los retos de la Diplomacia de Cumbres.

ANEXO 1

Recuento de las Cumbres Iberoamericanas¹⁸

El proceso de Cumbres Iberoamericanas efectuará su reunión número XXIV en la ciudad de Veracruz, México. A lo largo de estos años, se ha constituido una pirámide que articula el proceso, pero que a la vez lo complejiza. En la cúspide se encuentra la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, es la Cumbre Iberoamericana propiamente dicha. Estos encuentros cumbres se reúnen 23 Jefes de Estado y Gobierno. En un segundo escalón se encuentran las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores de los 21 Estados participantes en el mecanismo. En el caso de España y Portugal, se encuentran diferenciadas las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno, por lo que participan ambos en las reuniones. Un tercer nivel lo constituyen los Coordinadores Nacionales del proceso, así como los encargados o responsables de cooperación nacionales. Como parte de un abanico complejo de vinculaciones se deben destacar las reuniones sectoriales iberoamericanas, establecidas por reuniones de ministros sectoriales de las más diversas áreas. Finalmente, se pueden señalar 18 ámbitos en los cuales se desarrollan proyectos específicos de cooperación. Lo anterior genera una densa red de vinculación, aunque cabe destacar que los lazos entre los programas de cooperación con los análisis y decisiones de los niveles superiores de la pirámide poseen escasa vinculación. Una Secretaría Pro Tempore se encarga de organizar las reuniones anuales de la Cumbre. La SEGIB posee como misión la coordinación general del proceso y es la secretaria técnica de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno.

La I Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (1991) se realizó en Guadalajara, México. Es en este momento que nace el concepto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, basada en las afinidades históricas y culturales de dichos pueblos, en la riqueza de sus orígenes y de su expresión plural. También en el compromiso común con el derecho internacional, la soberanía, la no intervención y al derecho de cada pueblo a construir libremente en paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones. En la declaración de Guadalajara se plasma el compromiso de todos los firmantes de resolver las controversias

¹⁸ *Cumbres Iberoamericanas: una mirada atrás, un nuevo rumbo*. Vicente Palacio (director y editor) Triana Aybar (Coordinadora) Fundación Alternativas / FUNGLODE, Madrid, 2013.

internacionales por medios pacíficos y la consolidación de la democracia y el fortalecimiento de los mecanismos para garantizar el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La II Cumbre Iberoamericana (1992) que se realizó en Madrid ratificó este compromiso fundacional. El fuerte compromiso político y la reafirmación de valores compartidos como la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales constituirán los pilares de la naciente comunidad iberoamericana, que verá reafirmada esta concertación política con la puesta en marcha de los primeros programas y acciones de cooperación, “considerada como la piedra angular de nuestro diálogo al servicio de la unidad y el desarrollo”¹⁹. Así mismo se aprobaron varios programas de cooperación en materia educativa, formativa y científica.

La III Cumbre Iberoamericana (1993) que se reunió en Salvador de Bahía, Brasil, reafirmó el “pleno compromiso de los países latinoamericanos con la democracia representativa, el respeto, la defensa y la promoción de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales.”²⁰ En este marco, los mandatarios centraron sus discusiones en el tema del desarrollo, con especial énfasis en el desarrollo social, incitando a su vez a la comunidad internacional a adherirse al debate. En la Cumbre también se establecen los temas que puedan formar parte de una futura agenda de desarrollo: comercio, finanzas y tecnología, deuda externa, cooperación para el desarrollo sostenible, promoción del desarrollo social y las cuestiones de población y corrientes migratorias.

En la IV Cumbre, celebrada en Cartagena de Indias en el año 1994, los miembros decidieron prestar una especial atención a los temas económicos y su relación con el desarrollo con equidad, así como a evaluar el impacto que sobre éste último tienen la reactivación del comercio internacional, la integración regional y la tendencia hacia la globalización de la economía mundial. Acordaron también promover políticas acordes con los compromisos de la Ronda de Uruguay, la atención hacia los más necesitados en el marco de los cambios estructurales en las economías nacionales y la formación desde la infancia. Además en esta cumbre se realizaron los primeros esfuerzos de mejorar el funcionamiento interno de la Conferencia.

19 Cumbres Iberoamericanas. *Declaración de Madrid*. 1992.

20 Cumbres Iberoamericanas. *Declaración de Salvador de Bahía*. 1993.

Durante la V Cumbre de Bariloche celebrada, en Argentina en 1995, se firma el Convenio mediante el cual se establecen los mecanismos y principios para una cooperación singularizada por su horizontalidad, pluralismo y corresponsabilidad. La Declaración de Bariloche establece asimismo a la educación como el principal elemento para afrontar retos compartidos como “la promoción y la consolidación de un desarrollo económico y social sostenido y sostenible, la profundización y ampliación de los procesos de integración en un marco de regionalismo abierto, y su inserción en un mundo en profunda transformación a causa, especialmente, de la revolución científica, tecnológica y productiva”²¹.

En la VI Cumbre celebrada en Santiago y Viña del Mar (1996), los mandatarios iberoamericanos aprovecharon el encuentro para confirmar una vez más, su adhesión a los principios y objetivos adoptados en las Cumbres precedentes, y abordaron el tema del desarrollo político, como continuación a los debates anteriores en torno al desarrollo económico y social, sostenido y sostenible. En este sentido, se analizaron las claves de una cooperación política iberoamericana, que impulse un desarrollo político que genere, a su vez, sociedades más participativas, democráticas y transparentes y se estudiaron las dimensiones internacionales.

En la VII Conferencia realizada en Isla Margarita (1997) los mandatarios iberoamericanos ratificaron el compromiso asumido en la Declaración de Viña del Mar de promover la revalorización de la política en la vida diaria de sus pueblos, estimulando su participación política y social. Todo ello partiendo del convencimiento de que la democracia es una forma de vida a la que los valores éticos dan consistencia y perdurabilidad. Recordaron que los programas y estrategias nacionales de formación ciudadana deben fortalecer y promover la tolerancia; el pluralismo; el derecho a la libre expresión y al debate público; el respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos; la aplicación de las reglas de la convivencia civilizada establecidas por la ley; la validez del diálogo en la solución de los conflictos; así como la transparencia y la responsabilidad de la gestión pública. Para delinear un camino a seguir en ese sentido, se acordó atender aspectos tales como la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos; la justicia social y su administración; la ética y la administración pública; los partidos políticos y la transparencia en los procesos electorales y el derecho a la información.

²¹ Cumbres Iberoamericanas. *Declaración de Bariloche*. 1995.

socioeconómicas y políticas de la gobernabilidad en democracia. Asimismo, los Jefes de Estado y de Gobierno adquirieron el compromiso de fortalecer las Instituciones y la cultura democrática, de mejorar la calidad de la política, de modernizar la gestión pública y apoyar los procesos de descentralización, de crear las condiciones necesarias para aumentar la equidad social, y de consolidar las bases socioeconómicas que hacen posible una democracia integral. Finalmente, se revisaron los programas y proyectos de cooperación ya existentes y se debatieron otros temas de interés, como los derechos humanos, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos, el terrorismo, el desarme, y el apoyo a la renegociación de la deuda externa.

La VIII Cumbre (1998), celebrada en Oporto, Portugal tuvo por tema central las cuestiones relacionadas con la globalización y la integración regional iberoamericana. Los mandatarios reiteraron que la actuación de los gobiernos iberoamericanos debe tener como objetivos la búsqueda de la justicia social, la elevación de los niveles de bienestar de las sociedades, la promoción de las políticas de apoyo a los sectores más vulnerables y el refuerzo de la cooperación internacional. Con la intención de impulsar la cooperación Iberoamericana existente y hacerla más ágil y eficaz, se decidió crear la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), cuya estructura y funcionamiento se propondría a los Responsables de Cooperación y Coordinadores Iberoamericanos para su consideración en la IX Cumbre.

En IX Cumbre realizada en La Habana, Cuba, (1999) los Jefes de Estado y de Gobierno, debatieron en torno al tema de Iberoamérica y la situación financiera internacional en una economía globalizada. Los mandatarios iberoamericanos, tras reiterar su enérgico rechazo a la aplicación unilateral y extraterritorial de leyes o medidas nacionales que infrinjan el Derecho Internacional e intenten imponerse en terceros países a sus propias leyes y ordenamientos, insistieron con especial énfasis en su exhortación al gobierno de Estados Unidos para que ponga fin a la aplicación de la Ley Helms-Burton. Debatieron medidas y estrategias de fortalecimiento para el sistema financiero internacional, que consiguieran un funcionamiento estable de la economía mundial, incluyendo especialmente las necesidades de los países en desarrollo. En el terreno de la cooperación, los mandatarios aprobaron formalmente la constitución de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), con sede en Madrid, España.

En la X Cumbre de Ciudad de Panamá, Panamá (2000) los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron la importancia fundamental de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho en las sociedades iberoamericanas. Entre las acciones a impulsar se destacaron, entre otras, aquellas destinadas a: evitar el ingreso prematuro en el mercado laboral, atender las consecuencias físicas y psicológicas derivadas de la inclusión en conflictos armados y evitar la promoción y diseminación de una cultura de la violencia. Encomendaron a la SECIB que, teniendo presente los resultados alcanzados en la X Cumbre y en la II Conferencia de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia, elabore una Agenda Iberoamericana para la Niñez y la Adolescencia, que refleje las prioridades identificadas y la posición común de las naciones iberoamericanas.

En Lima, Perú tuvo lugar la XI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2001). El diálogo político en el seno de la Cumbre Iberoamericana ha permitido identificar las divergencias, potenciar las convergencias y, a partir de ellas, determinar qué es lo que somos y lo que juntos podemos hacer. Los 21 países de habla hispana y portuguesa miembros de la Conferencia Iberoamericana expresaron la responsabilidad que comparten para consolidar y proyectar la fuerza de la Comunidad Iberoamericana de Naciones en el nuevo contexto internacional. Profundizar en ese proceso fue el fin principal de la Cumbre de Perú y de todas sus actividades asociadas, que se realizaron bajo el lema “Unidos para construir el mañana”.

La XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (2002) reunida en República Dominicana analizó una propuesta española que tomó por sorpresa a la prácticamente totalidad de los asistentes. A menos de tres años de creada la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, propuso, crear la SEGIB, la Secretaría General Iberoamericana.²² Este hecho reafirmó las perspectivas críticas sobre el hegemonismo español sobre el proceso de las cumbres. Esta política de “unilateralismo y secretismo” como la ha denominado Celestino Del Arenal, aumentó las desconfianzas entre los actores más relevantes de este proceso. Para viabilizar la reflexión y la toma de decisiones tendiente a crear la SEGIB, se encargó al

²² Francisco Rojas, *Diplomacia de Cumbres: Las Cumbres Iberoamericanas y Los retos de la Diplomacia de Cumbres*.

Presidente Fernando Henrique Cardoso, quien estaba por dejar el cargo, la elaboración de un documento que permitiera responder a los nuevos desafíos.

La XIII Cumbre Iberoamericana (2003) se celebró en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Junto con el debate sobre la desigualdad social, uno de los principales logros de la Cumbre, consecuencia directa del trabajo de la llamada Comisión Cardoso, fue la aprobación de la propuesta de crear una Secretaría General. La cumbre ratificó varios principios de la Carta de la ONU, clara referencia a la cuestión de Irak y también al debate sobre la reforma de la ONU y del Consejo de Seguridad, que lleva implícita la discusión sobre el futuro del multilateralismo. La Cumbre fue importante en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Además se mencionó la creación de un Fondo Mundial contra el Hambre, se discutió la condonación de deuda externa, se instó a los organismos internacionales a crear mecanismos financieros para fortalecer la gobernabilidad democrática, se puso de manifiesto la importancia de las nuevas tecnologías para el desarrollo y se reconoció la importancia de las “remesas” de los emigrantes para el desarrollo de sus países de origen.

En Costa Rica, (2004) en la XIV Cumbre Iberoamericana, se aprobaron los Estatutos de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que se creó mediante el Convenio de Santacruz de la Sierra, que ya había sido firmado por los 21 países. En lo fundamental, el Convenio crea la Secretaría Iberoamericana y establece sus objetivos. El personal superior está constituido por un Secretario General iberoamericano, un Secretario Adjunto y un Secretario de Cooperación Iberoamericana. Estos duraran en funciones cuatro años, pudiendo ser reelegidos por un periodo; deberán ser nacionales, de países diferentes y desarrollaran sus funciones con plena independencia. Contarán con los privilegios e inmunidades propias del cargo.

La XV Cumbre se realizó en Salamanca (2005), en el marco del trigésimo aniversario de la proclamación de Juan Carlos I como Rey de España. Este fue el punto de partida de la Secretaría General Iberoamericana, un nuevo instrumento del sistema iberoamericano que sirve, para dar seguimiento a los programas acordados en las Cumbres. Tiene su sede en Madrid y su titular es el uruguayo Enrique Iglesias, propuesto unánimemente por los 22 países de la Cumbre. Con respecto al programa

de la conferencia, los Jefes de Estado y de Gobierno trataron la situación general de la región y analizaron, con especial atención la emigración y las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Además en la agenda de la XV Cumbre se contemplaron los siguientes temas: Canje de Deuda por Educación, Foro Empresarial Iberoamericano, Foro Cívico sobre Financiación y Desarrollo Lucha contra la Pobreza, Carta Cultural Iberoamericana, Agenda y Doctrina Iberoamericanas de Desarrollo.

En la ciudad de Montevideo, Uruguay, se llevó a cabo la XVI Cumbre Iberoamericana (2006). Los trabajos de los mandatarios estuvieron enfocados en lo referente a las migraciones y desarrollo, asunto sobre el cual firmaron un importante compromiso que establece principios fundamentales para el tratamiento integral de las migraciones internacionales entre uno y otro lado de la Comunidad Iberoamericana. También se procedió a la adopción de la Carta Cultural Iberoamericana, y se analizó el tema de la inserción internacional cada vez mayor de la Conferencia, que permitió la participación en forma conjunta en diversos ámbitos multilaterales, y tener por primera vez presencia en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta XVI Cumbre tuvo especial significado para la Secretaría General Iberoamericana, que cumple su primer año de gestión.

La XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2007) se llevó a cabo en Santiago, Chile. En la Declaración de Santiago, se reitera el objetivo común de progresar hacia niveles crecientes de inclusión, justicia, protección, asistencia social y solidaridad, con especial énfasis en la creación de trabajo decente y de calidad, el respeto a los derechos humanos, la promoción de la igualdad de género, la superación de la pobreza, el acceso universal a educación, salud, vivienda y seguridad social. En el Programa de Acción de la cumbre se destaca: Desarrollar una estrategia iberoamericana que permita alcanzar un pacto por el acceso y la calidad de la educación que promueva la inclusión y la cohesión social; designar el 2008 como el “Año de la No Discriminación”; cumplir antes del 2015 las metas de desarrollo del Milenio; fomentar la colaboración entre el sector público y privado y la sociedad civil en la aplicación de políticas públicas; enfrentar las asimetrías e injusticias en las relaciones económicas y comerciales con miras a favorecer el aumento del comercio internacional.

En la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2008) realizada en El Salvador, los mandatarios asumieron el compromiso de tomar medidas que sirvan para proteger el empleo y la inversión, impulsar políticas sociales que ayuden a los sectores más vulnerables y lograr mayor liquidez frente a la crisis financiera. Además se aprobó el “Consenso de San Salvador sobre las modalidades de participación en la Conferencia Iberoamericana”, que permite la participación, como invitados de Observadores Asociados (Estados) y Observadores Consultivos (Organismos Internacionales). Cabe mencionar que la temática central de la Cumbre fue desplazada por la discusión en relación a la crisis económica mundial; en ese sentido los presidentes hicieron énfasis en que solo la estabilidad financiera de los países hará posible la ejecución de las políticas de juventud. Sobre el tema de juventud los mandatarios coincidieron en la necesidad de presentar propuestas de prevención del delito, así como el fortalecimiento de políticas educativas y culturales que aseguren el acceso a una educación de calidad y una mayor participación activa de los jóvenes.

En la ciudad portuguesa de Estoril, se celebró la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2009). Esta Cumbre estuvo marcada por la discusión en torno a las elecciones a realizarse en Honduras después del golpe de Estado. Los mandatarios emitieron un comunicado en el que se exige la restitución del presidente Zelaya “para el retorno a la normalidad constitucional”, se condenan “las graves violaciones de los derechos y libertades fundamentales del pueblo hondureño” y se toma nota, sin valoración alguna, de las elecciones del 29 de noviembre. En la declaración de Estoril se establecen acuerdos como: La decisión de “promover” la creación de un nuevo programa, de innovación tecnológica y aplicada, cuya definición estará a cargo de un grupo de trabajo de responsables gubernamentales de cada país, coordinado por la SEGIB; dar prioridad a la innovación en el marco de las estrategias nacionales mediante políticas públicas de mediano y largo plazo; fortalecer las instituciones nacionales de innovación y promover la cooperación solidaria entre los gobiernos iberoamericanos; fortalecimiento con nuevos recursos de la Cooperación Sur-Sur.

La XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2010) se realizó en la ciudad argentina de Mar del Plata. La Declaración de Mar

del Plata incluye como propuesta sobresaliente la adopción del programa “Metas Educativas del 2021” con las cuales los países asientan su compromiso para hacer de la educación el instrumento privilegiado de inclusión social; en este sentido los países se comprometieron a erradicar el analfabetismo en 2015 en ese espacio iberoamericano y establecieron un plan educativo hasta 2021 con una inversión de más de 100.000 millones de dólares. Los mandatarios aprobaron una cláusula histórica “de compromiso con la promoción, defensa y protección del Estado de Derecho, del orden democrático, de la soberanía de los pueblos, de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, además se establece que cuando el gobierno constitucional de un Estado miembro considere que existe una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático, podrá notificar la situación a la Secretaría, de forma que estados miembros puedan decidir la adopción de acciones de cooperación y el pronunciamiento de la para la defensa y preservación de su institucionalidad democrática.

La XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2011) se celebró en Asunción, Paraguay, al cumplirse 20 años de la constitución de la Conferencia. Un aspecto importante fue que, pese a que el tema central de la reunión era la transformación del Estado y la búsqueda del desarrollo, la crisis en Estados Unidos y Europa pasó a ocupar un papel central en los debates. En la “Declaración de Asunción”, se desarrollan una serie de pautas para mejorar la calidad democrática de los países miembros, desde el impulso tecnológico hasta la aplicación de estándares para la transparencia de la gestión pública y el incentivo para el desarrollo a través de políticas fiscales, de protección social y de igualdad. Cabe destacar el absentismo de 11 de los y las Jefes de Estado ya que este fue mayor que en cualquier otra Cumbre Iberoamericana e incita a la reflexión en torno al espacio que deben ocupar las Cumbres Iberoamericanas.

La XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2012) se celebró en Cádiz, España. La Declaración de la cumbre, giró en torno a los siguientes ejes fundamentales: El desarrollo económico al servicio de los ciudadanos; el desarrollo de infraestructuras en transporte, telecomunicaciones, energía y el uso sostenible del agua; la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas para incrementar la productividad y la competitividad, además del estímulo a los procesos de innovación; el fortalecimiento de las instituciones; la educación y el impulso al espacio

cultural iberoamericano y a la “creación de trabajo decente”. Así mismo en la cumbre se planteó la necesidad de sentar las bases para una redefinición del papel de esta conferencia y la reestructuración de la Secretaría General, para ello se creó una comisión encabezada por el ex Presidente chileno Ricardo Lagos e integrada por la Ministra mexicana de Exteriores, Patricia Espinosa, y el Secretario General Iberoamericano, Enrique Iglesias.

La XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2013) se llevó a cabo en la Ciudad de Panamá, Panamá. El principal cometido de la Cumbre era consolidar el proceso de renovación iniciado en Cádiz. Desde este punto de vista, la XXIII Cumbre Iberoamericana de Panamá representó una continuación exitosa del proceso de renovación y reforma que se inició hace un año en la Cumbre de Cádiz. Partiendo de los planteamientos hechos en el informe Lagos encargado al ex presidente chileno en la Cumbre de Cádiz, los jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos aprobaron en Panamá una “Resolución sobre Renovación de la Conferencia Iberoamericana”, que recoge varias medidas de reforma de las Cumbres, como su carácter bienal, la previsión de un mayor espacio para las reuniones informales entre jefes de Estado y de Gobierno, la reunión anual de los cancilleres para hacer el seguimiento de los acuerdos que alcancen los presidentes y el reforzamiento de los aspectos culturales y de cooperación.

ANEXO 2

| CUMBRES IBEROAMERICANAS | | | |
|--------------------------------|------------------------------------|---|-------------------------------|
| FECHA | LUGAR | TEMA/LEMA | N° DE PUNTOS ACORDADOS |
| Julio 1991 | Guadalajara, México | Lema: "Construcción de un foro de encuentro para avanzar en un proceso político, económico y cultural común" | 24 |
| Julio 1992 | Madrid, España | Lema: "Creación de nuevos instrumentos operativos que permitan la cultura de cooperación" | 24 |
| Julio 1993 | Salvador de Bahía, Brasil | Lema: "Un programa para el desarrollo con énfasis en el desarrollo social" | 73 |
| Junio 1994 | Cartagena de Indias, Colombia | Lema "Comercio e integración como elementos del desarrollo iberoamericano" | 27 |
| Octubre 1995 | San Carlos de Bariloche, Argentina | Lema: "La educación como factor esencial del desarrollo económico y social" | 41 |
| Nov. 1996 | Santiago y Viña del Mar (Chile) | Tema: Desarrollo político, como continuación a los debates anteriores en tomo al desarrollo económico y social, sostenido y sostenible. | 96 |
| Nov. 1997 | Isla Margarita, Venezuela | Tema: La revalorización de la política en la vida diaria de sus pueblos, estimulando su participación política y social. | 98 |
| Octubre 1998 | Oporto, Portugal | Tema: Las cuestiones relacionadas con la globalización y la integración regional iberoamericana. | 22 |
| Nov. 1999 | La Habana, Cuba | Tema: Iberoamérica y la situación financiera internacional en una economía globalizada. | 30 |
| Nov. 2000 | Panamá, Panamá | Tema: "Unidos por la Niñez y la Adolescencia, Base de la Justicia y la Equidad en el Nuevo Milenio" | 36 |
| Nov. 2001 | Lima, Perú | Lema "Unidos para construir el mañana" | 63 |
| Nov. 2002 | Bávaro, Rep. Dominicana | Lema "Turismo, Medio Ambiente y el impacto de ambos sectores en la Producción" | 56 |
| Nov. 2003 | Santa Cruz de la Siena, Bolivia | Lema: "La inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana" | 54 |
| Nov. 2004 | San José, Costa Rica | Lema: "Educar para Progresar" | 37 |
| Octubre 2005 | Salamanca (España) | Temas: La emigración y las relaciones entre América Latina y la Unión Europea | 47 |
| Nov. 2006 | Montevideo (Uruguay) | Tema: "Migraciones y Desarrollo" | 80 |
| Noviembre 2007 | Santiago, Chile | Lema: "Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica" | 77 |
| Octubre 2008 | San Salvador, El Salvador | Lema: "Juventud y Desarrollo" | 111 |
| Nov. Dic. 2009 | Estoril, Portugal | Lema: "Innovación y Conocimiento" | 112 |
| Diciembre 2010 | Mar del Plata, Argentina | Lema: "Educación para la Inclusión Social" - | 118 |
| Octubre 2011 | Asunción, Paraguay | Lema: "Transformación del Estado y desarrollo" | 72 |
| Noviembre 2012 | Cádiz, España | Lema: "Una relación renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz" | 134 |
| Octubre 2013 | Ciudad de Panamá, Panamá | Lema: "El papel político, económico, social y cultural de la Comunidad Iberoamericana en el nuevo contexto mundial" | 33 |

ANEXO 3

Comentarios sobre la política Española hacia lo Iberoamericano

La situación actual del régimen Iberoamericano parece requerir de España precisiones nuevas en su política hacia lo IB en general y en su vinculación con el sistema iberoamericano.

Algunas necesidades percibidas son:

- Un marco específico institucional y político contemporáneo para la región
- Construcción de una visión global de largo plazo para el Espacio Iberoamericano
- Discernir y clasificar con precisión entre coyunturas particulares, bilaterales con el rol de lo iberoamericano como tendencia macro y transregional.
- Enfatizar la aproximación multilateral frente a la selectividad bilateral
- Moderar la preeminencia de la bilateralidad en ausencia de lo IB pues debilita la relación en su conjunto, tanto la bilateral con la regional y global.
- Ausencia de seguimiento a la inversión económica española, la que se ha reducido con el tiempo en el contexto iberoamericano, no obstante los réditos de esta inversión son muy altos.

Es esencial que España pueda definir con claridad su rol, pertenencia, capacidad de incidencia y proyección en la comunidad iberoamericana. Lo anterior conlleva a una mayor coordinación en el sistema político español sobre su rol en el contexto iberoamericano. Solo sobre esa base será posible que el desarrollo de proyectos, iniciativas y acciones, puedan converger de manera positiva para los países peninsulares como los latinoamericanos. Ello conlleva una coordinación mayor en la sede central de la SEGIB así como un proceso con comitente de efectiva descentralización.

También parecería requerirse un proceso de planificación que permita encausar iniciativas convergentes en las distintas entidades y organismos iberoamericanos bajo la coordinación de la SEGIB. Lo iberoamericano en su accionar concreto debe expresarse en el conjunto del ámbito geo-

gráfico y evitar la “españolización” por la centralidad de acciones solo en su sede. La descentralización de acciones con un foco en lo iberoamericano amplía las oportunidades de relacionamiento y cooperación bilateral, y su vinculación regional e inter regional.

A diferencia de hace treinta años, hoy América Latina posee entidades de coordinación política, económica, de cooperación militar, y otras. España sin lo iberoamericano dejaría de lado un espacio esencial en el mundo para fortalecer su política exterior y presencia en Europa y en el mundo, no hay ningún otro clúster de oportunidades parecido para Madrid, de allí la importancia de fijar una visión y ubicar de forma prioritaria los recursos humanos y materiales para alcanzar las metas propuestas.

A PROPÓSITO DE IBEROAMÉRICA

Manuel Alcántara Sáez ²³

Una reflexión sobre lo iberoamericano comporta abordar algo que por su naturaleza es complejo y heterogéneo y que tiene cierta dificultad en su definición por entrecruzarse aspectos de carácter histórico-cultural y político. Además, tiene un significado diferente en función de la perspectiva nacional desde que se mire. Como se señala más adelante, cuando se mira desde España lo iberoamericano se parte de supuestos históricos, culturales, económicos, de movilidad humana y de política exterior que configuran una visión distinta que la que se puede tener desde otro país integrante de esa comunidad. En el terreno siempre difícil de la equiparación de prioridades, se puede decir que lo iberoamericano constituye una prioridad palmaria para España en los aspectos recién señalados, entre otros, sin que ello sea evidente que suceda con la misma en los restantes países.

En el presente texto propongo una visión desde una perspectiva triple que, no obstante, tenga la capacidad suficiente de generar miradas transversales e interrelacionadas. Se trata de un ejercicio que tiene el propósito de ayudar a complementar el análisis y a tomar conciencia de la retroalimentación sistémica de aquello que abordan estas perspectivas. Esto es así por cuanto que la realidad social y política es sistémica y sus componentes actúan en la complejidad con la lógica de los sistemas, además algo que tiene una naturaleza cultural se ve afectado de lleno por cuestiones intersubjetivas. Lo iberoamericano hace alusión a una dimensión vital-cultural, a una faceta fundamental de política exterior y a un entramado institucional.

Este breve documento desarrolla argumentos de acuerdo con este triple lineamiento. Se pretenden ilustrar estos aspectos desde una perspectiva ensayística con una clara opción por la opinión personal sin seguir la

23 Director Proyecto FLACSO España, Profesor Universidad de Salamanca.

habitual académica que usa citas bibliográficas u otras fuentes como apoyatura en la evidencia empírica de lo que se señala.

1. La comunidad iberoamericana

Lo iberoamericano en su dimensión vital-cultural constituye un espacio heterogéneo que se articula fundamentalmente a través del mundo de la lengua y que presenta notables diferencias cuando se compara con la francofonía –un área cultural de magnitud relevante donde, sin embargo, el francés rige en términos oficiales como el idioma extensivo de un pequeño grupo de países dominado por Francia- o con el mundo anglosajón –un área cultural también muy extensa conformada por un número mayor de países al anterior que tienen al inglés como lengua extensiva oficial a los que se suman otros en los que *de facto* el inglés es una lengua vehicular habitual de primer nivel en sus elites o como ocurre con los países nórdicos europeos²⁴. Contrariamente, la realidad iberoamericana está dominada por dos lenguas próximas, pero lo suficientemente diferenciadas como para abrir una brecha entre sus comunidades de parlantes, que son habladas en mayor número de usuarios en dos países (Brasil y México) que no son los ibéricos (Portugal y España) donde originariamente surgieron dichas lenguas. Además, y para el caso de España, el español o castellano es co-oficial con otras tres lenguas, una de las cuales, el catalán, es también lengua oficial de Andorra, país miembro de la denominada Comunidad Iberoamericana.

Toda lengua tiene un carácter que es decisivo a la hora de dar una impronta a aquellas comunidades que la hablan en su proceso de entender y dar sentido a la vida. Una lengua común ampliamente extendida facilita la comunicación y todo lo que de ella se deriva como son los intercambios que van desde la movilidad de las personas a los intercambios de aquellos productos en los que el idioma es un soporte fundamental como son lo que tienen que ver con la enseñanza, los contenidos escritos y audiovisuales y los documentos mercantiles y contractuales, así como los procesos de dirimir sus controversias.

El hecho de que la vida política y social de toda comunidad sea un proceso diacrónico hace que el tiempo genere secuencias que se van

²⁴ Me resulta evidente la necesidad de hacer como ejercicio intelectual comparado un estudio de estas realidades que gozan de cierta solera como son la de la *Commonwealth* y la de la *Francophonie* con la de la Comunidad Iberoamericana. Se trata de un análisis que estimo que no se ha realizado.

sedimentando según las cuales se conforman identidades en las que los trasvases de grupos humanos suman experiencias y afectos. Los movimientos migratorios de diferente naturaleza y dirección han contribuido a generar un sentido de identidad meta nacional; pero también constantes traslados individuales periódicos por motivos de trabajo, estudio o turismo han ayudado a intensificar el sentimiento de proximidad. Esto es especialmente destacable cuando las personas en procesos migratorios heterogéneos se desplazan de uno a otro país dentro del espacio iberoamericano.

Este escenario posibilita poder referirse a un tipo de comunidad de los pueblos que, para no usar un término con características institucionales, lo transcribo en minúscula. Se trata de una colectividad que tiene connotaciones familiares, donde el ADN compartido es sustituido por las letras de un alfabeto determinado (el portugués y el español) conjugadas según los criterios de un lenguaje concreto. Mi propia experiencia viajera a lo largo de casi cuarenta años me enseña la forma en que este lenguaje compartido es salvoconducto para traspasar fronteras y es vehículo facilitador de relaciones afectivas e intelectuales por doquier. Los códigos lingüísticos adquieren un carácter universalizador de un territorio en el que uno se mueve posiblemente con igual o mayor vigor del que pudiera tener un patriarca en el seno de una familia extensa.

Este carácter obvio que constituye el sentir comunitario se expande a ámbitos conexos derivados de la propia matriz histórico cultural como son los que configuran las relaciones entre las personas, sea en el ámbito familiar, en las redes de amigos, o en el mundo de la educación, ámbitos todos ellos claramente marcados por componentes afectivos. Pero también existen escenarios definidos por el interés económico como sucede en el mundo de los negocios que tanto se ha activado en las tres últimas décadas. Ambos conjuntos de interrelaciones se proyectan de manera necesaria en escenarios más formales como son los definidos por el Derecho en sus diferentes vertientes (de la familia, fiscal, mercantil) donde se requiere armonizar legislación y procedimientos al calor de venir de un tronco común como es el Derecho Romano.

Es por ello que la comunidad iberoamericana es una realidad factual. Su carácter es policéntrico, su identidad se superpone a otras locales o nacionales sin condicionarlas, no demanda lealtad especial alguna dada

su naturaleza pasiva. No hay que definirla, ni enunciarla porque está ahí, es evidente por sí misma.

2. La política exterior española e Iberoamérica

Para ningún otro país de los que constituyen el denominado mundo iberoamericano, Iberoamérica tiene tanta trascendencia como para España. Junto con la Unión Europea y el Norte de África constituye el triángulo central de su política exterior. España tiene un lugar en el mundo porque tiene una dimensión iberoamericana y su peso en la Unión Europea es también consecuencia de esta dimensión. Lo es porque siente un respaldo pasivo de un grupo de países que, con independencia de que coyunturalmente puedan tener intereses divergentes e incluso opuestos a los españoles, son percibidos por los restantes países europeos como un contingente con vínculos exclusivos.

Siendo determinantes los elementos abordados en el punto anterior, los países iberoamericanos suponen un socio primordial a la hora de concertar políticas de calado muy diferente en el escenario internacional; además de que la suma de los votos de todos los países puede decidir procesos electivos de distinta índole. Complementariamente representan un nicho importante en el ámbito del comercio, las inversiones y los flujos migratorios, sin dejar de lado los intercambios universitarios de estudiantes y profesores, considerándolos todos ellos como factores de ida y vuelta. También la experiencia española en la cooperación al desarrollo puede ayudar en la puesta en marcha de esquemas de cooperación sur-sur entre los propios países latinoamericanos. De hecho existe una conectividad y una capilaridad institucional entre España y América latina fruto de numerosas acciones comunes llevadas a cabo en el último cuarto de siglo que, a su vez, dieron continuidad a un pasado ininterrumpido de relaciones establecidas desde principios del siglo XX entre estados plenamente soberanos. Esta situación se mantiene por encima de los avatares políticos favoreciendo una interlocución, diálogo y confianza que España no tiene con otras zonas.

Esta relevancia conlleva un problema para España y es que su manejo no debe suponer una propuesta de liderazgo. En términos de población, España es el cuarto país detrás de Brasil, México y Colombia y en términos de PIB ha sido ya superada por Brasil lo cual conduce a un escenario donde los intereses españoles deben concitar esos extremos.

Este escenario es un factor inestimable de “poder blando” para España que debe saber integrar a lo iberoamericano en distintas instancias que van desde el Instituto Cervantes hasta premios y distinciones que inicialmente pudieran ser estrictamente españolas hasta conferirles un carácter iberoamericano.

También debe tenerse en cuenta que para los países latinoamericanos Europa es una realidad culturalmente más próxima que la de África, Asia y Oceanía. En ese sentido, España juega indudablemente un papel de acercamiento. No se trata de reivindicar ningún papel de puente como tantas veces se ha repetido por el que la península ibérica fuera un camino de paso obligado para llegar a Europa, sino de considerar la potenciación en la representación de los intereses latinoamericanos en Europa.

3. El entramado institucional iberoamericano.

La segunda mitad de la década de 1970 y la siguiente supuso el inicio del proceso denominado de transiciones a la democracia por el que un buen número de países de América Latina y de la península ibérica abandonaron los regímenes autoritarios. Esto supuso que desde el poder político los gobernantes legítimamente electos pudieran mantener un nivel de interlocución diferente al precedente con la posibilidad de establecer pactos y políticas de aproximación más legitimadas en la voluntad popular y en la opinión pública. Paralelamente, y para el caso de España, la proximidad de la fecha de 1992, con su inevitable reclamo a la hora de “hacer algo” conmemorativo, hacía inevitable una renovación, acorde con los nuevos tiempos, de las relaciones históricas para con los países hispanoamericanos, de acuerdo con la acepción más al uso de la época precedente.

Por otra parte, el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, junto con el despegue de la economía española hacían del país uno con una mayor capacidad de interlocución que anteriormente. Todo ello cristalizó, bajo el primer gobierno socialista, en la puesta en marcha de la primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Puebla (México) en 1991.

La literatura académica registrada sobre este proceso es numerosa y da cuenta perfectamente de los distintos avatares, problemas, éxitos y fracasos de un proceso que tres lustros más tarde impulsó una forma

original de institucionalización mediante la creación de la Secretaría General Iberoamericana que se estableció en Madrid y cuyos gastos vinieron a ser mayoritariamente cubiertos por el presupuesto español. Sobre este nuevo escenario también hay una relativamente abundante bibliografía.

Si en 1991 el panorama de encuentros y de reuniones al más alto nivel en el panorama latinoamericano era paupérrimo. Un cuarto de siglo más tarde es todo lo contrario. Cuando se iniciaba la década de 1990 apenas si existía la OEA como el gran foro de encuentro con las connotaciones críticas que comportaba y sin ser un escenario exclusivo para el encuentro de los Presidentes de las repúblicas. Atrás se habían visto (casi) fracasar proyectos de (semi) integración regional como había sido el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericana, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, y el Sistema Económico Latinoamericano. La Cumbre Iberoamericana, por consiguiente, llenaba un cierto vacío así como satisfacía las nuevas expectativas del momento de las jóvenes democracias.

La paulatina aparición de procesos de concertación subregional y la propia dinámica política y económica en apenas diez años cambiaron notablemente el tablero de juego. De MERCOSUR a UNASUR pasando por la Alianza del Pacífico y la CELAC, los países latinoamericanos establecieron un entramado de instituciones de diferente naturaleza que, no obstante, sirvieron para llenar copiosamente las agendas presidenciales. Una conjunción de diferentes elementos que van desde el legado de “la década pérdida”, pasando por los efectos de la implementación de políticas neoliberales mal diseñadas y peor implementadas, hasta aspectos estrictamente políticos que tenían que ver con diseños institucionales defectuosos y con la aparición de nuevos liderazgos dibujó este panorama de perfiles muy novedosos a finales de siglo que siguió alumbrando los primeros años del nuevo. La incidencia de estos elementos tuvo una intensidad diferente en cada uno de los países, pero contribuyó a complicar enormemente el panorama. En el seno de ese estado de cosas, la respuesta iberoamericana impulsando una Secretaría permanente fue acertada para anclar al proyecto en unas aguas que empezaban a ser turbulentas.

Un cuarto de siglo es un lapso suficiente para evaluar una andadura institucional en dos etapas plenamente diferenciadas que supone una

opción que debe responder a las demandas o, cuando menos, realidad de la comunidad descrita en el apartado anterior. Si la política, por mucho que se reivindique la existencia de políticas de Estado, no deja de estar supeditada al Gobierno de turno y a sus intereses a corto plazo, la sociedad requiere de acciones estables, previsibles y a largo plazo. En el ámbito iberoamericano ello es también así con la complejidad de la veintena de actores nacionales que se mueve cada uno de ellos con dinámicas distintas e imprevisibles acuciados por problemas y demandas sociales diferentes.

Institucionalmente hablando, lo iberoamericano se articula a través de tres instancias muy diferentes: la Secretaría General, las Cumbres y los mecanismos de concertación o de cooperación de políticas y acciones transversales.

Desde hace una década, la Secretaría General es el mecanismo estable que, por definición, debe velar por mantener viva la agenda iberoamericana así como por el correcto engranaje de las dos instancias que se señalan a continuación. Mientras que su liderazgo depende de la voluntad y del consenso entre los países iberoamericanos, su faceta administrativa requiere de una dotación de una partida presupuestaria suficiente y de un personal seleccionado por criterios rigurosos de competencia y mérito. De acuerdo con el apartado anterior y en la medida en que se trata de un elemento diferenciador de la política exterior española este presupuesto debe seguir siendo cubierto principalmente por España sin que se deje de seguir manteniendo cierto nivel de compromiso presupuestario de los restantes países en función de su nivel de renta.

Las Cumbres Iberoamericanas son un espacio de concertación y de alumbramiento del diseño de acciones a llevarse a cabo en el futuro. Son también una ocasión única para el encuentro privado de los Jefes de Estado contribuyendo a configurar un ámbito para el establecimiento de relaciones personales que cree niveles aceptables de confianza. Sin embargo, el hecho de que su convocatoria pase a ser bienal y dado los calendarios electorales de los distintos países supone que se perderá la estabilidad registrada hasta ahora en los encuentros. Es posible que la foto que registre a los asistentes tenga un alto índice de variabilidad entre cumbre y cumbre con lo que el objetivo de establecer una oportunidad para el desarrollo de una “comunidad presidencial” se diluya. Las Cumbres no

deben ser un instrumento de sanción de decisiones vinculantes como se da en el Consejo Europeo. Por último, las Cumbres deben estar reforzadas en su desarrollo por un esfuerzo explicativo mayor tanto en los medios de comunicación, como en organismos de pensamiento y universidades, así como en los sectores interesados de la sociedad civil.

Los mecanismos de concertación o de cooperación de políticas y acciones transversales son aquellas instancias tanto de naturaleza oficial como de la sociedad civil mediante los que se coordina una gama de actuaciones enormemente diversa. Las mismas van desde la Justicia, al Espacio de Educación Superior pasando por numerosas asociaciones de carácter profesional y cultural –como festivales, premios, torneos deportivos, etc-, sin dejar de lado instituciones que llevan a gala su carácter iberoamericano como institutos universitarios o programas académicos. Su carácter es autónomo habiéndose originado en algunas ocasiones desde abajo y en otras nace a impulso de una decisión política desde arriba. El apoyo oficial a estas instancias debería ser un objetivo insoslayable yendo incluso más lejos de los temas que formalmente se incorporan a la agenda.

4. Recapitulación

Como se señalaba en las palabras introductorias, el carácter sistémico del fenómeno iberoamericano según lo aquí señalado supone que cualquier consideración sobre el mismo tenga que tener en cuenta la forma en que interactúan elementos de la política –sus actores y las instituciones existentes- con otros de la sociedad civil en los que se cabida a sus demandas. La Secretaría General, organismo que cuenta con una andadura de una década y un notable prestigio en gran medida alcanzado gracias al liderazgo de la misma, puede presionar a los actores y a las propias instituciones del ámbito nacional en pro de políticas de corte netamente iberoamericano y puede asimismo ayudar al diseño y a la profusión de entidades iberoamericanas de base. Los diferentes Estados, por su parte, y siendo conscientes de que su ritmo e intensidad pueden ser muy distintos, deben interiorizar en sus políticas la dimensión iberoamericana que puede tener una expresión transversal.

Como se ha señalado, la identidad iberoamericana, aunque su realidad sea evidente por si misma, debe construirse ya que no hay comunidad sin identidad. Para ello debe articularse un relato con un contenido muy

preciso y en el que aspectos simbólicos relevantes jueguen un papel muy destacado. El relato debe articular el quehacer de elites influyentes y estar presente en círculos sociales diferentes pero cuyo cariz sea estratégico. En cuanto al eje más sólido, fuera de toda discrepancia de carácter ideológico o de interés económico, es el de la lengua. Pero siempre habrá que tener en cuenta el hecho de que existe una doble cara hispano-portuguesa que puede representar un escollo de mayor o menor calado.

La articulación de lo iberoamericano en torno a la lengua supone dar prioridad a todas aquellas acciones en que la misma sea vehículo sustantivo como la educación, la comunicación, el arte escrito y audio visual, la industria del entretenimiento. En el esfuerzo por desarrollar este eje debe incorporarse a profesionales de la lengua y de la comunicación cuya presencia ha sido limitada hasta el presente. La solidez de todo ello es el cimiento para consolidar otras políticas que afecten diferentes intereses que van desde las relaciones internacionales, hasta la seguridad pasando por toda la gama de políticas de carácter económico, sin dejar de lado aquéllas que ponen énfasis en la cohesión social necesario eje articulador de toda comunidad.

BALANCE DEL PAPEL ESTRATÉGICO DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

*Carlos Luján*²⁵

En el presente documento se analizará el balance, el papel estratégico de la comunidad iberoamericana, sin tomar ninguna posición. El análisis de este tema estratégico partirá de tres tipos de pensamiento: puede tener un pensamiento estratégico, un pensamiento táctico; o no tener. Eso es parte de lo que se debería preguntar a este respecto. Por ejemplo, está el mundo FIFA y con el fútbol donde el constructivismo sería seguramente la mejor forma de analizarlo porque se presentan a los estados-naciones con sus selecciones, pero también a los clubes que forman parte de la sociedad civil. La televisión de la liga inglesa tiene un valor de 7 mil millones de dólares, más dinero que lo que sale televisar un mundial. Y estoy hablando de una sola, aunque sea la principal liga.

Entonces, vinculado a lo iberoamericano cae la interrogante, pensando hacia el futuro, se puede imaginar al Real Madrid jugando la Copa Libertadores, tema complicado porque es la Copa Libertadores de América ¿De qué fueron liberados? De Madrid, lo cual armaría polémica. En vez de tener una copa de confederaciones, se podría tener una Copa de Regiones. Claro que se puede imaginar el excelente ofensivo de Neymar, con Messi y Suárez, al igual que Ronaldo e Iniesta, tiemblan los alemanes. En este punto es importante ampliar el análisis, ya que el mundo del fútbol, mueve estados, mueve mucha plata, mueve muchas cosas y a veces conduce a regímenes mucho más fuertes de los que construimos nosotros.

Realizando el supuesto de una encuesta a las élites, informadas, políticas, económicas iberoamericanas, procurando una lista de espacios de pertenencia, seguramente aquí aparecería el MERCOSUR, la OEA, quizás el ALBA, la Península ibérica, la Unión Europea. Muy probablemente lo iberoamericano como un espacio, comunidad, lo que sea fuera, no apareciera. Parte del asunto es saber ¿por qué no es un espacio central?

²⁵ Director de la Unidad de Análisis Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Uruguay.

o ¿Por qué no es un espacio a ser considerado relevante? Lo que lleva a ver varias cosas y que se pueden problematizar: la complementariedad de todos estos espacios. En América los espacios que se utilizan son los de UNASUR, la CELAC, el MERCOSUR o la OEA.

MERCOSUR no funciona, en UNASUR hay un consejo, la OEA toma un protagonismo. Los países de América Latina no pueden darse el lujo de estar en todos lados, ningún país necesita la representación por parte del Presidente o Canciller en los distintos organismos, dedicándole especial atención; esto es cuestionable porque existen varios organismos que son complementarios, entre otras características.

Algunos de estos espacios son considerados efímeros, por ejemplo el tema de Cuba y la relación que tiene con los Estados Unidos. Ese relacionamiento hace que una iniciativa muy fuerte orquestada desde La Habana como la CELAC ahora empiece a perder interés, o las variaciones en términos de la OEA.

Luego ¿Sobre si la Comunidad Iberoamericana es un actor? No se puede dar una definición de un actor en el sentido de que tiene que haber una entidad, tiene que haber una retórica, un discurso y tiene que haber una estrategia. Con esta entidad se considera que las tres cosas, simultáneamente, no funcionan no se cumplen, o por lo menos no generan círculos virtuosos. ¿Qué sí existe, sin duda? Hay una narración potente con una visión positiva que está generando y, por lo tanto, un pensamiento estratégico o en el mejor de los casos algo más táctico o más específico respecto a tal o cual tema. Si esto no se da, entonces lo que se desarrolla es un lío. para tener una estrategia es preciso entender el objetivo, ver cuáles son las trayectorias estratégicas, ver hacia dónde se dirigen, cómo se impulsa en una lógica de múltiples niveles dentro de lo llamado Iberoamericano. En este caso, debe existir un motor, lo fue España en su momento, Brasil es cuestionable que llegue a serlo, lo puede ser México. Es el conjunto de países con una lógica cooperativa de ganar-ganar idealmente está bueno; construir una estructura política realmente compleja y difícil.

Luego, lo iberoamericano ¿En qué mundo va a vivir en los próximo 20 o 30 años? Esta es una discusión importante, lo que se planteaba anteriormente, por ejemplo, en los temas de seguridad concentrarnos en el presente y no

ver el futuro, creer que las prioridades son Irán o Rusia. Lo que está detrás de una mirada de largo plazo es la rivalidad Estados Unidos-China; pero esto es parte de la discusión de fondo. De las principales interrogantes es porque tienen 12 portaaviones y que tienen 6 al Pacífico o 7 y que China viene con eso, que son cosas del pasado y se dan otras situaciones, ¿Esto es cierto?, lo que no se quiere implicar es que los otros problemas no sean relevantes dentro de la lógica regional porque no se le está restando importancia a Ucrania, parece que lo iberoamericano está muy lejos, lo que no quiere decir de que Europa está mirando para China y no en esa dirección. Sobre Estados Unidos, la falta de interés favorece la región, porque con esto tiene más márgenes de autonomía, la pregunta que sale en función de lo anterior es en la medida en que si China demuestra interés; no sólo para comprar productos primarios, sino también en términos de infraestructura, pero también la cultura en términos de utilización de *softpower* ahí una mirada norteamericana.

Y por último, terminar diciendo propositivamente, si se piensa en lo iberoamericano, hay cosas por hacer conjuntamente: 1. se puede plantear que tiene que ver con el comercio, si eso puede ser parte de las bases, sin duda es insuficiente. Hay otros espacios más interesantes. Hay todo un tema de seguridad colectiva que hace que integraciones por el mundo no pasen por alianzas multilaterales restringidas, sino en el marco de las Naciones Unidas donde podría llegar a tener un rol de promoción de la paz a nivel internacional. Con lo que sale la pregunta ¿Iberoamérica tiene las capacidades a nivel internacional de colaborar e intervenir en este marco? Ya no que los iberoamericanos se involucren con cosas, sino que contribuyan a algo más general. Por eso cuando Uruguay este en el Consejo de Seguridad 2016-2017 no sólo debe coordinar a los interno de la región, sino que, tanto Portugal como España tienen cosas importantes para decir y vale la pena colaborarles, porque si no la tendencia natural nos va a dirigir hacia el P5. En el tema de la seguridad colectiva, la comunidad iberoamericana podría llegar a tener un rol importante, ya que el proceso de paz internacional se encuentra en un punto muy inestable, debido a la gran cantidad de conflictos, es preciso avanzar.

El tema del conocimiento es central. No va a ser el intercambio de materias primas o de bienes manufacturados lo que va solucionar los problemas de España y de Portugal. Para avanzar, lo universitario es una parte, pero

esa vinculación de la generación de conocimientos, de la innovación, de sistemas de alto valor agregado, es una dificultad.

Para terminar es imperante decir que el tema de la democracia y el estado de derecho es algo que tiene que unir la región y, aun compartiendo el diagnóstico sobre el proceso, justamente por compartir eso, es que hay que ponerles la atención a nuestros países, y cuando hablamos de nuestros países, hablo de todos los países iberoamericanos. Conocemos lo que es perder el estado de derecho, la democracia, por lo menos consolidarla en nuestra región. Por qué no hacer de ello parte del sello distintivo es algo tan valioso como colaborar en la paz internacional y en el bienestar del mundo.

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

*Günther Maihold*²⁶

En la última década, las condiciones de la regionalización han estado expuestas a un cambio vertiginoso en América Latina. Organizaciones e instancias de integración se han visto enfrentadas a tensiones internas y nuevos competidores, como la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe) y la Alianza del Pacífico, que han roto con los esquemas establecidos de espacios de integración subregional. Proyectos tradicionales como la Comunidad Iberoamericana se encuentran de igual manera sujetas a necesidades de ajuste, si no desean perder su validez.

Partiendo del concepto de un “mundo multiplex” (Acharya 2014a), el texto revisa los procesos de regionalización en América Latina, enfocando especialmente el caso de la CELAC) que es identificado como un “proyecto anti-hegemónico”, en tanto que perfila la unidad latinoamericana sin la participación de EE.UU. De allí se desarrolla un análisis crítico de los demás esfuerzos integracionistas, señalando sus limitantes, especialmente ante la necesidad de establecer liderazgos compartidos para fortalecer la presencia y el peso internacional de la región. Frente a este panorama se colocará la oferta iberoamericana y se formulará la interrogante, si con las recientes decisiones habrá iniciado una etapa de desarrollo “post-hegemónico” con los esfuerzos de “des-españolizar” este espacio de cooperación.

Finalmente, se indagan las capacidades de México, tradicional “co-adalid” de España, para impulsar el proceso iberoamericano, ante las preferencias palpables de muchos gobiernos en la región, de ver a “lo iberoamericano” como otro espacio en sus políticas de “forum-shopping”. México parece optar más bien por preferir una posición del “hedging”, limitando a su vez su participación y compromiso porque no se desea dañar la presencia del país en otros espacios. En este sentido podemos identificar una preferencia por buscar alianzas y coincidencias con base en el criterio de “like-mindedness” como meta de la política exterior mexicana.

²⁶ Director Adjunto del Instituto Alemán para Asuntos Internacionales y de Seguridad.

1. Transformaciones en el sistema internacional y sus efectos sobre los procesos de regionalización en América Latina: Del mundo multipolar al mundo *multiplex*

El debate sobre el modelo más adecuado para poder concebir las transformaciones globales se ha centrado en la década pasada en la categoría de lo “multipolar”, haciendo hincapié en que los tiempos de las bipolaridades tradicionales (entre EE.UU. y la URSS) o nuevas (entre EE.UU. y China) ya no corresponden a la difusión del poder a nivel internacional entre múltiples actores. No hay que invocar todos los debates sobre los poderes emergentes, ya sea en el formato BRICS, MIKTA o IBSA etc. (Maihold 2014) para obtener claridad acerca de los cambios que han ido sucediendo en las décadas pasadas, acompañadas e inducidas por las crisis económicas en EE.UU. y Europa que a su vez pusieron en evidencia que estos núcleos de poder ya no son capaces de encontrar e implementar medidas suficientes para evitar el derrumbe de la economía mundial.

Si uno prefiere seguir el modelo propuesto del veterano analista Joseph Nye (2002: 39) en términos de describir el mundo actual como un “tablero de ajedrez tridimensional”, se dará cuenta que la dimensión superior correspondiente al poder militar obedece a una lógica unipolar, que la intermedia refleja el mundo multipolar económico con la UE, China y los BRICS, mientras que el nivel más bajo está compuesto por los actores del mundo transnacional no-estatal con sus múltiples posibilidades de interacción. Entre estos tres niveles se están llevando a cabo relaciones que reflejan una interdependencia compleja y vulnerabilidades compartidas, de manera que un análisis que solamente se esté fijando en el actuar de poderes grandes y/o emergentes, no puede reflejar adecuadamente la nueva complejidad de las relaciones internacionales a nivel global. La ausencia de un orden claramente definido y la necesidad de acomodar según tema y sector los diferentes poderes y agrupaciones que sean capaces de facilitar una solución viable a problemas pendientes, indica que nos encontramos en una situación de transformaciones que no han llegado a una reconfiguración estable con base en los esquemas tradicionales de equilibrios de poder.

En su propuesta de un “mundo multiplex” Amitav Acharya (2014a: 108) hace hincapié en la combinación de los elementos de un mundo capaz de combinar rasgos del clásico concierto europeo de naciones en-

tre poderes establecidos y emergentes por un lado y una red de orden establecido apoyado en esquemas regionales. El efecto de tal organización es que se cambian las lógicas de funcionamiento: “Overall, the agency in building world order is more dispersed, and lies more with the audience than with the producers (great powers)” (Acharya, 2014a: 9). Con el énfasis en la interdependencia entre el mero número de los poderes que configuran el nuevo orden multiplex, se abre la perspectiva a los diferentes acercamientos locales y regionales con el efecto de un descentrar la perspectiva, superando así las limitaciones del dominante marco multipolar. Más bien habrá un mundo caracterizado por “multiple actors and cross-cutting drivers” (Acharya 2014a: 116), lo que genera nuevos retos para la convivencia de las naciones, como p.ej. la necesidad de que los nuevos actores tengan que asumir la tarea de socializar al anterior actor hegemónico con las normas e instituciones del mundo multiplex.

Esta nueva dinámica descentrada del sistema internacional no hay que identificarlo precipitadamente con un mundo G20 que Acharya crítica por su “elitismo global”, más bien describe el mundo multiplex como un orden *Gplus* con características de apertura hacia la participación de múltiples actores. “Estabilidad de un mundo multiplex puede ser alcanzada por medio de liderazgos compartidos entre poderes emergentes y establecidos y también con grupos regionales y de la sociedad civil” (Acharya, 2014b). A fin de cuentas queda evidente que un mundo multiplex ofrece mayores oportunidades en el que cada país, grande o pequeño, tiene múltiples opciones en su inserción internacional, su alianza y cooperación con la multiplicidad de otros actores, ya sean estatales, supranacionales o de la sociedad civil.

El liderazgo en un mundo multiplex

Las características señaladas acerca de un mundo multiplex implican mayores retos para países o grupos regionales que aspiran a asumir un liderazgo en este nuevo orden en proceso de definición. Países y organizaciones que solamente toman en consideración sus propias necesidades y prioridades y se rehúsan hacer concesiones cuando los acuerdos no son muy favorables para ellos mismos, tendrán dificultades de aprovechar las oportunidades de cooperación en un mundo multiplex: Más bien, habría que privilegiar la búsqueda de intereses compartidos y de puntos y acu-

erdos comunes, al igual como un mayor compromiso para hacer concesiones y alcanzar un consenso. Así se señala que la lógica de funcionamiento se puede resumir en el lema “recognition without contribution” (Acharya, 2014a: 112), lo que indica la necesidad de generar formatos de “burden-sharing” y la resolución conjunta de problemas. Esta situación implica un cambio profundo en las estrategias establecidas para lograr generar una posición de liderazgo, ya que el tradicional «poder sobre los recursos» no necesariamente permite un control sobre los *outcomes* (Nye 1990: 156), sobre los resultados. Esta diferencia es central: puede haber actores que tengan grandes capacidades de movilizar el «poder sobre recursos», pero que no logran tener el control sobre los *outcomes* políticos. Esto implica la superación de modelos que se basan en jerarquías internacionales de poder (Nolte, 2006), porque asumen un juego de suma cero, sugiriendo que un país solamente puede ganar a costa de otro. Una vez más: este supuesto no vale más allá del mundo (neo)realista y mucho menos en un mundo multiplex, por lo que habrá que pensar más bien en modelos de suma positiva, que podrían arrojar resultados más fructíferos en el análisis. Asimismo, es grande la tentación de equiparar «poder» con «poder estatal», lo cual reduce la amplia gama de acciones en las relaciones internacionales a la acción estatal. No hay que olvidar el debate sobre la superación de una visión estadocéntrica que imperó en las décadas pasadas, en la que se señalaba la importancia de las redes y de los actores transnacionales que han invadido en cada vez mayor medida el espacio de acción (según Nye: *power diffusion*).

Si tomamos en consideración las nuevas narrativas en materia de política internacional (Whitehead, 2009), podemos identificar que las posiciones de liderazgo ya no se legitiman desde la narrativa europea de la democracia y el estado de derecho que predomina internacionalmente, sino más bien por los cambios en los mecanismos de la política global, en términos de la justicia y la distribución adecuada de poder y riqueza. Tal planteamiento, sin embargo, pone de relieve una situación de competencia por el liderazgo que no da cuenta de la nueva calidad del mundo multiplex en cuanto al desarrollo de instrumentos adecuados para potenciar las posibilidades de los emergentes con nuevos formatos de colaboración y entendimiento. Querer organizar sus relaciones con base en la presencia de más (y nuevos) actores con intereses muy

diferenciados, pueda implicar que América Latina esté ganando peso en el espacio internacional. Seguramente lo están ganando ciertos países, así como Brasil, pero también lo están perdiendo otros países en la región. Por lo tanto, en este debate del *power shift* hay que incluir la heterogeneidad y los perjuicios individuales que están sufriendo los diferentes países. ¿De qué manera este panorama nuevo transforma la misma región? Hay aquellos que aprovecharon esta situación del cambio del *power shift* y hay otros que se quedan indiferentes o casi sin acción frente a esta dinámica. Existen aquellos que son capaces de forjar el espacio internacional según sus intereses y hay aquellos que siguen siendo los tomadores de la situación de la configuración dada del sistema internacional. Hay aquellos que son líderes, aquellos que realmente lo son, aquellos que solamente son considerados líderes, los que presumen ser líderes y hay aquellos que quieren ser considerados seguidores, los que son seguidores y los que buscan una adhesión a un líder. Hay algunos que buscan solamente autonomía, no ser considerados ni líder ni seguidor; así que el panorama parece ser bastante complicado y - desde una perspectiva ciertamente europea - uno ve que América Latina ofrece todo a todos. Pero existen asimismo las estrategias de aquellos países que no aspiran posiciones de liderazgo para impugnar tal ambición e imponer su criterio (Lobell/Jesse/Williams, 2014).

La pluralidad de espacios de participación para todos los diferentes temas de relevancia en la política internacional y de plataformas a través de las cuales se pueden presentar los diferentes países ya sea regional-, nacional- e internacionalmente, caracterizan la política internacional de estos tiempos - y todo ello en un ambiente de una declinación hegemónica de EE.UU. en la región, aunque sea con variadas intensidades en el ámbito del Gran Caribe y en América del Sur (Russell 2006: 57ss). Los procesos de regionalización necesitan por lo tanto dar cuenta de las necesidades de cada país, de cada espacio regional por encontrar su inserción en el mundo multiplex, desde las lógicas de desarrollo que desea adelantar - un reto nada fácil ante la ausencia de pensamiento estratégico en la región y las dificultades por acordar liderazgos compartidos.

2. La CELAC – un proyecto anti-hegemónico en un mundo multiplex

Desde hace tiempo se está debatiendo el estancamiento de los procesos de integración regional en América Latina, especialmente desde el punto de vista de la proliferación de instancias de carácter regional que, en vez de aumentar la operatividad de acuerdos en la región parecen haber entrado en una situación de bloqueos mutuos. Frente a este panorama se fundó la CELAC en diciembre de 2011 con el fin de crear una postura independentista frente a la OEA, que se percibe dominada por EE.UU. Un motivo central por ende lo representa sin duda el “enfoque anti-hegemónico” (Serbín 2013: 56). La CELAC en este sentido es ampliamente vista como un esfuerzo de nueva naturaleza de la unidad latino-caribeña de 33 estados que inaugura una nueva fase del entendimiento en la región. El potencial de este foro se contempla con grandes perspectivas de futuro: “La CELAC puede ser un instrumento de construcción identitario que tiene efectos políticos más allá de sus capacidades ejecutivas reales” (Bonilla/Álvarez 2013: 8). Desde esta perspectiva, dicho foro se convierte en un “dispositivo retórico colectivo que genera imágenes e identidades” y puede fungir como “formador de identidad latinoamericana” (Bonilla Álvarez 2013: 9), afirmación sorprendente ante un discurso que hasta la fecha había encontrado en la CELAC una expresión de este sentimiento de comunidad e identidad latinoamericanas, preexistente a este formato político. Aparte, continúan presentes las ideas de que este nuevo organismo podría servir para conformar una nueva arquitectura y normatividad regional en términos político-institucionales y abrir de esta manera un nuevo capítulo en el desarrollo regional.

Tradicionalmente, los procesos de integración regional en América Latina han sufrido a causa de las brechas que se han abierto entre los anuncios y los niveles de ejecución en estos ámbitos. La pregunta central tiene que referirse entonces a esta situación y los “seguros” que se hayan encontrado para evitar un desenlace parecido a las demás experiencias. También la CELAC, presentado por algunos como la gran esperanza de unidad latinoamericana, llamado a la “construcción de una comunidad que tiene y busca el desarrollo de una serie de bienes públicos que aseguren la estabilidad, la democracia y la paz en un contexto de solidaridad y cooperación intrarregional” (Rojas Aravena, 2012: 59), no ha podido romper con esta condición, sino más bien la ha vuelto a confirmar ante

la imposibilidad de llegar a entendimientos sustanciales en su propio seno. Como se evidenció en la Cumbre de Belén/Costa Rica de enero 2015, sigue habiendo una coincidencia importante de los presidentes asistentes en cuanto al “gran valor simbólico”²⁷ de este tipo de encuentros: En este contexto parece ser útil revisar las sucesivas conceptualizaciones que la CELAC ha presentado en sus cumbres sobre su ambición y su funcionamiento.

En la Declaración de Caracas, acta fundacional de la CELAC del año 2011, se describe la calidad del nuevo instrumento de integración bajo el No. 31 con las siguientes palabras: “Poner en marcha la CELAC, como mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad e integración de nuestra región”. Así se prevé el funcionamiento como “mecanismo” y “espacio común”, formulación que adquiere una valoración del papel de la CELAC en el marco de los demás instrumentos de integración regional en la 1ª Cumbre de Santiago de Chile en enero 2013 cuando se explica en la declaración final: “Entendemos que CELAC estará cimentada en el diálogo permanente, sin superponerse o duplicarse con otras experiencias o instituciones regionales y subregionales, y estará fundada en el principio de la complementariedad, y se orientará a alcanzar los mejores resultados para lograr el desarrollo solidario e inclusivo de los Estados latinoamericanos y caribeños”²⁸.

Este interés por evitar superposiciones y duplicaciones será ampliado en un tono más genérico en el documento final de la 2ª Cumbre de la Habana/Cuba en enero 2014 en términos de un “foro y actor político internacional”, permitiendo la convivencia de la región que se organiza “gradualmente, con flexibilidad, con respeto al pluralismo, a la diversidad y al derecho soberano de cada uno de nuestros pueblos para escoger su forma de organización política y económica”²⁹. Rige entonces el lema de la “unidad en la diversidad”³⁰ como denominador para la heterogeneidad que sigue presente en este esfuerzo regional que apenas logró celebrar su 3ª Cumbre, después de 25 años de reuniones en el marco del Grupo de Río. El afán

27 http://portal.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/sala-de-medios/videos/canciller_luis_almagro_hace_balance_positivo_de_cumbre_celac

28 Cfr. Declaración de Santiago de la 1ª Cumbre CELAC, 27 y 28 de enero de 2013.

29 Cfr. Declaración de La Habana, 2ª Cumbre de la CELAC, 28 y 29 de enero de 2014.

30 Cfr. Declaración política de Belén, 3ª Cumbre CELAC, 28 y 29 de enero de 2015.

de fortalecer a la CELAC como se estipuló en la 2ª Cumbre se retoma en la Declaración de la 3ª Cumbre de Belén/Costa Rica de enero 2015, en el cual reza: "... reconocemos a la CELAC como el mecanismo de diálogo y concertación política competente para que los 33 países de la Comunidad fortalezcamos la unidad en la diversidad, la integración, la cooperación, la solidaridad y el desarrollo de las capacidades nacionales y regionales, de modo tal que nos permitan avanzar hacia una mayor prosperidad y bienestar de los pueblos latinoamericanos y caribeños".

Así, la autodefinición de la CELAC se mueve entre "mecanismo", "espacio común", "foro" y de nuevo "mecanismo", descripciones todas de carácter no-institucional y abierto para poder corresponder a las diferentes opiniones sobre el futuro de este organismo, que de alguna manera todavía se encuentra en la búsqueda de su perfil en el ambiente de los diferentes formatos existentes en la región latinoamericana, a lo mejor tratando de asumir un papel de paraguas para las variadas dinámicas de los regionalismos latinoamericanos. Y a pesar de los múltiples documentos de declaraciones no hay en la CELAC instrumentos que permitan hacer cumplir sus acuerdos (Bonilla 2014).

Al parecer, se trata de un camino muy sinuoso ante las diferencias internas que a veces asumen también la característica de antagonismos, que sin embargo son controladas por la posición de no-intervención en los asuntos internos. Así, tanto la CELAC como los demás foros sufren de las mismas deficiencias (falta de capacidad de consenso, tradición de un multilateralismo defensivo con parámetros reactivos, dominancia de políticas simbólicas y ausencia de liderazgo). No se pudieron lograr acuerdos sobre el futuro de la CELAC, ya sea como un espacio de concertación o como un organismo internacional con secretaría, estructura y capacidad jurídica para vincularse en la agenda internacional; de tal manera existe una ausencia de "identidad estratégica del mecanismo" (Bonilla, 2014).

De igual manera continúan las divergencias en temas comerciales como las posiciones que debería asumir la CELAC sobre la Ronda de Doha. De nuevo se privilegia una visión desde fuera cuando se resaltan los diálogos de la CELAC con China, con la Unión Europea (UE), con Rusia, con India, y con Asia y Corea para presentarla como un bloque internacional, al cual, sin embargo, le falta cohesión y coherencia. Hasta la fecha la misma

CELAC no ha asumido como suya la tarea de aportar algo a un proceso de construcción y desarrollo institucional entre las múltiples instancias de integración regional, p.ej., en redefinir como órganos técnicos de la CELAC al SELA, la ALADI y la OLADE, entre muchos otros (Yepe Papastamatin 2013: 16). Los diálogos que la CELAC ha establecido con la Unión Europea (UE), los países BRICS y China y los que aspira establecer con Japón, Corea, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo y Rusia, son expresión de su reconocimiento en el exterior que debe conferirle el peso aspirado en los asuntos internacionales y generar confianza en un contexto económico incierto.

3. La regionalización en América Latina: un ejercicio autosuficiente e introspectivo de multilateralismo

Cuando en su primera reunión con los presidentes latinoamericanos en el marco de la Cumbre de las Américas en Port of Spain en 2009, el nuevo presidente estadounidense Barack Obama había manifestado su interés por encontrar un tipo de relación con sus contrapartes que dejara atrás la diferencia entre “Senior- and Junior-Partners” (Conferencia de Prensa, Presidente Obama 2009), muchos lo tomaron como una fórmula para acercarse a un subcontinente que había buscado el distanciamiento y alcanzado mayor autonomía en la era de George Bush Jr. Más bien, esta ausencia de los EE.UU. en gran parte de la región ha develado una falta de liderazgo, donde ni siquiera Brasil ha sido capaz de mantener su presencia en su espacio propio de Sudamérica. La preferencia por la modalidad de la cooperación interestatal refleja todos los elementos característicos del “multilateralismo latinoamericano” (Legler/Santa Cruz 2011), que se ha vuelto un marco difícil para avanzar en la integración regional por un lado y resolver problemas transnacionales por el otro lado. Parece ser que la cooperación multilateral latinoamericana no ha podido superar la sobreoferta de instancias institucionales a nivel regional y la tentación de utilizar a éstos como plataforma de proyección de intereses nacionales, lo que ha inducido una tendencia al “*forum shopping*”. Así, se puede observar que el activismo exterior en muchos países de la región corresponde a fines de consumo interno, escenificando el espacio multilateral como arena para rivalidades de poder.

En la región, por lo tanto, se han desarrollado más bien foros multidimensionales sin capacidad de acción, en vez de estructuras multilatera-

les que permitan una cooperación efectiva. Desde el marco analítico del “mundo multiplex” podemos considerar la importancia de los órdenes regionales como un eslabón para lograr formatos que permitan establecer formas y oportunidades para liderazgos compartidos, que a su vez abran también los espacios de participación de países pequeños. Los diagnósticos existentes sobre los procesos de regionalización en América Latina pueden resumirse en la siguiente afirmación: La regionalización en América Latina ha generado una amplia gama de procesos relevantes, que ha desembocado en una sobreoferta de proyectos, que, sin embargo, no han aumentado la presencia y el peso de la región a nivel global (Rojas Aravena, 2007; Birlé, 2009). Por lo tanto, se puede resumir como resultado de una larga historia integracionista en América Latina, que la regionalización fue un ejercicio autosuficiente sin de que de ello haya resultado una ganancia importante para la región en conjunto; más bien América Latina ha perdido relevancia en cuestiones políticas y estratégicas; a reserva de ciertas ventajas para algunos países que fueron capaces fundamentar o aumentar su liderazgo en estos espacios de integración regional en el afán de lograr cierto realce a nivel internacional.

Las pretensiones de liderazgo que compiten entre sí, ya sea entre Brasil y México a nivel de la subregión, o entre Brasil y Venezuela y Argentina a nivel sudamericano etc. paralizan cualquier esfuerzo de avance hacia posiciones conjuntas y una presencia internacional en común. Así la región, en vista de no lograr el consenso regional ni la decisión de delegar su representación en un líder, se encuentra en un proceso de creciente marginación en la política global y tiene que acomodarse al sistema de reglas que definan otros. A pesar de que hay países de la región que disponen de reservas altas en recursos energéticos (Venezuela, Brasil), en recursos minerales estratégicos como tierras raras (Brasil, Bolivia), un alto nivel de biodiversidad (Colombia, Costa Rica) etc., esta ventaja no se ha transferido en un peso político importante en las negociaciones internacionales, más bien parece revertir después de una década de auge en estos momentos en problemas de crecimiento por una cierta baja en la demanda de materias primas.

Así se pueden identificar iniciativas que son tomadas en consideración como proyectos políticos de concertación regional, como la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos

y Caribeños (CELAC), que existen a la par de la institucionalidad político-comercial establecida en cada una de las subregiones: el CARICOM, el SICA, la Comunidad Andina y el MERCOSUR, y de otras de carácter funcional especializadas en la cooperación de carácter interestatal, como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y la Asociación de Estados del Caribe (AEC). No es posible reseñar aquí todos estos esquemas de “integración regional”, pero sí podemos identificar el bajo grado de desarrollo institucional, especialmente de aquellos proyectos de mayor grado de articulación política, mientras que aquellos con un claro enfoque comercial han alcanzado un nivel más avanzado de procesos institucionales.

Un regionalismo que “se expresa en un ‘exceso’, una sobreoferta, de iniciativas y propuestas referidas a los procesos de integración, que, no obstante su relevancia política y a pesar de ella, no han sido capaces de articular una visión más global de la región y más bien la han fragmentado” (Rojas Aravena 2007: 16), no parece ser la mejor opción para lograr una articulación oportuna de liderazgos compartidos y esquemas de “burden-sharing” en el afán de resolver los retos de la gobernanza global. A esto se añaden otras complicaciones:

- *Falta de acuerdos vinculantes*, sobra recordar que en el MERCOSUR solamente un 50% de las normativas o resoluciones adoptadas habían sido incorporadas en los órdenes jurídicos nacionales y, por tanto, entrado en vigencia y que Argentina practica una política de recurrir en tiempos de crisis a medidas de protección unilaterales de la economía interior, sin tener en cuenta a los socios de integración.
- *Dificultades de operacionalización*. Se puede apoyar la valoración que resumiera Francisco Rojas Aravena (2013a: 134) de tal manera: “La heterogeneidad y la sobreoferta de propuestas dificultan la construcción de un proyecto político estratégico regional. La ausencia de liderazgos claros agregará elementos de dificultad en los procesos de concertación política en la región.”
- *Una lógica intergubernamental dominante* del proceso de regionalización tienen un efecto limitante, en tanto que la superposición de los diferentes formatos de integración regional implican “que son siempre ellos mismos los que participan en última instancia en los procesos de decisión” (Birle 2009: 10) y dejan a la sociedad civil fuera de los espacios de decisión (Serbin, 2013).

- Una *región sin sentido estratégico*, situación atribuible en esencia a la continuidad de las perspectivas nacionalistas y las visiones centradas en la soberanía nacional, lo cual a su vez genera dificultades para lograr posiciones comunes. Por lo tanto muchos de los esfuerzos de carácter regional ha asumido el formato de foros, en las cuales la lógica dominante es la *concertación*, entendido como la “habilidad para combinar posiciones en temas regionales y globales” (Rojas Aravena 2007: 26).
- La *baja construcción de una identidad compartida y de sentido de comunidad* son expresión de la fragmentación interna y la creciente heterogeneización de la región (Arenal, 2014a), que dificultan que se le perciba como un actor unido y sólido, aunado a la creciente politización de muchos temas que antes tenían un carácter técnico.

4. ¿El espacio iberoamericano y las regionalizaciones en América Latina?

Como en el caso de la CELAC, en el espacio iberoamericano también existen problemas de identificación para encontrar una visión conjunta clara de lo que se puede considerar “lo iberoamericano”. Una revisión de los documentos emanados de las reuniones celebradas desde el año 1991 arroja una cantidad de descripciones como “espacio”, “régimen”, “comunidad”, “sistema”, “proceso”, “foro”, “acervo”, sin que se logre obtener consenso al respecto. Aunque se pueda calificar esta situación como típicamente académica, refleja al mismo tiempo que se han ido proponiendo y promoviendo diferentes conceptos que lograron “cuajar” en una acepción general, ya que siempre sirvieron más bien a los intereses de acción externa de los gobiernos de turno en España. Esto ha implicado un problema grave de relevancia de la cooperación en “lo iberoamericano”, ya que el compromiso de muchos países latinoamericanos más bien obedecía a coyunturas específicas, sin lograr una identificación más profunda (Maihold 2014b). Además con la CELAC se abrieron las mismas oportunidades de diálogo, como lo son parte de la Comunidad Iberoamericana, lo cual induce a superposiciones de programas y actividades, como se puede observar en el tema de la educación e innovación³¹.

³¹ Cfr. al respecto el *Plan de Acción de la CELAC 2015*, <http://www.celac2015.go.cr/plan-de-accion-de-la-celac-2015/>

¿Dónde está el fundamento de lo iberoamericano?

La existencia y funcionamiento de una Comunidad Iberoamericana desde la celebración de la primera Cumbre en Guadalajara (México) en 1991 hasta la reciente Cumbre No. 24 en Veracruz/México (2014) ha sido una de las afirmaciones básicas para realzar como su fundamento un iberoamericanismo con alcance político y una realidad en el escenario global. Pero justamente esta base, siempre de nuevo invocada, se encuentra en una situación muy precaria: insistir hoy en día en el “encuentro de dos mundos” como cimiento de una identidad cultural contemporánea es por lo menos en términos políticos poco viable; no hay duda de que existen muchos intercambios e interrelaciones a nivel cultural, pero no hay razones para delinear de allí la vigencia de un proyecto político que logre articular 23 países que han tomado sus propios caminos y desarrollos. La concurrencia de 3 países europeos (Andorra, España, Portugal) con sus contrapartes latinoamericanos y el hecho de que compartan “unas historias, unas lenguas y una cultura comunes y que constituyen una comunidad”, parece hoy en día una base debatible y trunca. Hablar de la existencia de una identidad iberoamericana se justifica entonces desde la existencia de un espacio cultural y lingüístico común, el cual sin embargo parece no conocer una presencia política propia.; lo iberoamericano por lo pronto no tiene una expresión política genuina. El así denominado “acervo iberoamericano” (XVa Cumbre Iberoamericana en Salamanca/España) se considera ampliado por medio de los diálogos, la concertación y la cooperación en las Cumbres bajo el principio de la unidad en la diversidad, por lo cual se insiste en el alcance social más allá de una comunidad de Estados. Sin embargo, como en el espacio iberoamericano se busca fungir integradamente como “un polo autónomo en la vida internacional, llamado a cumplir una función propia y d defensa de determinados valores e intereses, comunes a los países iberoamericanos” (Arenal, 2009: 2), su vocación política parece ser el eje más endeble, ya que no logró generar una presencia real en las RR.II.

5. La cultura como base de la identidad y sus componentes estratégicos

La siempre de nuevo invocada base identitaria en lo cultural (más allá de la sombra colonizadora) parece ser demasiado frágil para aguantar el peso de una siempre más complicada concertación política con protagonismos subregionales de Brasil y México, conflictos ideológicos agudos entre el grupo ALBA y los demás, al igual como los tradicionales conflictos fronterizos que vuelven a editarse dependiendo de la coyuntura política. La Corona española – signo de identidad de las Cumbres y realzado con la continua asistencia del Rey – no logra animar lo iberoamericano, más bien parece haberse convertido en un argumento esgrimido por algunos presidentes de la región que no desean verse “subordinados” a un poder que consideran colonial. Proyecciones parecidas como la Francofonía ha registrado ya con anterioridad que su capacidad integradora es limitada para facilitar una expresión política – a lo mejor a las Cumbres Iberoamericanas les espera una suerte parecida. La lejanía brasileña con el énfasis en el tema cultural no ha podido ser desterrada, más bien fue profundizada, ya que este país dispone, con la CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) de su espacio propio de proyección cultural internacional.

La ausencia de un sello de identidad

La cantidad de programas en materia de cooperación (SEGIB 2013) que se han ido gestando con participaciones parciales en cuanto a los miembros de la Comunidad muchas veces padecen a causa de financiamientos precarios, lo que implica que – a pesar de ser considerados un acervo importante y de aprendizaje en materia de cooperación multilateral – no han generado el efecto en la práctica de la cooperación. Como resultado de la Cumbre de Veracruz se ha asumido un proceso de focalización en los temas de educación, cultura e innovación que va a implicar un profundo proceso de reconversión de la “proyectitis” que caracteriza a la cooperación iberoamericana, con sus múltiples esfuerzos desconectados y la poca integración y complementariedad (SEGIB, 2013).

6. ¿Ha iniciado una etapa “post-hegemónica” de “lo iberoamericano”?

El llamado a generar una nueva dinámica en el proceso iberoamericano no es nueva, desde hace tiempo se pide una “progresiva y paralela

desespañolización e iberoamericanización” (Arenal, 2011a: 24), especialmente para equilibrar la carga financiera asimétrica que implica que España ha tenido que sufragar la mayoría de los costos no solamente de la Secretaría General (SEGIB) sino también en la realización de eventos cumbre y de proyectos. Mientras que para unos la búsqueda de una nueva racionalidad para lo iberoamericano no arrojó resultados convincentes, parece ser que los gobiernos siguen apostando a una perspectiva de reforma para salvar este esfuerzo de concertación del pasado con una nueva cara que logre darle sentido a la presencia de este formato iberoamericano en las relaciones internacionales al privilegiar la cooperación.

Al cambiar los tiempos en América Latina, con un mayor afianzamiento de la región, su fracturación interna ideológica con el surgimiento del ALBA y otras dinámicas (sub)regionales, las dificultades de lograr consensos y la atracción de formatos alternos como UNASUR, la CELAC etc., el proceso iberoamericano no supo - y a lo mejor no pudo - responder por su *base cultural endeble*. Si los mandatarios ya no encuentran el valor agregado de estos encuentros iberoamericanos (Rojas Aravena, 2011: 7), no será solamente el cansancio con el “cumbrismo” (Gratius/Maihold/Aguillo 2011) un factor importante, también no debe dejarse excluirse del debate la actuación de España como protagonista central de este esfuerzo y el poco compromiso de Portugal con el formato, lo que se demuestra con la suspensión de pagos por parte de este país a la SEGIB.

El “liderazgo ejemplificador” ejercido entre 1991-92 (Arenal, 2011b: 299) por España, de la España de la transición democrática dominada por el PSOE, que enfatizando la “comunidad histórica” con América Latina – representada por la Corona - lograba abrirle a América Latina la puerta hacia la Unión Europea, ha perdido su esplendor; el pretendido modelo de un “liderazgo compartido” del gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero nunca logró cuajar. Los gobiernos del conservador Partido Popular (PP) con su visión de un liderazgo instrumental en función de sus intereses nacionales mucho menos lograron convocar el compromiso de los Presidentes latinoamericanos. Además, se ha hecho sentir una situación de creciente competencia con el Diálogo Euro-Latinoamericano que inició su propia dinámica de cumbres a partir de 1999, culminando con la 7ª Cumbre y 1ª Cumbre CELAC/UE en

Santiago de Chile en enero de 2013. Además, la crisis económica que está sufriendo España ha mermado todavía más la convocatoria de las cumbres: hoy en día se han invertido los papeles, en tanto España solicita inversiones latinoamericanas en su país, mientras anteriormente era un activo exportador de capitales hacia la región.

Para “des-hegemonizar” el espacio iberoamericano falta un debate sobre la redefinición del papel de España en este conjunto de países, ya que “la situación de privilegio que tuvo España durante la década de 1990 como “puente” entre la UE e Iberoamérica por pertenecer al mismo tiempo a las dos comunidades ha comenzado a mostrar algunas resquebrajaduras” (Pérez Herrero, 2012). Con la profunda crisis económica de España y la etapa de recortes en los presupuestos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación de este país se han dado motivos insoslayables de replantearse el lugar de Iberoamérica, tanto en el planteamiento de la política exterior española, como con respecto a la presencia (o tutela) de la Corona, que desde sus inicios sigue siendo un elemento que genera opiniones encontradas en la región (Maihold, 2009) y pone en entredicho el compromiso de varios miembros con el proceso de integración interregional.

Iberoamérica carga con la tradición de un patrocinador habitual a través del apoyo sustancial de España desde 1991. La propuesta de “iberoamericanizar realmente las cumbres, hacer que la comunidad iberoamericana, en su dimensión civil, tenga una mayor cabida en la agenda” se perfila del diagnóstico que “los estados de América Latina ven a España como un país más europeo, en una posición de actor externo, lo que da lugar a un debilitamiento mayor en terreno político y diplomático” (Arenal, 2014b). Este legado de la cooperación iberoamericana profundiza la lógica del *forum shopping*, aunque es evidente que la situación económica y la crisis profunda de España ya no permiten sustentar este proceso.

Ya con el Informe Lagos (Lagos/Espinoza/Iglesias, 2013) se ponía de relieve que era inevitable establecer un mayor equilibrio en el financiamiento de la Secretaría General Iberoamericana, pero los compromisos de la parte latinoamericana hasta la fecha siempre fueron muy coyunturales, lo que a su vez limitaba el funcionamiento del proceso. La decisión de la XXIV Cumbre Iberoamericana de Veracruz/México, que se presentó como un

relanzamiento de la cooperación, encontró su fundamento en impulsar la cultura como el gran factor de cohesión, lo cual remonta de nuevo al papel de España y no da incentivo real a una renovación del diálogo político entre los máximos mandatarios iberoamericanos. El anhelo que plantea el mundo multiplex de buscar consensos y facilitar una mayor convergencia de agendas queda por lo tanto con pocos incentivos que pueda ofrecer el espacio iberoamericano ante la multiplicidad de ofertas alternativas a nivel mundial.

La calidad “post-hegémónica” del espacio iberoamericano con los acuerdos de Veracruz aparece muy limitada con referencia a su financiamiento: Que no se logró acordar en la Cumbre de Veracruz el recomendado cambio en el sistema de financiamiento a causa del Informe Lagos, que actualmente implica el pago del 70% de las cuotas por parte de España y Portugal, con un pago adicional de México, Brasil y Argentina de un 24,71%, quedando una participación de 16 países latinoamericanos con una aportación de 5.29% (Lagos/Espinosa/Iglesias, 2013: 21), refleja el limitado compromiso de la mayoría de los miembros latinoamericanos. Las aspiraciones del programa de revitalizar la cooperación para estrechar vínculos con otros donantes; fortalecer la Secretaría General Iberoamericana; ampliar el número de países que tienen el estatuto de países asociados y avanzar hacia una mayor implicación de la sociedad civil, tienen que convocar a los mismos miembros de la comunidad iberoamericana, si se desean construir nuevas bases de convergencia.

La persistencia de una “visión decimonónica de nacionalismo” y “un creciente ensimismamiento” (Malamud, 2013: 62) de América Latina profundizan, sin embargo, un posible escenario casi paradójico, en el cual podría desembocar el proceso de la “des-españolización”: Por parte de España existe cierta declaratoria por “iberoamericanizar” este espacio, pero hay poco entusiasmo latinoamericano de hacerse cargo de este proyecto eminentemente español, ya sea por otras prioridades, ya sea por la tradición eminentemente inter-gubernamental y estado-céntrico de los gobiernos de la región. No existe mucho ánimo de ampliar espacios para la sociedad civil, tanto en el marco de los eventos cumbre con actividades paralelas de la empresa privado y otros organismos civiles, como en una convocatoria más amplia en materia de cooperación al desarrollo. No se puede excluir que al final del día, no le quedará a España otra opción

que retomar a plenitud la batuta en el espacio iberoamericano, en lo económico y en lo político, por un abandono no-declarado de los demás miembros.

7. ¿Es competitiva la oferta del espacio iberoamericano?

“Re-encantar” a los líderes de América Latina por las relaciones iberoamericanas es una de las tareas centrales que le corresponde a la nueva Secretaria de la SEGIB Rebeca Grynspan. Esta “voluntad de revitalizar”, de “no caer en la tentación del facilismo y sobre todo conquistar voluntades para forjar alianzas que nos lleven a profundizar un espacio único” (Grynspan, 2014) son tareas nada fáciles ante el desencanto que se ha ido imponiendo a lo largo de los años y la competencia con otros proyectos regionales en América Latina. El nuevo enfoque de “lo iberoamericano”, emanado de la XXIV Cumbre de Veracruz (2014), se basa en la tríada de educación, cultura e innovación (Declaración de Veracruz, 2014) implica para la gestión del conjunto de las instancias iberoamericanas la necesidad de centrar sus actividades en estos tres ejes. Esta necesidad de lograr una mayor convergencia en los programas y proyectos existentes se ve de alguna manera menguada cuando la misma SEGIB definió para su actuar tres ejes no coincidentes, como son el Espacio Iberoamericano de Conocimiento, el Espacio Cultural Iberoamericano y el Espacio Iberoamericano de la Cohesión Social, buscando imponer como eje central de la Comunidad Iberoamericana la cooperación que es considerada como distintiva, “ya que los proyectos son seleccionados, administrados y financiados por los países miembros, lo cual ha contribuido a su eficacia” (Lagos/Espinosa/Iglesias, 2013: 9).

La atracción de “lo iberoamericano” frente a otras iniciativas del regionalismo en América Latina (p. ej. la Alianza del Pacífico como la más reciente) puede consistir en tres elementos: la agenda, la lógica de accionar (posibilidades de interlocución etc.) y los recursos disponibles:

- *La agenda* de un organismo que desea generar interés y compromiso necesita ser innovadora, efectiva, en cuanto a su capacidad de impulsar y controlar procesos políticos y administrativos (lo cual implica ciertos niveles de institucionalidad), y apta para producir resultados. La decisión de la Cumbre de Veracruz de reducir la agenda, concentrar las actividades y coordinar las diferentes

instancias iberoamericanas es en este sentido un paso muy oportuno y que desde hace tiempo se echaba de menos. La finalidad debe ser evitar redundancias, que con base en el sistema dominante de “cumbrismo” en América Latina es casi imposible de evitar. La salida que se presenta para estos casos, se puede encontrar en los llamados de “tener convergencias, confluencias, concertaciones y asociaciones sobre los diferentes temas” (Rojas Aravena, 2013: 136). Aunque esta opción pareciera viable en un principio, se ha dado una práctica diplomática de repeticiones y superposiciones, ya que los aparatos de los Ministerios de Relaciones Exteriores simplemente no tienen las capacidades administrativas suficientes para trabajar en la gestión de complementariedades aparte de la presión política por presentar resultados visibles a corto plazo. En cuanto a los temas planteados en la Cumbre de Veracruz solamente en parte se logra cumplir la dimensión de ser “innovadores”, ya que muchos de ellos están presentes en la agenda de la CELAC o de los diálogos euro-latinoamericanos. La modalidad de producir una versión “iberoamericana” de conceptos ya presentes en otros formatos como un programa *Erasmus* iberoamericano, no va a poder generar suficiente potencial innovador. Hay que recordar que ha habido este tipo de innovaciones en el pasado, p. ej. el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social (CISS).

- *La lógica de accionar* se refiere a las posibilidades que ofrece el espacio iberoamericano para potenciar oportunidades y acciones de carácter multilateral. Una posible pregunta podría dirigirse a su capacidad para fortalecer posiciones nacionales y regionales en el debate internacional, de manera que los respectivos gobiernos podrían esperar un fortalecimiento de su presencia internacional desde el compromiso iberoamericano (Bonilla, 2013: 131). No se vislumbra un potencial desde “lo iberoamericano” en este sentido, solamente existen ciertas posibilidades en materia de cooperación *Sur-Sur*, donde la SEGIB plantea un posicionamiento común y reclama para sí la calidad de ser precursor y ejemplo desde la práctica iberoamericana para los debates actuales de los Objetivos de Desarrollo Post 2015 (SEGIB, 2014a) y la efectividad de la ayuda (Sanahuja, 2014). En lo demás parece “poco realista pensar que los países iberoamericanos

puedan adoptar posiciones comunes en la agenda internacional” (Gratius, 2013), sin embargo, será indispensable desarrollar el potencial político del espacio iberoamericano si aspira a tener vigencia en el futuro.

- En cuanto a los *recursos disponibles* se vislumbra una situación nada fácil para el espacio iberoamericano. Siguiendo el acuerdo sobre las cuotas a pagar en los años 2015 y 2016 se reducen sensiblemente las aportaciones de Portugal del 9,05% del presupuesto a un 4,90%, mientras que Brasil y Venezuela deberían aumentar sus aportaciones del 10,05% al 11,45% y del 1,42 % al 1,86% respectivamente (SEGIB, 2014b). La tradición de muchos gobiernos de retrasar o simplemente suspender sus pagos, podría generar situaciones difíciles para el presupuesto ordinario, pero también para los programas, iniciativas y proyectos, que a veces se manejan con presupuestos mínimos, tradición que se aspira cambiar. Lo esencial para la cooperación iberoamericana sería poder acceder a fondos de los Bancos de Desarrollo, lo cual hasta la fecha no ha sido muy exitoso.

El vacío de liderazgo como reto para la Comunidad Iberoamericana

Un espacio que de manera dramática ha tenido que sufrir esta situación es el espacio iberoamericano que se ha visto desprovisto de agentes dispuestos a asumir liderazgo en favor de esta estructura de cooperación. Como lo señala Celestino del Arenal (2014a: 5) “se percibe un claro agotamiento en la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas y un creciente distanciamiento de algunos países latinoamericanos respecto de las mismas, como se ha reflejado en las últimas Cumbres Iberoamericanas”, especialmente en las Cumbres de Asunción (2011) y Panamá (2013). La “disgregación de la familia iberoamericana” (Manrique, 2013) es un claro indicio de la prevalencia de la lógica del *fórum shopping* entre los miembros de la comunidad iberoamericana, aunque se anhela que “el mecanismo Iberoamericano imagine y construya políticamente un espacio estratégico de dimensiones globales” (Bonilla, s.a.)

Si “lo iberoamericano” al igual como la CELAC debe fungir como un instrumento de construcción identitaria (Bonilla 2013), aunque el Informe Lagos ya partía de “nuestra identidad iberoamericana” (Lagos/Espinosa/Iglesias, 2013: 4), necesita activar a sus miembros, también

a aquellos, que por tradición, como Brasil, se han mantenido lejos de este foro. Esta convocatoria parece toparse en estos momentos con un “entusiasmo muy controlado” de los países miembros, lo cual dificulta construir liderazgos compartidos en el marco de “lo iberoamericano”. El empuje de los gobiernos latinoamericanos por comprometerse con el rescate y la revitalización de Iberoamérica desde la cultura, no se ha vuelto un proyecto político que logre conjuntar los esfuerzos dispersos, por lo que la mirada está dirigida a México, país que ha asumido un papel de articulador de la cooperación en Iberoamérica como parte de su política exterior.

8. El papel de México en el proceso iberoamericano de futuro

Tradicionalmente, México ha ido de manera mancomunada con España desde el inicio de las Cumbres Iberoamericanas en Guadalajara en el año 1991. Los dos países han buscado mantener a flote la idea iberoamericana también en la Cumbre de Veracruz (2014), con el afán de reorientar este proyecto para producir “resultados tangibles” (Enrique Peña Nieto) y mantenerlo alejado de la confrontación ideológica presente en la región. Tal cometido se logró con base en un diseño de la Cumbre con una agenda blanda de prioridad en educación cultura e innovación; sin embargo – a pesar de este esfuerzo - gran parte de la izquierda iberoamericana se ha mantenido a distancia; no asistieron los presidentes de Argentina, Brasil, Bolivia, Cuba, El Salvador, Nicaragua y Venezuela a esta cita, lo cual refleja la endeble base de este relanzamiento.

A México, el protagonista tradicional en la coordinación iberoamericana, se le ha asignado cierto liderazgo y hasta la tarea de fungir como locomotora de este intento de renovación (Milet, 2013: 43) más allá de la Cumbre de Veracruz, para garantizar un avance que debería ser visible en la próxima cita iberoamericana en Cartagena/Colombia en 2016. Pero más allá del voluntarismo político habrá que revisar si México es y será capaz y estará dispuesto de fungir como promotor ante su nueva orientación en materia de política exterior, sus múltiples compromisos internacionales y la complicada situación interna por la cual está pasando.

Hay que ubicar el espacio iberoamericano en el marco de la política exterior de México como “potencia emergente y actor con responsabilidad global”, lema de la política exterior del presidente Enrique Peña Nieto

(Presidencia, 2013: 89). La pregunta que se plantea, podría formularse entonces de la siguiente manera: ¿En qué medida puede el espacio iberoamericano fungir como un eje de acción útil para los objetivos anhelados de posicionar a México como potencia emergente y actor con responsabilidad global? Desde el punto de vista de un “mundo multiplex” y las mismas dinámicas de la nueva política exterior del país surgen dudas con respecto al papel protagónico que se le desea adjudicar al país. México juega con su perfil de “país puente” con base en su emergencia “autodeclarada”, lo cual induce cierta inclinación por una conducta de reserva en el marco de lo iberoamericano por las posibles obligaciones y costos que podrían implicar ciertas posiciones asumidas en este foro (Cooper, 2012: 162). Como país grande y con tanta cercanía con los EE.UU. México parece estar optando más bien por preferir una posición del “hedging”³², limitando a su vez su participación y compromiso porque no se desea dañar la presencia del país en otros espacios. En este sentido podemos identificar una preferencia de buscar alianzas y coincidencias con base en el criterio de “like-mindedness” como punto de llegada de la política exterior mexicana.

Pero más allá de sus posiciones sustantivas no hay que perder de vista la dimensión simbólica y de reconocimiento. Siguiendo la interpretación de que todos los estados actúan con la finalidad de maximizar su estatus (Young, 1986: 118) que identifican relativo a sus competidores, es factible considerar este motivo como central para los países emergentes – justamente cuando actúan en un ámbito nuevo como es el G20. Siguiendo esta lógica podemos observar un “posicionalismo defensivo” (Grieco, 1990: 40)³³ que domina el comportamiento de los países emergentes en su proyección hacia sus competidores, pero naturalmente también con respecto a sus referentes en el *Global South* o las otras instancias de su membresía, según el modelo de las múltiples pertenencias.

Buscando nueva presencia internacional con “un enfoque que destaca las múltiples pertenencias del país y sus ámbitos de interés inmediato a nivel regional: América del Norte, Centroamérica, América Latina y el Gran Caribe, la Cuenca del Pacífico y Europa” (Presidencia, 2014:

32 “Hedging” puede ser definido como “to cultivate a middle position that forestalls or avoids having to choose one side [or one straightforward policy stance] at the obvious expense of another” (Keating/ Ruzicka, 2014: 761).

33 “... all states are defensively positional and compare performance levels out of fear that others may attain a higher ranking in the issue-area in question”...

50). “Múltiples pertenencias” parece ser un común denominador que no sólo incluye la nueva presencia internacional que el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto ha definido para México. También implica desarrollar una política exterior de múltiples vectores, como una respuesta a un sistema internacional con creciente complejidad, por lo cual sus actores tienen que optar por esquemas de integración y membresías múltiples para poder corresponder a los retos de un orden internacional que ha sido caracterizado por ser un “mundo de diversidad y complejidad, una arquitectura descentrada en cuanto al manejo del orden, con presencia de viejos y nuevos poderes, con un papel mayor para la gobernanza regional”. En este contexto de mayor variedad, más oportunidades y extendido autocontrol sobre las opciones que cada actor desea desarrollar, los retos de la política exterior también sufren cambios: para cada país, independientemente de su tamaño, existen múltiples opciones en su inserción internacional, lo cual implica la necesidad de definir, desde su respectiva estrategia nacional, una correcta apreciación de lo que necesita y puede obtener de su entorno. La respuesta a este mundo multiplex de muchos países emergentes parece ser *la* decisión de tratar de estar presente en el mayor número de espacios de política internacional, lo que conlleva importantes consecuencias políticas, porque cada pertenencia implica un sistema más o menos marcado de lealtades; hecho que pone de relieve el problema de la compatibilidad de dichas lealtades con la lealtad reclamada por la síntesis política global de cada grupo.

Esta nueva múltiple presencia internacional de México está abriendo el debate sobre un “bricolage global” (Mittelman, 2013) basada en la idea de construir “like-mindedness”, es decir formar arenas en las cuales pueda ser organizada la confluencia de voluntades en las más diversas materias de la política internacional (Acharya, 2014a: 8). En tanto, “like-mindedness” no es el punto de partida, sino el punto de llegada de la política exterior mexicana.³⁴ Desde esta lógica se plantea la pregunta, si México será capaz de desarrollar una representación de sus intereses en el ámbito informal, que caracteriza la política internacional actual, desarrollando una identidad propia, un patrón propio de actividad diplomática (Heine, 2010), al superar las dudas sobre su compromiso y

³⁴ “Like-mindedness among allies and partners and even those less like-minded, needs to be recognized as an outcome, rather than a prerequisite for diplomatic engagement. The like-minded state of international relations needs to be nurtured and continually maintained” (Cheung 2014).

responsabilidad (Patrick, 2010) y sus capacidades políticas (Castañeda, 2010). Para poder calibrar el papel de México en este ámbito hay que valorar su disposición por asumir la función del “agenda setting”, el papel del “broker” así como de un enfoque que busca formar coaliciones (Cooper/Flemes 2013: 949). Llama la atención que estos diferentes acercamientos³⁵ ofrecen la posibilidad de realzar el propio país entre los demás integrantes. El potencial de esta posibilidad de operar en múltiples ámbitos y con contrapartes variables parece ser la fórmula preferida de México para mantener los compromisos en las diferentes arenas internacionales, lograr el cumplimiento de los objetivos nacionales en diferentes escenarios y controlar los riesgos de una posición de liderazgo emergente (siempre percibida y vista en la comparación con Brasil).

El criterio central de un compromiso mexicano con las vetas del proceso iberoamericano reside en la coincidencia con las cambiantes prioridades del desarrollo nacional, que en este momento están enfocados a la crisis fiscal por la baja en los ingresos petroleros y los precios internacionales en declive, la situación de la seguridad y los derechos humanos y la atracción de inversiones externas (Maihold, 2015). Desde esta perspectiva parece más bien improbable ante el fondo de la reorientación de la política exterior mexicana como “potencia emergente y actor con responsabilidad global” que cambie su actitud de *fórum-shopping* y *hedging* por un compromiso tradicional iberoamericano; más bien hay que contar con una atención simbólica sin mayores inversiones políticas en este espacio.

35 Schweller (2011) diferencia funciones de “spoiler, supporter y shirker” como modelos de roles para los países emergentes.

9. Conclusiones

Las dinámicas generadas en el “mundo multiplex” no están favoreciendo una revitalización del espacio iberoamericano, ya que refuerza las tendencias pre-existentes del fórum-shopping que corresponden al multilateralismo latinoamericano y las diferentes instancias de regionalismo. La competencia entre estos espacios y la ausencia de un liderazgo determinado a comprometerse con la (re)construcción de una identidad iberoamericana está montando sus bases endeble de un proyecto cultural sin una presencia política genuina. En este sentido, existe una tendencia hacia una desarticulación de “lo iberoamericano” en una base meramente cultural, que a pesar de su institucionalización en la SEGIB podría entrar en una pérdida de relevancia política en el futuro. En lo esencial depende de su capacidad de presentar una oferta suficientemente atractiva para sus miembros, para que extiendan y refuercen su compromiso con un espacio que no ha logrado consolidar hasta ahora sus propias bases.

BIBLIOGRAFÍA

- Acharya, Amitav (2014a). *The End of American World Order*. Cambridge: Polity Press.
- Acharya, Amitav (2014b). “The Post-American Multiplex World”. Disponible en: http://www.huffingtonpost.com/amitav-acharya/new-global-order_b_5582935.html (01.02.2015)
- Arenal, Celestino del (2009). *La Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid: Centro de Estudios de Iberoamérica.
- Arenal, Celestino del (2011a). “La Cumbre Iberoamericana de Estoril: entre la división y el avance”. En: *Nombres Propios 2010*, Fundación Carlina (ed.), 23-30, Madrid: Fundación Carolina.
- Arenal, Celestino del (2011b). *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, Madrid: Siglo XXI.
- Arenal, Celestino del (2014a). “América Latina, un escenario difícil para España”. *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol.8, No.2 www.urje.es/ceib/
- Arenal, Celestino del (2014b). “Celestino del Arenal ofrece las claves para impulsar las cumbres iberoamericanas” <http://www.nebrija.com/medios/actualidadnebrija/2014/10/23/celestino-del-arenal-experto-en-relaciones-internacionales-ofrece-las-claves-para-impulsar-las-cumbres-iberoamericanas/>
- Birle, Peter (2008): “Muchas voces, ninguna voz. Las dificultades de América Latina para convertirse en un verdadero actor internacional”. En: *Nueva Sociedad* No 214, marzo-abril de 2008, 143-151.
- Birle, Peter (2009): *Apoyo efectivo a los procesos de integración y cooperación regionales en Latinoamérica*, Eschborn: CEPAL/GIZ.
- Bonilla, Adrián (s.a.). *Genética y naturaleza de CELAC*, Comentarios del Secretario General, San José: FLACSO <http://flacso.org/secretaria-general/gen-tica-y-naturaleza-celac-Adrián-bonilla>
- Bonilla, Adrián (2013). “Las estrategias de inserción internacional en el espacio iberoamericano”. En: *De Cádiz a Panamá: La renovación en el Espacio Iberoamericano*, Adrián Bonilla/Isabel Álvarez (eds.), 127-132, San José, FLACSO.

- Bonilla, Adrián (2014). *La CELAC y su III Cumbre: identidad estratégica y diferencias con la OEA*, Comentarios del Secretario General, San José: FLACSO <http://flacso.org/secretaria-general/celac-y-su-iii-cumbre-identidad-estrategica-y-diferencias-con-oea#sthash.dhrC2low.dpuf>
- Bonilla, Adrián/Álvarez, Isabelle (2013). “La Diplomacia de Cumbres frente al contexto internacional del nuevo multilateralismo político latinoamericano y del Caribe”. En: *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, Bonilla Soria, Adrián/Álvarez Echandi, Isabelle (eds.), 7-10, San José: FLACSO.
- Castañeda, Jorge G. (2010). “Not Ready for Prime Time. Why Including Emerging Powers at the Helm Would Hurt Global Governance”. *Foreign Affairs* Vol. 89, 109-115.
- CELAC (2011): *Declaración de Caracas “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia Hacia el Camino de Nuestros Libertadores”*. <http://www.rree.go.cr/celac/index.php?sec=documentos&cat=cumbres&cont=849&id=8>
- CELAC (2013): *Declaración de Santiago*, I Cumbre CELAC <http://www.rree.go.cr/celac/index.php?sec=documentos&cat=cumbres&cont=849&id=77>
- CELAC (2014): *Declaración de La Habana*, II Cumbre de la CELAC <http://www.rree.go.cr/celac/index.php?sec=documentos&cat=cumbres&cont=849&id=26>
- Cheung, Y. Annie (2014). *Diplomacy matters*, The Pearson Center, 15 de mayo de 2014 <http://www.thepearsoncentre.ca/progressive-memos/diplomacy-matters/>
- Cooper, Andrew F. (2012). “Las potencias emergentes y el nuevo multilateralismo”. *Revista Mexicana de Política Exterior* No. 94, 139-162.
- Cooper, Andrew/Daniel Flandes (2013). “Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: an Introductory Review”. *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 6, 943-962.
- Gratius, Susanne (2013). “Iberoamérica como unidad: escenarios para su integración como un bloque definido”. *De Cádiz a Panamá: La renovación en el Espacio Iberoamericano*, Adrián Bonilla/Isabel Álvarez (eds.), 143-149, San José, FLACSO.

- Gratius, Susanne /Günther Maihold/Álvaro Aguillo Fidalgo (2011). *Alcances, límites y retos de la diplomacia de cumbres europeo-latinoamericanas*, Alacalá de Henares: Documento de Trabajo 23/Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT).
- Grieco, Joseph (1990). *Cooperation among Nations. Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade*. New York: Cornell University Press.
- Grynspan Mayufis, Rebeca (2014). “Después de Veracruz. Hay que vencer el escepticismo sobre los objetivos de las cumbres iberoamericanas”. *El País*, 13 de diciembre de 2014.
- Heine, Jorge (2010). “Will they have table manners? The G20, emerging powers and global responsibility”. *South African Journal of International Affairs* Vol. 17, No.1, 1-11.
- Keating, Vincent Charles /Jan Ruzicka (2014). “Trusting relationships in international politics: No need to hedge”. *Review of International Studies*, Vol. 40, 753-770.
- Lagos, Ricardo/Espinosa, Patricia/Iglesias, Enrique V. (2013). *Una reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas. Informe sobre la renovación de la Conferencia Iberoamericana*, Cd. de Panamá: Panamá.
- Legler, Thomas/Santa Cruz, Arturo (2011). “El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano”. *Pensamiento Propio*, Vol. 16, enero-junio, pp. 11-34.
- Lobell, Steven E., Williams, Kristen E., Jesse, Neal G. (2015). ”Why Secondary States Choose to Support, Follow, or Challenge?” *International Politics*, Vol. 52, No. 2, 146-162.
- Maihold, Günther (2009). „« ¿Por qué no te callas?»: el debate sobre la acción exterior de España”. En: *¿Crisis? ¿Qué crisis? España en Busca de su camino*, Walter L. Bernecker/Diego Iñiguez Hernández/Günther Maihold (eds.), 295-316, Madrid/Frankfurt: iberoamericana/Vervuert.
- Maihold, Günther (2014a). “BRICS, MIST, MIKTA: México entre poderes emergentes, potencias medias y responsabilidad global”. *Revista Mexicana de Política Exterior* No. 100/2014, 63-79.
- Maihold, Günther (2014b). “En busca de sentido para el proceso iberoamericano. Entre el ocaso y la reforma”. *Nueva Sociedad*, No. 250/2014, 114-125.

- Maihold, Günther (2015). „Más allá de López Mateos: retos para una política exterior madura con valor agregado”, *Nexos*, México, D.F. (08.01.2015) <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=6713>
- Malamud, Carlos (2013). “Las relaciones intralatinoamericanas, las nuevas realidades de la integración regional y el surgimiento de la Alianza del Pacífico”. En: *De Cádiz a Panamá: La renovación en el Espacio Iberoamericano*, Adrián Bonilla/Isabel Álvarez (eds.), 45-65, San José, FLACSO.
- Manrique, Luis Esteban G. (2013). “La “familia iberoamericana” se disgrega”. *Infolatam*, Madrid, 5 noviembre 2013, <http://www.infolatam.com/2013/11/06/la-%E2%80%9Cfamilia-iberoamericana%E2%80%9D-se-disgrega/>
- Mittelman, James H. (2013). “*Global Bricolage: emerging market powers and polycentric governance*”. *Third World Quarterly* Vol.34, No.1, 23-37.
- Milet, Paz (2013). “Los nuevos regionalismos y el espacio iberoamericano: ¿Espacios para una mayor complementariedad?” En: *De Cádiz a Panamá: La renovación en el Espacio Iberoamericano*, Adrián Bonilla/Isabel Álvarez (eds.), 39-44, San José, FLACSO.
- Nolte, Detlef (2006). *Power and Power Hierarchies in International Relations: Towards an Analytical Concept for the Study of Regional Powers*. Hamburg: GIGA Working Paper No. 29. <http://ssrn.com/abstract=940337>
- Nye, Joseph S., Jr. (1990). *Bound To Lead – the changing nature of American Power*, New York.
- Nye, Joseph A. (2002). *The Paradox of American Power: Why the World’s Only Superpower Can’t Go It Alone*. Oxford: Oxford University Press.
- Patrick, Stewart (2010). “Irresponsible Stakeholders? The Difficulty of Integrating Rising Powers”. *Foreign Affairs* Vol. 89, 44-53.
- Pérez Herrero, Pedro (2012). *Las conferencias iberoamericanas*. Una reflexión desde 2012, Madrid: Real Instituto Elcano /Documento de Trabajo 14).
- Presidencia de la República (2014). *Programa para la Seguridad Nacional 2014 – 2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI*, México, D.F. Presidencia de la República.

- Rojas Aravena, Francisco (2007). *La integración regional: un proyecto político estratégico. III Informe de la Secretaría General*, San José: FLACSO.
- Rojas Aravena, Francisco (2011). *Diplomacia de Cumbres: XXI Cumbre Iberoamericana: balance y escenarios futuros*, San José: FLACSO.
- Rojas Aravena, Francisco (2012). *Escenarios globales inciertos: los desafíos de la CELAC. VIII Informe del Secretaría General*, San José: FLACSO.
- Rojas Aravena, Francisco (2013a). “Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder. Impactos en América Latina y el Caribe”. *Nueva Sociedad* N°246, julio-agosto de 2013, pp. 129-142.
- Rojas Aravena (2013b). “Los retos de la agenda iberoamericana”. En: *De Cádiz a Panamá: La renovación en el Espacio Iberoamericano*, Adrián Bonilla/Isabel Álvarez (eds.), 133-149, San José, FLACSO.
- Russell, Roberto (2006). “América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o pérdida? “ *Nueva Sociedad*, No. 206 (¿Rebelión en el Patio? Estados Unidos y América Latina), 48-62.
- Sanahuja, José Antonio (2014). “Desarrollo global y países emergentes: retos para la política de cooperación de la UE”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* No.108, 67-93.
- Schweller, Randall (2011). “Emerging Powers in an Age of Disorder”. *Global Governance* Vol. 17, 285-297.
- SEGIB (2013). *Memoria de la Cooperación Iberoamericana 2012*, Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- SEGIB (2014a). Áreas prioritarias para la cooperación iberoamericana, Madrid: SEGIB.
- SEGIB (2014b). *Cuotas SEGIB 2015-2016*, Madrid: SEGIB.
- Serbin, Andrés (2013). “Los nuevos regionalismos y la CELAC: los retos pendientes”. En: *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, Bonilla Soria, Adrián/Álvarez Ehandi, Isabelle (eds.), 47-78, San José: FLACSO.
- Whitehead, Laurence (2009). “Navigating in a Fog: Metanarrative in the Americas Today”. En: *Which Way Latin America? Hemispheric Politics meets Globalization*, Andrew F. Cooper/Jorge Heine (eds.), 27-49,

New York: United Nations University Press.

Yepe Papastamatina, Roberto M. (2013). “La CELAC y el multilateralismo regional”. En: *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, Bonilla Soria, Adrián/Álvarez Echandi, Isabelle (eds.), 16-19, San José: FLACSO.

Young, Oran (1986). “International Regimes. Toward a new theory of institutions”. *World Politics* Vol. 39, No. 1, 104-122.

¿EN BUSCA DE LA CONVERGENCIA? LA RENOVACIÓN DE LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA Y LA DECLARACIÓN DE VERACRUZ (2014)

André Luiz Reis da Silva ^{36*}

La Comunidad Iberoamericana de Naciones, creada en 1991 en Guadalajara, México, trajo mucha expectativa para los participantes, pues constituía una respuesta al mundo nuevo que se vislumbraba con el fin de la Guerra Fría y la intensificación del proceso de globalización. En América Latina, se vivía la redemocratización y el proceso de apertura económica liberal de la mayoría de las economías, lo cual ponía en duda el modelo desarrollista de las décadas anteriores. En cuanto a las transformaciones regionales y sistémicas, los países iberoamericanos nutrían grandes expectativas para la cooperación, en especial con las posibilidades que generaba la apertura económica.

España, uno de los principales emprendedores del proyecto iberoamericano, lideró, conjuntamente con México, el proceso que imponía una agenda optimista-liberal al proceso de Cumbres, la cual tuvo una respuesta positiva durante los años de 1990, ante el cuadro neoliberal que se vivía en América Latina. Diversos países como Brasil, identificaron en el proyecto un canal de diálogo con Europa y una oportunidad para ampliar las posibilidades de inversión.

Desde el inicio del nuevo milenio, América Latina viene pasando por nuevos procesos políticos que demuestran su capacidad de reafirmación y mayor autonomía delante de las grandes potencias. Sin embargo, ante las transformaciones internacionales de 1990 e inicio del 2000, las cuales ganarán un mayor impulso a partir de la crisis del neoliberalismo y de la emergencia de nuevos modelos de desarrollo, que convergen en la estrategia de profundizar el proceso de integración latinoamericana y retomar el desarrollo con la distribución del ingreso y

³⁶ *Doctor en Ciencia Política. Postdoctorado en la School of Oriental and African Studies - University of London. Coordinador del Programa de Postgrado en Estudios Estratégicos Internacionales de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Email: reisdasilva@hotmail.com. Artículo traducido por Keren Betvirai Ruíz Gómez (Universidad de Guadalajara).

la inclusión social, la convergencia liberal se fue desarticulando, lo que afectó significativamente al relacionamiento iberoamericano. El fin del optimismo dentro del espacio iberoamericano generó el debate en torno a la “renovación” de sus bases, de modo que estas se adecuaron a la nueva coyuntura internacional, así como a su propósito y modo de actuación.

Por otro lado, el propio sistema de Cumbres iberoamericanas pasó por un proceso de desgaste, ocasionado por las reuniones anuales con baja efectividad (PEÑA, 2005). Es por ello que, en la última década, el tema de la renovación del espacio iberoamericano ha sido discutido a través de una serie de iniciativas, de entre las cuales se destaca la Cumbre de Cádiz (2012), en donde se relanzó un gran proyecto de renovación, el cual se oficializó en la Cumbre de Veracruz (2014).

El objetivo central de este artículo es analizar el proceso de renovación de la cooperación iberoamericana, identificando los intereses convergentes y posibilidades de actuación. Para alcanzar este objetivo, este artículo buscara responder las siguientes preguntas: a) ¿De qué forma se podría mejorar la cooperación horizontal entre los países participantes para lograrla consolidación del espacio iberoamericano?; b) ¿Cuáles son los temas centrales convergentes y divergentes de la agenda regional que los países de América Latina pueden impulsar a través de la comunidad iberoamericana?; c) ¿Estas prioridades están reflejadas en las orientaciones de cooperación para América Latina propuestos en la Cumbre de Veracruz?; d) ¿Qué consideraciones se deben tomar en cuenta para alcanzar el éxito en el proceso de renovación iniciado en Panamá y Confirmado en la Declaración de Veracruz?

El principal argumento desarrollado es que las propuestas de Veracruz operan sobre el paradigma de la flexibilidad y moderación, y se observa claramente que la flexibilidad busca mitigar las divergencias dentro del bloque. Así es como utilizando la estrategia de la “convergencia selectiva” se busca convenir en todo aquello que sea posible, aprovechando el acervo -el peso de la historia y la experiencia acumulada- para evitar la disidencia y los dilemas en el proceso de renovación. La articulación iberoamericana redujo la agenda para concentrarse en los temas más prometedores para la cooperación de la misma, en especial la cooperación Sur-Sur, buscando de esta manera un mayor potencial para su realización.

1. Las transformaciones internacionales y el espacio iberoamericano

En la última década, se presenció una nueva relación de poder dentro del espacio iberoamericano, con un Brasil conquistando una mayor proyección internacional y con una España que, a partir de la crisis de la zona euro, ha tenido una influencia cada vez más debilitada. La principal repercusión de este nuevo equilibrio en el espacio es, de acuerdo a Gratius (2014), el establecimiento de una mayor horizontalidad en los temas de la agenda. Debido a la crisis, España y Portugal ahora tienen muchos más temas en común con América Latina, por ejemplo, el aumento de la desigualdad social, los cuestionamientos sobre la calidad de la democracia y la falta de credibilidad de líderes y partidos políticos. Por tanto, las transformaciones internacionales llevaron a una redistribución del poder en el espacio que, por consiguiente, trajo una mayor horizontalidad para los debates (Gratius, 2014: 146).

Gerardo Caetano (2014) tiene una visión pesimista acerca de los rumbos que los regionalismos, en general, vienen tomando en América Latina. Para él, hay una carencia de pensamiento estratégico en el continente, y ese atributo sería esencial para la eficiencia de los regionalismos, teniendo en vista las transformaciones internacionales actuales. En suma, el autor hace un análisis crítico de las transformaciones ocurridas en la última década en el continente latinoamericano y de los rumbos que los regionalismos tomaron, indicando que caminos serían los más adecuados (no siempre los elegidos) para el éxito, y de esa forma, buscar llevar a la SEGIB a una mejor comprensión de las transformaciones en curso que ponen en riesgo la funcionalidad del espacio iberoamericano (Caetano, 2014). De acuerdo con el autor, es necesario evaluar los impactos de las transformaciones provocadas con la multiplicidad de propuestas de integración y concertación política en el espacio iberoamericano, con sus distintos formatos y alcances (Caetano, 2014: 15).

Gerardo Noto (2014) destaca los cambios socio económicos conquistados por América Latina a partir del ascenso al poder de partidos de izquierda y de detentores de proyectos progresistas. En este sentido, el autor destaca el consecuente aumento de la proyección internacional de ese continente, principalmente de Brasil y México, por impulso de la crisis europea, que afectó fuertemente a Portugal y España (Noto, 2014: 69-70). El principal

impacto de esas transformaciones sería un “rebalanceamiento de la ecuación del espacio Iberoamericano” motivado por el estancamiento europeo y por la relativa mejora de las condiciones socioeconómicas y de proyección internacional de los países latinoamericanos. Con esto, el autor afirma que sería necesaria una reforma en la dinámica organizacional de los espacios, pues la frecuencia, el contenido y la metodología adoptada en las cumbres ya no coinciden con la demanda actual de los países latinoamericanos (Noto, 2014:71).

Por otro lado, Paz Milet (2014) enumera cuatro nuevas condiciones para el continente latinoamericano, las cuales afectan los procesos de integración y marcan el surgimiento de las nuevas propuestas de regionalismo con que el espacio iberoamericano tiene que convivir (Milet, 2014: 40). Estas condiciones son las siguientes: (i) fragmentación política -a partir del comienzo del siglo XXI, existe en América Latina una disputa sobre los proyectos para el liderazgo regional y entre las distintas estrategias de proyección-; (ii) hay una pérdida de influencia de EUA sobre la región, que en la práctica se traduce como una pérdida de poder de toda la región transatlántica sobre América Latina, al mismo tiempo en que existe un fortalecimiento de la influencia transpacífica, especialmente de la influencia china, en el continente; (iii) existen cuestionamientos sobre el sistema democrático, no en el sentido de abolir el sistema, pero sí en el sentido de cuestionar la manera en como éste es conducido/aplicado en algunos países latinoamericanos; (iv) la última condición no es tan nueva, siendo esta la presencia de desconfianza y de conflictos de diferentes niveles entre los países de la región (Milet, 2014: 40). Partiendo de esas nuevas condiciones, el autor expone las tres líneas de los nuevos regionalismos: línea de rescate de las propuestas neoliberales mediante la Alianza del Pacífico, línea revisionista y post-neoliberal que construye la UNASUR y la línea antiimperialista con raíces en el ALBA. La relación de tensión entre los nuevos regionalismos, la crisis de fragilidad europea y el clima de incertidumbre provocaron dificultades en la Cooperación Iberoamericana (Milet, 2014: 41 e 42).

Para comprender el funcionamiento del espacio iberoamericano, Gratius (2014) expone tres diferentes orientaciones de los países miembros, a partir de sus preferencias y relaciones exteriores. La primera orientación esta compuesta por países que tienen una fuerte alianza con EUA, los

cuales son México y los países de América Central. La segunda línea es la de los países miembros de la Unión Europea (España y Portugal), los cuales, por ende, poseen un margen de maniobra limitado dentro del espacio iberoamericano. La última línea de orientación es constituida por países que, de acuerdo con la autora, se encuentran cada vez más próximos a China, siendo estos Brasil, Chile y Perú; en esta misma línea, también están incluidos los países que buscan una mayor autonomía y menor dependencia externa por medio de la aproximación con Brasil (Gratius, 2014: 148).

Además, la autora presenta tres posibles escenarios internacionales que determinarían las disputas y los intereses en el espacio en los próximos años: escenario de restablecimiento del dominio occidental (unipolaridad); escenario de varios polos de poder, siendo la comunidad iberoamericana uno de esos polos (multipolaridad); y escenario de bipolaridad, el cual es formado por EUA y China, creando dos ejes estratégicos: el eje transpacífico y el eje transatlántico. Gratius (2014) apuesta en el tercer escenario y, a partir de eso, desarrolla cuál sería el papel del espacio iberoamericano en ese sistema bipolar. A partir de la consideración del alineamiento político de cada miembro de la comunidad iberoamericana, Gratius ve una división de la comunidad en tres líneas. La primera sería la línea de apoyo transatlántico formada por Andorra, España y Portugal. La segunda sería compuesta por Chile, México, Perú y Colombia; países que podrían formar parte de un futuro acuerdo transpacífico. Y a la tercera línea sería una línea “independiente”, constituida por países del MERCOSUR y del ALBA que no participarían ni de grandes acuerdos con EUA, ni con China. Así, para la autora, la perspectiva para las disputas y los intereses en el espacio iberoamericano sigue siendo de fragmentación geográfica e ideológica entre los países (Gratius, 2014: 145-146).

Esas transformaciones internacionales exigen al espacio iberoamericano una nueva agenda que contemple temas más amplios, teniendo en cuenta la complejidad de las dificultades de los países latinoamericanos, a partir de la globalización y la diversidad de posiciones y estrategias de desarrollo y proyección externa adoptadas por los países al final de la Guerra Fría (Bonilla, 2014: 132).

Adrián Bonilla (2014) argumenta que existen dos visiones de como América Latina debe producir su inserción política y económica en el mundo globalizado: los defensores del libre comercio y los que defienden la protección de los mercados. Asimismo, el autor destaca la diversidad de visiones acerca del papel de esos mecanismos de integración. De esta manera, las diferentes visiones sobre la integración, sobre el modelo de desarrollo y sobre la estructuración del orden internacional, tienen potencial para fragmentar y dividir América Latina e interferir sensiblemente en la cooperación iberoamericana (Bonilla, 2014:128-130).

Así es como, desde el final de la década de 1990, América Latina ha protagonizado nuevos procesos, tales como el ascenso de gobiernos populares y nacionalistas, la crítica al neoliberalismo, la reanudación de la capacidad estatal en la inducción del desarrollo, la valorización de la democracia y el surgimiento de un nuevo tipo de nacionalismo, el cual no teme por la integración entre los países de la región. Además, viene estableciendo alianzas con países de diversos continentes, con miras a la cooperación y la ampliación del comercio, así como a la ampliación del protagonismo regional. En ese contexto, América Latina, y en especial América del Sur, viene dando pasos firmes rumbo a una mayor autonomía y proyección internacional (Moreira; Quinteros; Silva, 2010). Esas transformaciones cuestionarán y fragilizarán las bases de la cooperación iberoamericana, que buscaban, hasta entonces, actualizarse y proponer un nuevo pacto político y un nuevo modelo de actuación.

2. Desafíos para mejorar la cooperación y la consolidación del espacio iberoamericano: intereses comunes

Adrián Bonilla argumenta que uno de los proyectos de renovación para el espacio iberoamericano es la exploración de nuevos tipos de multilateralismo, así como también el establecimiento de un mayor diálogo con otros bloques y regímenes interamericanos, esto con la finalidad de no sufrir el mismo debilitamiento de poder que tuvo la OEA (Bonilla, 2014: 127-129). Así, la posibilidad de sobrevivencia de las iniciativas iberoamericanas depende de la capacidad de articulación entre las iniciativas integracionistas.

Por otra parte, Susanne Gratius afirma que las transformaciones internacionales de los últimos años generaron un nuevo equilibrio de poder dentro de la comunidad que, de no encaminar directamente a una intensificación de la horizontalidad dentro del espacio, va a demandar el emprendimiento de esfuerzos; pues de no ser así, habría un debilitamiento definitivo del espacio. Lo que facilitaría esa intensificación de la horizontalidad de la comunidad es el hecho de que los países latinoamericanos han mejorado la calidad de vida de sus poblaciones a través de su crecimiento económico, y que los países ibéricos están enfrentando una fuerte crisis económica y social; factores que han llevado a una aproximación entre los países latinoamericanos e ibéricos (Gratius, 2014: 146).

Para Susanne Gratius (2014), una de las fallas del espacio iberoamericano es no expandir su agenda, sin embargo, la autora advierte de la misma forma el hecho de no duplicar las agendas, ya que existen otras instancias de diálogo entre Europa y América Latina (Gratius, 2014: 147). La primera sugestión para la revitalización del espacio es la firma de un Tratado Constitutivo. La segunda es la “desgobernalización” de la agenda, creando mecanismos para que los actores de la sociedad civil también dialoguen en el espacio. La tercera sería la “latinoamericanización” de la agenda, ampliando la participación y aumentando el interés de los países latinoamericanos. La cuarta sería una reforma en el financiamiento del espacio, ya que España no tiene más condiciones para continuar siendo la principal financiadora de la organización. La quinta sería transformar la estructura del espacio para que hubiese solamente cumbres que tengan una frecuencia bienal. Por último, la reforma propuesta es la creación de grupos que discutan temas específicos (Gratius, 2014: 148-149).

Para Francisco Rojas (2014), una forma de mejorar la colaboración horizontal entre los países iberoamericanos es crear una cooperación más constante, a través de acciones conjuntas. El autor argumenta que, de esa forma, el espacio iberoamericano se transformaría en un sistema iberoamericano, en el cual la construcción de convergencias sería facilitada y avanzaría. En otras palabras, Rojas sugiere que los países iberoamericanos pasen a actuar en forma de bloque dentro de otros organismos internacionales y regionales (Rojas, 2014: 140). Otra forma de mejorarla cooperación sería el desarrollo de un espacio de producción

de conocimiento. Con ello, el espacio iberoamericano construiría su propia identidad intelectual, además de proyectarse como un bloque de países con valores e intereses en común (Rojas, 2014: 134-136).

Ya Isabel Ehandi (2014) enfatiza que la cooperación entre países latinoamericanos y europeos debe ser construida a partir de una visión de solidaridad entre los países, y no a través de medidas asistencialistas. Para ella, América Latina y Europa son regiones complementarias a nivel cultural y económico (Ehandi, 2014: 99). De esa forma, Ehandi evalúa que la cooperación debe ser planeada para que los países menos desarrollados sean cada vez menos dependientes de la ayuda europea de carácter asistencialista (Ehandi, 2014: 108). Asimismo, ella lleva en consideración los nuevos desafíos internacionales para destacar la importancia de la colaboración horizontal (Ehandi, 2014:112). Además, la autora defiende la importancia de la construcción de una agenda estratégica a mediano y largo plazo, con una visión objetiva de las fragilidades del proceso de integración iberoamericano.

Teniendo en cuenta el surgimiento de nuevos regionalismos en América Latina, Gerardo Noto (2014) sugiere que la comunidad iberoamericana adopte en su agenda temas más actuales que acompañen las transformaciones internacionales. La primera sugerencia es en relación al combate de las drogas; el autor señala que está surgiendo en el ámbito de la Cúpula de las Américas un debate sobre nuevas políticas públicas para combatir el narcotráfico y la adicción, en cuanto a un problema de salud pública. Asimismo, el autor sugiere que sea incluido en la agenda iberoamericana el tema de la seguridad pública, el de la violencia contra la mujer y el del exterminio de la juventud (Noto, 2014: p. 70).

Serrano (2014) es más escéptico respecto a las posibilidades de cooperación en el espacio iberoamericano a comparación de otros autores, debido a que el autor opta por destacar las dificultades afrontadas, así como aquellos temas que no se pueden debatir a nivel del espacio iberoamericano. El autor no enfatiza intereses comunes, sino que, por el contrario, enfatiza los puntos de divergencia entre los países latinoamericanos y europeos. Serrano sostiene que, en el momento actual hay una oportunidad para el continente de buscar la autonomía por medio del desarrollo endógeno regional, dejando de lado los planes de cooperación con los países desarrollados (Serrano, 2014: 95).

En resumen, para mejorar la cooperación horizontal entre los países iberoamericanos es fundamental: a) reconocer las transformaciones internacionales de la última década y la manera en la que estas mismas han impulsado cambios en la relación intra-iberoamericana, así como con el resto del sistema internacional; b) reconocer que el crecimiento latinoamericano y la crisis europea provocaron un rebalanceamiento de poder, con una mayor horizontalidad en las relaciones, lo cual puede facilitar la cooperación horizontal; c) evitar el paternalismo y el asistencialismo en la cooperación; d) construir una agenda de cooperación que pueda ser transversal y consensuada.

3. La definición de la agenda regional de América Latina para la cooperación iberoamericana: temas convergentes y divergentes

Para Gratius (2014), una característica relevante de la Comunidad Iberoamericana es el hecho de que esta no es una organización regional ni tampoco unáinter-regional. De esta forma, el primer elemento diferenciador de ese espacio sería el tipo de vínculo, el cual es, básicamente, un vínculo cultural (Gratius, 2014: 144). Además de esa identidad cultural, el espacio iberoamericano congrega países con algún grado de semejanza económica, pues, en general, son países de ingreso medio. El tercer elemento señalado por la autora que distingue al espacio iberoamericano en relación a los otros sistemas de integración, sería la cooperación sur-sur que el espacio promueve (Gratius, 2014: 146). Por último, otra diferencia indicada por la autora es la ausencia de posiciones hegemónicas, lo que hace que el espacio sólo proyecte esencialmente poder blando (cultura, cooperación).

Además, una singularidad del espacio iberoamericano, es el hecho de que este tiene una personalidad jurídica internacional sin poseer un tratado constitutivo. Es por esta razón que, la comunidad iberoamericana es considerada una organización sin acuerdos vinculantes. “Por todo ello, la Comunidad Iberoamericana es una especie de híbrido entre foro de diálogo de carácter informal e institución internacional con estructuras más consolidadas” (Gratius, 2014: 144). Por último, otra característica singular del espacio iberoamericano es la dificultad de “armonizar intereses en el ámbito económico”, así como de establecer una cooperación económica, como hacen varios sistemas de integración latinoamericanos,

debido a la vinculación de España y de Portugal a la Unión Europea (Gratius, 2014: 144).

De acuerdo a Gratius (2014), la aproximación de intereses entre latinoamericanos e ibéricos puede ser traducida en algunos puntos. Estos puntos de convergencia que podrían conformar la agenda iberoamericana a través del impulso latinoamericano son los problemas tales como la desigualdad social y la calidad de la democracia, los cuales han sido enfrentados durante años por América Latina y en la actualidad están comenzando a afectar a los países ibéricos. Además, otros temas importantes para América Latina son el combate contra el narcotráfico y la seguridad pública (Gratius, 2014: 146-147).

Francisco Rojas (2014) menciona algunos temas estructurales y coyunturales en los que existe convergencia entre los países ibéricos y los países latinoamericanos y que, por lo tanto, deberían de ser los temas centrales de la agenda iberoamericana. El primero es el de la democracia y la definición de sus reglas básicas. El segundo es el de la pobreza, un tema que antes sólo se relacionaba con América Latina, pero que a partir de la crisis económica internacional paso a afectar a los países ibéricos tornándose un asunto de preocupación de todos los países miembros (Rojas, 2014: 135-136). El tercer tema se refiere al multilateralismo y al papel de los países miembros dentro de las organizaciones internacionales (Rojas, 2014: 136).

El cuarto tema está relacionado con las conquistas sociales en América Latina y con la crisis económica ibérica, debido a que en las dos regiones existe una fuerte presión por parte de las clases medias para adquirir nuevos derechos, entre los cuales se encuentra la demanda por mayor seguridad pública; cuarto tema que debe componer la agenda iberoamericana. (Rojas, 2014: 136). El quinto componente de la agenda iberoamericana señalado por el autor es la cuestión de la juventud (Rojas, 2014: 137). Por último, el autor incluye en la agenda el tema de “separatismos”, el cual se refiere a las tensiones territoriales e institucionales que aún se observan entre América Latina y España (Rojas, 2014: 137).

Isabel Echandi (2014) señala áreas potenciales para la cooperación iberoamericana, las cuales son: cooperación en tecnología de energías renovables, de información y de comunicación; cooperación entre

instituciones académicas, culturales, empresariales y comerciales entre ambas regiones; y, por último, el mejoramiento de la interacción entre el espacio iberoamericano y otras iniciativas de foros empresariales y académicos (Echandi, 2014: 114).

Pablo Olea (2014) defiende que un espacio de intercambio científico-tecnológico debe ser priorizado por la agenda de la comunidad (Olea, 2014: 156). Por otro lado, Mayra Arosemena enfatiza que todavía existen desafíos a la convivencia democrática, un tema que ha sido muy importante para la comunidad iberoamericana. Según ella, las desigualdades, la discriminación y el racismo todavía siguen siendo obstáculos para el fortalecimiento democrático (Arosemena, 2014: 160). Por su parte, Paz Milet (2014) afirma que en Cádiz, con el compromiso de renovación de la comunidad iberoamericana, se posibilitó la ampliación de la agenda iberoamericana para áreas más diversas, como el desarrollo económico al servicio de la infraestructura, la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas, el fortalecimiento institucional, la educación y el impulso tanto del espacio cultural iberoamericano como del trabajo decente (Milet, 2014: 39-40).

Como ya se ha señalado, las diferentes posiciones de los países latinoamericanos en relación con diversos temas de la agenda internacional sugiere que la cooperación sea en temas convergentes. En este sentido, una serie de cuestiones tiene el potencial para ampliar la divergencia y las dificultades en la construcción de una agenda común. A pesar de que no se sugiera completamente la exclusión de estos temas en el debate, es importante tener en cuenta su potencial para generar conflictos en el espacio iberoamericano.

De acuerdo con Alfredo Serrano (2014), el primer punto que no debe ser incorporado en la agenda iberoamericana es el de las empresas transnacionales, pues, con el crecimiento americano, surgirán y/o se fortalecerán las empresas translatinas, las cuales pasaran a disputar el espacio junto con las empresas transeuropeas que hasta entonces dominaban el mercado latinoamericano. El segundo punto que debería quedar fuera de la agenda es la cooperación con las pequeñas y medianas empresas europeas, así como la inserción de las mismas dentro de América Latina (Serrano, 2014: 93). El tercer tema es la política de compras públicas

como mecanismo de desarrollo económico en favor de los pequeños productores, práctica condenada por la Unión Europea (Serrano, 2014: 93). Por último se encuentra el debate acerca de la propiedad intelectual, un tema muy sensible que genera grandes divergencias entre europeos y latinoamericanos (Serrano, 2014: 94).

Pablo Olea (2014) argumenta que el mayor motivador para la creación del espacio Iberoamericano es también su mayor diferencial: la identidad cultural; elemento que une a los países en ese espacio (Olea, 201: 154-156). Sin embargo, es claro que, a pesar de tener esa identidad cultural, la cooperación no está orientada en términos económicos y que el intercambio político también se encuentra dificultado por la pluralidad que existe dentro del espacio. Francisco Rojas tampoco aborda la cooperación iberoamericana en el ámbito económico (Rojas, 2014).

Susanne Gratius destaca la imposibilidad de incluir las cuestiones comerciales en la agenda iberoamericana, principalmente por el hecho de que Portugal y España pertenecen a la Unión Europea, lo cual imposibilita tal discusión (Gratius, 2014: 144). Paz Milet (2014), señala que hay “problemas para validar una declaración sobre la certeza jurídica de las inversiones” que han enfrentado muchas dificultades en los últimos años debido a la crisis económica mundial. Por lo tanto, se puede inferir que la cuestión financiera no sería un asunto productivo para la discusión dentro del espacio iberoamericano (Milet, 2014: 43).

En síntesis, diversas son las propuestas de temas para la cooperación iberoamericana que, en general, apuntan a las dificultades y demandas sociales: la defensa y el fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía, el multilateralismo, los temas sociales, tales como la juventud y la pobreza, la educación, la desigualdad, la discriminación y el racismo, la cooperación en tecnología de energías renovables, de información y de comunicación; cooperación entre instituciones académicas, culturales y empresariales; el diálogo social y la protección de los trabajadores. Dentro de las diversas propuestas, hay un consenso en que la cooperación iberoamericana debería tener como centralidad el desarrollo cultural, educacional y tecnológico.

Debido a la heterogeneidad de las posiciones políticas de los gobiernos iberoamericanos, a la dificultad de negociación de acuerdos comerciales

con la Unión Europea, a los arreglos latinoamericanos y a la actual situación económica mundial, la mayoría de los autores coincide con la idea de que la cooperación económica-comercial es la más difícil de ser trabajada. Por otro lado, las diferentes posiciones ideológicas de los gobiernos también debilitan la posibilidad de alcanzar posicionamientos comunes en los grandes temas de orden global, así como en los temas políticos internos.

4. La renovación de las prioridades regionales de cooperación y la Cúpula de Veracruz (2014)

Las dificultades presentadas en Iberoamérica no son nuevas. Después de una década de optimismo, iniciada con su implantación en 1991, las transformaciones del sistema internacional, las divergencias políticas y la falta de objetividad en los proyectos provocaron un cuestionamiento y una necesidad de renovación. Así, el ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso fue encargado de organizar un informe sobre las dificultades de la cooperación iberoamericana, así como de realizar una reflexión sobre el sistema de conferencias y sobre las posibilidades de renovación.

En el informe, presentado en 2003 en la XIII Cumbre (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2003) y publicado posteriormente también en la revista *América Latina Hoy* (Cardoso, 2005), Cardoso identifica las transformaciones del sistema internacional con el cambio del milenio, en particular la crisis del multilateralismo y las acciones unilaterales (políticas, económicas y militares) adoptadas por las grandes potencias. Cardoso afirma que la comunidad iberoamericana necesita renovarse y adaptarse a este nuevo escenario. Asimismo, considera que la comunidad iberoamericana construyó un importante acervo en el cual fue posible establecer una sólida red de intereses comunes, en un proceso que fue mucho más allá de las instancias oficiales (Cardoso, 2005).

Las sugerencias que se realizan recaen en dos ejes: fortalecer la dimensión política del sistema, de modo que se pueda evolucionar a una verdadera y simétrica comunidad iberoamericana, y racionalizar la dinámica de la cooperación, en especial la cultural y educativa, con la coordinación en el ámbito universitario y con el reconocimiento de los títulos universitarios. También sugirió trabajar para discutir la cuestión de

las agencias de riesgo, para que estas trabajen con profesionalismo, transparencia e independencia en relación a los gobiernos y las empresas (Cardoso, 2005). La principal sugerencia fue la creación de una secretaría permanente Iberoamericana, es por esta razón que la XIII Cumbre decidió crear la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) como una nueva organización internacional, la cual se estableció en 2005.

En 2013, se publicó el Informe Lagos, coordinado por el ex presidente chileno. El informe Lagos (2013) reitera la importancia del informe Cardoso (2003), el cual propone la creación de la SEGIB y recuerda que el mundo cambió desde la década de 1990. Hoy en día, el sistema internacional ha cambiado, con la emergencia de la multipolaridad, el ascenso de China y los efectos de la crisis y el reordenamiento económico internacional (Informe Lagos, 2013). El crecimiento de América Latina y el estancamiento y la crisis en Europa, que afectó especialmente a la Península Ibérica, permitió una mayor “simetría” en la dinámica económica de sus países miembros y fomentó un mayor intercambio de soluciones para los problemas comunes. Es así como se propone una reflexión en torno a cuatro puntos: identificación de nuevas prioridades; mejora en la organización de las cumbres; renovación de la cooperación iberoamericana y sus implicaciones sobre el financiamiento, organización y funcionamiento de la SEGIB.

El Informe Lagos propone la idea de la cooperación como eje de la comunidad iberoamericana, superando la tradicional idea donador-receptor, ya que las transformaciones en el espacio Iberoamericano permiten mayores simetrías. Se sugiere un diálogo político renovado con los temas del G-20 financiero; los temas de seguridad ciudadana; el desarrollo de un marco conceptual y de cooperación sobre los flujos migratorios a nivel mundial. Fortalecer la participación de los miembros de la Sociedad Civil y de los parlamentos en los diálogos de las cumbres (Lagos; Espinosa, Iglesias, 2013 : 11). En el ámbito económico, se sugiere desarrollar la tecnología y la innovación para promover la competitividad y la productividad. Se sugiriere también garantizar un ambiente favorable para las inversiones; apoyar y estimular una inversión en infraestructura; apoyar la creación de un sistema iberoamericano de arbitraje comercial (Lagos; Espinosa, Iglesias, 2013: 12).

En cuanto a la cooperación en el área social, se sugiere crear un espacio iberoamericano del conocimiento, a través de una amplia articulación de instituciones educativas con empresarios. Creación de un sistema iberoamericano de becas para estudiantes, similar al programa Erasmus; fortalecer la movilidad académica de profesores, así como el reconocimiento de títulos y créditos. Apoyar espacios para el diálogo con las comunidades indígenas y afrodescendientes. Desarrollar la cooperación en el área cultural; promover y difusión de la lengua portuguesa y española; promover y proteger las industrias culturales; impulsar las relaciones con las comunidades de origen iberoamericanas que viven en otras regiones.

En relación a las cumbres iberoamericanas, se sugiere transformar a las mismas en bianuales; realizar encuentros de los ministerios de las relaciones exteriores en los intersticios y destinar mayor tiempo posible al diálogo informal de los jefes de Estado. Además, los jefes de Estado no divulgarán más declaraciones en las cumbres, facultando al jefe del país anfitrión a divulgar un resumen de los debates; las decisiones pasarán a ser negociadas por los ministros de las relaciones exteriores (Lagos; Espinosa, Iglesias, 2013: 17).

En relación a la SEGIB, lo que se propone es su fortalecimiento, para ejercer la coordinación y colaboración entre las distintas instituciones en el ámbito iberoamericano. Para este fin, se propone que todas las organizaciones iberoamericanas (la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI); la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS); la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ); y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB)), se integren en una estructura que garantice la comunicación, la coordinación, la creación de sinergias, así como un mayor aprovechamiento de los recursos con los que se cuentan (Lagos; Espinosa, Iglesias, 2013: 18). El informe también propone la creación de un fondo de cooperación iberoamericano y la agrupación de programas, iniciativas y proyectos de cooperación en cuatro grandes Espacios Iberoamericanos; a) El Espacio Común del Conocimiento; b) El Espacio Cultural; c) El espacio de la Cohesión Social y; d) El Espacio de la Economía de Innovación, el cual facilitaría la tarea de selección y valoración de prioridades, evitando la dispersión.

En relación al financiamiento, se propone modificar la distribución de la escala de cuotas, con un aumento en la participación de los países latinoamericanos.

El Informe Lagos fundamenta la Declaración de Veracruz (2014) emitida en la XXIV Cumbre Iberoamericana, que es la base actual para la cooperación iberoamericana y renovación en relación a los desafíos presentados. En la Declaración, aunque sin descuidarla cooperación Norte-Sul, se trabaja con el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur y con la cooperación triangular. Además, determina que los PIPAS (programas, iniciativas y proyectos) respondan a las demandas y apoyen las políticas públicas de los países de la comunidad iberoamericana. Propone también la definición de áreas prioritarias. Estas áreas de acción constituyen los denominados “Espacios Iberoamericanos”, los cuales son tres: El Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), el Espacio Cultural Iberoamericano (ECI) y el Espacio Iberoamericano de Cohesión Social (EICS).

a) En el espacio iberoamericano del conocimiento (EIC), los objetivos son crear un espacio interactivo de colaboración y convergencia entre los sistemas educacionales iberoamericanos, crear un sistema para armonizar los sistemas de acreditación, contribuir para el desarrollo de la investigación; crear un modelo de apropiación económica y social del conocimiento; reforzar la cooperación en materia de investigación aplicada e innovación.

b) En el Espacio Cultural Iberoamericano, se parte de la premisa de que una Iberoamérica culturalmente fuerte será más reconocida y se desenvolverá con mayor éxito en la apertura a la globalización. Entre los objetivos estratégicos, se encuentra tratar a la cultura como un eje transversal del desarrollo; defender los derechos culturales; promover la integración regional en el ámbito de la cultura; promover la apropiación cultural; valorizar y difundir el legado de creaciones culturales iberoamericanas y valorizar las culturas tradicionales. Diferente del espacio iberoamericano del conocimiento, que posee una estructura organizativa con años de funcionamiento, el Espacio cultural iberoamericano tendría que conformar una estructura. Esta estructura tendría 3 niveles: un foro de responsables; una unidad coordinadora; una secretaría técnica (a cargo da SEGIB).

c) Ya el Espacio Iberoamericano de cohesión social (EICS) tiene como objetivo central combatir la desigualdad social en las dimensiones territoriales, de género, de etnia, entre otros. Tiene como ejes estratégicos identificar y definir con los países las áreas de trabajo prioritarias del EICS en relación con la Agenda del Desarrollo post-2015; incorporar la perspectiva de etnia y género en las políticas públicas iberoamericanas; fortalecer la institucionalidad del Estado a través de la generación de capacidades y el intercambio de buenas prácticas; contribuir para la construcción de sociedades más cohesionadas, a partir de acciones multilaterales concretas en materia de desarrollo social. (Declaración de Veracruz, p. 12) Así como el Espacio Cultural Iberoamericano, el EICS no tiene en este momento una estructura organizativa. No se propone un Foro de responsables (pues tendría una dificultad operacional, debido a la multiplicidad de proyectos y actores), pero sí se propone una unidad coordinadora y una secretaria técnica, que sería asumida por la SEGIB. Se propone que la SEGIB actúe como una plataforma de apoyo a la cooperación para todas las unidades del sistema y como un órgano coordinador en la rendición de cuentas por parte de los responsables.

De esta manera, el “Programa de Veracruz” es el resultado de un amplio y largo proceso de discusión sobre la renovación iberoamericana. Posee como características un mayor realismo acerca de los límites y posibilidades de la cooperación iberoamericana. También es bastante sensible a la renovación conceptual de la cooperación Sur-Sur, marcada por la horizontalidad. Reconoce las transformaciones del sistema internacional y del sistema iberoamericano, en especial la redistribución de capacidades de los países. Es claro que la SEGIB tendrá sus funciones ejecutivas y coordinativas ampliadas, en especial en el espacio cultural y en el espacio de cohesión social. La cuestión de la distribución de las cuotas tuvo un cambio mínimo, tal vez porque es considerado un tema sensible y porque se encuentra sujeta a la dificultad política de potencias medias regionales, como es el caso de Brasil con México, para asumir costos en procesos multilaterales.

5. Bases para el éxito en la renovación iberoamericana

De acuerdo con Félix Peña, el sistema de cumbres americanas no es un espacio de poder con capacidad para incidir decisivamente en las grandes

líneas respecto a las tensiones internacionales; no es un embrión de una comunidad de seguridad o un ámbito para las negociaciones comerciales; también no es un espacio para el desarrollo de una comunidad vertical, como el *commonwealth* o la *francophonie*. Es por esta razón que, el sistema de cumbres debería ser un mecanismo periódico del más alto nivel para la concertación y un sistema de impulso político para el desarrollo de acciones de cooperación entre las naciones iberoamericanas (Peña, 2005).

En los años 1990, uno de los objetivos brasileiros y de los países latinoamericanos en cuanto a la relación con España y Portugal era la posibilidad de facilitar el acceso para la Unión Europea, así como también la búsqueda de inversiones. A partir de los años 2000, con los cambios políticos en América Latina y con la crisis europea, los objetivos son menos osados, pues se concentran en la cuestión cultural-educacional y en la posibilidad de que los países iberoamericanos pudieran colaborar con los proyectos de inserción internacional de los países latinoamericanos.

Entre los principales problemas identificados, están la crisis del emprendedor político y el problema crónico de la sobreposición de instituciones multilaterales, lo que causó un bajo interés en el espacio iberoamericano. La crisis del emprendedor político (España) y los bajos incentivos positivos y negativos para participar activamente en el grupo, pueden ser considerados elementos clave. La transformación en el escenario global y regional, con la emergencia de países intermediarios, asociada a la crisis en Europa y en España, así como el desequilibrio político de los países (apoyo español y crítica de los países latinoamericanos a EUA), también dificultó el diálogo. Por otro lado, ese vacío no fue llenado por otro país que estuviese dispuesto a asumir los costos. La sociedad brasileira parece poco interesada, es decir, Brasil tiene dificultades en asumir los costos del liderazgo y actuar más claramente como emprendedor político.

Actualmente, grandes foros multilaterales tienen mucha dificultad en proponer una agenda común multi-temática, en función de la dispersión de intereses y sobreposición de instituciones. De hecho, la proliferación de organismos regionales provocó una confusión de competencias, así como definiciones distintas y contradictorias de como abordar distintos temas, tales como la integración, los modelos económicos, la seguridad regional y conceptos como el de la democracia y los derechos humanos (Portales,

2013). De acuerdo con Portales, “La construcción de regiones hoy en día no sólo se da sobre la base de ámbitos geográficos contiguos, sino que también por afinidades o intereses transregionales” (Portales, 2013, p. 232) La pluralidad de organismos multilaterales tiende a continuar, y las posibilidades abiertas son la competencia y diferenciación de proyectos, donde los países más fuertes buscarían la preponderancia, ola búsqueda de la aceptación de los diferentes proyectos de desarrollo y construcción de espacios negociados (Portales, 2013, p. 239).

Francisco Rojas (2014) argumenta que existe una constante contradicción en la construcción de la agenda iberoamericana; una contradicción entre lo coyuntural y lo estructural. Para Rojas, es fundamental tener esa contradicción en mente para la composición de la agenda, porque siempre habrá una tendencia de incluir en esta misma temas coyunturales por el peso mediático, relegando a segundo plano los temas estructurales de mayor polarización de la opinión pública (Rojas, 2014: 133). De esa forma, Rojas recomienda que los encuentros presidenciales tengan mayor relevancia y que las discusiones acerca de los temas estructurales sean más profundas, ya que el autor señala que esos temas son los más importantes para dar solución a las dificultades iberoamericanas (Aravena, 2014: 134)

Para Isabel Echandi (2014) una de las medidas necesarias para el éxito del proceso de renovación del espacio iberoamericano es el compromiso político destinado al espacio (Echandi, 2014: 113). Para Susanne Gratius, un punto adicional importante en relación con la reconstrucción de la agenda iberoamericana que tiene como objetivo la renovación de la comunidad, es el cuidado que se debe tener para no “duplicar agendas”, ya que Iberoamérica no es el único tema de debate entre América Latina y Europa. (Gratius, 2014: 147).

Para que la renovación del espacio sea exitosa, Pablo Olea (2014) recomienda que se rescate la esencia de la organización, fortaleciendo el sentimiento de pertenencia a una comunidadde cultura e historia semejante, base para avanzar en otras áreas (Olea, 2014:153-154). Además, el autor enfatiza que el papel de las cumbres no debe ser el pronunciamiento de discursos elocuentes por parte de los líderes, sino que, sobretodo, sea el de fortalecer visiones comunes sobre los problemas regionales y globales (Olea, 2014: 153-154).

Mayra Arosemena (2014), al referirse al tema de la Cumbre de Panamá y a su objetivo de debatir la renovación del espacio, argumenta que lo importante para el espacio iberoamericano en el momento es una agenda revitalizada que gire en torno a un mundo de grandes transformaciones. Así, la autora defiende que para el éxito de la revitalización del espacio se tiene que pasar por la adaptación de su agenda a la coyuntura de la segunda década del siglo XXI. (Arosemena, 2014, p. 159). En relación a eso, Paz Milet (2014) sugiere que el apoyo mexicano para la revitalización del espacio es fundamental, pues es un país que además de estar buscando mayor presencia en esa región, posee una potencial capacidad política para no dejar que las iniciativas de renovación del espacio se debiliten (Milet, 2014: 43).

6. Consideraciones finales y recomendaciones

La Comunidad Iberoamericana no es una articulación que envuelve a las potencias tradicionales, pero sí envuelve a la potencia media tradicional (España) y a las potencias medias regionales y emergentes (como Brasil, México, Argentina) juntamente con una constelación de países de menor poder relativo. Comprender las limitaciones estructurales y condicionamientos de estos países es la clave para explicar su modelo de actuación.

Brasil, conjuntamente con Argentina y México, es uno de los países que más ofrecen ayuda a los países latinoamericanos. De acuerdo con el informe Cooperación Sur-Sur (SEGIB, 2014), éstos tres países concentran el 70% de los proyectos. Así, entra la discusión sobre la capacidad de los países y su organización de proveer los bienes públicos, que generen cohesión e interés para el restante del grupo. Para Brasil, la comunidad iberoamericana no es prioridad, sin embargo representa un grupo de articulación de bajo costo. Su participación también está inscrita en la idea de que la comunidad iberoamericana colabora en la aproximación con los demás países latinoamericanos, buscando deshacer la “línea tordesillana” de las tradiciones lusitana y castellana en la formación histórica de América Latina. Brasil incorpora diversas identidades en diferentes niveles de intensidad, que están relacionados directamente con el alcance del poder y del interés estratégico. De esa forma, la “identidad iberoamericana” no será construida solamente por

el peso de la historia o de un “pasado común”, sino que por intereses concretos. En otras palabras, la identidad iberoamericana” será asumida por Brasil (así como por otros países) como una directa proporción de sus intereses.

Para España, la participación en la comunidad iberoamericana le permite hacer un contrapunto político a su posición secundaria en relación a la Unión Europea. La comunidad también constituye un instrumento en la disputa con Estados Unidos y otras potencias (como China) por América Latina, una región con crecimiento económico y potencialidades. Para el conjunto de países latinoamericanos, la renovación de la cooperación iberoamericana puede abrir posibilidades de articulación con dos países europeos y captar recursos para proyectos de políticas públicas. Alejados de importantes foros de “geometría variable”, como G-20 financiero, G-20 Comercial, permite a estos países participar de un foro que puede traer dividendos políticos tanto de forma interna como internacional.

Por medio de estas consideraciones, este estudio propone una serie de recomendaciones y de elementos clave para comprender el proceso de renovación iberoamericana, así como para su propio desarrollo.

Compatibilizarlas diferentes formas de integración y cooperación. Esto quiere decir que se parte de la idea de que el mosaico de proyectos y propuestas necesita de una racionalización para potencializar políticas públicas. En el Espacio iberoamericano existen divergencias, pero también existen convergencias y una agenda común. Por ejemplo, todos los países defienden la democracia y la inclusión social. No hay armas nucleares en estos países. Portugal apoya la entrada de Brasil en el Consejo de Seguridad de la ONU. España llegó a manifestar su apoyo (en 2003 con Aznar), sin embargo, también participó del grupo de países Unidos por el Consenso.

En el programa de cooperación, superar la idea rígida del “donador-receptor”. Todos los países deben ser receptores y todos deben ser ofertantes, cada uno conforme su capacidad y cada uno conforme su necesidad. El informe de cooperación sur-sur en Iberoamérica (SEGIB, 2014) suma 506 proyectos y 203 acciones de Cooperación Horizontal Sur-Sur Bilateral en el que Iberoamérica participó en 2012. Prácticamente 90% de los proyectos fueron llevados a cabo por Brasil, México, Argentina,

Chile y Colombia, países cuya importancia relativa en lo que respecta a esos 506 proyectos, osciló entre los 30% del primero y los 9,5% del último. Los restantes 11,1% dependerán de nueve ofertantes, los cuales también presentan un diferente grado de participación. Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Venezuela y Bolivia no registraron actividad en el papel de ofertantes. Es importante que todos los países sean ofertantes y receptores, para ampliar el compromiso y aprendizaje mutuo.

Repensar el papel de la comunidad iberoamericana a partir del contexto de multipolaridad. Repensar la posición del espacio iberoamericano en el mundo multipolar, significa también discutir nuevas hegemonías. Significa, por ejemplo, cuestionar cuál es el nuevo papel de China en América Latina, en Europa y en el espacio iberoamericano. En ese sentido, el sistema internacional en los últimos años ha sido marcado por una creciente difusión del poder, en el contexto de una disputa entre la manutención de la hegemonía de Estados Unidos y la lucha por la construcción de un mundo multipolar, donde el poder sería compartido por las potencias de los demás continentes. Así es como, el Espacio Iberoamericano, que reúne una gran cantidad de países y un importante acervo político, material y simbólico, puede ocupar un papel importante en este nuevo orden internacional.

Equilibrar los componentes “técnico y político” en la cooperación iberoamericana. Desde los años 1990, la actividad multilateral latinoamericana ha sido fuertemente presidencial. “Despresidencializar” las cumbres y fortalecer la burocracia puede colaborar para el mantenimiento de proyectos y propuestas, sin embargo, tiene un claro límite, considerando las características en sus múltiples formas, del regionalismo latinoamericano. Es por esta razón que es necesario equilibrar los componentes técnico y político, para evitar, al mismo tiempo, la hiper-politización y la despolitización de la agenda.

Identificar el emprendedor político, dispuesto a hacer una mayor inversión por el grupo y por la construcción de los “bienes públicos”. Esto también significa identificar las formas e incluir una mayor cantidad de colaboradores. Dentro del espacio iberoamericano, ningún país desempeña el papel de una hegemonía dominante en las concepciones realista, neorrealista o neoliberal, pues son en general Estado desprovistos

de atributos económicos y militares requeridos para hacer uso de la coerción y lograr así dominar a los demás países en la región. A partir de las características de los países del espacio iberoamericano, donde existe una mayor simetría, el camino más probable es el de una “hegemonía consensual”. Desprovistos de la capacidad para cargar con todos los costos del proyecto de integración regional, los emprendedores políticos no desempeñarían el papel de crear y mantener el orden, pero sí el de agregar y potencializar los intereses de los Estados participantes.

Trabajar con la orientación de la “convergencia selectiva”. El orden internacional en transformación ha provocado una pluralización de actores y agendas internacionales, así como una mayor fluidez en las alianzas estratégicas y la formación de grupos de coalición diversificados, coexistiendo temáticamente. De esa forma, con la multiplicación de grupos de coalición y de intereses, es necesario buscar los puntos de convergencia. Dado que las divisiones político-ideológicas en América Latina y entre América Latina y Europa están presentes, una cooperación amplia significa buscar los puntos de convergencia, o buscar una “convergencia selectiva”. Por lo cual, la convergencia selectiva significa el ensayo de la convergencia posible, trabajada con pragmatismo y flexibilidad a partir de los intereses comunes, respetando la pluralidad y las diferencias. Las propuestas de Veracruz consisten en la consolidación de un amplio y largo proceso de discusión sobre la renovación de la cooperación iberoamericana. Posee como característica un mayor realismo acerca de los límites y posibilidades en la cooperación iberoamericana. También es bastante sensible a la renovación conceptual de la cooperación Sur-Sur, marcada por la horizontalidad. En ese sentido, las propuestas de Veracruz operan sobre el paradigma de la flexibilidad y moderación, y se observa claramente que la flexibilidad busca acomodar las divergencias dentro del bloque. La articulación iberoamericana redujo el alcance de la agenda, para concentrarse en los temas más prometedores para la cooperación iberoamericana, en especial la cooperación Sur-Sur, buscando de esta forma un mayor potencial para su efectucción. Pragmáticamente, la experiencia mostró que no se puede exigir más de la comunidad iberoamericana de lo que ella puede ofrecer.

BIBLIOGRAFÍA

- ARENAL, Celestino (2005). Las Cumbres iberoamericanas: el largo y difícil camino hacia su institucionalización. *América Latina Hoy*, 40, pp. 57-72
- CAETANO, Gerardo (2014). Las exigencias del sinceramiento: Algunas notas sobre el nuevo desafío internacional para los regionalismos latinoamericanos. In: SORIA, Adrián Bonilla; ECHANDI, Isabel Álvarez. De Cádiz a Panamá: la renovación en el espacio Iberoamericano. San José: Flacso., p. 15-37. Disponível em: <<http://flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Cadiz a Panama.pdf>>. Acesso em: 13/01/15.
- CARDOSO, Fernando Henrique (2005). Las conferencias de cúpula iberoamericanas. *América Latina Hoy*, 40, pp. 49-56.
- ECHANDI, Isabel Álvarez (2014). Las relaciones Unión Europea y America Latina y Caribe y la búsqueda de la Renovación de la Cooperación. In: SORIA, Adrián Bonilla; ECHANDI, Isabel Álvarez. De Cádiz a Panamá: la renovación en el espacio Iberoamericano. San José: Flacso. p.99-113. Disponível em: <<http://flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Cadiz>>. Acesso em: 7 jan. 2015.
- GONZALEZ, Juan Ballester (2007). Espanha, Brasil e México: Atores vértices na dinamização do novo regionalismo euro-latino-americano (1986-2006). Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), São Paulo.
- GRATIUS, Susanne (2014). Iberoamérica como unidad: escenarios para su integración como un bloque definido. In: SORIA, Adrián Bonilla; ECHANDI, Isabel Álvarez. De Cádiz a Panamá: la renovación en el espacio Iberoamericano. San José: Flacso., p. 143-149. Disponível em: <<http://flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Cadiz a Panama.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2015.
- LAGOS, Ricardo; ESPINOSA, Patrícia; IGLESIAS, Enrique (2013). Una reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas. Panamá, 2 de julho de 2013 (Informe Lagos). Disponível em http://segib.org/sites/default/files/Informe_comision_Lagos.pdf Acesso em 20 de jan. 2015.

- LEANDRO, Marta Sofia (2011). A comunidade ibero-americana de Nações o protagonismo da Espanha. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra.
- MILET, Paz (2014). Los nuevos regionalismos y el espacio iberoamericano: ¿Espacios para una mayor complementariedad?. In: SORIA, Adrián Bonilla; ECHANDI, Isabel Álvarez. De Cádiz a Panamá: la renovación en el espacio Iberoamericano. San José: Flacso, p. 39-43. Disponível em: <<http://flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Cadiz a Panama.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2015.
- MOREIRA, Luis; QUINTEROS, Marcela; SILVA, André (2010). Relações Internacionais da América Latina. Petrópolis: Vozes.
- NOTO, Gerardo (2014). Panorama de la integración regional en América Latina y el Caribe: Un análisis a largo plazo. In: SORIA, Adrián Bonilla; ECHANDI, Isabel Álvarez. De Cádiz a Panamá: la renovación en el espacio Iberoamericano. San José: Flacso, p. 67-71. Disponível em: <<http://flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Cadiz a Panama.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2015.
- OLEA, Pablo Gómez (2014). El camino hacia una comunidad iberoamericana. In: SORIA, Adrián Bonilla; ECHANDI, Isabel Álvarez. De Cádiz a Panamá: la renovación en el espacio Iberoamericano. San José: Flacso, p. 153-157. Disponível em: <<http://flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Cadiz a Panama.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2015.
- PEÑA, Félix (2005). La complexa red de cumbres presidenciales. Reflexiones sobre la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial em America del Sur. América Latina Hoy, 40, pp. 29-47.
- PORTALES, Carlos (2013). Para onde vai o multilateralismo nas Américas? Projetos superpostos num período de mudanças globais. Lua Nova, São Paulo, 90: 203-241.
- ROJAS, Francisco (Editor) (2000). Las cumbres iberoamericanas: una mirada global. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

- ROJAS, Francisco (2014). Los retos de la agenda iberoamericana. In: SORIA, Adrián Bonilla; ECHANDI, Isabel Álvarez. De Cádiz a Panamá: la renovación en el espacio Iberoamericano. San José: Flacso, p. 133-142. Disponível em: <<http://flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Cadiz>>. Acesso em: 7 jan. 2015.
- SEGIB (2014). Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América (2013-2014). Disponível em http://segib.org/sites/default/files/WEB_Sur_Sur_2013_Portugues.pdf. Acesso em: 7 jan. 2015.
- SERRANO, Alfredo (2014). América Latina y Unión Europea: relaciones asimétricas y irreconciliables. In: SORIA, Adrián Bonilla; ECHANDI, Isabel Álvarez. De Cádiz a Panamá: la renovación en el espacio Iberoamericano. San José: Flacso, 2014. p.75-97. Disponível em: <<http://flacso.org/sites/default/files/Documentos/libros/secretaria-general/Cadiz>>. Acesso em: 7 jan. 2015.

LA RENOVACIÓN DE LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA: POLÍTICAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN³⁷

Introducción

En la actualidad, tanto la Comunidad Iberoamericana como la Secretaría Iberoamericana, están pasando por procesos de renovación, y existen dos razones principales para explicar esta situación: La primera es que América Latina no es la América Latina donde tuvo lugar la I Cumbre Iberoamericana en el año 1991; es una región mucho más robusta que ha disminuido la pobreza y la desigualdad; a la vez que ha crecido de manera sostenida; aún con la desaceleración global de este período. Por tanto, es una América Latina que demanda también una relación mucho más simétrica con la Península Ibérica, aspecto que requiere adaptación, junto con una agenda de acción distinta por parte de la Conferencia Iberoamericana.

La segunda razón es que actualmente existen más instancias de integración en América Latina respecto de las que había hace 23 años. En realidad, la Cumbre Iberoamericana era el único lugar donde se reunían todos los Presidentes en aquel momento; incluyendo Cuba que no tenía otro foro en el cual, efectivamente, estar con el resto de América Latina. Hoy en día el régimen iberoamericano coexiste con otras instancias de integración.

En este contexto se discuten las siguientes interrogantes: ¿Se trata de muchas iniciativas de integración? ¿Hay más fragmentación que unidad? Así, se presentan nuevas alternativas de integración; destacando la CELAC, misma que tiene un gran significado porque es la que integra a todos los países de América Latina y el Caribe como un mecanismo de cumbres en la región. Es por ello que, en lugar de pensar que estas son instancias que compiten, se debe analizar ¿cuál es la mejor manera en que se complementen?; o bien ¿cuál es la posibilidad de que todas estas instancias lleguen a sumar en lugar de restar?. En este punto, se puede decir que el arte estará en buscar el valor agregado de la Conferencia

³⁷ Este artículo tiene como sustento el taller de trabajo del mismo nombre realizado el día 9 de julio del 2014 en la sede de la SEGIB (Madrid, España).

Iberoamericana en este nuevo escenario heterogéneo de América Latina. Muchos de los lineamientos de la renovación fueron discutidos, de alguna manera, en Panamá y existen una serie de mandatos hacia la Secretaría General Iberoamericana. Entonces, la idea es que el mandato específico de la re-estructuración de la “casa” y de la cooperación esté cumplido para la próxima Cumbre y, probablemente, las bases se definan en la siguiente reunión de Coordinadores Regionales con la recomendación a los Ministros de Relaciones Exteriores.

Es así como, la SEGIB se propone, en calidad de misión principal, considerar el espacio Iberoamericano como una oportunidad para construir identidades incluyentes y configurar una comunidad; no dos bloques: América Latina y la Península Ibérica.

La Comunidad Iberoamericana: Una contextualización histórica

El espacio Iberoamericano es central para el conjunto de la región, mismo que debe fortalecerse en un escenario extremadamente heterogéneo, múltiple, diverso, que no tiene políticas y estrategias únicas, sino que son múltiples.

La Comunidad Iberoamericana, cuyo surgimiento se ubica en los momentos finales de la Guerra Fría, un momento en que América Latina desarrollaba políticas internacionales que estaban, de una u otra manera, cruzadas por lógicas de polarización, en donde cada uno de los conflictos políticos, sociales e internacionales de la región remitían a la confrontación entre el Este y el Oeste; entre Washington y Moscú y que en la región se hicieron patentes en dos momentos extraordinariamente significativos de conflictos intensos: primero, la generalización y posterior negociación de las guerras civiles que asolaron a Centroamérica y, en segundo lugar, los procesos -en algunos casos más intensos, y otros menos conflictivos- de transición desde los autoritarismos; sobre todo en el Cono Sur de la región, hacia regímenes políticos civiles.

En ese momento la aparición del régimen Iberoamericano (conjunto de reglas, normas e instituciones) con las Cumbres Iberoamericanas, significaba varios aspectos importantes en términos estratégicos para América Latina, entre ellos el surgimiento de un espacio autónomo; caracterizado por el encuentro de los países de América Latina sin los Estados Unidos. Las Cumbres Iberoamericanas no estaban

construidas para diseñar políticas contra los Estados Unidos, pero sí era un espacio donde los Estados Unidos no estaba inmediatamente presente; coincidiendo con la negociación de los acuerdos de paz en Centroamérica. Hubo intentos importantes previos en la región de procesos de paz; por ejemplo: el grupo de Contadora que no pudo llegar a formular acuerdos, precisamente por la presencia de los actores directamente interesados, pero, al aparecer, las Cumbres Iberoamericanas permitieron el procesamiento de algunos temas, incluyendo la polaridad que caracterizaba al sistema internacional global en esos momentos.

La región, sin embargo, en esa época todavía estaba sesgada por el hemisferio occidental y la presencia de un poder abrumador que era el de los Estados Unidos y su unipolaridad hemisférica. En este sentido, la unipolaridad no es más que la existencia de un actor que tiene más recursos que otros actores, en el caso de los Estados Unidos y para efectos de América Latina, a finales de la década de los 80 y a principios de la década de los 90 del siglo XX, con recursos políticos, económicos-militares más superiores que el conjunto de la región.

Aunado a lo anterior, en la región se contaba con un régimen internacional constituido desde 1948 que, de una u otra manera, consagraba o institucionalizaba la alianza para la segunda Guerra Mundial entre América Latina y los Estados Unidos. Se trata del régimen interamericano; el cual gira alrededor de la OEA, de lo que antes era el régimen de seguridad colectiva; a propósito del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). En ese contexto es que nacen las Cumbres Iberoamericanas brindándole una oportunidad a América Latina para desarrollar políticas latinoamericanas en el contexto Iberoamericano; relativamente autónomas de los Estados Unidos, lo cual pudo incidir en su éxito inicial, ya que evidenciaba intereses o necesidades regionales de carácter estratégico; aspecto que es vital para volver a pensar el espacio iberoamericano en el orden internacional y, a la vez, plantearse cuestionamientos sobre ¿Qué tipo de intereses, necesidades o expectativas puede el espacio Iberoamericano representar en la segunda década del siglo XXI?

El periodo de la Postguerra Fría reconstruye la relación hemisférica, en el caso del hemisferio occidental, entre América Latina y Estados Unidos; aspecto que se podría describir en varias etapas: la primera, que se expresa

en la I Cumbre Presidencial de Miami en donde se planteaba un proyecto de carácter económico, político y social para el hemisferio occidental, a partir de la imagen de una zona de libre comercio que se extendía desde Alaska hasta la Tierra del Fuego, reflejando así un primer momento de Postguerra Fría caracterizado por el consenso hegemónico y las buenas relaciones entre América Latina y Estados Unidos, evento al que asisten todos los gobiernos. No obstante, ninguna de ellas llega a materializarse luego.

Este periodo de consenso hegemónico da paso una etapa caracterizada por el cambio de accionar en la política exterior de los Estados Unidos a partir del atentado contra las Torres Gemelas en Nueva York, dicho cambio orientado a priorizar los temas de seguridad con el surgimiento de las llamadas amenazas asimétricas los riegos que representan para los intereses estadounidenses. De esta manera, el área de acción de esta potencia se traslada desde el Hemisferio Occidental hacia el Golfo Pérsico y Medio Oriente. Nuevamente, los temas de seguridad como la no proliferación nuclear, la contención del terrorismo, las amenazas transnacionales desplazan a América Latina, en términos estratégicos, de la agenda de la potencia del norte. América Latina, en términos estratégicos, pierde relevancia en ese tipo de prioridad.

La tercera etapa se ubica en el año 2008 cuando estalla la crisis financiera de las economías desarrolladas, evidenciando la existencia de un nuevo orden internacional, caracterizado por la multipolaridad económica y política; lo que no significa necesariamente un escenario parecido a finales del siglo XIX o de la primera década del siglo XX, donde la multipolaridad política supone confrontación o competencia de los polos emergentes con los polos decadentes.

Descrito la anterior surge la interrogante sobre las características de este nuevo orden multipolar. Un mundo no descentralizado; pero sí descentrado, donde el eje de poder lo constituía el Atlántico Norte. Actualmente existen varios escenarios geográficos de concentración de recursos económicos y de poder colectivo. Parece evidente que el Pacífico, y en el mediano plazo; el Océano Índico, se lleguen a perfilar como escenarios de acción; aunado a la emergencia de nuevos actores internacionales importantes. El más importante de estos actores es, sin duda, China y esto se refleja claramente con la presencia del Gigante

Asiático en América Latina; sobre todo en términos comerciales y económicos, por lo que no se descarta la influencia política.

Aparecen nuevas alternativas de integración como los BRICS, creando un mundo más interdependiente, con una institucionalidad para procesar esta interdependencia que es compleja. Sin embargo, esta institucionalidad está atravesando momentos de crisis debido a su eficacia y legitimación, ya que el multilateralismo, como instrumento de gestión internacional, no ha avanzado de la misma manera que la abundancia de interconexiones entre los Estados, manifestando problemas de ejecución y financiamiento; paradójicamente ante un orden internacional que requiere más cooperación dada la multiplicidad de interacciones.

En el ámbito macroeconómico global, de acuerdo con las proyecciones del Banco Mundial, para el año 2030, los Estados Unidos tendrán una participación del 18% en la economía mundial frente al 30% que representan actualmente; por su parte, China ocupará el 28%, representando el 17% de participación hoy día. Mientras tanto, otras regiones del mundo van a mantenerse estables; tal es el caso de América Latina. Hoy se plantea un decrecimiento del 18% al 15%, de manera que si las tendencias se mantienen en 16 años, América Latina mantendrá su misma presencia económica. El mundo se moverá en otras direcciones, pero las lógicas de desarrollo de esta región van a permanecer relativamente estables porque las necesidades probablemente no han sido satisfechas aún. La diferencia es que los ejes de razonamiento internacionales convencionales de América Latina en el siglo XX y principios del siglo XXI de Estados Unidos y Europa, van a perder dramáticamente participación en el Producto Interno Bruto Mundial y, por lo tanto, van a tener menos capital político.

En la década ganada por América Latina, otras regiones homólogas crecieron aún más. Así, África, el Pacífico Asiático, el Sur-Oriente Asiático y otros países del Magreb crecieron más que la propia América Latina. Esta década ganada se considera así respecto a la economía latinoamericana, aunque a nivel global no significa mayor presencia.

De manera que hay que relativizar esta imagen de éxito que es muy común en la retórica; sobre todo las retóricas presidenciales de todas las cumbres; no solamente en las Iberoamericanas. Ahora bien, la estructura de las exportaciones de América Latina durante la época ganada se

explica por la demanda y crecimiento de la economía china. Donde las materias primas y los bienes primarios tienen un importante peso en la capacidad exportadora latinoamericana y China es su principal comprador (se proyecta en que pase a ser el primer socio comercial de la región), creando una suerte de dependencia que incide en una mayor vulnerabilidad de las economías de la región ante una eventual crisis de la nación asiática.

Ahora, en la mayoría de los países latinoamericanos, con muy pocas excepciones en la década ganada, se han implementado políticas importantes de reducción de pobreza. También ha habido procesos interesantes en términos de equidad y reducción de la brecha social, planteando para los analistas y tomadores de decisión cuestionamientos sobre la sustentabilidad de estas iniciativas y las posibilidades de que los avances alcanzados se puedan revertir por contracciones económicas. En este contexto conviene preguntarse si ¿Se trata de la distribución del excedente como política social, por tanto, una suerte de cambios estructurales; o bien de un fenómeno excepcional, consecuencia de los 10 años de crecimiento, es decir, un aspecto coyuntural? Y el tema es que, aun reduciéndose en algunos países de forma importante la pobreza; persiste la desigualdad. No obstante, se debe mencionar que la pobreza ocupa un lugar central en la agenda política.

Asimismo, surgen diversas preguntas sobre el devenir económico de la región: ¿Cuáles son sus retos? ¿Siguen siendo la pobreza, la inequidad y la desigualdad? Los datos y análisis económicos hacen presumir que la época ganada puede perderse y, a partir de esto, varios otros temas de carácter político: seguridad ciudadana, calidad de la democracia, inserción ventajosa en los foros políticos, democratización del orden internacional, etc. Si las necesidades convencionales de América Latina siguen siendo persistentes, la interrogante central sobre el futuro de la Comunidad Iberoamericana debería ser ¿Cómo este espacio se materializa para dar cuenta a las necesidades y demandas de sus países miembros? en la medida que se identifique su valor estratégico.

Temas y escenarios sobre construcción del espacio iberoamericano

Un tema trascendental en la construcción del espacio iberoamericano es la calendarización de algunos de sus eventos más importantes. Tópico de naturaleza complicada que se resolvió con la bi-anualidad de las cumbres. Un segundo tema sobre la consolidación del régimen es la interconexión de agendas, en general, dentro de la diplomacia de cumbres en América Latina. Aunque en el mundo persiste un tema muy complejo con respecto a la coordinación de las prioridades de los países, tratándose los mismos temas sin que haya información adecuada; o sobreponiéndose al quehacer institucional. Una tercera temática trata sobre ¿cómo abordar aspectos sustantivos y originales en cada una de las cumbres y dentro de cada institución?; a pesar de que divergen en su quehacer; siendo la SEGIB un referente institucional en el proceso de cumbres en América Latina, debido a su permanencia en el tiempo.

El cuarto tema trata sobre ¿Cómo involucrar múltiples actores en este proceso de coordinación? Donde ha habido experiencias frustradas y otras que son complejas. En general, cuando existe un exceso de iniciativas, se genera una superposición en los procesos integracionistas y eso conlleva una tensión interinstitucional, puesto que todas las instancias buscan tener una identidad con objetivo social. En este sentido, por ejemplo, dentro de los propósitos de UNASUR está la búsqueda de una identidad suramericana; mientras tanto, la CELAC se propone la construcción de una identidad latinoamericana y el régimen iberoamericano busca la identidad iberoamericana; incluso, si se analizan los objetivos de Naciones Unidas, se infiere el propósito de construir una identidad global para los derechos humanos y cómo conseguir la paz del mundo. Así planteados estos cuatro temas, para efectos de la renovación de la SEGIB, se proyectan ciertos escenarios posibles de acción:

El primero, llamado la “fantasía deseada”. Manifiesto, de alguna manera, en la reunión de cancilleres en Panamá. Donde se señala que se debe alcanzar la integración de todos los organismos Iberoamericanos, lo que podría catalogarse como una perspectiva de cambio radical.

Por su parte, un segundo escenario, de naturaleza pesimista, en el que se propone la no funcionalidad de la renovación por presiones burocráticas, ocasionando un tipo de inercia y apenas cambios “cosméticos”; no de

esencia. Ambos escenarios, el pesimista y el de la “fantasía deseada” no se consideran viables; ya que no es posible fusionar todos los organismos debido a su naturaleza, ni aún si la orden proviniera de un mandato presidencial de la Cumbre, lo anterior porque se requerirían cambios legales y un tiempo que podría superar la gestión de la Secretaría General, dejándola imposibilitada para implementar iniciativas de renovación importantes.

Un tercer escenario, denominado de “cambio profundo”, en el que se parte del hecho que las presiones burocráticas imposibilitan el quehacer de las instituciones del régimen, lo que podría implicar un serio desgaste de la SEGIB, conduciendo a la frustración ante el cambio, por lo que se propone un escenario, el cuarto escenario, de coordinación profunda entre las instancias que componen a la Comunidad; aspecto que requiere de algunos cambios normativos y, principalmente, una fuerte voluntad de los actores políticos involucrados.

Concerniente a la renovación, se consideran 7 áreas como aspectos esenciales: La primera, se refiere al Consejo de Organismos Iberoamericanos (COIB). Esto viene a significar de qué manera se genera una coordinación entre la Secretaría General Iberoamericana y los jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericano, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación (OIE), la Organización Iberoamericana de la Seguridad (OIS), la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) y la Cumbre de Ministros de Justicia (COMJIB).

Para ello, en el año 2010, se trató de constituir una instancia coordinadora, pero fue una iniciativa estrictamente formal; el fracaso en la constitución de este Consejo radica en 6 razones: Primero, cada uno de los organismos tiene un contenido, un foco y una misión específica; segundo, cada uno de ellos tiene un reconocimiento y legitimidad política y técnica en su área de acción, por lo tanto, prevalecen con una especificidad propia. Tercero, a lo largo del tiempo han diversificado sus fuentes de financiamiento, lo que les da bastante independencia con respecto a muchas de las actividades que desarrollan. El cuarto es que existen diferencias legales, de tamaño, amplitud de mandato y momento de creación de las instituciones. Por lo tanto, todos los organismos existen de forma previa a la SEGIB y tres de ellos, incluso, son anteriores a la propia Cumbre Iberoamericana. En ese sentido, los organismos tienen un marco institucional que les

permiten desarrollar su acción de manera autónoma y no necesariamente coordinado por la SEGIB.

Hay un elemento de orden político que requiere de una posición, probablemente en Veracruz se pueda abordar, porque en Panamá se intentó, mas no ocurrió. Lo anterior hace referencia a que se pueda colaborar, contribuir y ampliar la capacidad de liderazgo de la SEGIB en el mandato de coordinación de los diferentes organismos sin que se perciba como un cambio en la esencia institucional, por lo que es necesario evaluar la forma en la que se va a pensar el sistema iberoamericano y sus organizaciones. Estos intentos de renovación han tenido una larga tradición de aproximadamente 23 años, donde cada 6 o 7 años se busca una renovación institucional. Así, una propuesta de renovación debería contemplar la forma en que se pasa de una SEGIB que tuvo un fuerte sello personal a una SEGIB fortalecida e institucionalizada. Es decir, de qué manera el sistema liderado desde la SEGIB tiene capacidad para coordinar este conjunto de entidades, sobre la base de recomendaciones políticas, pero que también permita racionalizar los recursos y desarrollar una mayor sinergia; así como complementar las propuestas sociales y políticas.

Lo anterior no necesariamente debe suponer modificaciones de acuerdos y convenios internacionales, porque podría llevar a un estancamiento de los procesos, pero sí de qué manera trabajar conjuntamente en las 5 áreas prioritarias definidas en Panamá, como se describen en la siguiente sección:

- El primer aspecto es cómo encontrar fórmulas imaginativas que reciban el apoyo político en Veracruz, con el objetivo de generar una mayor cohesión y compactación del sistema Iberoamericano, pero que no signifique la eliminación o cambio legal-estructural profundo porque, probablemente, dejaría a la Secretaria General de la SEGIB en una situación de stand by hasta que no haya acuerdo parlamentario.
- La segunda área es la dinámica de coordinación de un espacio Iberoamericano. Lo esencial es de qué manera se genera una planificación estratégica, esta podría ser el punto modular que permite darle mayor margen de acción. Esto es una tarea extenuante, porque requiere construir, simultáneamente, un marco organizacional

sobre el que ya existe. Por lo tanto, se deben homologar funciones de las distintas entidades del sistema; definir roles concretos, tanto a nivel de personal como a nivel de la directrices de cada uno de ellos, homologar cargos en las distintas entidades con el propósito de conferirles una visión del régimen completo y no solamente de la institución en la que se desempeñan. Para ello, un instrumento esencial, será tener organismos de circulación de información que permitan mayor transparencia al interior del sistema. En resumen, es un proceso que debe valorar los mecanismos de centralización del espacio iberoamericano para una mayor colaboración.

- La tercera área apunta a la modernización institucional del sistema iberoamericano, lo que significa darle mayor coherencia y sinergia interna a los distintos departamentos en la propia SEGIB. Pero también, en la institucionalización para evitar superposiciones que traslapen o que lleven a conflictos burocráticos entre las distintas entidades.
- El cuarto aspecto corresponde a la planificación estratégica conjunta. Se trata de estructurar una planificación que permitirá establecer un plan de negocios compartido y que redunde en eficacia. En ese sentido, es necesario planificar la presencia política de la SEGIB en el conjunto de las actividades, pero también en cómo se priorizan y desarrolla la misma institución. En este marco de la planificación estratégica conjunta la Secretaría General tiene que realizar un seguimiento minucioso de los resultados de las cumbres de presidentes y de jefes de Estado.
- La quinta área está vinculada con la construcción iberoamericana de la identidad. En esta el tema cultural es fundamental. La construcción de la identidad es una constante en el discurso integracionista regional; en el caso de lo iberoamericano, podría centrarse en la promoción del idioma español y el portugués; tal y como lo ha enfatizado el Rey.

Por otra parte, la construcción de una imagen política de la identidad Iberoamericana, significa de qué manera dar un incentivo, una imagen y recursos de comunicación. En otras palabras, es crear un sello o un tipo de marca iberoamericana; a nivel individual, algunos países ya se han aventurado en la creación de una marca país con el propósito de

posicionarse en el imaginario internacional.

Una debilidad que se evidencia hoy en términos políticos es una notable disminución en la presencia política de España. Tal y como se mencionaba en párrafos anteriores que Estados Unidos ha abandonado América Latina; también existe una sensación de vacío sobre la política española respecto al pensar de América Latina e Iberoamérica, siendo España la dueña de la marca Iberoamericana desde el inicio; misma que ha buscado compartirla de manera muy adecuada con América Latina en un proceso que no ha sido sencillo a lo largo de 33 años. Sin un rol activo de España con el posicionamiento de la marca Iberoamericana será muy difícil mantenerla en vigencia; o bien, se verá reducida. La marca “Iberoamérica” es un problema de *marketing*; es un tema esencialmente político en términos de definir qué es lo que se entiende por este espacio. La SEGIB, como ente de la alusión política de la Comunidad Iberoamericana, puede orientar este esfuerzo en el rol político global de lo Iberoamericano y ello supone cuatro acciones básicas: 1. lanzar los lineamientos globales y sectoriales para visualizar las metas iberoamericanas; 2. alinear las acciones y construir un discurso estratégico sobre lo Iberoamericano; 3. formular una política y guiar acciones con las distintas entidades que conforman el sistema; y 4. Proponer un plan estratégico de proyección global.

Esto significa que la acción política global apunta a áreas específicas que tienen que ver con las prioridades, con los jefes de Estado y no necesariamente un rol político *per se*; el rol político *per se* lo dan las cumbres como tal y, por otro lado, este rol político de carácter global de la SEGIB, es complementario, sinérgico y asociado a la CELAC; no competitivo con ella. Eso significa que lo Iberoamericano no choca con la CELAC; sino que es complementario y debe buscar, de mejor manera, la sinergia para actuar en este marco.

La naturaleza de lo iberoamericano

El contexto internacional actual se divide en dos: el global y el regional. Al global se le suma la crisis del multilateralismo vigente en todas las regiones. No hay duda que la institucionalidad global, en este caso Naciones Unidas, ha llegado a un tope en cuanto a su funcionamiento es necesaria una reforma sobre su financiamiento. El surgimiento de nuevos

actores globales como China, India, Brasil y Rusia, fundamentalmente, han marcado una realidad global totalmente diferente. Se plantea así un “polarismo” en transición, pero queda la interrogante hacia qué sistema se va a llegar.

Actualmente América Latina tienen democracias relativamente estables, Gobiernos con institucionalización consolidada; una economía en fortalecimiento para algunos países que han experimentado crecimiento económico significativo y es una zona de paz. América Latina ya no es una región que va a las armas por temas limítrofes o territoriales; sino que acude a métodos y soluciones pacíficas de controversias; una situación que manifiesta madurez de sus estados y Gobiernos; explícita también en la proliferación de mecanismos e iniciativas de integración.

En este contexto, al hablar de la naturaleza de lo iberoamericano, es necesario definir ¿Qué significa la identidad Iberoamericana? Su definición constituye la clave del funcionamiento de todo el sistema y, por supuesto, del instrumento que lo hace operativo. No obstante, existen algunas dificultades vinculadas con la identificación y selección de los elementos que constituyen afinidades para la región; como lo puede ser varios idiomas compartidos y un nexo histórico fuerte.

También está la religión que, junto con el idioma, se constituyen en factores para potenciar la comunicación que son elementos de una enorme importancia para crear un proyecto de unidad basado en una identidad común. También se podría señalar cierta afinidad geográfica, porque está toda América Latina, por un lado y Europa por el otro; dicha afinidad se podría entender como una afinidad en regiones que forman parte de un solo proyecto.

En cuanto a las diferencias; en términos políticos se podría mencionar la disparidad de regímenes de los países que forman parte del sistema iberoamericano. Así se identifican desde autoritarismos hasta algunas democracias bastante consolidadas. Además, es necesario mencionar las divergencias ideológicas que obstaculizan la construcción de una identidad iberoamericana; sin dejar por fuera las asimetrías en materia económica, ya que hay países con crecimiento económico importante.

Lo anterior incide en una divergencia sobre los objetivos del sistema Iberoamericano. Esa definición de objetivos está relacionada a la voluntad

política que tengan los Estados miembros del sistema; siendo así la palabra política la clave, porque la SEGIB no podrá hacer nada que no sea lo que los Estados miembros han definido ya. La institucionalidad solo podrá accionarse si los estados miembros llegan a acuerdos que lo permitan. De esta forma, se plantean una serie de cuestionamientos sobre si se trata de un foro de concertación política, que podría ser una opción; a pesar que no ha habido ni hay hasta el momento una voluntad de política explícita. O bien, considerarle como un mecanismo de articulación económica; aspecto que es bastante cuestionable. Lo que sí se podría afirmar es que se trata de un mecanismo de cooperación bi-regional, por lo que la definición de responsabilidades y las capacidades de cada uno de los países en función de sus intereses es vital. Desde el punto de los intereses de los países, para España y Portugal, constituiría un error eliminar la vinculación con Iberoamérica en términos pragmáticos; ya no solamente en aspectos de vinculación histórica y cultural, sino ocupando un tipo de “representación” de América Latina en Europa.

Tanto España como México se constituyen en países impulsores del sistema Iberoamericano por el rol histórico que han ocupado en la historia de este espacio.

España tiene que determinar lo que se definiría como una tricotomía en la que vive actualmente, en otras palabras, establecer cuáles son sus prioridades en cuanto a los procesos integracionistas. La primera es la Unión Europea, de la que es un miembro pleno y España se ha beneficiado de ello. A su vez tiene, un compromiso y vinculación con el Norte de África y, finalmente, Iberoamérica.

Iberoamérica en el contexto internacional

Es una época de cambio en América Latina; así como en la Península Ibérica. Donde se pasó de una autarquía a la apertura económica; del centralismo a la descentralización; del autoritarismo a la democracia y algo que fue muy importante, fue el ingreso de Portugal y España a la Unión Europea y la integración de Andorra al sistema iberoamericano años más tarde de la designación de un jefe de Gobierno en 1993.

La unipolaridad y la crisis de la seguridad están definidas a nivel mundial. Además, existe una paradoja; por una parte un multilateralismo fructífero y, a la vez, una inestabilidad y desactualización en los esquemas de

gobernanza derivados de la Segunda Guerra Mundial, manifiesto en que, por ejemplo, puede tener sentido que Bélgica y la India tengan el mismo poder de voto en la Asamblea General como organismo plenario; aunque el Consejo de Seguridad no sea un ente representativo, puesto a que tres de sus miembros son occidentales; hay sólo una representación asiática (China) y ningún representante árabe, latinoamericano o africano en calidad de miembros permanentes. Además, por ejemplo, no tiene sentido que todavía Francia siga teniendo más derechos en el Fondo Monetario respecto a China. Estos protagonismos y la nueva configuración del orden internacional deben ser reflejados en los diferentes multilateralismos.

A este contexto se debe agregar las asimetrías entre las instituciones y la complejidad de los temas que abordan; coexistiendo los desafíos globales y una compleja gobernanza local. Esta gobernanza local engloba a los entes subregionales, actores del sector privado, Estados, las universidades, las empresas transnacionales, las fundaciones y academias que han complicado extraordinariamente la gobernanza del orden mundial. Y ello se añade, a lo que ahora se lo conoce en las redes sociales como *instant coalitions* o las coaliciones instantáneas, que han jugado papeles esenciales, por ejemplo, en la que en un tiempo fue la llamada Primavera Árabe.

Respecto a la presencia de nuevos otros actores, precisamente en el caso de Rusia y las múltiples visitas de altos mandatarios, incluyendo el Presidente Putin, a Cuba, Argentina y Brasil, en el caso del presidente, con motivo de la Cumbre de los BRICS y en la final del Mundial (Rusia será la próxima sede). De manera que una lectura política de estas presencias, aunado a un reposicionamiento de la Unión Europea, un regreso del Reino Unido reforzando sus embajadas, de Francia, Alemania y de Italia volviendo con su banca se define una nueva estructura política en la región.

La presencia de China se concibe como positiva, por percibirse como un actor transformador; aunque suscita interrogantes. En este sentido, hasta ahora China está experimentando el fenómeno de transferencia de tecnología, que antes experimentara la inversión japonesa en el sur y en sureste asiático y, en efecto, es una inversión que, por ejemplo, ha comprado el 16% de la tierra agrícola en Surinam, la cual está muy concentrada en sectores primarios y extractivos; criticándosele su dureza y condiciones laborales estrictas que aplica, a veces con dureza; a

pesar de ello, hay una reducción del crecimiento chino. Se experimenta un crecimiento del 7%, pero un reciente estudio del Banco Mundial asegura la demanda de productos energéticos, alimenticios y minerales para los próximos 30 años porque China ha perdido casi un tercio de sus mejores tierras cultivables en las últimas dos décadas, fruto de la urbanización, la industrialización y el deterioro medio ambiental y va a seguir demandando estos aportes energéticos, minerales y alimentarios de América Latina y los países africanos.

Retomando Iberoamérica, se ha dicho que lo Iberoamericano no es algo que hay que inventar, es algo que existe, es una identidad viva, y hay una base que es el acervo que se ha construido desde el año 1991, básicamente: desarrollo, democracia, Derechos Humanos, multilateralismo, cooperación y no aplicación de medidas coercitivas unilaterales. Es un sistema que nació sin tratado fundacional y con un cierto déficit de institucionalidad, porque así se quiso que naciera como Conferencia Diplomática. Sus orígenes refieren al entusiasmo de su constitución, pero con una débil estructura; siendo la renovación una necesidad.

El sistema como tal tiene una capacidad y una naturaleza de renovarse a sí mismo; ahora quizás con más intensidad que en otras épocas. Ese *boom* de renovación ya se ubica desde la Cumbre de Guadalajara 1991, en Bariloche 1995 con el Convenio para la Cooperación Iberoamericana y es memoria para la Conferencia Iberoamericana, la Cumbre de la Habana que crea la SEGIB y la Cumbre de Salamanca (2005) que propone objetivos de inclusión social, migraciones y proyección internacional. De modo que se está enmarcando el presente esfuerzo, en un proceso de renovación, con más intensidad que en otras épocas, pero donde también se expresa una identidad en principios y valores esenciales.

Así, se propone a la SEGIB como un núcleo de producción de estrategias y de coordinación en conjunto de este sistema, pero para eso hacen falta recursos, y “voluntad política”; que en el caso de los recursos, la SEGIB, como organización promotora de la cultura, tienen ciertas limitaciones; respecto a instituciones homólogas promotoras de la identidad como la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, la Commonwealth y la Francophonie. La SEGIB tiene 38 funcionarios, la Francophonie tiene 321 y la Commonwealth 275; y en tema de presupuesto, la Commonwealth tiene 41 millones de euros, la Francophonie 55 millones

de euros y la SEGIB apenas 7 millones euros, evidenciando grandes asimetrías financieras que inciden en el margen de acción y la urgencia por maximizar los recursos.

Es importante que lo Iberoamericano se refleje en la diversidad y se “latinoamericanice”. En este uso de una marca latinoamericana hay que ir implementando, poco a poco, el término comunidad y desplazar el de Conferencia. Así, aspectos metodológicos como la bienalidad de los encuentros afectará los mecanismos de trabajo y la preservación de los foros de alto diálogo político donde se aborden temas sustanciales y dejar el tradicional discurso de lo Iberoamericano sin contenido alguno.

Una descripción del proceso de renovación iberoamericana

El proceso de renovación en Iberoamérica se podría fundamentar en tres pilares:

- 1- El crecimiento, la expansión y la relevancia que el Estado, en el espacio Iberoamericano, han venido cobrando durante los últimos años.
- 2- La necesidad de consolidar, de alguna manera, lo que ya se ha logrado en la cooperación Iberoamericana, es decir, “construir sobre lo construido”; aprovechando experiencias aprendidas.
- 3- La preocupación ya expresada al respecto por sus estados miembros en las diversas cumbres, pronunciamientos y mandatos.

De esta forma, la implementación de estrategias de seguimiento y evaluación de los programas de la cooperación Iberoamericana, la gestión de conocimiento y de la ubicación sobre la cooperación del sistema Iberoamericano; así como la integración de las políticas públicas en sectores estratégicos definidos en un plan de acción proyectado para un lapso de 5 años son alternativas que, en un contexto de renovación y reposicionamiento de SEGIB, eventualmente, se podrían implementar.

Un conjunto de reformas internas se debería orientar al apoyo de las políticas públicas adoptadas por los países, asimismo, se deberían establecer objetivos estratégicos, verificables y medibles mediante indicadores. Lo anterior, contribuiría con compromisos en cuanto al óptimo uso de recursos y la transparencia mediante la rendición de cuentas.

La adaptación o renovación del régimen iberoamericano contempla 7 componentes; a saber:

- 1- Líneas de trabajo definidas a partir de las necesidades de la región.
- 2- Una **propuesta de plan de acción** por parte de la Secretaría respecto a la cooperación en Iberoamérica con proyección a mediano o largo plazo.
- 3- La **propuesta de un programa cooperativo anual** de la Secretaría que permita avanzar en el cumplimiento del Plan Acción Cuatrienal y que detalle objetivos, resultados, las actividades, el presupuesto agregado, los indicadores de desempeño y resultados obtenidos.
- 4- El **diseño de un sistema de información de indicadores** sobre la cooperación Iberoamericana que genere estadísticas semestrales, las cuales posibiliten realizar el seguimiento, la evaluación y el resultado de las acciones contempladas en la estrategia de cooperación Iberoamericana.
- 5- La **propuesta de una metodología** para el diagnóstico y la evaluación anual de los programas, las iniciativas y los proyectos adscritos con el fin de facilitar la toma de decisiones por parte de las personas responsables de cooperación. Esto aportaría información cuantitativa y cualitativa en aspectos claves como: el pago de cuotas, ingresos, gastos ejecutados y gastos realizados por partidas, el resultado de desarrollo de los programas, las iniciativas y proyectos adscritos, los procedimientos de gestión y el grado de cumplimiento del manual operativo y la estrategia.
- 6- Incluye también una **propuesta de estrategia** dirigida a fortalecer la divulgación y el reconocimiento del informe sobre “Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica”, como un referente para el análisis de la cooperación internacional.
- 7- Un plan de acción a corto plazo para la implementación de dichas reformas.

La construcción y coordinación de un adecuado plenario institucional, el establecimiento de un plan de trabajo para las representaciones, la posibilidad de ampliación a otros países o su eventual concentración y el

establecimiento de los costos y mecanismos podrían contribuir con una Comunidad Iberoamericana más robusta.

Un aspecto de importancia en la renovación es analizar las implicaciones de la bienalidad, la cual permite darle un seguimiento mucho más serio a los Jefes de Estado y de Gobierno y también trabajar de manera más específica en los acuerdos que se van a alcanzar. No obstante, hay otros temas que también afectan al proceso de renovación y van más allá de la SEGIB, por ejemplo, el financiamiento de los mandatos de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, el rol que tienen las reuniones ministeriales sectoriales y ¿cómo esas reuniones influyen en el engranaje y funcionamiento de la Conferencia Iberoamericana?. Además, del papel de los observadores, el perfeccionamiento de la participación de los coordinadores nacionales y responsables de cooperación que solamente están mencionados de manera explícita en el Convenio de Bariloche y el aprovechamiento de las capacidades de la sociedad civil, que también es un tema que afectará al proceso de renovación.

A grandes rasgos, el proceso de renovación debe evitar, parafraseando a Popper, la ingeniería organizacional utópica, con un cambio radical en el que se pueda transformar una organización en su totalidad; lo cual es imposible. Lo que realmente es posible es la ingeniería organizacional gradual.

SEGIB: Una mirada reciente

En materia presupuestaria y de cuotas, un aspecto trascendental para la permanencia de las instituciones, existe un acuerdo entre SEGIB y todos los países de la región; siendo Brasil el último que faltaba de confirmar por escrito la propuesta, hecha también a México, para avanzar en presupuesto mucho más simétrico entre las dos regiones. Al mismo tiempo hay iniciativas de descentralización para que las oficinas de representación pasen a ser SEGIB. También se está presentando un nuevo reglamento financiero que agilice la regulación en esta área para la institucionalidad iberoamericana. En materia de evaluación, se aplicaron una serie de diagnósticos de los programas de cooperación implementados y determinar su pertinencia, factibilidad y permanencia.

La naturaleza de lo Iberoamericano

Al analizar Iberoamérica y su sistema institucional se podría plantear la interrogante sobre ¿Cuál es su naturaleza y que es lo que quiere ser dentro de un Sistema Internacional en cambio? La Comunidad Iberoamericana se ha perfilado, hasta el momento, únicamente como una instancia de diálogo y concertación de carácter estrictamente intergubernamental

De esta forma, es necesaria una institución que defina los intereses comunes de los Estados parte, que no es equivalente a una mera coordinación o convergencia de los intereses nacionales. En el caso de las políticas exteriores, la implicación política de los actores estatales y los organismos intergubernamentales no solo responde a una definición de intereses, sino a otros dos elementos: la identidad y a los valores compartidos. Bajo este contexto:

- La identidad Iberoamericana no es solamente un elemento socio-cultural; sino representa un compromiso compartido de determinados valores.
- La capacidad efectiva para detectar intereses comunes posibilita la prioridad en la formulación e implementación de políticas.
- La coordinación a nivel interno crea posiciones comunes institucionales, reflejando mayores capacidades para negociar con otros actores externos como los grupos organizados u organismos intergubernamentales.

Dada la diversidad del conjunto que conforma la comunidad Iberoamericana, es necesario encontrar espacios de encuentro y probablemente muchos de ellos se localicen en torno a la cohesión social e inclusión social, probablemente sobre los conceptos de democracia y derechos humanos; lo que podría contribuir con el establecimiento de una agenda de democracia mucho más evolucionada y una agenda, además, que partiría de un consenso básico respecto a su planteamiento.

La creación de un sistema Iberoamericano bien articulado puede dar respuesta a estos temas. Asimismo, la SEGIB debe empoderarse aún más y cumplir un rol como ente ejecutor. Tiene que ser un órgano de políticas y consensos; un órgano de coordinación y de articulación y un órgano de la representación externa de los mandatos. Puede también cumplir un

papel muy relevante impulsando organismos de rendición de cuentas, en esto podría ser un colaborador del Gobierno.

El impulso político a una agenda de cooperación correspondería, lógicamente, a la Cumbre de Jefes de Estados y de Gobierno, pero los distintos organismos del sistema Iberoamericano tienen que promover la cooperación en estas áreas: cooperación en materia universitaria, agendas de calidad, agendas de acreditación, además de las sinergias que podrían surgir en el espacio euro-Latinoamericano de educación superior y de ciencia y conocimiento.

Es importante mencionar, dentro de este panorama, la necesidad de la reflexión sobre el futuro de la relación entre la Unión Europea-América Latina, mostrando indicios de que esa relación pueden estar basada más que en mínimos, comunes denominadores que afectan a todos los países en una estructura y una arquitectura de geometría variable, la cual permita avanzar más rápido a distintos países que compartan un camino común. En materia de educación superior, como ya se ha mencionado en múltiples ocasiones, la Comunidad Iberoamericana se podría posicionar como ente promotor y legitimador de estándares y promotora de la ciencia y la tecnología.

Respecto a la Cooperación Sur-Sur pareciera dibujarse un panorama alentador; aunque exista camino por recorrer en materia de estructuración y frente a una Unión Europea que ha tenido una actitud como mínimo, renuente o pasiva, hacia la cooperación sur-sur y que, fundamentalmente, ha tomado nota de esa importancia, pero que representa oportunidades para compartir experiencias y buenas prácticas; por ejemplo.

Sobre Iberoamérica y América Latina: Algunas consideraciones finales

El espacio Iberoamericano, lo hispano o lo Iberoamericano, estará en permanente construcción. Dicha construcción se podría dividir en dos partes: la configuración de una identidad desde lo institucional que es el tema de la identidad política y de los Estados, y la identidad desde la gente.

De esta forma, el espacio iberoamericano debe ser construido y consolidado desde las familiaridades, partiendo de las afinidades entre

los pueblos. Compartir una lengua facilita la comunicación, pero también refleja una serie de valores y concepciones de mundo; de ahí que, reflexionar a partir de la gente, es decir, de abajo hacia arriba, contribuirá a definir la identidad iberoamericana.

En este sentido, sobre los valores es fundamental destacar el hecho que la región constituya una zona de paz; lo cual es crítico para lograr metas de desarrollo y combatir flagelos como la pobreza. Por otra parte, en materia de gestión institucional, tal y como se mencionó líneas arriba, el contar con un sistema de indicadores que partan de los tres ejes de trabajo definidos (cohesión social, cultura y conocimiento) brindará información vital para la construcción de la identidad regional.

En el caso de la Cooperación Sur-Sur, el informe elaborado por la SEGIB anualmente sobre las tendencias de esta cooperación ha sido bien acogido internacionalmente; incluso, con intenciones de ser imitado en otras regiones. Dentro de la lógica de cooperación sur-sur se podría decir que los países llamados “del sur” están rompiendo con las estructuras tradicionales en esta materia definidas por los países “del Norte”; en la medida que se concibe la cooperación no como una forma de llegar a convertirse en un país del norte a partir de los flujos de cooperación; sino a contribuir en una relación de horizontalidad con sus homólogos del sur. Donde los roles de los donantes no deben ser definidos solamente por el crecimiento de sus economías; sino por las capacidades para compartir tanto sus fondos como las experiencias; implementando también esquemas de cooperación triangular que incidan en procesos más transparentes y participativos entre donantes y receptores. Así, Iberoamérica se puede posicionar como una referente internacional dada su experiencia en la implementación de proyectos de cooperación Sur-Sur y cooperación triangular.

En el ámbito socioeconómico, al analizar la región, es importante destacar el papel de las clases medias; en una América Latina en la que este segmento se ha expandido; aunque el número de personas que apenas han superado la línea de pobreza prevalece, por tanto, se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Tales grupos, fundamentalmente, las clases medias, han intensificado sus exigencias por el acceso a servicios de calidad, mejor gobierno; una mayor transparencia; constituyéndose como una eventual amenaza para las clases medias tradicionales; creando

con ello conflictos y choques de interés internos. Así coexisten en la región tres grupos: los más vulnerables que son los que no se han separado de la línea de pobreza y sería un error abandonarlos; los que se han separado de la línea de pobreza, que se manifiestan contra la deteriorada calidad de los servicios públicos y las clases medias tradicionales, insatisfechas porque los servicios existentes no llenan sus expectativas como lo hacían años atrás.

En términos políticos es indispensable valorar las formas o estrategias que América Latina debe asumir para lograr desarrollo y estabilidad con la formulación e implementación de reformas complejas; destacando el caso mexicano y chileno como representativos en este panorama. Con el propósito de brindar soluciones a las problemáticas que enfrenta la juventud, los mercados laborales y demás retos al desarrollo en la región iberoamericana.

REFLEXIONES FINALES

IBEROAMÉRICA: PERSPECTIVAS, RETOS Y OPORTUNIDADES ³⁸

Stella Sáenz Breckenridge ³⁹
María Fernanda Morales C ⁴⁰.

Introducción

La noción del espacio iberoamericano nace en 1991 con la I Cumbre Iberoamericana, en un momento muy distinto al actual. En ese entonces la Cumbre Iberoamericana era la única reunión a nivel presidencial que contaba con la participación de Cuba. En la actualidad la situación es contraria, tenemos multiplicidad de organizaciones o mecanismos de coordinación y/o de integración en la región, donde esta Cumbre debe adecuarse a esta realidad. Actualmente Cuba está representado no solo en la Cumbre Iberoamericana, sino en varias instancias de la región como ALBA, la CELAC y su participación a nivel de CARICOM (más reciente es la presencia histórica de Cuba en la Cumbre de las Américas realizada en Panamá, en el mes de abril del 2015); por mencionar algunos ejemplos.

Por otra parte, está vigente la discusión sobre la noción de una Europa plural, y una América Latina fragmentada, pero se podría aducir que América Latina es plural sin la necesidad de unificar, como lo hiciera Europa con el propósito de evitar conflictos bélicos; por lo que se puede hablar de una Latinoamérica integrada en términos institucionales. En este contexto de integración, y a un nivel macro, lo que se busca en el escenario actual, es la construcción de identidades incluyentes que permitan la consolidación de sociedades más pacíficas reconocedoras del “otro”; no sólo como un elemento con el que se debe convivir.

³⁸ Este documento se sustenta en los resultados del Diálogo – Taller SEGIB FLACSO sobre Perspectivas, retos y oportunidades en Iberoamérica realizado en Madrid en junio de 2015.

³⁹ Coordinadora Regional de Cooperación Internacional, FLACSO SG.

⁴⁰ Investigadora de FLACSO SG

De acuerdo con Rebeca Grynspan, Secretaria General Iberoamericana, actualmente no es posible regresar a un proyecto hegemónico o vertical en la región, donde la heterogeneidad de organizaciones responde a la diversidad sociopolítica y económica en la que la asociación entre estados tiene múltiples propósitos. Por lo anterior, es pertinente plantearse las siguientes interrogantes ¿Por qué y para qué lo iberoamericano? ¿Por qué y para qué la SEGIB? La Secretaría General viene a representar una realidad, construida por las Cumbres, que vienen a fortalecer ese tejido y a profundizarlo, mientras que la SEGIB ha construido la estructura; lo que la gente, las empresas, la historia y la lengua han compartido por tantos siglos. Por tanto, es un espacio que está allí y que existe por las interacciones a los dos lados del Atlántico, por la historia y los idiomas que los unen. No se trata de una invención de la Secretaría Iberoamericana; ni de las Cumbres. Existe para consolidar ese tejido de relaciones y ese entramado social y económico que se ha formado durante tantos años y, precisamente, poder aportar a esa realidad desde un punto de vista constructivo.

Alcances y prioridades de la SEGIB

En este sentido, conviene plantearse la interrogante sobre ¿Cuáles son las áreas que se han establecido como prioritarias en el accionar de la SEGIB? Así, en un afán de responder diversos desafíos en una región en desarrollo, se ha definido el área cultural como la columna vertebral del espacio iberoamericano; así como la promoción del conocimiento, y por eso se ha apostado fuertemente al tema de la educación, con énfasis en la ciencia y la tecnología.

Además de la Secretaría General Iberoamericana, hay un sistema iberoamericano integrado por 4 organizaciones más que conforman la institucionalidad de este espacio; a saber: la Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), que es la organización más grande del espacio iberoamericano, misma que se complementa con instituciones como la UNESCO en la región. Luego está la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), que articula todas las organizaciones de seguridad social de la región y que, probablemente, ha hecho una de las contribuciones más importantes del espacio iberoamericano, del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, único instrumento de carácter regional que reconoce los aportes

para el retiro (en su naturaleza, es el único a nivel mundial). A través de este convenio, que ya está vigente en ocho de los países que conforman la región iberoamericana, es posible sumar las contribuciones realizadas al régimen de pensión independientemente de en qué país se haya trabajado y contribuido.

La otra institución es la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) que en la actualidad cuenta con un Programa Iberoamericano de Juventud, y la última de las instancias del sistema es la Conferencia de Ministros de Justicia (COMJIB). Precisamente, dadas las áreas que cubre este sistema iberoamericano; la cohesión social se convierte en un eje central de su quehacer.

La Secretaría General Iberoamericana está desarrollando proyectos vinculados con estas áreas de acción previamente definidas (conocimiento, cultura y cohesión social); así se debe mencionar la alianza por la movilidad académica en Iberoamérica. Si bien es cierto, muchos países están conectados a circuitos de movilidad académica tanto de estudiantes como de profesores e investigadores, lo cierto es que hay muchos países de la región tienen carencia de estas conexiones; por la cual de seguir el modelo aplicado por el programa *Erasmus* en Europa. En cuanto al financiamiento, fundamentalmente, no provendrá del sector público, se busca estructurar un programa con estándares, con transparencia y reglas para que muchos actores no estatales puedan unirse a este esfuerzo. En este sentido, se firmó un acuerdo con el Banco Santander, para el financiamiento de 40 mil becas de movilidad académica por un periodo de 4 años. El segundo proyecto, se vincula con el tema de prácticas laborales, una exigencia para graduarse en muchos casos, promoviendo las estancias en empresas, precisamente para evitar el problema de los jóvenes para insertarse en el mercado laboral por no tener experiencia alguna.

Por su parte, el tercer programa es una apuesta muy fuerte por la agenda cultural; una agenda cultural digital. Esto para enfrentar el problema de una pérdida del patrimonio sonoro de la región, debido a que una parte importante del mismo se encuentra en medios que no van a sobrevivir al paso del tiempo, por lo que hay que digitalizarlos.

El espacio iberoamericano tiene 30 programas de cooperación, la mitad de ellos son en el área cultural: cine, teatro, orquestas, archivos de bibliotecas, probablemente es el actor más dinámico en el área cultural en la región. Aquí es donde surge el papel protagonista de la SEGIB en la medida que su labor se centre en la promoción de la cultura y la educación, mismas que están vinculadas íntimamente con la ciencia y la tecnología, con el propósito de darles una razón de ser más allá del lucro, con un contenido humanista y de real impacto en la mejora de las condiciones de vida de las personas.

A propósito, la SEGIB ha reflexionado, por mucho tiempo la razón de su quehacer, buscando, precisamente, encontrar un rumbo definido, a partir de su adecuación a las coyunturas cambiantes, advirtiendo que estas exigen reformulaciones y evitando propuestas genéricas que terminan en instituciones que lo abarcan todo, pero que en lo particular no concretan nada. Esto lo ha definido estableciendo estratégicamente las tres áreas de acción ya mencionadas.

Lo anterior, es vital al encontrarse inmersa en contexto desafiante. Una región desigual que plantea retos en materia de pobreza. Hoy más que nunca se debe revitalizar el análisis sobre el desarrollo en América Latina y, con ello, se han dejado de lado las reflexiones críticas sobre derechos, la desigualdad y las políticas sociales. A este respecto también se vislumbra el potencial de la SEGIB como promotora de espacios que faciliten el intercambio de ideas sobre la pobreza, la desigualdad, los derechos humanos; en fin, sobre las Ciencias Sociales en la región. Una tarea que ha realizado históricamente la FLACSO y que, con posibles trabajos conjuntos, se podrían posicionar estas disciplinas con un impacto más directo en la toma de decisiones tanto en la esfera pública como privada. En cuanto a la cooperación dentro del Sistema Iberoamericano, esta se puede desarrollar desde varios ámbitos; no sólo desde la Secretaría General Iberoamericana, sino con toda la familia de organismos que la componen; aprovechando la experiencia en el campo de la cooperación sur-sur.

En América Latina, una de las discusiones en los círculos intelectuales y, que no debe ser ajena a la SEGIB, es el tema de la democracia. Los países de la región están empezando a atravesar una etapa económica mala junto con una caída de los precios de los *commodities*, incidiendo

en diagnósticos pesimistas para el panorama socioeconómico. Así, los países están empezando a enfrentar estos “malos tiempos” en un contexto social caracterizado por la emergencia de sectores medios, una sociedad mucho más empoderada, movimientos sociales con mayor participación. Dentro de las reflexiones sobre la democracia se analiza el impacto de la corrupción y las amenazas que representan para los sistemas políticos contribuyendo a crear estados en condiciones de fragilidad. De esta forma, la consolidación de la democracia en los estados, así como la calidad de los sistemas políticos no debe ser ajena a las reflexiones y propuestas de las instituciones de la Comunidad Iberoamericana, procurando sistemas eficientes y eficaces sin que se caiga en la estructuración de tecnocracias; de ahí que la construcción de espacios y mecanismos para compartir buenas prácticas se constituya en parte fundamental del quehacer de las instancias que integran el régimen.

Perspectivas de la cooperación Sur-Sur: retos y oportunidades para la SEGIB

Los cambios en la distribución del poder dentro del sistema internacional; junto con las crisis económicas que afectaron, fundamentalmente al mundo desarrollado; y la emergencia de actores con cuotas mayores de poder, configuró el panorama de la cooperación internacional. Lo anterior al estructurar una arquitectura con nuevas modalidades de cooperación, donde la relación de verticalidad propia de los mecanismos tradicionales se ha redefinido con formas como la cooperación Sur-Sur, en la que los países en desarrollo se brindan cooperación en diversos campos; o bien, bajo modalidades como la cooperación triangular donde participan dos países (proveedores) y un país (receptor); siendo uno de los países proveedores desarrollado. En este sentido, la SEGIB, consciente de la importancia de estos flujos de cooperación, ha preparado, desde el año 2007, un *Reporte sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* que analiza los flujos y tendencias en estas modalidades de cooperación.

De esta forma, el reporte correspondiente al 2015 analiza las principales cifras en materia de cooperación sur-sur del año 2013; año en el que se ejecutaron cerca de 576 proyectos y 399 acciones; mostrando un incremento si se realiza una comparación con cifras del año 2010; en un promedio de 3,7% anual para el caso de los proyectos y 19,5% para las acciones. En este contexto, los proyectos bilaterales pasaron de 13 a 41 durante el

periodo 2010-2013. Por otra parte, como principales proveedores de este tipo de cooperación (85% del total de proyectos) se encuentran Brasil, Argentina, México, Chile y Uruguay; países que, por cierto, cuentan sus propias agencias de Cooperación (ver cuadro 1):

Cuadro 1
Agencias de cooperación.
Principales proveedores de cooperación Sur-Sur en América Latina (2013)

| PAÍS | AGENCIA |
|-----------|--|
| Brasil | Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) |
| Argentina | Dirección General de Cooperación Internacional |
| México | Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo |
| Chile | Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo |
| Uruguay | Agencia uruguaya de Cooperación Internacional |

Fuente: Elaboración propia a partir de *Reporte de la Cooperación Sur-Sur 2015*.

Posicionándose Brasil como el principal proveedor con 166 proyectos; seguido por Argentina con 140 y un protagonismo Uruguayo con 48 proyectos; en contraste con los 16 proyectos que había ejecutado en el 2012; manifestando sus intenciones respecto a la imagen que desea proyectar internacionalmente. Por otra parte, los principales receptores de a Cooperación Sur-Sur son El Salvador (recibió más del 12,6% de los proyectos); junto con Bolivia, Ecuador y Uruguay que recibieron entre un 10,1% y un 12,5% de proyectos. Mientras tanto, si se analizan las áreas en las que estos proyectos se ejecutan; así, el 35% de los proyectos se enfocan en fortalecer las capacidades sociales; donde el sector agrícola concentra la mayor cantidad de proyectos. Mientras tanto, el sector salud ocupa 14% de los proyectos, constituyéndose como la segunda área de importancia; en esta área se priorizan actores claves como las madres y los niños. En tercer lugar, el sector gubernamental, principalmente aquellos proyectos enfocados en el fortalecimiento de capacidades representaron el 13,3% de la ejecución de proyectos. En síntesis, el sector agrícola, el de salud y el gubernamental concentraron el 45% de los proyectos registrados en el 2013. Mientras que, los sectores de educación, política sociales industria y ciencia y tecnología ocuparon cifras menores al 10% (ver cuadro 2); mostrando así espacios de acción donde la SEGIB (junto con otros países e instancias regionales) podrían focalizarse, atendiendo especialmente a los intereses de SEGIB de proyectarse en materia de educación, cultura y cohesión social:

Cuadro 2
Sectores y su representatividad (%) en la Cooperación Sur-Sur

| SECTOR | PORCENTAJE DE REPRESENTATIVIDAD FRENTE AL TOTAL DE PROYECTOS |
|----------------------|--|
| Educación | 9,5 |
| Políticas Sociales | 6,9 |
| Industria | 4,7 |
| Ciencia y tecnología | 4,3 |

Fuente: Elaboración propia a partir de *Reporte de la Cooperación Sur-Sur 2015*.

Un dato interesante es el tema de los presupuestos de cada proyecto, siendo el promedio de 50 000 dólares el que predomina (77,4%) con proyectos que se perfilan para una duración promedio de 1 a 3 años (más del 50% del total), es decir, con un alcance de corto y mediano plazo.

En el caso de la modalidad cooperación triangular, también se experimenta una tendencia creciente, durante el periodo 2006-2013, pasado de 26 proyectos a 166 iniciativas; constituyéndose Chile (39,7%), Brasil (17,6%), México (16,2%) y Argentina (7,3%) como los principales proveedores; mientras que en calidad de segundos proveedores destacan Alemania (25%), Estados Unidos (20,6%), Japón (16,2%) y España (10,3%); junto con la participación de entidades internacionales como las Naciones Unidas o instancias del sistema interamericano; por otra parte, los países centroamericanos se constituyen como los principales beneficiados; específicamente, El Salvador y Honduras con un 16,2% y Guatemala con un 10,3% de los proyectos implementados.

En cuanto a las áreas de cooperación, el 40% de los proyectos se encuentran enfocados en el fortalecimiento de la dimensión económica, donde la agricultura recibe una importante atención. Seguidamente, se ubican las iniciativas de fortalecimiento institucional (24,2%) y solo un quinto de los proyectos se enfocan en el fomento a la infraestructura y los servicios sociales; luego, el 17,6% se centra en el ambiente. Así, por ejemplo, ciencia, tecnología y cultura se mantienen como áreas que no son representativas en la ejecución de proyectos de esta naturaleza.

Para el caso regional, durante el año 2013 se ejecutaron 50 programas y 28 proyectos bajo la modalidad de Cooperación Regional Horizontal Sur-Sur; donde un 35,4% de la cooperación se enfoca en la consolidación de

las capacidades sociales y económicas, un 18% en apoyo al fortalecimiento institucional y un 6,3% en actividades vinculadas con el medio ambiente. En estos proyectos participaron diferentes organismos regionales como el SICA, CAN, MERCOSUR, UNASUR, la Alianza del Pacífico y la Conferencia Iberoamericana, e instituciones del régimen como COMJIB, OEI, OIJ, OISS y SEGIB. Para efectos del régimen Iberoamericano se encuentran en vigencia una treintena de iniciativas (proyectos y programas) centrados en la promoción del conocimiento, la cohesión social y la cultura; donde la cultura tiene una importante participación con proyectos que van desde museos, protección del patrimonio sonoro, bibliotecas; entre otros. No obstante, la participación entre países es desigual, donde Andorra, Guatemala, Venezuela, Portugal y Nicaragua registran menos participación, principalmente en la implementación de proyectos vinculados con la cultura.

El repaso de estos datos sobre la Cooperación Sur-Sur y triangular, posibilita señalar algunas reflexiones finales sobre las perspectivas, retos y oportunidades de Iberoamérica. En primer lugar, existe un enorme potencial para desarrollar proyectos que promuevan la cultura en la medida que existe un vacío y la SEGIB cuenta con el *know how* dada su experiencia en este campo. Por otra parte, la posibilidad de desarrollar alianzas estratégicas con los países más representativos como oferentes de cooperación en la medida que cuentan con una estructura y la experiencia de la aplicación de proyectos en áreas muy específicas (por ejemplo, el caso de Brasil en materia de cooperación económica); o bien, impulsar proyectos de cooperación regionales con aquellas instancias de integración que han mostrado su interés en la implementación de este tipo de acciones. Finalmente, el informe constituye un insumo de vital importancia para la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas, de allí que su constante perfeccionamiento y la elaboración de recursos de acceso libre como una base de datos sobre la cooperación, posicionen a la SEGIB como un referente no sólo regional en esta materia; sino a nivel mundial.

BIBLIOGRAFÍA

SEGIB. 2015. *Reporto n South-South Cooperation in Ibero-America*.
Available at: <http://segib.org/wp-content/uploads/REPORT-ON-SOUTH-SOUTH-2015-INGLES-NUEVO.pdf>

ANEXO

**XXIV CUMBRE IBEROAMERICANA DE
JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO
Veracruz, 8 y 9 de diciembre de 2014**

**RESOLUCIÓN DE VERACRUZ SOBRE LA CONFERENCIA
IBEROAMERICANA**

Las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de los 22 países iberoamericanos, guiados por el objetivo de concluir el proceso de renovación de la Conferencia Iberoamericana y de Reestructuración de la Secretaría General Iberoamericana, iniciado en la XXII Cumbre de Cádiz en 2012; reafirmando los objetivos señalados en la Resolución sobre la Renovación de la Conferencia Iberoamericana, aprobada en la XXIII Cumbre de Panamá en 2013;

Teniendo presentes los resultados de la Reunión de Trabajo de los Cancilleres de la Conferencia Iberoamericana realizada el 25 de septiembre de 2014,

Decidimos:

1. Adoptar el Documento Integración Estratégica de los Organismos Iberoamericanos, como eje del proceso que permita incorporar formalmente los organismos sectoriales temáticos, a saber la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), en la Conferencia Iberoamericana y profundizar y coordinar su acción conjunta y planificación común.
2. Evaluar en 2017 el proceso de integración estratégica a que se refiere el párrafo anterior, con miras a definir la necesidad de fortalecerlo.
3. Aprobar el documento de Áreas Prioritarias para la Cooperación Iberoamericana, elaborada por los Responsables de Cooperación de nuestros países, como fundamento del nuevo modelo de la Cooperación Iberoamericana, centrado en tres espacios de cooperación: la cultura, el conocimiento y la cohesión social.

4. Mantener sin cambios el monto presupuestario ordinario de la SEGIB correspondiente al año 2014, para los años 2015 y 2016.
5. Adoptar la escala de cuotas anexa, reflejando las contribuciones de los países iberoamericanos a la SEGIB para los años 2015 y 2016, en cumplimiento del párrafo 11, inciso c), de la Resolución de Panamá, e instruir a los Coordinadores Nacionales a que identifiquen fórmulas para continuar el proceso gradual de redistribución de porcentajes, que contribuyan a implementar la renovación acordada.
6. Aprobar el Nuevo Reglamento Financiero de la SEGIB, que actualiza la normativa para una mejor gestión de sus recursos financieros, así como la Hoja de Ruta para la implantación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS), que permitirá la adopción, a partir de 2016, de este sistema, con el objeto de contar con información más transparente sobre la situación económica y financiera de la Secretaría General y de ampliar su capacidad de captar recursos.
7. Aprobar el documento de Reestructuración de las Oficinas Subregionales de la SEGIB en América Latina, para que éstas puedan asumir un papel activo en un marco de desconcentración institucional, con funciones específicas de apoyo a los mandatos emanados de la Conferencia, y de apoyo y seguimiento a los programas e iniciativas de cooperación iberoamericana y a los esfuerzos de integración estratégica con los otros organismos iberoamericanos.

Veracruz, México a 9 de diciembre de 2014.

RELACIÓN DE AUTORES

Manuel Alcántara. Director del programa FLACSO España. Catedrático de la Universidad de Salamanca. Doctor en Ciencias Políticas (1984) por la Universidad Complutense de Madrid. Ha dictado cátedra en diferentes universidades de España, así como en Georgetown, Universidad de Belgrano, Universidad Católica de Quito, Universidad de Costa Rica y FLACSO-México. Sus áreas de investigación están relacionadas con las élites parlamentarias, los partidos políticos y los poderes legislativos en América Latina.

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.

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.

André Luiz Reis da Silva. Posdoctorado en Relaciones Internacionales por la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres (2013). Doctor en Ciencia Política por la Universidad Federal do Rio Grande do Sul. Posee un curso de Especialización en Procesos de Integración por la Universidad de Leiden. Es profesor adjunto del curso de Graduación en Relaciones Internacionales de UFRGS y de los posgrados en Ciencias Políticas y Estudios Estratégicos Internacionales de la UFRGS. Desde diciembre del 2014 es Coordinador del programa en Estudios Estratégicos Internacionales (maestría y doctorado) de la UFRGS.

Carlos Luján. Director de la Unidad de Análisis Estratégico del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Uruguay. Fue Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República y consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Günther Maihold. Sociólogo y politólogo alemán. Doctor por la Universidad de Regensburg. Con experiencia en la gestión de proyectos de consultoría en materia de políticas sociales en Nicaragua, México, Panamá, Costa Rica. Fue director del Instituto Iberoamericano de la Fundación del Patrimonio Cultural Prusiano y desde el año 2004 ha ocupado el cargo de Director Adjunto del Instituto Alemán para Asuntos Internacionales y de Seguridad. Desde noviembre del año 2006 ha sido profesor honorario de Ciencias Políticas de la Universidad Libre de Berlín.

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.

Gonzalo Robles. Secretario General de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Gobierno de España. Licenciado en Antropología Social y Cultural. Graduado en Administración y Dirección de Empresas por el IESE. Ha sido concejal del Ayuntamiento de Madrid y miembro de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Fue diputado por el Partido Popular al Congreso entre 1986 a 1996 y desde 2004 a la actualidad. Además fue delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas y Secretario de Estado para la Extranjería y la Inmigración.

Francisco Rojas. Rector de la Universidad para la Paz, Naciones Unidas. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht, Holanda. Máster en Ciencias Políticas por FLACSO. Especialista en Relaciones Internacionales, Defensa y Seguridad Internacional. Fue Secretario General de FLACSO (2004-2012) y Director de FLACSO-Chile (1996-2004). Temprano en su carrera fue profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Fue Profesor de la Universidad de Stanford en su campus de Santiago, Chile. También fue profesor invitado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Academia Diplomática “Andrés Bello”, Chile. Como profesor Fulbright se desempeñó en el Latin American and Caribbean Center (LACC) en la Florida International University, Miami. Es miembro de la Junta Directiva de Foreign Affairs en español y del Consejo Asesor de la Revista Pensamiento Iberoamericano de España. Ha efectuado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región. Autor y editor de más de medio centenar de libros. Sus artículos han sido publicados en revistas profesionales, científicas y académicas en diferentes países del mundo.

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.

El texto tiene como propósito reflexionar sobre el papel de la Comunidad Iberoamericana inmersa en un contexto de profundos cambios políticos, económicos y socioculturales. Así, está integrado por aportes de reconocidas personalidades académicas iberoamericanas sobre la posibilidad de renovación de este espacio de integración a partir de la definición de sus prioridades y límites estratégicos, análisis sobre la construcción y consolidación de una identidad iberoamericana que consolide visiones comunes y facilite la cooperación. Además, explora las perspectivas futuras de la comunidad y cuáles podrían ser sus líneas de acción; donde estrategias de cooperación más horizontales (cooperación sur-sur y triangular) constituyen herramientas valiosas para lograr una Iberoamérica más integrada frente a los desafíos de un sistema internacional de mayor interdependencia.



Secretaría General
Iberoamericana
Secretaría Geral
Ibero-Americana



FLACSO
Secretaría General



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



cooperación
española