



De Cádiz a Panamá: La Renovación en el Espacio Iberoamericano

Adrián Bonilla
Isabel Álvarez
(Editores)



FLACSO Secretaría General

Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

Editores:

Adrián Bonilla Soria

Isabel Alvarez Echandi

337.1

C124c De Cádiz a Panamá : la renovación en el espacio Iberoamericano /
Adrián Bonilla Soria, edit.; Isabel Álvarez Echandi, edit. – 1ª. ed. –
San José, C.R. : FLACSO, 2013.

190 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-267-9

1.Regionalismo – Cádiz (España). 2. Regionalismo – Panamá.
3.Integración económica. 4. Cooperación internacional. I. Bonilla
Soria, Adrián, edit. II. Álvarez Echandi, Isabel, edit. III.Título

Créditos

Transcripción, corrección filológica y de estilo:

Isabel Álvarez Echandi y María Fernanda Morales

Impreso en San José, Costa Rica

por Perspectiva Digital S.A.

Febrero 2014

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

ÍNDICE

“DE CÁDIZ A PANAMÁ: LA RENOVACIÓN EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO”

PRESENTACIÓN

Adrián Bonilla.....5

INTRODUCCIÓN

De Cádiz a Panamá: Un recuento de los principales cambios en el Sistema Internacional y perspectivas a futuro para Iberoamérica
Enrique V. Iglesias7

I. LAS RELACIONES DEL ESPACIO IBEROAMERICANO Y LOS NUEVOS REGIONALISMOS LATINOAMERICANOS

Las exigencias del sinceramiento: Algunas notas sobre el nuevo desafío internacional para los regionalismos latinoamericanos
Gerardo Caetano15

Los nuevos regionalismos y el espacio iberoamericano:
¿Espacios para una mayor complementariedad?
Paz Milet.....39

Las relaciones intralatinoamericanas, las nuevas realidades de la integración regional y el surgimiento de la Alianza del Pacífico
Carlos Malamud45

Panorama de la integración regional en América Latina y el Caribe:
Un análisis a largo plazo
Gerardo Noto67

II. LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN TIEMPOS DE CRISIS Y LA RENOVACIÓN DE LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA

América Latina y Unión Europea:
Relaciones asimétricas e irreconciliables
Alfredo Serrano75

Las relaciones Unión Europea y América Latina y El Caribe
y la búsqueda de la renovación de la Cooperación
Isabel Álvarez Echandi99

La identidad iberoamericana: Una idea en construcción
Alejandra Liriano117

III. IBEROAMÉRICA EN EL MUNDO: EL FUTURO Y LA NUEVA AGENDA DEL ESPACIO IBEROAMERICANO

Las estrategias de inserción internacional en el espacio iberoamericano <i>Adrián Bonilla</i>	127
--	-----

Los retos de la agenda iberoamericana <i>Francisco Rojas</i>	133
---	-----

Iberoamérica como unidad: escenarios para su integración como un bloque definido <i>Sussane Gratius</i>	143
--	-----

IV. REFLEXIONES EN TORNO A LA RENOVACIÓN DEL ESPACIO IBEROAMERICANO

El camino hacia una comunidad iberoamericana <i>Pablo Gómez de Olea</i>	153
--	-----

Nuevas perspectivas de las relaciones iberoamericanas <i>Mayra Arosemena</i>	159
---	-----

V. CONCLUSIONES

<i>Enrique V. Iglesias</i>	161
----------------------------------	-----

ANEXOS

1. Declaración de Panamá	176
2. Declaración de Cádiz	179

RELACIÓN DE AUTORES	187
----------------------------------	-----

III. IBEROAMÉRICA EN EL MUNDO: EL FUTURO Y LA NUEVA AGENDA DEL ESPACIO IBEROAMERICANO

LAS ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO

*Adrián Bonilla*⁵³

Explorar las posibilidades de gestión de un nuevo multilateralismo iberoamericano, un proyecto en tiempos de renovación, pasa inevitablemente por reflexionar acerca de cuáles son los mecanismos actualmente existentes y cuáles son las posibilidades de superposición que existen entre ellos. Para poder lograr esto, se vuelve necesario identificar en qué momento los objetivos que guían la acción de los distintos espacios institucionales se confunden, los instrumentos se repiten y, por otro lado, en qué momento existen espacios de acción autónoma, si acaso, cada una de las múltiples iniciativas surgidas en la última década.

América Latina se encuentra en una época de exploración y búsqueda de identidades regionales que se caracteriza por la heterogeneidad, la superposición de políticas y regímenes multilaterales generados a partir de la crisis del multilateralismo y de la recomposición económica y política del orden mundial. Al mismo tiempo, fenómenos específicos de la región, la estabilidad económica lograda a partir de la expansión de las exportaciones de bienes primarios, y la relativa calma política expresada en la vigencia de gobiernos producto de legitimidad electoral, permitieron la visualización de espacios adicionales, algunos de los cuáles podrían producir más autonomía, de cara a la inserción de los países en la globalización. Efectivamente, la dimensión sistémica de la realidad global puede identificarse en el hemisferio occidental por la retracción de políticas hegemónicas que, a su vez, se explican por la ausencia de escenarios de riesgo, originados en la región, particularmente, para la seguridad o economía de los Estados Unidos. Esto ha significado la emergencia de opciones políticas diferentes, algunas de ellas inéditas en América Latina, al mismo tiempo que la permanencia de otras, fenómeno que finalmente ha supuesto la diversificación de las opciones estratégicas y de los modelos de desarrollo de los países de la región, así como de los discursos y políticas públicas que les acompañan.

⁵³ Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO y profesor titular FLACSO Ecuador.

En América Latina y el Caribe prevalecen, al menos, dos visiones de cómo debe producirse una inserción ventajosa en los escenarios políticos y económicos de la globalización. A cada una de estas imágenes se adscriben países que representan casi el 50% del producto interno bruto de la región. Una de ellas se construye desde la idea del libre comercio como facilitador del crecimiento y desarrollo económico de las sociedades, y la otra desde la idea de la conveniencia de construir mercados protegidos. Alrededor de estas opciones se levantan discursos ideológicos y un conjunto de dispositivos políticos internacionales que se traducen en la forma de plantear la institucionalidad multilateral. Aquellas posiciones que respaldan el libre comercio miran los procesos de integración como instrumentos para lograr una inserción económica exitosa sumando mercados, mientras aquellos que privilegian la protección, la ven como un dispositivo para preservar la autonomía política y económica de sus respectivos estados. Aun así, ambas maneras de concebir el multilateralismo regional no se han distanciado explícitamente del proyecto de construir instancias comunes con el grupo de países que adopta modelos comerciales distintos.

Una de las condiciones estructurales de la búsqueda de nuevas instancias multilaterales regionales es la imagen del crecimiento sostenido de la región durante los últimos diez y quince años. A este proceso se le atribuye la capacidad material que acompaña a la autonomía política, una de las características de los nuevos procesos regionalistas. Ahora bien, aunque este fenómeno es importante, se vuelve necesario evaluar su permanencia en el largo plazo para intentar dilucidar si los planteamientos de los nuevos regionalismos son sustentables y plausibles. También, es necesario medir su impacto en la consolidación de los procesos sociales domésticos, a partir de cuya solidez puede establecerse la existencia o no de una plataforma material que permita especular sobre las posibilidades de proyección de los nuevos regionalismos más allá de la retórica. El crecimiento ha sido atribuido a la expansión de la demanda global de bienes primarios, y al mismo tiempo, ha producido, como efecto colateral, un proceso simultáneo de desindustrialización en varias de sus sociedades y de re-primarización de sus economías⁵⁴. De lo que se trata es de saber si estos proyectos

54 La re-primarización de las economías surge como concepto debido al menor dinamismo de la demanda externa y a la volatilidad en el precio de las materias primas, de las cuales los países latinoamericanos siguen dependiendo en exceso. Esta re-primarización lleva a que América Latina deba volver a fomentar su industrialización para no depender de las materias primas. Al respecto ver: CEPAL, *Perspectivas económicas de América Latina 2013*, <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/48374/leo_2013.pdf>

son un espejismo pasajero o un fenómeno de largo plazo que cambia la naturaleza de la inserción latinoamericana en el mundo.

Hay un elemento que no se debe perder de vista para obtener una visión de carácter global y, al mismo tiempo, para evitar la suposición de que las tendencias de la última década son necesariamente estables en términos históricos: el crecimiento de la región, siendo excepcional para los estándares recientes de América Latina y el Caribe, fue menor, en términos relativos, a los del Asia Oriental y de África durante la misma época; más aún, no fue suficiente para revertir las tendencias estructurales de los indicadores sociales en los países de la región, los mismos que expresan su vulnerabilidad histórica en términos de desarrollo relativo y, por lo tanto, de capacidad de incidencia internacional. América Latina y el Caribe sigue siendo la región más inequitativa del planeta y también una de las más desiguales; aunque las mejoras son evidentes, los problemas de pobreza y pobreza extrema están lejos de haber sido erradicados. Sin dejar de lado la idea de que la expansión de las exportaciones tiene una dimensión cualitativa diferente a la de los términos de intercambio de los siglos XIX y XX-pues se trata de exportaciones primarias de bienes escasos y con valor agregado- la prosperidad de la región ha dependido, en la última década, de externalidades que los países no controlan y que tienen que ver con las necesidades de la demanda global, particularmente de China.

Las nuevas búsquedas latinoamericanas de institucionalidad regional se explican también en un escenario de crisis de los mecanismos multilaterales vigentes a lo largo de las últimas décadas, especialmente, del régimen interamericano inaugurado a finales de los años cuarenta del siglo XX, como consecuencia de la alianza forjada entre los Estados Unidos y la región para enfrentar la II Guerra Mundial. El conjunto de dispositivos multilaterales de carácter político, económico y de seguridad colectiva que se institucionalizan en 1948 activa y regula las relaciones en el Hemisferio Occidental durante la Guerra Fría, establece las normas básicas y los principios del ejercicio de la hegemonía de Washington en la región, pero no puede adaptarse a los cambios que se producen en el escenario mundial; tanto de la globalización, como el fin de la Guerra Fría. El régimen de seguridad colectiva ya no existe sino en el papel, y la capacidad de gestión política de la OEA se encuentra muy disminuida. En los hechos, el sistema interamericano no ha podido adaptarse ni a la circunstancia de un

mundo multipolar en lo económico, ni a la retracción de Washington en el Hemisferio Occidental y a la desaparición de amenazas convencionales extra regionales, percibidas así, durante la Guerra Fría.

Es importante, también, señalar como un factor adicional de carácter estructural la reconstitución del escenario mundial, particularmente el tránsito de la bipolaridad de la Guerra Fría hacia un mundo multipolar en lo económico, aunque todavía con una potencia preeminente en lo militar, que en el caso de América Latina y no existiendo amenazas a la seguridad de los Estados Unidos en el hemisferio occidental, ha implicado la retracción de los Estados Unidos en la región. La suposición de un cambio en la forma de la estructura del orden internacional ha sido discutida ampliamente. La principal característica del nuevo escenario implica la disminución de la capacidad regulatoria en todos los órdenes de la vida global que antes tenía Washington; no se trata de un problema de capacidad económica o militar, exclusivamente, sino de la reconstitución de varios escenarios regionales complejos y emergentes que diversifican la forma tradicional de distribución del poder global.

Como consecuencia del crecimiento de la región y al entorno, caracterizado por la recomposición del poder económico mundial, lo que se ha tenido en la región es un proceso de diversificación y de heterogeneidad política. América Latina es más diversa que en ningún otro momento de su historia en las opciones políticas que acompañan a sus gobernantes y en los modelos de desarrollo que se desprenden de ello. Esto, inevitablemente, impacta en la forma de imaginar que las distintas sociedades tienen de los procesos de integración. Al mismo tiempo que subsiste una visión que identifica integración con la capacidad que las sociedades y sus estados tienen de asociarse para buscar beneficios comerciales, coexiste una imagen de la integración como oportunidad política para contrapesar la presencia hegemónica, particularmente de los Estados Unidos, en el área. Ninguna de las dos imágenes goza de consenso o unanimidad ni es compartida; ni siquiera en términos retóricos por la totalidad de gobiernos. Esto vuelve difícil hallar una base común para el levantamiento de un andamiaje institucional que sustente los proyectos multilaterales.

En términos generales, la región puede imaginarse alrededor de dos grandes órdenes de modelos de desarrollo, y de polos de integración.

Uno, que se levanta sobre imágenes que se sustentan en la idea de libre comercio y otro que se levanta sobre representaciones que se fundamentan en la idea de mercados regulados. Por un lado está MERCOSUR, más Ecuador y Bolivia, y el otro lado, son prácticamente el resto de países de la región, que son aquellos que tienen acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, Europa y los que tienen regímenes de libre comercio entre sí. En términos estratégicos dos coaliciones que se identifican con afinidad alrededor de sus posturas ante el desarrollo se forman en los últimos años, en donde, sin embargo, el tema del comercio se trata de manera diferente: La ALBA, que se identifica alrededor de postulados políticos sobre el orden mundial y su evaluación de la presencia estadounidense, pues varios de sus integrantes mantienen tratados de libre comercio con la potencia central y entre sí, en concreto los países del Caribe y Nicaragua; y por otra parte, la Alianza del Pacífico, cuyos integrantes se han concentrado, básicamente, en la idea de comercio, independientemente de que desde fuera se construya la imagen de una coalición política también.

Con estos antecedentes, una pregunta central, para efectos de explorar los regionalismos latinoamericanos y del Caribe y su relación con la propuesta Iberoamericana es: ¿Cuáles son las posibilidades de interrelación entre las heterogéneas búsquedas multilaterales, así como también del antiguo régimen hemisférico, con la lógica del espacio Iberoamericano?

Es, particularmente, relevante el caso de MERCOSUR en estos nuevos regionalismos porque agrega varios países y tiene en un hipotético futuro la posibilidad de regimenter una zona geoestratégica. De la misma manera que los otros esfuerzos, UNASUR se proyecta hacia un conjunto heterogéneo de países en términos de sus formas de régimen, de sus opciones de desarrollo y de sus visiones del comercio internacional. Sus posibilidades políticas, tomando en cuenta esa heterogeneidad, son complicadas, pero más allá de aquello, UNASUR es un intento importante de congrega países contiguos que nunca antes tuvieron un régimen común, al menos de esa naturaleza.

En el mejor de los casos, el mecanismo puede ser un organismo internacional con capacidades de regulación política, pero en el más limitado, ya produce un avance: UNASUR puede ser visto como un mecanismo de resolución o de prevención de eventuales crisis políticas. En los últimos años, UNASUR se ha pronunciado sobre el intento

supuesto de secesión de las provincias del nororiente boliviano, sobre la deposición del Presidente Lugo en Paraguay, sobre lo que el gobierno ecuatoriano consideró como un intento de Golpe de Estado contra el Presidente Correa tras una sublevación policial y sobre la validez o no de las elecciones venezolanas que fueron cuestionadas por la oposición. En todos estos pronunciamientos, por ejemplo el último, la posibilidad de intervención de la OEA, luego de un pronunciamiento de UNASUR, quedó enajenada a una resolución previa del organismo regional. Los nuevos mecanismos producen discursos que los van construyendo como realidades concretas, como en este caso, y la posibilidad de pervivencia de las iniciativas Iberoamericanas depende de su capacidad de articulación con ellas.

Otra pregunta importante se resuelve si se conoce hasta qué punto la asociación política de estos países puede ser lo suficientemente flexible como para resistir las inevitables contradicciones en términos de percepción ideológica y las tensiones que existen como consecuencia de la diferenciación de los modelos de desarrollo y, hasta qué punto, esos mecanismos latinoamericanos, iberoamericanos (o interamericanos) pueden resistir las presiones de discursos que inevitablemente construyen la idea de hegemonía o contra-hegemonía, casi como un hecho sistémico, dados los antecedentes históricos del entorno latinoamericano y del Caribe.

Estos antecedentes conducen a la necesidad de incorporar al debate la idea de cómo articular al mecanismo Iberoamericano con el antiguo régimen Interamericano: la OEA y la constelación de las otras instituciones económicas, militares, de salud, entre otras, que se formaron a partir de 1948. No sólo eso, es imprescindible encontrar una identidad propia a las Cumbres Iberoamericanas, que tuvieron sentido estratégico claro en los años de la Guerra Fría, pero que corren el riesgo de superponerse a las Cumbres de las Américas, cuyas limitaciones identitarias en los últimos años también son evidentes. Si el regionalismo latinoamericano y del Caribe se vuelve más político porque las posibilidades de integración comercial ya no están en el horizonte próximo e inmediato, la iniciativa que reúne a Lisboa y Madrid con sus pares del otro lado del océano requiere en estos momentos de un esfuerzo extraordinario de imaginación que permita su vinculación en todos los órdenes de existencia política y económica de una región diversa justamente en estas dos dimensiones.