



# **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. Iglesias* .....7

#### 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 Caetano* .....15

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 Malamud* .....45

Panorama de la integración regional en América Latina y el Caribe:  
Un análisis a largo plazo  
*Gerardo Noto* .....67

#### 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 Serrano* .....75

Las relaciones Unión Europea y América Latina y El Caribe  
y la búsqueda de la renovación de la Cooperación  
*Isabel Álvarez Echandi* .....99

La identidad iberoamericana: Una idea en construcción  
*Alejandra Liriano* .....117

### **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

<b>RELACIÓN DE AUTORES</b> .....	187
----------------------------------	-----

## IBEROAMÉRICA COMO UNIDAD: ESCENARIOS PARA SU INTEGRACIÓN COMO UN BLOQUE DEFINIDO

*Susanne Gratius*<sup>58</sup>

Parece que hay una cierta confusión de términos, sobre todo en lo que se refiere a la distinción entre los conceptos de América Latina e Iberoamérica. A diferencia de América Latina, la Comunidad Iberoamericana es una comunidad que desde sus inicios ha estado muy influenciada por España y, en este sentido, no es una casualidad que apenas se hace mención a Andorra o Portugal que serían los otros dos países europeos que forman parte de dicha Comunidad.

La posición regional e internacional de la Comunidad Iberoamericana ha cambiado mucho desde que se realizó la primera Cumbre en 1991. En aquel entonces, no había muchos foros de diálogo con América Latina, pero en la actualidad coexisten bastantes, entre ellos la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). A ellos hay que sumar numerosos mecanismos de integración económica, entre los cuales destacan la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR o el SICA. También se celebran Cumbres entre América Latina y la UE, en las Américas y, según la Declaración de la CELAC, de enero de 2013, próximamente podría crearse un foro de diálogo con China que también tendrá una mayor presencia política en la región, debido a los importantes intereses económicos que tiene el país asiático en parte de América Latina.

Ante este panorama de un mayor abanico de opciones regionales e internacionales de América Latina, habría que especificar mucho más las ventajas comparativas y nichos del espacio iberoamericano que hoy compite con muchos otros mecanismos de concertación y cooperación. Esto significa, también, reducir la agenda a aquellos temas que sean de mutuo interés y beneficio entre los tres países europeos y las 18 naciones latinoamericanas que participan en el sistema iberoamericano. De cara al porvenir de la Comunidad Iberoamericana que ha entrado en una nueva fase de reformas y pronto dejará de contar con el liderazgo personal y positivo del Secretario General Enrique, es necesario concentrar la agenda y coordinar las actividades de la SEGIB

---

<sup>58</sup> Investigadora Senior en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE.

con otros organismos, entre ellas la Fundación EU-LAC, la CELAC o UNASUR.

Una segunda interrogante sería la identidad iberoamericana. No se trata de una región, ni tampoco de una organización interregional porque faltan los demás Estados miembros de la Unión Europea. Al mismo tiempo, la Comunidad Iberoamericana ha estado muy vinculada al sistema de cooperación América Latina-Caribe-Unión Europea, pero sin formar parte de ello, ya que el espacio iberoamericano se limita a los países hispanohablantes y lusófonos. Cabe destacar que la secretaría General Iberoamericana ya es una organización internacional, con personalidad jurídica propia, pero aún así carece de un tratado constitutivo, lo cual le diferencia de otras organizaciones internacionales basadas en 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.

A diferencia de muchas otras entidades internacionales, un elemento positivo es la ausencia de posiciones hegemónicas. Por ello, la Comunidad Iberoamericana de Naciones es un espacio que proyecta poder blando (cultura, cooperación, diplomacia) y creo que hay un gran potencial para que la comunidad iberoamericana juegue un mayor papel internacional. Sin embargo, este rol no ha sido suficientemente explorado. Así, en las Declaraciones de las Cumbres, hay muy pocas menciones a temas de la agenda internacional y la Comunidad sigue muy centrada en una agenda interna de cooperación y diálogo.

La ausencia de temas internacionales contrasta con el importante peso de la Comunidad. Si fuese un bloque económico unido entonces representaría un 10% del PIB, lo cual no es nada desdeñable. Sin embargo, debido a la entrega de soberanía de España y Portugal a la UE que dirige la política comercial, los países miembros de la Comunidad Iberoamericana no pueden firmar un acuerdo de libre comercio ni negociar conjuntamente convenios económicos con países terceros. De este modo, hay escasas posibilidades de armonizar intereses en el ámbito económico que, sin embargo, es un tema prioritario en la agenda europeo-latinoamericana.

Por estas limitaciones, el principal valor interno y externo de la Comunidad Iberoamericana de Naciones es el acervo cultural: la historia

compartida, las lenguas, la producción literaria, el arte y otros ámbitos donde los países latinoamericanos y las tres naciones europeas comparten intereses y podrían proyectarse conjuntamente al mercado internacional, incluyendo EE.UU., donde los denominados hispanos ya representan una comunidad de más de 50 millones de personas.

Una tercera interrogante sería plantearse ¿En qué tipo de nuevo mundo se inserta la comunidad iberoamericana? En principio, caben al menos dos posibilidades: primero, se podría perfilar un mundo de grandes bloques comerciales en el espacio Atlántico y Pacífico, o podríamos volver a un mundo donde los estados-nación tienen todavía un gran poder y se podría imponer nuevamente una tendencia hacia el proteccionismo y la prioridad de los intereses nacionales.

Así que existen varias opciones: Una de ellas es un escenario multipolar, con varios polos de poder en el cual Iberoamérica podría ser uno de ellos. Otra opción sería un escenario de restablecimiento del dominio de Occidente. No está del todo claro que estamos viendo el ocaso o declive del mundo occidental, porque si el acuerdo de libre comercio que en la actualidad negocian la Unión Europea y los Estados Unidos prospera, podría restablecerse también un cierto dominio por parte de EE.UU. y la Unión Europea en el centro del espacio Atlántico que también abarcaría parte de América Latina y África.

Un tercer escenario sería un nuevo mundo bipolar entre las superpotencias China y Estados Unidos. Esta tendencia parece vislumbrarse en lo que algunos han llamado la “guerra de las monedas” y, en términos generales, en el ámbito económico donde se percibe una clara rivalidad (y cooperación) entre China y EE.UU.

Si surgiera un eje transpacífico y un eje transatlántico, América Latina podría servir de puente entre ambos espacios, ya que mantiene estrechos vínculos con los tres principales actores internacionales: EE.UU. China y la UE. Lo que no queda muy claro es dónde estaría situado Iberoamérica en este nuevo contexto internacional, ya que en este espacio coexisten distintos grupos de países: Andorra, España y Portugal forman parte del eje transatlántico; Chile, México y Perú (y quizás Colombia) serían parte del futuro acuerdo transpacífico y, por último, está el grupo de países MERCOSUR y ALBA que estarían excluidos de ambos mega-acuerdos ni tampoco estaría incluida China. De este modo, se perfila una gran diversidad de intereses y posiciones

relacionados con la posición geográfica e ideológica de los respectivos países que conforman la Comunidad Iberoamericana.

Sin embargo, la Comunidad Iberoamericana es uno de los espacios culturales más cohesionados del mundo y, esta sería su marca propia. Otra ventaja comparativa que une a los países iberoamericanos es el hecho de que reúne un amplio grupo de países de renta media. Un tercer elemento que distingue la Comunidad de otros espacios sería la cooperación sur-sur y los informes anuales que realiza la SEGIB para dar seguimiento a esta nueva fórmula de cooperación entre países en vías de desarrollo. Son estos elementos los que constituyen la identidad de la Comunidad Iberoamericana en un mundo cada vez más competitivo.

Por otra parte, cabe destacar una nueva relación de poder entre los 19 países, en detrimento del liderazgo español. Así, Brasil fue en 2013 la séptima economía, mientras que España se situó en el 13º lugar en la jerarquía económica de los estados. Este nuevo equilibrio significa una nueva horizontalidad que debería marcar los temas de la agenda.

Desde una perspectiva de intereses mutuos, uno de los asuntos más importantes donde se refleja el nuevo equilibrio entre países europeos y latinoamericanos será el de la cohesión social, la desigualdad y la pobreza. A diferencia de décadas anteriores, a raíz de la crisis financiera la brecha social se ha ampliado en España y Portugal, ambos afectados por un preocupante aumento del desempleo, grandes bolsas de pobreza y una creciente concentración de ingresos. Esta tendencia negativa contrasta con una evolución positiva hacia una reducción de la pobreza (que ahora afecta cerca de un tercio de la población latinoamericana), la desigualdad y el desempleo. El hecho de que los países iberoamericanos comparten experiencias parecidas – un creciente declive social a raíz de crisis financieras y el desmantelamiento de los servicios públicos – debería ser un punto de partida para incrementar la cooperación en estos ámbitos.

Otro problema compartido es el de la calidad de la democracia, la pérdida de credibilidad de los líderes y partidos políticos, la necesidad de incluir a los jóvenes en la política y abrir nuevos canales de participación y el riesgo de discursos populistas que podrían socavar las instituciones. Este es un tema que preocupa en ambas orillas del Atlántico y donde existen muchos puntos en común. Particularmente

el foro académico o el de la sociedad civil organizada que acompaña a las Cumbres Iberoamericanas podrían iniciar una reflexión sobre la crisis de la democracia y nuevas fórmulas de participación. Un punto de partida del análisis serían los Eurobarómetros y los Latinobarómetros que coinciden en la evaluación negativa de los partidos políticos y los parlamentos. El tema de la juventud y su inclusión en la política es un desafío de gran actualidad para todos los países iberoamericanos. Sería interesante realizar estudios comparativos en cuanto a las protestas y movimientos sociales en España y Portugal, por un lado, y América Latina (Brasil, Chile, Colombia), por el otro. El espacio iberoamericano está integrado por unos 160 millones de jóvenes, lo cual refleja la importancia de seguir promoviendo un diálogo iberoamericano y crear nuevos instrumentos, como, por ejemplo, un barómetro de la juventud iberoamericana.

Por otra parte, habría que profundizar la cooperación iberoamericana en materia de droga y seguridad ciudadana. Un enfoque similar en cuanto al tratamiento de la drogodependencia – la legalización de la marihuana en Uruguay o la despenalización de pequeñas cantidades de estupefacientes en España y Portugal – facilitará una mayor cooperación política para sustituir la fallida guerra contra las drogas por un enfoque alternativo. Esto también contribuiría a mejorar la seguridad ciudadana que en algunos países latinoamericanos está amenazada por las redes del narcotráfico, la delincuencia común y, en menor medida, política. Un diálogo político iberoamericano sobre droga y seguridad ciudadana se diferenciaría también de la cooperación entre América Latina y Europa en esta materia que es de carácter meramente técnico.

Otros temas, como por ejemplo la migración, la cooperación económica o la cooperación entre los parlamentos son igualmente importantes, pero habría que evitar duplicar agendas, porque cabe recordar que ya existe un diálogo y mecanismo de cooperación regular entre los parlamentos a nivel Unión Europea-América Latina. Igualmente, se ha creado un observatorio de migraciones europeo-latinoamericano, máxime cuando por las competencias compartidas, este tema no se puede tratar sólo en el ámbito iberoamericano. En cuanto a una mayor cooperación en el G-20, no parece demasiado relevante para la Comunidad Iberoamericana, puesto que sólo tres países son miembros plenos y España figura como invitado permanente, mientras que los

demás miembros no están representados en este foro. Para la Comunidad Iberoamericana es más importante subrayar la importancia del “viejo multilateralismo” y la necesidad de introducir reformas en el sistema de Naciones Unidas, un asunto que figura en varias Declaraciones de las Cumbres. Igualmente, es importante insistir en la necesidad de concluir la Ronda de Doha de la OMC. Teniendo en cuenta que desde septiembre de 2013, la organización está liderada por un Director de nacionalidad brasileña, la OMC también ofrece una importante plataforma de cooperación, aunque ante las competencias comunitarias parece un tema más relevante para la agenda europeo-latinoamericana.

Sin embargo, pese a todas las afinidades, sería poco realista pensar que los países iberoamericanos puedan adoptar posiciones comunes en la agenda internacional. Primero, habría que hacer el ejercicio de definir los intereses globales comunes, a través de encuestas de opinión y la realización de estudios previos. En todo caso, se pueden identificar claras divisiones internas en cuanto a las preferencias y dependencias externas de los países:

- Centroamérica y México tienen un fuerte vínculo con los Estados Unidos que sigue siendo su principal socio y referencia política.
- España y Portugal forman parte de la Unión Europea y de numerosas políticas comunes y compartidas, lo cual limita su margen de maniobra en la Comunidad Iberoamericana.
- Brasil, Chile y Perú miran cada vez más a China, y los demás países buscan, junto a Brasil, un espacio de mayor autonomía y menores dependencias externas.

¿Cómo podemos armonizar los diferentes intereses? Yo creo que hay dos opciones, o crear un menú a la carta, porque tampoco hay que ir siempre todos juntos. Podría haber un grupo entre los países que están en el G-20 que discuten esos temas y otro grupo que discute otros temas de escasa relevancia para todos los países iberoamericanos. En un formato de mini-lateralismo a la carta sería más fácil definir posiciones e intereses comunes que entre los 22 países que forman parte de la Comunidad Iberoamericana.

En cuanto a la estructura, tiene sentido reducir las Cumbres a un ritmo bienal y buscar un mayor equilibrio financiero descargando a

España de la gran contribución financiera que ha hecho desde el inicio del proyecto. Es evidente que hay que promover, también, los liderazgos latinoamericanos, principalmente los de México, Brasil, pero también de Colombia y Centroamérica. La latinoamericanización de la Comunidad es un paso necesario, no por último para justificar que los países no europeos paguen más y tengan un mayor compromiso con el espacio iberoamericano,

Latinoamericanizar la Comunidad significa abrir nuevos temas y descartar otros. Por ejemplo, podría considerarse hasta crear un foro Iberoamérica-China. También habría que “desgovernabilizar” la agenda y dar un mayor espacio a actores de la sociedad civil y buscar fórmulas alternativas para acercar la Comunidad Iberoamericana aún más a los ciudadanos. Una posibilidad podría ser la creación de un blog, un espacio virtual, un foro, donde pueden opinar y lanzar propuestas e ideas los ciudadanos de los 22 países. De este modo, también se lograría una mayor diseminación de la marca iberoamericana en América Latina, ya que hasta ahora tiene un impacto limitado al otro lado del Atlántico,

A modo de conclusión, hay que preguntarse ¿Qué beneficios trae la comunidad iberoamericana? Y ¿Qué valor agregado tienen para los países latinoamericanos?. Redefinir el papel de España es parte de este ejercicio de reflexión colectivo. Por otra parte, al concluir una primera etapa de la Comunidad Iberoamericana, podría tener sentido evaluar y hacer un seguimiento a todos los proyectos de cooperación. Por otra parte, habría que aprovechar más el mercado cultural iberoamericano que creo es una muy buena idea, pero todavía no existe en la práctica. La consolidación de la Comunidad Iberoamericana también podría incluir la firma de un Tratado Constitutivo que aclare sus objetivos y funciones. Este ejercicio obligaría también a diferenciarse de otros espacios similares, entre ellos, el sistema Unión Europea, América Latina-Caribe y buscar una mayor sinergia, ya que constituyen espacios complementarios no rivales.