



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 Milet39

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
----------------------------------	-----

PRESENTACIÓN

*Adrián Bonilla*¹

El presente libro forma parte de los trabajos realizados en el marco del ***Proyecto para la Promoción y Seguimiento de las Cumbres*** que desarrolló la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La finalidad de este Proyecto fue contribuir al desarrollo y éxito de las Cumbres, en especial de las Cumbres Iberoamericanas, a través de la promoción de actividades referidas al rol de las Cumbres en América Latina y el Caribe. Para cumplir con este objetivo, la FLACSO, desde el año 2011, emprendió la tarea de diseñar, programar, organizar y desarrollar seminarios y talleres donde participaron académicos de distintos centros y universidades de la región y de España, así como actores políticos, sociales y tomadores de decisión.

El presente libro es resultado del Seminario “De Cádiz a Panamá: La renovación en el espacio Iberoamericano” que desarrollaron en conjunto la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con el respaldo de la Agencia Española de Cooperación. El Seminario, que permitió la realización de esta publicación, constituyó un espacio de intercambio de ideas entre académicos(as), funcionarios(as) y tomadores de decisión que, reunidos el día 23 de julio del 2013 en Casa de América (Madrid), intercambiaron impresiones sobre el estado actual de Iberoamérica, el desarrollo de los regionalismos, el estado de las relaciones entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, la cooperación regional, así como los principales y posibles desafíos que enfrentará el espacio iberoamericano en el futuro.

El Seminario se propuso evidenciar la persistencia de los nexos entre Europa y América Latina y el Caribe, no obstante, en un escenario internacional en el que prevalece la incertidumbre a raíz de una crisis económica que afectó, de manera importante, a las principales economías del planeta y se extendió como un virus por el resto del mundo. Se mostró, también, una América Latina y el Caribe que ha

¹ Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

experimentado profundos cambios políticos y económicos en los últimos 25 años, principalmente en los procesos de consolidación de las democracias; así como en la estructuración de un modelo económico en el que, para una cantidad importante de países, la producción de bienes primarios (con mayor valor agregado en comparación con décadas anteriores) ha sido capital para el crecimiento de sus economías. Por último, se analizó el impacto de la crisis en la Unión Europea y las proyecciones de una nueva configuración en las relaciones entre estas dos áreas geográficas.

El libro se encuentra organizado en cuatro secciones. La primera hace referencia a las relaciones existentes en el espacio iberoamericano y las iniciativas regionalistas que coexisten en el mismo, la segunda profundiza en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, así mismo, se realiza un análisis de la cooperación birregional; mientras que la tercera parte contiene los trabajos acerca de la agenda iberoamericana en los próximos años y, por último, la cuarta sección contiene las reflexiones realizadas por distinguidos representantes de los gobiernos de España y Panamá, sobre el proceso de renovación del espacio iberoamericano. También se incluyeron como anexos las declaraciones de la XXII Cumbre Iberoamericana de Cádiz y la XXIII Cumbre Iberoamericana de Panamá.

La Secretaría General de FLACSO agradece el apoyo invaluable brindado por la AECID, en especial al Señor Rafael Garranzo y la constante cooperación de la SEGIB, en especial de Don Enrique Iglesias, María Salvadora Ortiz y todo su equipo de trabajo que sin ellos no habría sido posible la realización de este valioso trabajo. Además, agradezco, especialmente, el apoyo brindado por Casa de América en el desarrollo de esta actividad. También agradezco al equipo FLACSO, en especial a Isabel Álvarez co-editora de esta obra y Coordinadora de este proyecto y a Maria Fernanda Morales, investigadora de la Secretaría General de FLACSO, por su acuciosa labor de transcripción y revisión de este libro. Por último, y no menos importante, reitero las muestras de agradecimiento a los y las ponentes que con sus intervenciones brindaron los valiosos insumos para elaborar este libro.

INTRODUCCIÓN

DE CÁDIZ A PANAMÁ: UN RECuento DE LOS PRINCIPALES CAMBIOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL Y PERSPECTIVAS A FUTURO PARA IBEROAMÉRICA

Enrique Iglesias²

El título de este evento es “De Cádiz a Panamá” pone el acento en el objetivo central que tendrá la Cumbre de Panamá y el tránsito que emprendimos desde Cádiz, con un esfuerzo muy significativo que encabezó el presidente Ricardo Lagos, tendiente a repensar el papel de las Cumbres mirando al futuro.

Lo cierto es que, antes de referirme a ello con una profundidad, quiero decir que es interesante anotar ciertos cambios muy visibles que están operando y que, de alguna manera, debemos tener en cuenta pues van a definir, en muchos aspectos, las opciones que tengan los países hacia el futuro. Los primeros cambios tienen que ver en el comportamiento de la coyuntura internacional, los otros, con la coyuntura social de América Latina y, por último, con la coyuntura comercial del mundo. Tres aspectos que -me parece-, vale la pena mencionar, porque estarán pesando en la región.

Con respecto a la coyuntura internacional, en Cádiz no teníamos todavía una idea clara de la evolución que seguirían las economías del mundo, las que estaban recuperándose y las que seguían en estado de recesión. Es curioso ver que la economía americana se ha venido consolidando, pero con muchos temores y muchos problemas que podrían revertir esa recuperación en cualquier momento, con grandes enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. Aún con todo, es un crecimiento mucho más sólido que el resto de las economías europeas, pero siempre pendiente de variables que podrían precipitarse en algún momento. No es un crecimiento sólido y definitivo, la idea de poder tener involuciones está ahí. En Europa continúa el clima recesivo, tan prolongando, que ya comenzó a sentirse el método fijado para salir de la crisis, que es básicamente el método de la austeridad fiscal. Comienza a crear reacciones políticas importantes, como en Portugal,

2 Secretario General Iberoamericano.

la reacción portuguesa es un sentimiento claro de la fatiga al ajuste, concentrado, fundamentalmente, en el recorte presupuestario, en el recorte de la demanda, que hace que la economía se siente capaz de crecer, incapaz de generar empleo y, por tanto, profundiza un estado recesivo y de falta de confianza de la opinión pública que hace muy difícil la salida.

Es interesante que esto lo vemos en todos los países, lo vio también el G-20 la semana pasada en Moscú, donde prácticamente se hizo notar que la persistencia de este ajuste recesivo estaba creando problemas de fatiga que podrían provocar reacciones muy duras de administrar. Y puso el acento y reclamó medidas orientadas al crecimiento y a buscar soluciones al empleo. Es la primera vez que en el G-20 se dicen estas cosas. Es la primera vez que alguien dice ahí que esto así no está funcionando y, por tanto, que se requiere un cambio importante en la forma como está aplicándose la salida de la crisis que vive el continente europeo.

Si miramos a Japón, aparece una economía que está encontrándole una salida sobre la base de políticas de expansión de la demanda y, por tanto, de crecimiento. Los resultados electorales de la semana pasada, del Primer Ministro Abe son realmente espectaculares, porque muestran que su reacción está acompañada por un masivo apoyo de carácter popular. Pero también China nos empieza a sorprender, porque para nosotros, sobre todo para América del Sur, China es un socio muy importante y ahora está anunciando, claramente, un cambio de modelo económico que va a llevar su tiempo, pero que comienza a sentirse. El que el crecimiento bajará al 7,5%; es un hecho importante que se está haciendo sentir ya en los precios de ciertas materias primas y en las perspectivas de inversión de China a futuro. Es decir, que en este año, curiosamente, con apenas unos meses, se fueron perfilando tres o cuatro tendencias que hay que observar con atención porque, claramente, tienen implicaciones...

En los últimos seis años hemos hecho posible un crecimiento importante de América Latina, gracias al impulso que nos venía de dos cosas: habíamos aprendido a manejar la macro economía, a golpes, pero aprendimos; pero en segundo lugar, teníamos un “viento de cola” muy vigoroso que venía de China, que nos proporcionó enorme cantidad de beneficios a nuestros términos de intercambio y, por lo tanto, al cre-

cimiento. El solo impacto de las nuevas políticas chinas ha hecho que en América Latina estemos, este año, por lo menos dos o tres puntos porcentuales por debajo de las tasas promediales de los últimos años, lo que no es poca cosa. Esto no quiere decir que sea el final, pues en el futuro la dinámica podría, de alguna manera, acelerarse, pero hoy algunos de los grandes países están sintiendo fuertemente el impacto que nos viene del entorno internacional y muda la percepción de que el “viento de cola” iba a durar siempre.

Siempre fui muy prudente en esto; nos decíamos que debíamos tratar de no ser auto complacientes y pensar siempre había una bonanza que podría cesar. Hoy estamos mucho mejor pertrechados de lo que estuvimos nunca para enfrentar esa barrera, pero esto va a reclamar políticas más duras, porque América Latina va a tener que enfrentarse a posibles presiones inflacionarias, ajustes de los gastos en cantidad y en calidad, y todo eso va a traer como consecuencia, en sociedades acostumbradas a consumir, repercusiones sociales que habrá que administrar. Es decir, el ciclo, tal y como lo teníamos concebido a largo plazo, se nos ha cortado y entramos en un ciclo de economías, yo diría, sin el “viento de cola”. Y administrar eso es complicado.

De modo que, tras aquel periodo tan optimista, hemos vuelto a uno mucho más realista, que es el que tenemos que tratar. Es en ese contexto que vamos a llegar a Cádiz, con ajustes en puerta que ya se están encima y que América Latina va a tener que enfrentar.

El segundo elemento que quiero señalar es el movimiento de tipo social que hemos visto en Brasil. También lo hemos visto en Chile, pero los hemos visto también en Turquía, los hemos visto en Túnez con características distintas en cada caso. Forman parte de una reacción frente a la incapacidad del modelo prevaleciente de salir al encuentro de las grandes necesidades, de las comunidades que, habiendo ascendido, aspiran a un rendimiento mucho mayor de su ingreso y en la calidad de los servicios públicos; todo un tema sobre el cual los sociólogos y los politólogos nos tendrán que dar pauta, pero que va a tener impacto fuerte en la conducción de la política en los años que vendrán. Creo que este es otro de los hechos que tampoco teníamos muy claros hace apenas unos meses en Cádiz, pero ahora tenemos que registrarlo y poner sobre la mesa la idea de que puede haber una nueva realidad a partir de estos movimientos sociales, confusos to-

dos, alentados por demandas de calidad de servicios públicos. Hemos ganado mucho en crecimiento, pero ciertamente nos hemos quedado desesperadamente atrás en la calidad de los servicios públicos en la mayoría de los países. Este es el problema que está arriba de la mesa.

El otro tema que apareció en estos meses, es el tema de la nueva estrategia comercial del mundo. Nosotros somos de la generación que aspiramos a ver el mundo del comercio libre, aspiramos a contribuir a ello. La Ronda Uruguay permitió mejorar la situación del comercio libre en el mundo y, sin ser una panacea, representó grandes avances. La OMC hizo contribuciones históricas al incorporar la agricultura, los servicios, la posibilidad de tener cláusulas de salvaguardia y tener sanciones a la violación del comercio.

Hoy tenemos un nuevo hecho que requiere reflexión para nosotros en América Latina y también en Iberoamérica. La apertura comercial que iba a conducirnos a un mercado más libre, más abierto, es cuestionada por nuevas alternativas comerciales. Los dos grandes tratados que se están proponiendo hoy —el Tratado del Atlántico Norte y el Tratado del Pacífico— pueden ser grandes soluciones para levantar los niveles de producción e ingreso en Europa y en Estados Unidos, pero también tienen condiciones que, de alguna forma, inciden en la fragmentación del mundo, si estos no son acompañados por el cumplimiento de las reglas de las OMC.

Otro tanto están pasando en el Pacífico con el tratado o “partenariado” del Pacífico. Allí también estamos hablando de componentes muy gordos; el del Atlántico es casi 50% del producto mundial y la tercera parte del comercio mundial, y el Pacífico es más o menos el treinta y pico por ciento de productos y un poco menos de 30% del comercio. Son enormes conglomerados. La pregunta es: ¿Se van a concentrar en sus conquistas o van a participar en una disciplina colectiva que, de alguna manera, preserve el objetivo central? No lo sabemos. Y en todo caso: ¿Qué papel juega en todo esto América Latina? Tampoco lo sabemos. Hay que reflexionar y habrá que ver cómo evolucionan. Es muy difícil anticipar algo porque todavía no han terminado las negociaciones, pero de alguna manera son hechos que comienzan a cambiar un mapa que parecía evolucionar como si fuéramos a llegar a la tierra prometida. No llegamos a la tierra prometida. Entramos en una tierra con un pavimento empedrado que va a traer turbulencias. Creo

que vamos a salir de ellas, pero es bueno entender que aquello que iluminó los discursos que hicimos en Cádiz comienza a moderarse.

Termino con lo siguiente: en Cádiz se puso en marcha, por parte de los jefes de Estado, la idea de solicitarle al presidente Ricardo Lagos, acompañado de la Ministra Patricia Espinoza y del que habla, que prepararan, en consulta con los 22 Gobiernos, ideas para modernizar el proceso de Cumbres. Se partía de la base de que el año 91 no es el año 2013. En aquel momento España, con México y casi inmediatamente después con Brasil, pusieron en marcha un mecanismo que ya lleva 23 cumbres con una dinámica propia, asistidos con todos los gobiernos. Esto marca un hecho muy simple y es que Iberoamérica existe, existe como identidad, existe como potencialidad de relacionamiento y existe con una identidad propia. No obstante, la idea de repensar a Iberoamérica en el nuevo panorama mundial para ver cuáles pueden ser sus posiciones culturales, sociales y económicas, era un ejercicio necesario.

El resultado de esta reflexión está en un documento, es muy simple, de muy pocas páginas para que se pueda leer. A lo que se aspira, por una parte, es a concentrar las cumbres; el tema central es que tengan gran impacto en lo político, en lo social, en lo económico. Ha habido mucha dispersión, iniciativas que vienen siempre de distintos frentes, particularmente, de los frentes públicos. Por tanto, una concentración temática en temas que hagan al futuro de la capacidad de cooperación de nuestros países. Las cumbres pasarán a ser bienales; entre cumbre y cumbre habrá una reunión de cancilleres y se incorporará la idea de una visión en conjunto de toda la cooperación iberoamericana. Este es un tema que sería muy importante que prosperara, porque me parece que, mirando a futuro, unificar la cooperación iberoamericana en una sola unidad le daría mucha más fuerza, mucho más presencia y, sobre todo, capacidad de interacción.

Aparecieron las distintas áreas: el espacio del conocimiento, el espacio de la innovación, el espacio de la cohesión social y el espacio, muy importante, el espacio para la vida cultural. Curiosamente, en la primera discusión que se hizo con los cancilleres, todo el mundo identificó en la cultura lo esencial de este ejercicio, lo que une, lo que promueve, lo que abre oportunidades y que le da identidad propia. Hay otras cosas para hacer, pero eso es fundamental.

El proyecto apunta a una simplificación en el funcionamiento de las cumbres, a aumentar la relevancia de los debates y a la eliminación de grandes resoluciones que consumen muchísimo tiempo y dan muy pocos dividendos. En cambio, se potencia el diálogo entre los jefes de Estado, se concentra en los ministros de relaciones exteriores el despejar todo lo que sean resoluciones y el mecanismo se convierte, por tanto, en una instancia con una gran capacidad de diálogo con la Cumbre Europea y con la Cumbre Latinoamericana y Caribeña de CELAC.

En términos generales esos son los grandes objetivos, hay muchos más detalles, pero esta es la idea central que nos mueve para llegar a la reunión de Panamá. Esta reunión tiene lugar en un momento muy importante del desarrollo económico de este país. Hay algunos temas que van a acompañar, como por ejemplo, el tema de la logística, que va a ser un tema muy importante, entre otras cosas, porque Panamá es un punto logístico fundamental en el planeta y debemos repensar el desarrollo futuro y la capacidad, incluso, de cooperación a partir de estas visiones logísticas que unen el puerto con el transporte, con la carretera, con la ciudad. Es la primera vez que se pone a discusión en una conferencia esta relación entre logística y desarrollo, y ha sido sugerida por el gobierno panameño. Creo que puede ser una muy buena oportunidad para que profundizar en un tema que, ciertamente, adquiere una enorme importancia para el desarrollo futuro.

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 ³

Los contextos actuales en materia internacional no podrían ser más convergentes en la demanda de una acción sólida, a nivel nacional y regional, en materia de una renovada iniciativa de inserción mundial desde América Latina. Los procesos y acontecimientos de auténtica proyección histórica que se vienen sucediendo a ritmo de vértigo demandan respuestas impostergables desde el continente. Por su parte, la crisis europea en general y su especial impacto en España y Portugal configuran una interpelación muy fuerte para la SEGIB, en tanto proyecto internacional y ámbito de concertación iberoamericano, de ahí su remarcado interés en cuanto a la suerte de esos procesos propiamente latinoamericanos. Es en ese contexto desafiante desde el que hay que valorar los impactos de los cambios suscitados en las agendas y los procesos globales, así como la multiplicidad de las propuestas de integración y concertación política en el espacio iberoamericano, con sus distintos formatos y alcances institucionales, políticos, comerciales y productivos. Lo anterior constituye un « filtro conceptual » ineludible para evaluar la solidez y profundidad de nuestras reflexiones sobre estos temas en la actualidad.

En el texto que sigue se proyecta un balance de interpelación y de crítica constructiva sobre situación presente de las distintas experiencias de regionalismo en América Latina. Se realiza este análisis desde la perspectiva de contribuir a un ejercicio intelectual para la renovación del espacio iberoamericano en general y de la SEGIB en particular, que contienen y dependen, en más de un sentido, de la consolidación y del éxito de estos regionalismos del otro lado del Atlántico.

³ Historiador y politólogo. Presidente del Consejo Superior de FLACSO. Universidad de la República (UDELAR), Montevideo, Uruguay. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).

1. Algunas perspectivas generales

Los dilemas actuales de la inserción internacional de América Latina: contextos e iniciativas, aprendizajes y exigencias.

Cabe reseñar, en primer término, algunos de los procesos y acontecimientos más recientes que configuran fuertes desafíos, tanto para el espacio iberoamericano como para los regionalismos latinoamericanos en curso: la crisis financiera internacional -con sus múltiples consecuencias y su previsible secuela de cambios a nivel de la arquitectura institucional del sistema-; el advenimiento de un escenario más multipolar, pero con la desventaja de una crisis aguda de los organismos multilaterales; cierto clima de incertidumbre general a nivel mundial, en el que a las especulaciones (con expectativas de cambio hasta ahora frustradas) tras el triunfo de Obama en las elecciones norteamericanas de 2008 y de 2012, se le suman una Unión Europea ampliada con una crisis persistente y muchos problemas; las incógnitas del rumbo que seguirán China y las otras economías fuertes del Asia-Pacífico, el reclamo de mayor protagonismo y participación del grupo de países emergentes, pese a los reiterados anuncios en contrario; la ronda de Doha “*se resiste a morir*” mientras el escepticismo sobre las posibilidades de un acuerdo crece y avanzan de manera sostenida los acuerdos orientados hacia mega concertaciones comerciales en el Pacífico y el Atlántico⁴. Se consolidan cambios importantes en distintas áreas de las relaciones internacionales como las de la cooperación, los retos del cambio climático, las migraciones, los derechos humanos, las posibilidades de aplicación efectiva de las convenciones multilaterales vinculadas con agendas de corte mundial-hasta el momento con resultados poco auspiciosos-; se profundiza el proceso de un rebalance del poder mundial, con una confirmación de un fuerte ascenso de China, un nuevo protagonismo ruso y una caída considerable de Europa como algunos datos sobresalientes.

Se podría continuar con una larga lista de procesos y acontecimientos similares, pero todos ellos convergerían en el mismo punto: la renovación radical de los desafíos globales que impone una reinserción

⁴ Los mega acuerdos comerciales hacen referencia a la Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP), que reúne hasta ahora la presencia de países latinoamericanos como Chile, México y Perú con Australia, Brunei, Canadá, EE.UU., Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Vietnam; la Alianza Transatlántica (negociación entre EEUU y la Unión Europea); y la Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), que incluye los países de la ASEAN más China, Australia, Corea del Sur, India, Japón y Nueva Zelanda.

internacional potente de la región y de sus países. Por otra parte, los giros de los procesos de integración, actualmente en curso de implementación en América Latina, no pueden descontextualizarse de lo sucedido durante los últimos años en el panorama político regional. En primer lugar, tomando como ejemplo privilegiado lo ocurrido en el seno del MERCOSUR, parece ya evidente lo infértil de aferrarse a la invocación de la “*afinidad ideológica*” de los gobiernos de los Estados partes de un bloque como motor principal de una transformación positiva en el proceso integracionista. Resulta poco discutible la confirmación de que los procesos de integración se consolidan, sobre todo, desde la solidez de construcciones institucionales entre diferentes miembros; circunstancia, por otra parte, inherente a una integración entre Estados democráticos, con previsibles alternancias de gobierno de diferente signo ideológico.

Otra nota insoslayable del panorama político regional está relacionada con la confirmación de un fuerte cambio político en la fragmentación, simbolizada por la permanencia de gobiernos “progresistas”, en particular en América del Sur, surgidos, muchos de ellos, como respuesta al agotamiento de las llamadas “democracias limitadas” de la década de los noventa. Sin embargo, ello no ha inhibido la persistencia de situaciones de inestabilidad política, con la continuidad de la crisis de los partidos y de las formas de la representación (de la mano del auge de movimientos de nuevo tipo como los muy recientes en Brasil, la personalización de la política, el desprestigio de los parlamentos y de los partidos, etc.), con la consolidación de fuertes cambios en los mapas nacionales y regionales de movimientos y actores sociales. A este cuadro político renovado debe sumársele el mantenimiento –aunque con mejoras estimables en los últimos diez años– de desigualdades sociales inadmisibles, en un continente que sigue siendo uno de los más desiguales del planeta, pese a que desde hace una década puede ostentar –sobre todo en América del Sur– niveles de crecimiento económico elevados, de la mano de condiciones externas coyunturalmente favorables para la exportación de *commodities*.

La crisis internacional pareció frenar este ciclo de bonanza y crecimiento hacia el año 2009, pero su impacto innegable en la región ha sido –por lo menos hasta este momento– menos profundo que lo esperado, entre otras cosas por el dinamismo comprador de Asia-Pacífico y, en especial, de China; además, gracias a que el continente se en-

contraba mejor preparado que veces anteriores para enfrentar una contingencia de esta naturaleza⁵. Sin embargo, las perspectivas de desaceleración económica comienzan a prevalecer en el análisis de las previsiones para los próximos años.

En un marco que combina inseguridad interna con conflictos emergentes de diversa índole, con países que realizan gastos elevados en armamentos y con una presencia militar norteamericana nuevamente visible (sobre todo desde la reactivación de la IV Flota pero también desde antes), América Latinave multiplicarse los signos de su relativa marginalidad en ciertos escenarios del contexto internacional. Véanse a este respecto indicadores sobre el peso de la región en porcentajes del comercio mundial, PIB, flujos financieros, patentes aprobadas en los últimos treinta años, volumen de inversiones u otros datos similares y se advertirá con claridad esa situación⁶. Sin embargo, en términos de capacidad y eficiencia en la producción de alimentos agropecuarios, de posesión de recursos naturales estratégicos (en particular hídricos, energéticos, riqueza en minerales, biodiversidad), la situación resulta contrastante. En ese marco, las riquezas y potencialidades de la región lejos están de la marginalidad anotada y ya despiertan codicias externas.

Requerimientos básicos para definir nuevos modelos de política exterior en América Latina.

Dentro de estos nuevos contextos desafiantes, a partir del reconocimiento de los requerimientos particularmente exigentes para el diseño y la implementación de políticas en materia de relaciones exteriores

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

6 Para fundamentar en clave empírica estas consideraciones se pueden consultar los siguientes trabajos: Josette Altmann Borbón – Francisco Rojas Aravena, "Efectos sociales de la crisis financiera global en América Latina y el Caribe". Secretaría General de FLACSO-programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe – AECID, 2009. Cfr. www.flacso.org; Alicia Bárcena (Secretaría Ejecutiva de CEPAL), "Las economías de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional". Montevideo, CEPAL, marzo de 2009. (Power Point); Tobías Roy (Representante Residente en Asunción del FMI), "La Crisis Económica Mundial. Causas y el Impacto sobre América Latina". (Power Point presentado en el Seminario organizado por CEFIR sobre el tema "La región frente a la crisis mundial. Impactos y nuevas respuestas", 8 y 9 de junio de 2009); José Rivera Banueta (Secretario Permanente del SELA), "América Latina y el Caribe ante la Crisis Económica Mundial". (Power point presentado en el mismo seminario citado en la referencia anterior); SEGIB, "América Latina ante la crisis financiera internacional". Montevideo, Centro de Información de la SEGIB, 2009; Felipe González (ed.), "Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis". Madrid, Fundación Carolina – Siglo XXI, 2009. Fueron también consultadas las páginas web de la OIT, de CEPAL, del Banco Mundial, de la OMC, del FMI, de ALADI, entre otras.

por parte de los países latinoamericanos, surgen como indispensables algunos ejes de trabajo que habría que considerar con particular cuidado. A continuación se presentan en forma sumaria siete de ellos, de una lista, por cierto, más extensa:

- a. **La definición de una política exterior en países como los de América Latina debe responder hoy a un conjunto articulado de variables de manera integral y calificada.** En ese sentido, si algunos de los factores que se reseñarán a continuación siempre estuvieron en la agenda de la política exterior, como rápidamente se advertirá, el dar respuesta integrada a los mismos en el marco de una definición integral de política pública reviste hoy un desafío inédito. Cabe repasar, a simple título indicativo, algunos de esos factores imprescindibles: definición y articulaciones de intereses, así como de las opciones consideradas como prioritarias y estratégicas; elección de los procedimientos más adecuados para la obtención de logros; adopción, más allá de las urgencias reactivas, de visiones y políticas de mediano y largo plazo, partiendo, claro está, de las restricciones severas que los países latinoamericanos enfrentan para encarar, de manera realista, sus estrategias de inserción internacional; establecimiento de escenarios propicios para la concreción de acuerdos, compromisos y cooperación entre actores e instituciones involucrados, tanto a nivel interno como externo; criterios y pautas ajustadas para el logro de una alta dosis de legitimidad interna y externa para las políticas desplegadas; fijación clara de responsabilidades de decisión en materia de los asuntos conexos con la política exterior, lo que implica claridad a la hora de explicitar el modelo decisorio elegido; así como firmeza y coherencia en la implementación de políticas que deben ser únicas, integrales y, a la vez, en tanto auténtico eje de un modelo de desarrollo, cruzar con capacidad de anticipación y en forma articulada otras políticas públicas; entre otros.
- b. **Reivindicación y preservación de la dimensión esencialmente política en la definición última de la política exterior y de las estrategias de inserción internacional priorizadas desde el Estado.** Más allá de considerar al Estado como el actor único en el despliegue de una estrategia nacional

de reinserción internacional, sin duda le compete —en acuerdo y tensión con otros actores públicos y privados— un rol de liderazgo en la materia. En tal sentido, a partir del importante condicionamiento de factores geográficos, históricos, económicos y coyunturales, la fijación de rumbos, estrategias y procedimientos en las decisiones de política exterior no deben perder de vista nunca la primacía del factor político en la determinación de dichas acciones. La experiencia comparada de cómo actúan hoy las grandes cancillerías del mundo desarrollado tiende a confirmar con renovado vigor esa primacía de la política, en contraposición de visiones coyunturales, economicistas o historicistas.

- c. **Por infinitas razones que le vienen de su historia, de su geografía, de los perfiles diversos de sus sociedades, hoy como ayer y como seguramente ocurrirá mañana, la proyección del desarrollo latinoamericano es internacional o no es.** Ya no existe espacio para países ensimismados y de “fronteras adentro”, cerrados al mundo y con pretensiones de autarquía “mercado-internista”. A partir de esta definición de base, el gran tema radica en advertir (con los ojos bien abiertos, con mucha y muy calificada información y con una certera valoración política con perfiles anticipatorios) los retos y también los costos de lo que significa hoy “estar en el mundo”, a los efectos de portar un perfil dinámico y exitoso de inserción internacional. Ello supone, también, contar con una “cosmovisión” a la altura de las exigencias de estos tiempos, un diseño adecuado e inteligente en relación a cómo elaborar mejor la mirada al mundo como escenario de política exterior de países con las características, por cierto no homogéneas, de los de América Latina (cómo ver, desde dónde ver, con quiénes compartir de modo privilegiado los datos que emanan de la mirada ensayada, con quiénes asociarse, qué escenarios de acción privilegiar, cómo conducir y enfrentar las principales negociaciones internacionales, etc.)
- d. **En términos de elección de contenidos y definición de estrategias para la política exterior, no cabe duda que los países del continente, como tantas veces se ha dicho, “deben jugar y bien en todas las canchas”, lo que por cierto no inhibe, sino que respalda su opción preferencial por radicar su eje de acción en y desde la región.** Los países la-

tinoamericanos deben desplegar, en solitario o en forma asociada, acciones e iniciativas en los escenarios bilaterales (entre sí, pero también con EE.UU., Rusia, la Unión Europea, China o la India) y regionales (tratando de superar los problemas que revelan, por ejemplo, los actuales procesos del MERCOSUR y de la muy golpeada CAN). Del mismo modo, se debe tratar que experiencias más amplias, en términos temáticos, como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) y la propia SEGIB se carguen de contenidos y objetivos específicos; no redundantes. Hay que buscar la concertación de opiniones y visiones en los disminuidos foros multilaterales, buscando amplificar la voz latinoamericana en lógicas de complementación con otros países y bloques próximos en términos programáticos. Aprovechando oportunidades pero desde estrategias de mediano y largo plazo que eviten los espejismos meramente coyunturales; los países latinoamericanos deben desarrollar estrategias en todos estos escenarios, pero siempre —valga la reiteración— desde la región y nunca contra la región, buscando las flexibilidades de una concepción de auténtico “regionalismo abierto”, aunque privilegiando el espacio regional como instrumento idóneo que propicie una mejor inserción internacional en la vastedad de sus objetivos y alcances⁷.

Es por ello que, a los Estados Partes del MERCOSUR o de la CAN no les sirve cualquier proceso integracionista. Por ejemplo, a Paraguay y a Uruguay no puede servirles un MERCOSUR que restrinja los desarrollos industriales a Argentina y Brasil, que no atienda de manera consistente el tema de las “asimetrías”, que se suponga como “zona ampliada de sustitución de importaciones” y no tenga una acción proactiva ante terceros países o bloques en una agenda externa común vigorosa. Pero tampoco les sirve intentar una apertura irrestricta que busque “saltarse el vecindario” (como si esto fuera posible

7 En este sentido, la consideración de la variable “comercio intrarregional” se vuelve necesaria. Tanto el Mercosur como los países integrantes de la ALADI tienen una baja participación del comercio intrarregional dentro del total: 16% y 17% respectivamente. En particular estos porcentajes contrastan con los niveles mucho más altos verificados en otras regiones: Asia (62%), Unión Europea (59%), TLCAN (33%) y ASEAN (23%). Solo África (13%) y Oceanía (8%) tienen una participación menor. Cfr. Ignacio Bartesaghi (Dirección de Investigación y Análisis, Cámara de Industrias del Uruguay), “La evolución del comercio intrarregional en el Mercosur”, Diciembre de 2012. (No incluye a Venezuela.)

y deseable) o desnaturalizar, hasta un extremo de vacuidad, su pertenencia al bloque regional, para así poder enlazar los destinos nacionales (económicos y comerciales, pero también políticos) como enclaves de potencias poderosas extra zona, “ricas y lejanas” como más de una vez se ha señalado. En este sentido, la emergencia de la llamada “Alianza del Pacífico” (de la que ambos países son miembros observadores) suma la interpelación de la articulación específica de las lógicas de la integración con las del “libre comercio”, así como la proyección de los intereses de los países latinoamericanos hacia los EE.UU. o mega acuerdos como el referido Acuerdo Trans-Pacífico (TPP).

- e. Lejos de cualquier visión o acción dogmática, explícita o encubierta, la definición e implementación de las políticas exteriores o de las estrategias de inserción internacional en los países de América Latina deberían poder combinar con sensatez perfiles de pragmatismo y de “principismo”, escapando a la infértil presentación de dicotomías falsas entre ambos enfoques generales.**

La retórica insistente de que los países sólo tienen “intereses permanentes” suele encubrir, más allá de su perspectiva realista, la primacía en la toma de decisiones de la consideración de determinados intereses (por lo general económico-comerciales) en desmedro de otros igualmente relevantes y de atención complementaria (políticos, culturales o de Derecho Internacional).

En sus mejores momentos, varios países latinoamericanos supieron construir una sana reputación internacional en la defensa de valores internacionales, en la reivindicación indeclinable de principios como la promoción de la paz internacional, la autodeterminación de los pueblos o la no intervención, en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, en el rechazo digno a hegemonismos agresivos o a doctrinas perversas como las de la “guerra preventiva” o el “negacionismo” persistente ante atroces genocidios. La “larga duración” de la historia prueba, de manera fehaciente, que la aplicación de un sano pragmatismo no colisiona con la defensa irrenunciable de principios que hacen a la buena imagen internacional de los países del continente, un capital construido con mucho esfuerzo que todavía hoy configura un activo fundamental para nuestra posición ante el mundo.

- f. **La definición e implementación de la política exterior debe expresar, de manera clara, la imagen de gobiernos y Estados que actúan en la materia de manera unitaria, coherente e integral.** Sin rigideces y con la flexibilidad que impone el vértigo del escenario internacional, en los contextos actuales son, en verdad, muchos los riesgos que se generan a partir de una acción en materia de política exterior que padece de dispersión, tanto en los centros de decisión como en los actores claves a la hora de la implementación. No es bueno que haya protagonismos o hegemonismos ministeriales externos a las cancillerías (por ejemplo de los expansivos Ministerios de Economía), que de manera indirecta pasen a constituirse en algunos planos en usinas y centros de decisión y acción alternativos en materia de política exterior. Esta dispersión resulta contraproducente para la concreción de resultados efectivos en campos como los de la promoción del comercio exterior, la cooperación, el desarrollo de la innovación en ciencia y tecnología en articulación con las redes internacionales más desarrolladas o el aprovechamiento en términos de “antenas proactivas” de los centenares de miles de latinoamericanos que conforman el “continente peregrino”. Se trata de articular las acciones en red y de proyectarlas con coherencia, tanto hacia el exterior como en lo que refiere a sus señales internas en el seno del gobierno y de la propia sociedad.
- g. **En estos tiempos de la “sociedad de la información”, se impone, más que nunca, la necesidad de “cancillerías inteligentes”, dotadas de una nueva diplomacia y de un sistema renovado de manejo y formación permanente de sus elencos dedicados al servicio exterior.** Han cambiado y están cambiando de manera permanente las destrezas y capacidades exigibles a un funcionario diplomático en los nuevos contextos. Nuestros países carecen, a menudo (salvo excepciones como Itamaraty) de masa crítica y de personal suficientemente calificado en muchos de los temas emergentes de la escena internacional (propiedad intelectual, normas medioambientales, modelos de cooperación, prospección y penetración en mercados externos, nuevos acuerdos de inversiones, nuevas capacidades de negociación a nivel internacional, derechos humanos, etc.). Resulta imperativo renovar y en algunos casos impulsar y es-

tablecer innovaciones muy importantes en los sistemas de formación y capacitación permanentes dirigidos al personal diplomático, consolidando *Escuelas Diplomáticas* a la altura de las exigencias de los nuevos contextos. Si se observan en profundidad los contornos de la mayor parte de las cancillerías latinoamericanas en su actual formato organizacional, se advertirá hasta qué punto requieren de cambios estructurales muy importantes, que racionalicen un mapa interno más en consonancia con los nuevos requerimientos de la reformas del escenario de la política internacional.

2. Los procesos de integración actuales y su balance incierto.

Con el telón de fondo de los contextos actuales a nivel global y de los renovados requerimientos para el diseño de política exterior en los países de América Latina, cabe señalar que la situación de los procesos de integración a nivel hemisférico, tanto en América del Sur como más ampliamente en relación a América Latina, provoca expresiones de desencanto; o al menos de incertidumbre. Obsérvese a este respecto la enumeración de algunos procesos que se orientan al menos en una de esas dos direcciones.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) parece oscilar entre una lenta agonía o en reposicionarse con la asunción de flexibilidades radicales, que admitan “*avances a dos velocidades*” y “*geometrías variables*” a la hora de negociar con bloques o potencias extra zona ⁸. México, Colombia, Perú y Chile, por su parte, buscan perfilarse como la usina sureña del proyecto de la “Alianza del Pacífico”, con proyección privilegiada hacia Asia y EE.UU. El SICA y el CARICOM, más allá de las diferencias entre sus países miembros, parecen consolidar su inserción plena en la órbita norteamericana, al igual que lo que ocurre más específicamente con México. Pero esta América Latina tan cercana a la influencia de los EE.UU. y a la aceptación de los Tratados

8 Tal parece ser la vía posible para mantener el bloque ante la manifiesta divergencia de caminos entre Ecuador y Bolivia frente a Colombia y Perú, reforzada especialmente ante temas como la firma de tratados de libre comercio con los EE.UU. o de acuerdos de asociación bilaterales (por lo menos en relación al componente comercial) con la Unión Europea. La previsible aceptación de una flexibilidad que permita la coexistencia de posicionamientos internacionales tan diferentes parece ser hoy la fórmula más previsible a los efectos de evitar el estallido del bloque. En esta dirección, Perú y Colombia han firmado tratados de libre comercio con EE.UU. y con la UE, a diferencia de sus socios Ecuador y Bolivia. Debe señalarse que en el último año se han profundizado las versiones sobre que Ecuador estaría avanzando en la concreción de un acuerdo en materia comercial con la UE.

de Libre Comercio (TLC) como instrumento privilegiado de inserción internacional, comienza a sentir las duras consecuencias de la lenta recuperación norteamericana y de la profunda crisis europea.⁹ Con la confirmación de Venezuela como socio pleno, en el marco de un proceso conflictivo que finalmente pudo concretarse con la polémica suspensión de Paraguay como socio del bloque luego del desplazamiento del ex presidente Lugo en el 2012, el MERCOSUR se expande, pero sin una profundización consistente, postergando una y otra vez el cumplimiento de los objetivos de sus agendas y su anunciado (reiterado en múltiples ocasiones) “*relanzamiento*.” Tras el fracaso del proyecto ALCA, a partir de la postura asumida por los países del MERCOSUR y Venezuela (por entonces ajeno al bloque) durante la Cumbre de Mar del Plata de fines del 2005, la presencia norteamericana en la región no parece proyectar una política consistente, luego de la etapa de expansión de los TLC bilaterales con países del continente¹⁰.

Por su parte, el proyecto de la UNASUR, piedra angular del proyecto continental de Itamaraty, con algunos aciertos iniciales de relevancia y con potencialidades efectivas en algunos planos¹¹, parece perfilar, de manera gradual, una vigencia efectiva, más allá de cierta opacidad en la definición de su institucionalidad. En los últimos años y a partir de la iniciativa particular de México, se ha creado la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la que se ha proyectado como un foro internacional que ha perfilado sus capacidades de inter-

- 9 Obsérvese a este respecto el impacto previsible en esta dirección en México, con más del 85% de sus exportaciones radicadas en el mercado norteamericano y con más de 10 millones de emigrantes en territorio norteamericano. Adviértase que el Presidente Barack Obama habló en la campaña electoral de 2008 de reformular el NAFTA y el CAFTA, lo que de haberse concretado hubiera generado consecuencias muy duras en la región. Desde el inicio de la crisis en 2008, existen muchos registros que evidencian descensos fuertes en el envío de remesas desde migrantes latinos en EE.UU. a sus países de origen, lo que sin duda conmoverá las economías de estos últimos.
- 10 Los EE.UU. han firmado tratados de libre comercio con México, toda Centroamérica más República Dominicana, Chile, Perú y Colombia. Han rechazado esta alternativa todos los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela), más Bolivia y Ecuador. Este discernimiento, a partir de los contenidos específicos del formato norteamericano de TLC y de sus fuertes condicionamientos en varios temas, implica una diferencia sustancial en términos de estrategia de inserción internacional en los países del continente.
- 11 De esa manera puede reputarse su eficaz intervención, impulsada, inicialmente, por Chile y luego respaldada por Brasil y el resto de los países del continente, en ocasión del recrudecimiento de la crisis boliviana en el 2009 o de los sucesos en Ecuador en setiembre del 2009. El proyecto de la UNASUR, que sucedió con increíble celeridad al malogrado y efímero intento de la precedente Comunidad Sudamericana de Naciones, desde un comienzo parece haberse orientado a objetivos específicos como la concertación política, los proyectos de infraestructura común y de articulación energética, y el más controversial tema del llamado “*Consejo de Defensa*”.

locución con otros bloques (en especial con la UE) y de convocatoria plural del conjunto de países del continente¹².

Asimismo, vuelve a proliferar en la región una lucha sorda en procura de posicionamientos de liderazgo y articulación de “ejes” (en especial la disputa renovada entre Brasil y México, así como la controversia entre el “eje” ideológico Bolivia-Cuba-Ecuador-Nicaragua-Venezuela en el proyecto *ALBA* y la emergente “*Alianza del Pacífico*” respaldada por los EEUU, etc.). Por su parte, hay países que todavía disputan la preferencia norteamericana en la región: la Colombia más pragmática de Santos (que sin embargo sorprende con su proclamada intención de integrarse a la OTAN), el nuevo Perú de Umalta, el México del retornado PRI bajo la presidencia de Peña Nieto; o el Chile del final de la administración Piñera, en el que aparece despuntar un retorno previsible de Bachelet y su “*Nueva Mayoría*”.

La presencia internacional de América Latina, en especial a través de su protagonismo en el “*G 20 plus*” o de alguno de sus países (Brasil, México y Argentina) en el “*G20 financiero*”, que discute una nueva institucionalidad para el sistema financiero internacional tras la crisis, no ha terminado de redefinir su necesario rol contestatario ante los poderosos (como en las Cumbres de Cancún o Lima) en la posibilidad de concreción de acuerdos positivos (en particular luego del persistente fracaso de la “*Ronda de Doha*” y en cómo ha quedado el maltrecho escenario de la OMC) a nivel de los ámbitos multilaterales o birregionales con la UE. Si es cada vez más visible que Brasil deviene en un “*actor global*” poderoso, parece cada vez más indispensable su apuesta al soporte regional, necesario para la afirmación de su protagonismo mundial. Sin embargo, la definición de un auténtico “liderazgo” (que no es hegemonía) de Brasil, con sus costos y sus beneficios, sigue como un asunto pendiente.

Este tema crucial —el de si la vocación global de Brasil requiere o no de un sólido afincamiento regional sudamericano— configuró uno de los temas más relevantes de las últimas elecciones brasileñas del 2010. Quien entonces fue el candidato de la oposición en el balotaje de octubre, el “tucano” José Serra,¹³ insistió al comienzo de la campaña

12 Adviértase a este respecto lo que significa que en la última Cumbre de la organización, celebrada en enero de 2013 en Santiago de Chile, la Presidencia pro t  pore de la misma haya pasado a ser ocupada por Cuba, en la figura de su actual Jefe de Estado Raúl Castro.

13 José Serra es perteneciente al Partido Social Demócrata Brasileño (PSDB), el mismo del ex presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002).

acerca de su convicción sobre que Brasil necesitaba “desatarse” de la región. Todos los analistas coincidieron entonces que en términos electorales, esta jugada no le resultó favorable. Sin embargo, de cara a los próximos comicios nacionales del 2014 y luego de las multitudinarias manifestaciones de protesta de este año, la propuesta de una inflexión de cambio en la política exterior de Brasil ha resurgido, en especial en los circuitos empresariales pero también en ciertos núcleos de Itamaraty y de la elite política “norteña”.

Respecto a este punto central de la agenda de política exterior del país más importante de América del Sur, cabe recordar algunos elementos que se dieron en la última campaña electoral de 2010 y que podrían retornar en el 2014. Estas últimas elecciones brasileñas de 2010, que dieron la victoria en segunda vuelta a la actual Presidenta Dilma Rousseff (la candidata de Lula para encabezar la coalición oficialista liderada por el Partido de los Trabajadores), revelan hasta qué punto el posicionamiento en torno a la política exterior y a la integración regional configura hoy, en muchos países latinoamericanos, un punto de quiebre en la confrontación electoral entre derechas e izquierdas. A este respecto, resultan ilustrativas las declaraciones formuladas en abril de 2010 (cuando iba al frente de todas las encuestas) por el candidato opositor José Serra, recogidas entonces en un artículo por el diario argentino Clarín:

El ex gobernador José Serra y ahora candidato presidencial por el Partido Socialdemócrata de Brasil no quiere la continuidad del Mercosur tal como es ahora porque, según definió en una reunión con una parte de la elite empresarial brasileña, el bloque “es un obstáculo para que Brasil haga sus propios acuerdos individuales en comercio”. El político opositor que lleva por ahora la delantera en las encuestas (34% frente a 30% de Dilma Rousseff) sostuvo que “cargar con el Mercosur no tiene sentido”. Subrayó que “la unión aduanera (...) es una farsa excepto cuando sirve para poner barreras” a Brasil. Serra confirmó de este modo que mantiene sus antiguas ideas, ya expresadas en la campaña presidencial de 2002 cuando compitió con el presidente Lula da Silva. La visión del candidato opositor, que va al frente de una coalición con el partido Demócrata (ex conservador PFL) y el socialista PPS (ex Partido Comunista en su momento pro soviético), supone que Brasil debe despegar de Argentina, Paraguay y Uruguay, porque es la única

manera de que su país pueda consagrar áreas de libre comercio sea con Estados Unidos o con Europa sin necesidad de “arrastrar” a sus socios ¹⁴

Dada la relevancia de Brasil en el rumbo del continente, las declaraciones del candidato opositor brasileño en aquel momento siguen constituyendo un indicio de importancia. Como se ha dicho en los actuales contextos posturas similares han retornado con fuerza, no solo en Brasil, lo que confirma la idea ya verificada en otros procesos electorales más o menos recientes ocurridos en la región (en Uruguay, Paraguay, Bolivia, Ecuador, etc.), que la postura a favor o en contra de los procesos de integración regional constituye una de las principales claves de diferenciación electoral entre los candidatos presidenciales de “derecha” o de “izquierda”, aún asumiendo lo polémico que pueden resultar en algunos casos sudamericanos la adjudicación de estos calificativos. De todos modos, como se ha anotado anteriormente, el acceso al gobierno de fuerzas de “izquierda” o “progresistas” en la región sudamericana, más allá de los discursos y aún de la retórica, no ha logrado hasta el momento profundizar de modo efectivo el arraigo de los bloques de integración regional. Como se ha ilustrado, el debate o la incertidumbre parecen ser los balances más pertinentes en este punto, más allá de las apuestas activas en juego, algunas de las cuales pueden también encontrar proyecciones favorables en los próximos años.

Divergencia de rumbos y ausencia de pensamiento estratégico en América Latina

Otra forma de perfilar el panorama político general acerca de los procesos de integración y concertación política en la región deriva de la interrogación sobre la convergencia o no de las orientaciones de las políticas exteriores actuales de los gobiernos latinoamericanos. En esa dirección, ¿pueden encontrarse evidencias sólidas acerca de la existencia de visiones estratégicas realmente convergentes? A nuestro juicio, cabe el señalamiento de fuertes dudas al respecto. Incluso entre los gobiernos “progresistas” de América del Sur, más allá de las retóricas y de los discursos, se advierten diferencias importantes a la hora de analizar las realidades. Abonan esta última visión la constatación acerca de que los partidos políticos “progresistas” han resul-

¹⁴ “Clarín”, Buenos Aires, 21 de abril de 2010. Artículo de Eleonora Gosman titulado “Polémicas declaraciones del Gobernador de San Pablo, primero en los sondeos para las presidenciales de octubre. El candidato favorito en Brasil dice que el MERCOSUR ‘es una farsa’.

tado mucho más integracionistas en la oposición que en el gobierno. Asimismo, al tiempo que persiste la fuerza prioritaria de los intereses de los Estados nacionales, se ponen de manifiesto, de manera especial, fuertes recelos en los gobiernos de la región en torno a apuestas de construcción de instituciones integracionistas o de articulación de políticas públicas de signo regional o supranacional.

Mientras los procesos integracionistas en curso en el hemisferio demuestran dificultades visibles para abordar en conjunto su agenda externa (con particular perjuicio para los países pequeños de los diferentes bloques), se mantienen las “*tentaciones*” bilaterales desde el Norte. En una dirección similar, persisten –como se ha señalado– las dificultades de negociación favorable en los escenarios multilaterales o de construcción de acuerdos birregionales con formatos y contenidos diferentes a los tratados clásicos, con sus condicionamientos favorables a los intereses de los países desarrollados en temas cruciales como liberalización de la propiedad intelectual, compras gubernamentales, servicios, inversiones, normas de competitividad, etc. En ese marco, se vuelve también evidente la dificultad para hacer converger, de manera efectiva, las estrategias comunes de política exterior, entre la reiteración de visiones tanto hegemonistas como provincianas, entre regionalismos “*mesiánicos*” y personalistas y “*pragmatismos tácticos*” sin estrategia.

En los nuevos contextos, adquiere también un especial relieve una ponderada tendencia a diversificar el destino del comercio y de la recepción de inversiones, en especial a través de iniciativas hacia el factor más dinámico de Asia-Pacífico, con particular énfasis en China. Esta se ha vuelto el gran comprador de commodities y el gran vendedor de productos con valor agregado en especial en América del Sur. De este modo, hasta el momento las relaciones comerciales con estos nuevos destinos (en especial con China) reproducen y a veces profundizan el viejo formato centro-periferia, con venta de materias primas y compra de productos manufacturados. Si se perfila el panorama latinoamericano en relación a las negociaciones internacionales de nuevo tipo, en la última década y media parece haberse consolidado una brecha creciente entre aquellos países y regiones que han aceptado la agenda de los TLCs, principalmente con EEUU o con la UE¹⁵, y

15 Los mismos países que han suscrito acuerdos de libre comercio con los EE.UU. finalmente han podido acordar TLC o Acuerdos de Asociación (que contienen capítulos comerciales con similares contenidos) con la UE. En la Cumbre ALC – UE celebrada en Madrid en mayo del 2010 se

aquellos países –de manera coherente, aunque azarosa; se han mantenido los países socios del Mercosur- contrarios a suscribir ese tipo de acuerdos¹⁶.

Aún con las limitaciones que impone una mirada global sobre un continente tan fragmentado como América Latina, una hipótesis central podría apuntar al señalamiento de que el cambio en la fragmentación configura uno de los rasgos más definitorios del panorama político actual de latinoamericanoy que ese signo condiciona con fuerza el avance de los procesos de integración y concertación política de proyección regional. Más allá de la compleja síntesis de convergencias y divergencias de los procesos identificados en el análisis de los Estados nacionales, así como en el marco de las experiencias en curso de construcciones de integración regional, nuestra visión apuesta a destacar esa señal más global, que en sí misma se vincula con un rumbo de incertidumbres varias.

En efecto, sí resulta poco convincente la visión de quienes niegan la existencia de un cambio político de envergadura en el continente, también lo es la de aquellos que infieren un rumbo claro y homogéneo de esta inflexión de transformación política. Lo cierto es que, son muchas las preguntas que se agolpan en torno al posible derrotero político de muchos países de América Latinaen su conjunto o de algunas de sus subregiones, como para “*despacharlas*” con la referencia genérica a una tendencia uniforme y con perfiles claros y determinados. Para decirlo de manera más sencilla, es necesario someter a “filtros conceptuales” más rigurosos ciertas ideas dominantes sobre el futuro de los proyectos regionalistas en América Latina.

Para citar sólo algunas de esas preguntas difíciles, que no admiten respuestas ni atajos perezosos, podrían señalarse las siguientes. Ese *otro camino* de la actualmente promocionada “Alianza del Pacífico”, en cuanto a sus estrategias de inserción internacional con EE.UU., la Unión Europea y Asia, ¿terminará afirmándose o se verá también desbordado por la crisis actual? Más allá de los Estados nacionales, ¿cuál será el destino de los diferentes proyectos regionalistas en el

anunciaron los acuerdos de la UE con Colombia, Perú y Centroamérica, mismos que venían a sumarse con los ya suscritos con Chile y México.

16 Para un análisis reciente de las negociaciones comerciales entre el MERCOSUR y la UE, cfr. Gerardo Caetano, Carlos Luján, Natalia Carrau, “Las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea de cara al 2010”, en Gerardo Caetano (coordinador), “Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Posibilidades e incertidumbres en el 2010”. Montevideo, CEFIR-TRILCE, 2010, pp. 199 a 263.

continente? ¿Sudamérica, Latinoamérica, Iberoamérica o América a secas, tras el avance de los acuerdos bilaterales o de una (poco probable) iniciativa diferente de proyección continental de EE.UU. durante la segunda administración de Obama? ¿MERCOSUR o UNASUR? ¿UNASUR o CELAC? ¿O predominarán formatos flexibles de “*regionalismo abierto*”, que habiliten membrecías y compromisos múltiples cada vez más laxos entre los Estados partes de los diferentes proyectos integracionistas? Y en ese marco, ¿cuál es el papel de la SEGIB en estos nuevos contextos? ¿Debe ser fundamentalmente un puente entre América Latina y Europa o la crisis general de esta última y la particular de España y Portugal imponen una renovación institucional que la reoriente en otras perspectivas?

Demasiadas preguntas difíciles para afirmaciones tajantes y seguras. De allí que, en especial desde cualquier visión panorámica que se intente sobre el curso político futuro de América Latina en general y de Iberoamérica en particular, el señalamiento de las preguntas y la presentación de hipótesis que se hagan cargo del peso de las exigencias de la coyuntura signada por la magnitud de la crisis internacional resulte un camino analítico más fecundo. En un artículo que tiene ya algunos años pero que mantiene una fuerte vigencia, Luis Maira (2009) ensayaba precisamente esa ruta de análisis tan justificada a nuestro juicio¹⁷.

En un texto que precisamente tomaba como título la pregunta crucial de ¿cómo afectará la crisis a la integración regional?, Maira terminaba su análisis manifestando su sorpresa por la “*evaluación insuficiente*” y por la “*limitada comprensión*” que las élites intelectuales y gobernantes del continente habían tenido frente a la magnitud y las consecuencias de la crisis global. De manera especial, en su análisis enfatizaba en “*la escasa repercusión que este hecho ha tenido en el examen y las propuestas de las fuerzas progresistas de la región*”. Luego de resaltar el rol muy gravitante que las usinas del pensamiento neoconservador tuvieron en el ascenso de las fuerzas políticas de derecha en las últimas décadas, desde una visión claramente radicada en el campo “progresista” Maira advertía que con el cambio de ciclo nada similar había ocurrido en el campo adversario, lo que a su juicio revestía mucha importancia a la hora de sustentar el arraigo de “*una etapa pos neoconservadora en la región*”. Luego de citar la conocida opinión de Wallerstein en el sentido de que, así como el gobierno de

17 Ver: Luis Maira, “¿Cómo afectará la crisis la integración regional?”, en “*Nueva Sociedad*”. N° 224, etc. ob. cit., pp. 144 a 163.

Bush coadyuvó al cambio político progresista en la América del Sur de la última década, el gobierno de Obama podía, paradójicamente, ser funcional al “*momento de la venganza de la derecha*”, Maira advertía sobre que: un eventual “*efecto pendular*” podía ser favorecido por esta ausencia de pensamiento estratégico de los gobiernos y partidos que habían protagonizado el cambio político de los últimos años en el subcontinente.

“La pregunta es” –concluía Maira:-

“Si todavía estamos a tiempo de corregir las fallas de caracterización de la crisis y recuperar la iniciativa política, poniendo el énfasis en aquellas ideas fuerza que la mayoría de los balances académicos o políticos señala. Los consensos de la hora actual son muy desfavorables para las visiones de derecha y proclives al pensamiento conservador. Se reconoce ahora que hay una mayor necesidad de política y un mayor espacio para hacerla. Cabe esperar, también, un creciente interés por los asuntos públicos. Se vuelve a apreciar como insustituible el papel del Estado en materia de regulación y dirección de la sociedad. Se hace evidente la urgencia de un control eficaz en el funcionamiento de las corporaciones y (...) la participación ciudadana en las decisiones más cruciales de las políticas gubernamentales. Lo que no se advierte aún son los proyectos nacionales y estrategias de desarrollo que den capacidad de respuesta a las fuerzas progresistas de América del Sur”

(Maira, 2009; 163)

Las reflexiones de Maira están orientadas al asunto de las posibilidades efectivas de un curso exitoso en la redefinición democrática con cambio social y la consolidación de los procesos de integración regional, que pueda progresar en forma paralela al impacto de una crisis global como la actual. Con programas de mero pragmatismo, sin nuevas ideas sobre desarrollo; o bien, sin el coraje político de aplicarlas, más allá de su amplia diversidad, los gobiernos latinoamericanos no, aportarán, de manera consistente, en esa dirección. Más aún, corren el peligro de perder la oportunidad o, lo que tal vez sería más grave, de apostar en una dirección equivocada, contraria a los requerimientos de una profundización transformadora en la región.

Este también resulta un factor de capital importancia en el contexto ya descrito de América Latina: en la región la coyuntura pareciera exigir la superación de un acusado déficit de pensamiento estratégico.

Su objetivo tendría que estar centrado en la consolidación democrática, en la disminuir las escandalosas desigualdades, en forjar un desarrollo de verdaderamente sustentable y en la consolidación de la integración regional. ¿Pueden encontrarse respuestas convincentes para estos retos desde *"caminos en solitario"* que no acumulen lo andado o que apuesten a un vaciamiento gradual de los procesos de integración regional en curso, pese a su balance incierto? ¿Es contradictoria la estrategia de un nuevo impulso de desarrollo nacional con la perspectiva de profundización genuina de la integración regional?

Luego de un análisis histórico crítico y no teleológico, se percibe con firmeza que toda apuesta contra la región o sin la región no resulta deseable para el desarrollo efectivo de los países latinoamericanos. Pero para estar a la altura de las circunstancias resulta imperativa una agenda genuina tanto de prospectiva como de sinceramiento integracionistas.

3. Algunas preguntas y temas para la prospectiva de procesos regionalistas más exitosos en Iberoamérica

La definición de una política exterior eficaz, en especial desde países como los de América Latina, difícilmente puede eludir la necesidad de asumir los dilemas de la inserción internacional desde perspectivas de bloques regionales auténticos, que refuercen la soberanía nacional sin recurrir a los gastados enfoques soberanistas o de nacionalismos aislacionistas de antaño. La inserción plena en un *"mundo de bloques"* y la materialización de los anhelados escenarios multipolares, en procura de enfrentar con eficacia la ruinosa tentación de los hegemonismos unipolares, sólo podrá construirse desde la capacidad de promover formatos geopolíticos renovados, desde un afianzamiento real y no retórico de los procesos de integración regional y supranacional. Para defender de manera efectiva y no discursiva un concepto moderno de *soberanía compartida* hay que incorporar la idea de que todo proceso de integración supone algún nivel de asociación política con los socios de un bloque, que consienten su común pertenencia al mismo desde la visión de un programa acordado de iniciativas conjuntas en materia de desarrollo y de inserción internacional.

Sin embargo, una mirada atenta sobre los actuales regionalismos latinoamericanos impone, en esa dirección, un registro sensato sobre la necesidad imperiosa de nuevos aprendizajes y exigencias. Desde el

Mercosur, por ejemplo, cabe formular un cúmulo de interrogantes en términos de interpelación radical, especialmente oportunos ante la invitación al balance y al prospecto que implican las más de dos décadas de vida del bloque regional. Algunas de esas preguntas, orientadas de forma específica a estimular un sinceramiento ineludible como premisa indispensable para una profundización del rumbo integracionista, se reseñan a continuación:

1. ¿Qué posibilidades reales existen para renovar acuerdos consistentes y operativos en materia de los nuevos regionalismos latinoamericanos, involucrando no sólo a los gobiernos sino al conjunto de los sistemas políticos de la región y a sus principales actores sociales?
2. ¿Resulta viable, por ejemplo, una agenda de acuerdos sobre puntos específicos como asimetrías, coordinación macroeconómica, armonización arancelaria o políticas públicas regionales; o para ello deben repararse y hasta refundarse ciertos consensos fundamentales dentro de los procesos de integración en curso?
3. ¿Cuánto han avanzado, de manera efectiva, los niveles de conectividad eficaz e innovadora entre el sector público y el sector privado como tema de la agenda de la inserción internacional impulsada por los regionalismos?
4. Los países pequeños integrados a bloques asimétricos, como es el caso de Paraguay y Uruguay dentro del Mercosur ¿Han procesado los cambios notorios que imponen las transformaciones históricas de las últimas décadas en las formas de relacionamiento con sus dos gigantes vecinos? ¿Cuál podría ser la nueva matriz para un relacionamiento mejor entre los “grandes” y los “pequeños” del Mercosur o de otros regionalismos?
5. ¿Cuál es la forma más equilibrada de articulación entre esas tres tendencias de *ampliación*, *profundización* y *flexibilización* que han dominado los itinerarios de los procesos integracionistas en los últimos años? ¿Sólo a través de una flexibilización que minimee al extremo los acuerdos y compromisos entre los socios de un bloque se puede avanzar en términos de los nuevos marcos de negociación internacional en materia comercial y financiera? ¿Cómo pueden considerarse hoy las asimetrías nacionales y subregionales dentro de procesos de integración? ¿Puede funcionar

la ampliación de un bloque sin profundización previa? ¿Qué significa hoy profundizar los regionalismos latinoamericanos?

6. ¿Se está haciendo un análisis ponderado de los cruces entre las políticas nacionales de los países socios y la evolución general de los bloques integracionistas?
7. ¿Cuáles son y cuáles deberían ser los límites, alcances y niveles de convergencia en las estrategias integracionistas, bilaterales y multilaterales, de cada uno de los Estados partes de un bloque?
8. ¿Hasta qué punto un acuerdo básicamente comercial como el que sustenta la “Alianza del Pacífico” constituye un proceso de integración efectivo? ¿Cuáles son las condiciones fundamentales que refieren una integración moderna que pueda encarar con eficacia los nuevos contextos mundiales?
9. ¿Cuál podría ser un “*plan B*” en materia de inserción internacional para los países latinoamericanos, en especial para aquellos más pequeños y que a menudo quedan rehenes de bloques dominados por el relacionamiento privilegiado (y a menudo excluyente) de los socios más grandes de los procesos regionalistas? ¿Qué pasos comportaría una estrategia efectiva en esa dirección, cuáles serían los fundamentos y los cálculos que abonarían su razonable preferencia? ¿Se han medido, de alguna manera, las implicaciones y consecuencias de diversa índole que tendría para esos países una estrategia de salida, más directa o más gradualista, de los procesos de integración? ¿La alternativa es, en efecto, un TLC bilateral en su formato clásico con los EEUU o cualquier acuerdo de asociación con la UE? ¿Es exportable y deseable para países como Uruguay o Paraguay, por ejemplo, un camino “*a la chilena*”?
10. De mantenerse sin cambios sustantivos las actuales condiciones de los procesos de integración en América Latina, ¿cuáles son los límites y alcances de la estrategia de combinar, en la medida de lo posible, y de la forma más rigurosa, la doble estrategia de “*regionalismo abierto*” y “*bilateralismo múltiple*”? ¿Tiene futuro el actual *statu quo* en este sentido?
11. ¿Cuáles son hoy la “*agenda corta*” y la “*agenda larga*” de la integración regional globalmente considerada en el continente? ¿Cuáles son las perspectivas de acuerdo sobre temas no estricta-

mente comerciales como institucionalidad regional, asimetrías, complementación productiva (especialmente intraindustrial), articulación de políticas públicas regionales, convergencias cambiarias y macroeconómicas, agenda externa común, desarrollo social regional, financiamiento intrazona?

12. ¿Se ha avanzado, de manera efectiva, en la concreción de instrumentos de “*gobernanza regional*” dentro de América Latina, articulando los formatos institucionales de la integración con las dimensiones territoriales, sociales y culturales? ¿Existe verdaderamente “*seguridad jurídica*” y resolución ágil y consistente de los contenciosos dentro de los procesos de integración? ¿Qué puede implicar el desafío de pensar en serio sobre “ciudadanías” regionales o de bloque?
13. Hay quienes sostienen que hace tiempo que procesos como el del Mercosur requieren de un sinceramiento radical en materia de negociación internacional y que ello conlleva una nueva discusión fondo y sin concesiones el modelo de integración. ¿Ello supondría renovar la discusión entre la viabilidad del formato de la “*unión aduanera*” y la opción por una concertación política más flexible, asentada sólo en una “*zona de libre comercio*” y “*complementación de políticas regionales*”? ¿Puede producirse un relanzamiento efectivo de la agenda externa común del Mercosur con un éxito razonable en las negociaciones comerciales con la Unión Europea?

Esta lista, por cierto no exhaustiva, refiere algunos de los obstáculos concretos que enfrentan los nuevos regionalismos latinoamericanos. Sobre todos y cada uno de estos puntos, los debates resultan tan extensos como intensos, configurando, en muchos casos, núcleos centrales de las agendas políticas dentro de los bloques y en los procesos electorales nacionales. Y no debe olvidarse que los políticos latinoamericanos, más allá de sus ideas y anhelos respecto a la integración regional, “*cotizan electoralmente*” al interior de sus respectivos países, en el seno de electorados poco sintonizados -cuando no enfrentados- con las demandas y tópicos de los repertorios integracionistas.

¿Convergen de un modo sustantivo los partidos y las ciudadanías de los países de la región en la respuesta a estas preguntas radicales? La respuesta posible a esta pregunta tiende, por lo menos, a la incertidumbre, aunque también en este punto los matices deben imperar

frente a las conclusiones categóricas. Sin embargo, sobre todo a la hora de gobernar o de disputar el voto en las encrucijadas electorales, las propuestas ante este tipo de interrogantes suelen ser, por lo menos, vacilantes cuando no retóricas. Incluso, no resulta sencillo unificar el rumbo de las acciones concretas en esa perspectiva. Cuando lo que en verdad se necesita en estas materias, sobre todo desde perspectivas genuinamente integracionistas, son apuestas valientes y de proyección estratégica, los sinceramientos, aunque riesgosos, resultan insoslayables y, tal vez, también impostergables. En una coyuntura que, como vimos, combina desafíos acuciantes con ciclos y tendencias favorables, desde balances razonables que acumulen los aprendizajes y experiencias obtenidas, todo prospecto augural para los regionalismos latinoamericanos con seguridad habrá de vincularse con la capacidad de sinceramiento y con la voluntad política que los socios latinoamericanos, pese a su fuerte diversidad, exhiban en los próximos años.

¿Puede la SEGIB, desde su propia renovación contribuir, de algún modo, a estos procesos de sinceramiento y revitalización de los regionalismos latinoamericanos interpelados por la nueva coyuntura global? Pensamos que responder afirmativamente esta interrogante constituye uno de los principales retos para la SEGIB en los próximos años.

BIBLIOGRAFÍA

Maira, Luis (2009). “Cómo afectará la crisis la integración regional”; en: *Nueva Sociedad*. No. 224. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3657_1.pdf

LOS NUEVOS REGIONALISMOS Y EL ESPACIO IBEROAMERICANO: ¿ESPACIOS PARA UNA MAYOR COMPLEMENTARIEDAD?

Paz Milet¹⁸

Abordar la relación entre el espacio iberoamericano y los nuevos regionalismos supone tener en cuenta ciertas consideraciones generales, a saber:

Los desafíos que hoy enfrenta el espacio iberoamericano en su vinculación con América Latina son muy distintos a los de inicios de los noventa. Cuando dentro de los objetivos se buscaba generar una vinculación “rica y constructiva”, a partir de la conmemoración del encuentro de dos mundos. Más allá de las críticas y rescatando que había una serie de elementos comunes, a partir de los cuales se podía avanzar en un proceso marcado por lo cultural, y con una fuerte impronta en el fortalecimiento de la democracia, lo anterior, en un escenario en que gran parte de los países de la región estaban en proceso de transición a ésta.

Asimismo, se generaba una iniciativa de alguna manera alternativa - en el contexto de la post guerra fría- a la que estaba desarrollando Estados Unidos a nivel hemisférico.

Sin duda, la existencia de estas “comunalidades”, que fueron evidentes en el grado de avance, el cual se alcanzó y permitió el establecimiento de una diferenciación respecto a otros proyectos; a partir, por ejemplo, de la incorporación de Cuba; que posibilitó el desarrollo de una identidad particular y la ampliación de la agenda. Desde esta última perspectiva es claro, por ejemplo, que cuando se plantea en la Cumbre de Cádiz asumir una relación renovada, se señalan áreas tan diversas como:

- Desarrollo económico al servicio de la infraestructura,
- Promoción de la micro, mediana y pequeña empresa,
- Fortalecimiento institucional,
- La educación y el impulso del espacio cultural iberoamericano y su potenciación como factores de inclusión social y crecimiento económico,

18 Profesora del Instituto de Estudios Internacionales (IEI) de la Universidad de Chile.

- Impulso a la creación del trabajo decente.

Lo que indica el enriquecimiento temático de esta iniciativa desde su creación.

El espacio iberoamericano pudo, fundamentalmente, en su primera etapa de desarrollo, establecer una identidad compartida entre los países miembros. Sin embargo, a partir de la primera mitad del año 2000 se producen cambios sustantivos tanto en Europa como en América Latina.

En América Latina, se evidencian una serie de nuevas condicionantes, que afectan el proceso, dentro de las que cabe destacar:

- Primero, fragmentación política. Existen distintos proyectos en competencia por el liderazgo a nivel regional y que se expresan también en diferentes opciones frente a temas fundamentales como son el sistema democrático, el rol del Estado y el sistema económico.
- Segundo, la región experimenta una disminución de la presencia de Estados Unidos; mientras, paralelamente, tienen mayor participación en la región otros actores como China. De alguna manera como señala Wolf Grabendorff todo el poder de la relación transatlántica pierde fuerza y volvemos a una relación transpacífica.
- Tercero, existe un cuestionamiento al sistema democrático. Efectivamente, aunque se reconoce que es la mejor forma de gobierno, se cuestiona la manera en que se lleva a cabo en algunos de los países de la región. Latinobarómetro ha entregado indicadores al respecto; pero no podemos dejar de considerar el debate que se tuvo en el Congreso de Brasil frente a la incorporación de Venezuela al MERCOSUR, donde, junto con cuestionar la gestión del entonces Presidente Chávez y si este llevaba a cabo un gobierno autoritario, también se cuestionó la calidad de la democracia en algunos países de la región.
- Cuarto, existen niveles de conflicto y de desconfianza entre los países de la región y que representan dificultades para la construcción de comunidad. Actualmente existen una serie de casos que involucran a países latinoamericanos en la Corte Internacional de Justicia de la Haya y en cumbres y encuentros presi-

denciales se muestran diferencias considerables en el ámbito de temas como la seguridad y las drogas.

En este marco es que surgen las nuevas propuestas de regionalismo. Frente a las cuales no existe consenso. Mientras para algunos autores estamos en una etapa post liberal (como lo plantea José Antonio Sanahuja), para otros, como Andrés Malamud, hemos retrocedido a un regionalismo pre-liberal; e incluso, de una manera más drástica, Arlene Tickner sugiere que estamos ante un regionalismo caótico, con superposición de iniciativas que no necesariamente dan cuenta de la diversidad regional y que en la práctica representan acciones más reactivas que propositivas frente al escenario internacional.

En la práctica, se identifican tres líneas de desarrollo de estos regionalismos, que junto con responder a distintos liderazgos tienen objetivos diversos: Primero, hay un rescate de las propuestas neoliberales a través de la Alianza del Pacífico. Esta asociación comercial, que plantea como elemento central la liberalización y la proyección Asia Pacífico, a solo un año de su creación ya muestra resultados concretos a nivel de visas e intercambio estudiantil.

Esta iniciativa, que surge como una propuesta del ex presidente peruano Alan García, para generar un espacio de acercamiento con Chile, ha generado un nuevo marco de acción y ha dado pie para un intenso debate a nivel regional. Mientras para algunos sectores es una alianza ideológica, que busca hacer contrapeso al liderazgo de Brasil; para otros es un nuevo espacio comercial, que brinda seguridad a otros actores internacionales. Así lo planteó el Presidente Mariano Rajoy cuando asistió a la Cumbre de la Alianza que se realizó en Cali. Justificando la presencia de España como observador de esta iniciativa, argumentó que esta iniciativa da más seguridad que otras que se están realizando actualmente en América Latina, especialmente, en el ámbito de la protección a las inversiones.

Una segunda línea de desarrollo es la revisionista y post liberal, que se expresa a través de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Esta es, claramente, una iniciativa de Brasil, que plantea la necesidad de concertar políticas, pero desde su creación hemos evidenciado en su seno divergencias respecto hacia dónde ir y cómo expresar el liderazgo. Una expresión clara de estas diferencias fue lo ocurrido en la Cumbre de Santiago de Chile de 2008, cuando Brasil y

Venezuela mostraron evidentes discrepancias respecto a cómo actuar frente a la crisis boliviana.

Efectivamente, UNASUR ha sido exitosa en la gestión de crisis, aún antes de que se ratificara oficialmente su creación, aunque en el último tiempo ha sido cuestionada por su reacción frente en los casos de Venezuela y Paraguay. Así como también se ha cuestionado su concentración en el ámbito interno y su falta de proyección internacional. No obstante, es en la práctica el escenario donde más se expresa el liderazgo brasileño.

Por último, una tercera línea es la anti-imperialista que plantea el ALBA. Esta tiene, fundamentalmente, una centralidad ideológica y la gran interrogante que se plantea es qué pasará con esta iniciativa ahora que falleció su principal promotor, el presidente Hugo Chávez.

Ya hay señales que hacen cuestionarse la capacidad de sobrevivencia del ALBA. Las dificultades que tuvieron los países miembros para aunar posiciones en la última Cumbre de las Américas, de Cartagena de Indias, y las dificultades internas que enfrenta Nicolás Maduro, que afectan su capacidad para continuar desarrollando la diplomacia del petróleo.

En este marco general es que se desarrolla la CELAC, una de las principales iniciativas que se visualiza en esta nueva etapa y que adquiere una identidad propiamente latinoamericana, dejando por fuera a Estados Unidos y Canadá. Además, sustenta el diálogo con otras regiones como Europa y que incorpora a Cuba, que actualmente detenta la Secretaría *pro tempore*. No obstante, se percibe la necesidad de que CELAC asuma una identidad propia, que la diferencie de otras iniciativas como UNASUR y que responda a los desafíos planteados por la toma de decisiones por consenso y el requerimiento de una mayor institucionalidad.

Vinculación entre el espacio iberoamericano y los nuevos regionalismos

¿Cómo se da la relación del Espacio Iberoamericano con estos nuevos regionalismos?

En el actual período todo indica que con dificultades. La última Cumbre Unión Europa - CELAC, realizada en Santiago de Chile en enero de 2013, dio algunas señales al respecto:

Primero, porque a partir de la crisis de la eurozona cambió la mirada de América Latina respecto a Europa como un referente. Esto, aunque es algo cíclico, es un factor que debe considerarse en este momento. Asimismo, los problemas para validar una declaración sobre la certeza jurídica de las inversiones y las dificultades que han tenido en los últimos años capitales europeos en América Latina, son una clara señal de las dificultades del actual escenario.

A esto se agrega la tensión que se generó en las relaciones de Europa con los países del ALBA y MERCOSUR, producto de la situación vivida por el presidente Evo Morales en su gira europea y su posterior acusación de que su avión presidencial estuvo secuestrado. Por lo que se hizo un llamado a una Cumbre de respaldo por parte de UNASUR, la cual no tuvo éxito y, finalmente, fue un encuentro de países aliados.

En el escenario actual, es vital generar una relación más fácil o dinámica entre el espacio iberoamericano y los nuevos regionalismos, sobre la base, por ejemplo, de crear una identidad única y compartida. Rescatar la idea de que este es un proceso también latinoamericano, que los países de la región lo sientan como algo propio e impregnen la agenda de sus inquietudes y temáticas. En este sentido, es fundamental también evitar la duplicidad de iniciativas con los regionalismos latinoamericanos. Fortalecer la complementariedad y « re encantar » a los países latinoamericanos con esta iniciativa, lograr que la asuman como una propuesta propia y tender puentes con las iniciativas con las que se tiene mayor afinidad, como CELAC.

Con otras iniciativas el trabajo inmediato puede ser más difícil, producto de las mismas dificultades internas que éstas experimentan. Otra opción que puede ser viable es la de aprovechar el actual momento de la política exterior mexicana, la importancia que se le asigna a tener una mayor presencia en la región y el espacio iberoamericano. No obstante, más allá de las oportunidades actuales, es importante rescatar el acervo del proceso iberoamericano marcando, por ejemplo, diferencias frente a la institucionalidad *light* que suponen otras iniciativas y como la plantea la Comisión liderada por el Presidente Lagos complementar esfuerzos. En este sentido, hacer Cumbres bianuales, alternadas con el diálogo CELAC-UE y trabajar en el intercambio estudiantil y en el apoyo a la institucionalidad ya generada; pueden ser reales aportes con beneficios a más largo plazo.

LAS RELACIONES INTRALATINOAMERICANAS, LAS NUEVAS REALIDADES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL SURGIMIENTO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO

*Carlos Malamud*¹⁹

El surgimiento de la Alianza del Pacífico, integrada por Chile, Colombia, México y Perú, con Costa Rica y Panamá como países candidatos a incorporarse al bloque, tendrá, en la medida que continúe su proceso de consolidación, un fuerte impacto; sobre todo el proceso de integración regional en América Latina. Las expectativas levantadas por el nuevo esquema de integración han sido importantes, como demuestra su amplio poder de convocatoria, plasmado en los 20 países que, desde su nacimiento, se han vinculado como observadores²⁰ y del considerable interés internacional suscitado.

Uno de los principales aportes de la Alianza a la integración regional es su revalorización del comercio internacional y la economía. Al respecto, se da la circunstancia de que a lo largo de la última década se habían ido abandonando estas premisas para insistir en el mayor valor de la concertación política. Esta dinámica comenzó fundamentalmente con el rechazo del ALBA (Alternativa Bolivariana de las Américas) al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) y a los Tratados de Libre Comercio (TLC) firmados dentro del hemisferio americano.

Asimismo, la Alianza ha nacido con el ánimo de vincularse al mundo globalizado, especialmente, al Asia-Pacífico. A esto se agrega un hecho importante y es que la presencia de México en su seno rompe por la vía de los hechos la disyuntiva planteada en torno a si el sujeto de la integración regional debería ser América del Sur o América Lati-

19 Catedrático de Historia de América en la UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia) e Investigador Principal de América Latina del Real Instituto Elcano. Este trabajo es tributario de un buen número de publicaciones previas del autor sobre la integración regional latinoamericana, algunas de las cuales se mencionan en la Bibliografía.

20 Durante la VIII Reunión de ministros de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior, realizada el 29 y 30 de junio de 2013 en Villa de Leyva, Colombia, se aceptaron las solicitudes de Corea del Sur, Estados Unidos, la República Popular China y Turquía para vincularse como observadores a la Alianza del Pacífico. Estos cuatro países se unen a los 16 observadores ya existentes (sumando un total de 20) que son Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, de América Latina; más Australia, Canadá, España, Francia, Japón, Nueva Zelanda y Portugal.

na en su conjunto. Desde esta perspectiva, la sola emergencia de la Alianza supone un desafío para el proyecto suramericano de Brasil en torno a Unasur (Unión de Naciones Suramericanas).

Todos los países miembros de la Alianza, al igual que los observadores candidatos, tienen firmados TLC con Estados Unidos y, en lo que atañe a la relación birregional entre la Unión Europea (UE) y América Latina, han cerrado con la UE tratados de asociación o tratados multipartes²¹. No sólo eso, mientras cada gobierno de la Alianza puede negociar libremente cuantos acuerdos comerciales estimen oportuno, los países de Mercosur no pueden hacerlo individualmente y Mercosur, como tal, sólo tiene firmados tres TLC, con Israel, Palestina y Egipto.

El principal objetivo de este trabajo es analizar el impacto del surgimiento de la Alianza del Pacífico sobre el proceso de integración regional. Junto con las repercusiones que su sola existencia ha provocado, hay que sumar las consecuencias de la desaparición de Hugo Chávez, que privó al ALBA y a los países afines, como Argentina, del fuerte liderazgo continental y del protagonismo que hasta entonces habían tenido. Sin lugar a dudas, este hecho se orientaría hacia el papel de Brasil como líder regional, un tema que también es objeto de atención en las siguientes páginas. Y todo esto en el contexto de la profunda discusión que está teniendo lugar para impulsar la reforma y modernización del sistema iberoamericano y de la SEGIB (Secretaría General Iberoamericana).

El desarrollo de la integración regional durante el siglo XXI

En los últimos 15 años el proceso de integración regional latinoamericano ha conocido innumerables transformaciones, consecuencia de los profundos cambios políticos que han tenido lugar en el continente desde finales del siglo XX. Con el cambio de siglo y la llegada de Hugo Chávez a la presidencia en Venezuela comenzaron a modificarse las premisas, algunos dirían los paradigmas, de la integración regional, vigentes desde el comienzo del mismo, una vez finalizada la II Guerra Mundial²².

21 México (2000), Chile (2002) y los países de América Central más Panamá (2012) firmaron Tratados de Asociación con la UE, que incluyen diálogo político, cooperación y libre comercio. Por su parte, Colombia y Perú (2012) firmaron Tratados Multipartes, centrados en los aspectos comerciales, con la Unión Europea.

22 Es interesante resaltar el hecho de que, tanto el proceso de integración regional europeo como el latinoamericano, comienzan prácticamente en fechas similares, con posterioridad a la II Guerra Mundial. Pese a las dificultades recientes, producto de la ampliación y de las consecuencias de la crisis económica internacional de 2008, el recorrido y los resultados de uno y otro son sensiblemente diferentes.

Este proceso fue reforzado tras la emergencia de una serie de gobiernos populistas y de izquierda en América Latina, el llamado giro a la izquierda, que le dieron un sesgo particular y novedoso al discurso integracionista oficial. A esto se sumaron las concesiones interesadas o políticamente correctas de los demás países, que apoyaron el abandono de las cuestiones económicas y comerciales de la agenda, por más que algunos profundizaran en sus relaciones bilaterales la firma de TLC con Estados Unidos, la UE o cualquier otro país del planeta²³. De este modo, el énfasis en el proceso, que hasta entonces descansaba en lo económico y comercial, pasó a girar en torno a lo político y a la descalificación paralela de cuanto sonara a libre comercio, empresas transnacionales y capitalismo en el marco de la integración regional, a la que se quiso dotar de un fuerte contenido nacionalista y antiimperialista.

Todos estos cambios comenzaron a materializarse a partir del frontal cuestionamiento al ALCA, impulsada por los Estados Unidos y al libre comercio. Los mayores ataques provinieron, tanto del régimen bolivariano como del cubano, enfrentados con el gobierno de Estados Unidos, marginándolo del proyecto hemisférico, pero también de otras instancias no gubernamentales como el Foro de Sao Paulo. Así tuvo lugar el nacimiento del ALBA, cuyo precedente fueron los Congresos Anfictiónicos Bolivarianos, iniciativa regional del ya extinto mandatario Chávez.

El ALBA nació, inicialmente, como Alternativa Bolivariana de las Américas, la alternativa popular y antiimperialista que se enfrentaba al ALCA, para más recientemente convertirse en la Alianza Bolivariana de los pueblos de nuestra América. Vale la pena insistir, en este punto, en las connotaciones, algunas de ellas militares, que supone el paso, aparentemente formal, de alternativa a alianza y en el papel hegemónico que buscaban en todo el continente los dos países articuladores del ALBA: Cuba y Venezuela (Altmann Borbón, 2011).

Tras el triunfo electoral de Evo Morales y su llegada al poder a comienzos de 2006, los presidentes de Venezuela, Cuba y Bolivia mostraron, mancomunadamente, su rechazo frontal al ALCA y avanzaron en la promoción de lo que llamaron el comercio de los pueblos. Así fue

²³ Véase al respecto la trayectoria de países como Chile, Colombia, México o Perú, que pese a conocer la alternancia entre administraciones de muy distinto signo político continuaron desarrollando una política activa de apertura comercial. En los últimos años la apuesta por los países asiáticos ha sido clara, pese a los sólidos vínculos mantenidos con Estados Unidos y la UE.

como el 29 de abril de 2006, Fidel Castro, Hugo Chávez y Evo Morales firmaron el TCP (Tratado de Comercio de los Pueblos). De este modo, se enfrentaba el indefinido comercio popular al libre comercio, señalándose que, mientras el primero buscaba el interés general y el progreso de los sectores sociales más postergados, el segundo sólo buscaba el beneficio de las grandes corporaciones, de las multinacionales y del imperialismo norteamericano en detrimento de los países de América Latina. Así, de la misma manera que el ALBA se contraponía al ALCA, el TCP lo hacía con los TLC (Tratados de Libre Comercio).

Durante la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata, en noviembre de 2005, se produjo el total descarrilamiento del ALCA, impulsado por el anfitrión Néstor Kirchner y Hugo Chávez y con la anuencia tácita de Brasil. Con posterioridad a estos hechos se produjo la profunda crisis de la CAN (Comunidad Andina), provocada por la brusca salida de Venezuela, en abril de 2006, que la dejó mortalmente herida. Desde entonces la CAN aparece dividida entre dos bloques, aparentemente contradictorios, con Colombia y Perú, por un lado, y Bolivia y Ecuador por el otro, si bien ninguno de los dos pares actúa de forma coordinada.

El principal argumento de Hugo Chávez para justificar su abrupta decisión de abandonar el bloque regional fue la negociación iniciada por Colombia y Perú para firmar sendos TLC con Estados Unidos. Estas iniciativas, según las palabras de Chávez, “mataron” a la CAN: “Desde hace años vengo diciendo que la Comunidad Andina de Naciones (sic) está herida de muerte y hoy puedo decir que está muerta”. Simultáneamente a su retirada, Chávez manifestaba su deseo de incorporarse a Mercosur, ya que por aquel entonces consideraba como afines políticos o ideológicos a tres de sus cuatro gobiernos (Argentina, Brasil y Uruguay), una propuesta que fue admitida prácticamente sin discusión ninguna por los entonces cuatro presidentes del bloque (Malamud, 2006). En aquellos momentos, el crecimiento del ALBA parecía imparable gracias a la incorporación constante de nuevos miembros, como demostró en agosto de ese mismo año el ingreso de Honduras al bloque.

A la crisis de la CAN hay que sumar la posterior crisis de Mercosur, donde no sólo se enfrentaban Brasil y Argentina; sino los países grandes, los dos anteriores, con los pequeños (Paraguay y Uruguay). Las dificultades se incrementaron tras la salida forzada de Fernando

Lugo de la presidencia paraguaya, ya que la completa incorporación de Venezuela se realizó de forma simultánea a la suspensión de la membrecía de Paraguay. En realidad la incorporación de uno fue posible por la suspensión del otro (Malamud, 2012).

El proceso se completó con la creación de Unasur, en mayo de 2008, y de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), en febrero de 2010²⁴, y fue entonces cuando alcanzó su plenitud el énfasis puesto en lo político, en detrimento de lo comercial y lo económico. Unasur se denominó inicialmente CSN o CASA (Comunidad Sudamericana de Naciones). El nombre se decidió cambiar en abril de 2007, a raíz de una iniciativa personal e inconsulta de Hugo Chávez en la Cumbre Energética de América del Sur, celebrada en Isla Margarita (Venezuela), y que fue aprobada por sus colegas allí presentes prácticamente sin discusión y sin estudios previos de ningún tipo (Malamud, 2007). La Cumbre de Isla Margarita marcó el punto máximo de los proyectos que buscaban convertir a la energía en el principal elemento articulador de la integración latinoamericana²⁵. Dadas las desavenencias entre los países el proyecto terminó fracasando, y con él se condenó definitivamente al olvido el proyecto faraónico de Hugo Chávez: el Gran Gasoducto del Sur, que debía articular al subcontinente suramericano.

El estado actual de la integración regional

Pese al surgimiento reciente de instituciones como la CELAC y Unasur, y a los innegables pasos concretos y positivos que las mismas han dado desde su creación, se puede afirmar que la integración regional, en su conjunto, está atravesando una profunda crisis, tanto de identidad como institucional y de gobernanza. En este sentido, destaca la falta de definición del sujeto de la integración, así como que pese a crearse nuevas instituciones no se aclara qué se va a hacer con las previamente existentes. De este modo, se observa un constante añadido de siglas y acrónimos a la ya voluminosa sopa de letras existente en el mundo de la integración regional (Malamud, 2009).

Si bien la integración regional giró hacia la concertación política, poco se ha avanzado en un terreno muy complicado marcado por la frag-

24 Ambas son las fechas formales de su creación, aunque el proceso que permitió su puesta en marcha arrancó, en los dos casos, en años anteriores.

25 Se señalaba que así como el carbón y el acero, a través de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y el Acero), habían sido uno de los pilares fundamentales de la integración europea, la energía podía ser el motor dinamizador en América Latina, especialmente, en una coyuntura de precios altos de los combustibles fósiles no renovables.

mentación que vive América Latina y que impacta, de un modo constante, en sus relaciones intrarregionales. Tampoco ha habido el más mínimo avance en una coordinación de la presencia latinoamericana en los foros internacionales, como se ve en el G20.

Si bien allí América Latina está sobre representada, al tener tres miembros de pleno derecho (Argentina, Brasil y México), la concertación entre ellos es mínima o nula, por no hablar de lo que ocurre con los gobiernos del resto del continente. Esto explica la queja del ex presidente dominicano Leonel Fernández sobre la falta de acuerdos regionales en torno a los debates del G20. En la reciente elección del presidente de la OMC (Organización Mundial del Comercio) compitieron, finalmente, el brasileño Roberto Azevedo, que resultó triunfador, con el mexicano Herminio Blanco Mendoza. Se trata de una prueba más de la falta de operatividad de algunos foros de “concertación política” latinoamericanos o suramericanos.

Tal como está planteada, la integración se produce de espaldas al mundo y a la globalización. Los foros existentes apenas sirven para discutir sobre política exterior, cuanto más de política hemisférica, de la relación con Estados Unidos. De este modo no hay respuestas regionales para los desafíos globales, ya que en numerosas ocasiones América Latina, como región, parece vivir de espaldas al mundo. En los distintos encuentros oficiales latinoamericanos apenas se habla, al menos de un modo formal, con agenda explícita y documentos preparados por técnicos o expertos, de la deriva nuclear de Irán, de la primavera árabe, de Sudán, Libia, Egipto o Siria, o de otros problemas internacionales, que suelen ser enfrentados de forma individual por cada país.

A esto se suma la existencia de grandes desequilibrios en América del Sur entre Brasil y el resto de la región. Así tenemos que la superficie brasileña (8 515 767 km²) es prácticamente igual que la del resto del territorio suramericano menos Brasil. Prácticamente ocurre lo mismo con la población (Brasil tenía en, 2011, 196,7 millones de habitantes), el PIB y el PIB per cápita (2,477 billones y casi 12 600 dólares para Brasil con valores de 2011) (Malamud, A., 2010). Es evidente que todo esto complica no sólo el liderazgo brasileño, en la medida en que éste quiera ser ejercido, lo que a veces no está del todo claro, sino también la propia institucionalidad y la gobernanza de Unasur y Mercosur.

A esto se agrega, en lo que a América Latina se refiere, la complicada relación entre Brasil y México, o, mejor dicho, entre sus ministerios de Relaciones Exteriores, los palacios de Itamaraty y Tlatelolco. La ausencia del ex presidente mexicano Felipe Calderón del encuentro Río+20, celebrado en 2012, es una buena prueba de esas diferencias. Si bien el nuevo presidente mexicano, Enrique Peña Nieto, se ha mostrado dispuesto a trabajar junto a su colega Dilma Rousseff para mejorar la relación bilateral, es mucho lo que queda por hacer, especialmente desde el punto de vista de crear canales para un diálogo más fluido entre los distintos niveles de ambas administraciones.

La plena incorporación de Cuba a buena parte de los organismos latinoamericanos multilaterales, como el Grupo de Río y CELAC, no aportó nada nuevo a la integración regional. Tampoco resolvió el problema de la relación de América Latina con Estados Unidos, ni el futuro del sistema panamericano, comenzando por la OEA (Organización de Estados Americanos) y la CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

Desde la perspectiva de algunos países del ALBA el principal objetivo de la CELAC era converger hacia la creación de un símil hemisférico de la OEA sin la presencia de Estados Unidos ni Canadá, una propuesta que no fue seguida por la mayoría de los estados miembros. Sin embargo, la creación de Unasur y CELAC, presentadas por algunos como complementarias pero en realidad contradictorias entre sí, no ha servido para resolver la cuestión medular de la integración regional latinoamericana, que gira en torno a la pregunta central de qué se quiere integrar: ¿América Latina o América del Sur? No se trata de una pregunta retórica o baladí, ya que mientras esta cuestión no se responda de una manera efectiva y clara, y asumiendo la totalidad de sus implicaciones políticas y económicas no se avanzará de forma decidida en la integración regional latinoamericana.

De este modo, si bien el discurso o el relato predominante defiende, de forma cerrada, la integración regional y la construcción de la Patria Grande, en tanto no se desactiven las principales trabas existentes, como el fuerte nacionalismo o la cerrada defensa de las soberanías nacionales, poco se avanzará en la dirección ambicionada. Para complicar las cosas se observa una América Latina profundamente fraccionada y mucho más dividida que en coyunturas anteriores.

En la actualidad las líneas de fractura no responden, únicamente, a clivajes ideológicos, lo que dificulta, igualmente, el proyecto iberoamericano. Las miradas frente a una convergencia, aunque sea en cuestiones culturales y de cooperación, de América Latina con España, Portugal y Andorra son muy variadas y expresan intereses muy contrapuestos y contradictorios. Este hecho incidirá, sin duda, en el proceso de reforma del sistema iberoamericano y de la SEGIB (Secretaría General Iberoamericana).

En América Latina y también fuera de ella, se justifica la multiplicidad de organizaciones integracionistas en base a una serie de argumentos, entre los cuales destacan la especial idiosincrasia latinoamericana, la creatividad de sus procesos políticos, la diversidad social y económica, etc. En este punto, una característica sumamente original del proceso de integración latinoamericano es la sobreabundancia de parlamentos regionales, teóricos representantes de la voluntad popular, pero en la práctica mecanismos inoperantes que no aportan prácticamente nada a los objetivos perseguidos.

Pese a los argumentos previamente reseñados cabe preguntarse si la cohabitación entre CELAC y Unasur tiene sentido; o no resulta más racional la existencia de una sola organización, especialmente aquella que cubre un mayor espacio geográfico. De hecho, la desaparición de Unasur y su incorporación plena en CELAC podría impulsar enormemente la integración regional. En realidad, la mera existencia del proyecto “sudamericano” atenta contra la meta de conseguir la plena integración de América Latina.

En la última década el proceso de integración regional se convirtió en una verdadera huída hacia adelante con la creación constante de nuevas instituciones, incluyendo los ya mencionados parlamentos regionales o subregionales²⁶. Esto es así en la medida que el surgimiento de nuevas instituciones no resuelve lo que se va a hacer con las pre existentes. Dos ejemplos para aclarar la cuestión: En primer lugar, dentro de Unasur conviven Mercosur y la CAN, instancias a las que pertenecen la mayor parte de los estados miembro de una y otra institución, pero nadie aclara qué pasará con ellas, si se fusionarán, desaparecerán y se integrarán en Unasur o qué rumbo futuro seguirán.

26 Entre los existentes se puede mencionar al Parlatino (Parlamento Latinoamericano), Parlamento Suramericano, Parlamento Andino, Parlamento del Mercosur y Parlacen (Parlamento Centroamericano).

Segundo, nada se ha discutido ni establecido acerca de cómo convivirán Mercosur y la CELAC y cómo coordinarán su funcionamiento, en el caso de que se estime válido alguna coordinación entre ellas. ¿Tiene sentido una agregación creciente de estructuras de integración como si se tratara de una matrioska rusa?

Son muchos en América Latina los que creen que Unasur avanzó en la convergencia política e ideológica de los gobiernos de la región. Esta idea viene respaldada por otra idea muy presente a comienzos del siglo XXI, cuando se hablaba del giro a la izquierda en la región. La idea sostenía que, a mayor homogeneidad política e ideológica, mayores avances en la integración, un razonamiento con mucho predicamento en Mercosur, en los tiempos de Lula da Silva y Néstor Kirchner, un supuesto que finalmente no dio los frutos esperados.

En realidad, lo que se muestra como la gran fortaleza del proceso, la notable afinidad política e ideológica entre los gobiernos, es una de sus mayores debilidades, ya que se omite tanto la posibilidad de que, dentro de un mismo esquema de integración deban coincidir países con gobiernos de izquierda con otros de derecha, como el valor de la alternancia en las sociedades democráticas. Pese a lo sostenido reiteradamente en América Latina la homogeneidad en el cariz político de los gobiernos no garantiza avances sostenidos en la integración. Por el contrario, de ese modo se posterga la discusión sobre los elementos centrales de cualquier proceso de integración regional, que giran en torno a la existencia de intereses nacionales encontrados, con las contradicciones que estos generan, para potenciar una retórica inmedatista con mayores posibilidades de confluir y acordar entre las partes, pero únicamente en torno a cuestiones marginales o superfluas.

La Unasur suele ponerse como ejemplo de la capacidad de los países sudamericanos de resolver sus propios problemas sin la asistencia de Estados Unidos o la UE. Este argumento refuerza la capacidad de la organización para resolver algunas crisis regionales. Este ejercicio fue recientemente repetido por Marco Aurelio García, asesor de Rousseff en cuestiones internacionales, quien durante un seminario sobre la política exterior brasileña entre 2002 y 2013 resaltó el papel de Unasur al desactivar la crisis regional en Bolivia en 2008 o la intervención en la asonada policial en Quito en 2010, catalogada por el gobierno de Rafael Correa como un “golpe de estado”.

También se insiste en la resolución del conflicto entre Ecuador y Colombia, con la posible implicación de Venezuela y Nicaragua, tras el bombardeo a un campamento de las FARC en suelo ecuatoriano en el que murió el número dos de la organización terrorista: Raúl Reyes. En su intervención, García también mencionó el papel de Unasur tras lo que llamó “golpe de estado” en Paraguay, un tema en el que el desempeño de los ministros de Relaciones Exteriores tanto de Unasur como de Mercosur fue más que discutible y que aportó poco por resolver el conflicto. El caso paraguayo, por las secuelas que dejó, algunas todavía sin resolver, muestra más las limitaciones de Unasur que su capacidad cotidiana de resolución dialogada de conflictos.

En lo que ha sido la trayectoria reciente de la integración vale la pena resaltar que los últimos avances no se han producido en torno a la elaboración de normas y construcción de instituciones sólidas y duraderas sino por el peso de las afinidades presidenciales. En realidad, el problema estriba en lo que pueda pasar cuando esas afinidades cambien o desaparezcan, como está ocurriendo, por ejemplo, en las importantes diferencias que enfrentan a Dilma Rousseff con Cristina Fernández en torno a las crecientes dificultades presentes en las relaciones argentino - brasileñas. En realidad, las afinidades ideológicas no sirven, a veces, para evitar conflictos bilaterales, como mostró la crisis por las papeleras entre Argentina y Uruguay, cuando la relación entre Néstor Kirchner y Tabaré Vázquez fue bastante tensa.

Las implicaciones del surgimiento de la Alianza para América Latina y la integración regional

El panorama hasta ahora descrito en lo referente al proceso de integración regional en América Latina ha comenzado a modificarse tras la aparición de la Alianza del Pacífico, integrada por Chile, Colombia, México y Perú (Malamud, 2012a). A diferencia de lo que ocurre con otros procesos de integración regional o subregional, la Alianza se enfrenta abiertamente con la globalización. De esa manera trasciende la región y se abre al mundo, en este caso, al Pacífico. Su nacimiento formal, en junio de 2012, introduce nuevas preguntas y realidades en el proceso de integración regional latinoamericano. Y esto ocurre a partir de la recuperación del libre comercio por los presidentes de los estados miembros, junto a los observadores Costa Rica y Panamá.

La presencia de la Alianza ha servido para restablecer la premisa de la importancia del comercio y la economía como factores centrales de

la integración regional. La Alianza también ha permitido revalorizar el papel de las empresas, especialmente las llamadas multilaterales, en la integración regional. Esto no implica desconocer el valor de la política, sin la cual ningún ensayo de integración tiene sentido. A esto se suma que la sola existencia de la Alianza responde por la vía de los hechos la pregunta anteriormente formulada de qué se quiere integrar, América Latina; o bien, en América del Sur. La presencia de México no deja lugar a dudas de la fuerte vocación latinoamericanista de sus estados miembros.

En este contexto surge la Alianza del Pacífico e introduce grandes novedades en el debate previo. Sin embargo, antes de plantear las cuestiones de fondo son necesarias algunas precisiones sobre su realidad. En abril de 2011, cuando los presidentes de la Alianza dieron el puntapié inicial al proyecto apostaron claramente por la libre circulación de personas, capitales, mercancías y servicios. Por eso, en la declaración de Lima, señalaron que la Alianza impulsaba el: “movimiento de personas, de negocios y facilitación para el tránsito migratorio, incluyendo la cooperación policial; comercio e integración, la facilitación de comercio y cooperación aduanera; servicios y capitales, la posibilidad de integrar las bolsas de valores y cooperación y mecanismos de solución de diferencias y crear grupos técnicos para cada una de estas áreas”. También se busca reforzar las infraestructuras, en una región sumamente deficitaria.

Unas pocas cifras ilustran el significado de la Alianza. Los cuatro países que la forman tienen una población de 207 millones de habitantes (casi el 35% de la población de América Latina y el Caribe), un PIB de 2,1 billones de dólares y un PIB per cápita cercano a los 13 000 dólares. Sus exportaciones representan el 55% del total de América Latina y el Caribe, superando en volumen al Mercosur. Prueba del aperturismo de estos países es que todos tienen TLC firmados con Estados Unidos y diferentes tratados con la UE. Chile, México y Perú integran el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC). Con su ingreso al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, en su sigla inglesa), México se suma a Chile y Perú que ya formaban parte del mismo. En líneas generales, se puede afirmar que Chile tiene firmados TLC y acuerdos de asociación económica con 51 países, Colombia 15 TLC que implican casi a una cincuentena de países, México 12 TLC con 44 países y Perú 17 TLC.

La Alianza no olvida la política, pero rescata la economía y el comercio como esenciales para la integración, como muestra su apuesta por los TLC y por vincularse a otras zonas con regímenes similares. Por eso, su nacimiento no fue bien recibido por los países latinoamericanos con políticas fuertemente proteccionistas y contrarios al libre comercio. Esta postura ha supuesto la oposición de los países del ALBA, más explícita en algunos casos que en otros, una actitud perceptible en los intentos previos de constituir un área regional volcada al Pacífico.

La Alianza tampoco cuenta con la aceptación de Brasil (Malamud, 2013c), comenzando por la sola existencia del proyecto y por la necesidad de definirse sobre el futuro de Mercosur, un futuro cada vez más complicado. Y comparte sus objetivos por diversos motivos, entre ellos: el hecho nada despreciable de no estar integrada en ella. No sólo eso, la misma existencia de la Alianza confronta a sus élites nacionales con algunos de sus máximos desafíos futuros y con una serie de problemas no resueltos, como su inserción en el mundo globalizado y su relación con Estados Unidos y la UE.

La Alianza también supone un gran desafío para el proyecto suramericano brasileño y puede influir en la naturaleza de su liderazgo (o no liderazgo) regional. Por eso, sería interesante saber qué hará el gobierno brasileño frente a esta nueva realidad. Si bien, Brasil debe mover ficha, está claro que no lo hará en tanto la Alianza no se consolide. Esto nos lleva a plantear, nuevamente, la cuestión, bastante complicada en sí misma, de si es posible un liderazgo compartido de las dos grandes potencias regionales (Brasil y México), comparable, salvando todas las distancias, a lo que supuso el eje franco-alemán para la integración europea.

En el mismo seminario sobre política exterior brasileña ya mencionado, Marco Aurelio García fue tajante al afirmar que el nuevo bloque “no tiene relevancia económica y no representa ninguna competencia para Mercosur” y que todo es producto de “un efecto publicitario muy fuerte”. Estas afirmaciones se contradicen con las cifras presentadas más arriba. En la misma línea se expresó Antonio Patriota en un encuentro con corresponsales extranjeros cuando dijo que la Alianza era “un esfuerzo que reúne países con características semejantes, pero es una alianza, no una zona de libre comercio, una unión aduanera o mucho menos un proyecto de integración profunda como el Mercosur”.

La Alianza del Pacífico también es vista por los gobiernos del ALBA como una cabeza de puente de la OTAN en América Latina. El ministro de la Presidencia de Bolivia, Juan Ramón Quintana, afirmó: “Es importante recordar que la estrategia de la Alianza del Pacífico no es, solamente una estrategia de tipo comercial, es una estrategia política y militar. Su constitución nuevamente pretende reinstalar el Consenso de Washington y el ALCA”. En una reunión entre Morales y Correa, éste afirmó que “Mientras yo sea presidente, Ecuador no entrará en ninguna de estas aventuras”, en clara alusión a la Alianza.

Por otra parte el surgimiento de la Alianza y la respuesta poco amigable de algunos países de la región se produce en el marco de un nuevo panorama comercial internacional, en el que se marcha hacia la conformación de macro tratados de libre comercio, como el TPP (Trans-Pacific Partnership) o el TAFTA (Trans Atlantic Free Trade Agreement). Puede gustar más o menos la naturaleza de estos acuerdos, pero de ir adelante las negociaciones del TPP y del TAFTA habrá que tener en cuenta que en ellos se sentarán estándares de producción y normas de comercialización de ámbito global. En este aspecto una de las grandes preguntas que se repite en círculos políticos y académicos es cómo afectará a América Latina la firma de estos acuerdos, en el supuesto caso de que efectivamente se materialicen.

En América Latina el principal perjudicado, de cerrarse las dos rondas negociadoras anteriormente mencionadas, sería Brasil, ya que su política de defensa de su amplio mercado interior y los compromisos asumidos en Mercosur, pueden comprometer su posición de relevante actor económico internacional a medio plazo. El hecho de que Uruguay (junto a Paraguay) se sumara como observador a la Alianza del Pacífico indica la preocupación de algunos gobiernos por el aislamiento creciente del Mercosur, empujada por las políticas comerciales de Argentina (a la que ahora hay que sumar a Venezuela) y agrega una cuota de presión adicional a las próximas decisiones del gobierno de Dilma Rousseff.

Frente a estos problemas y al surgimiento de la Alianza, el ALBA quiere crear, junto con Caricom y Mercosur, una zona económica común, que según Nicolás Maduro debe ser “de desarrollo compartido y complementario, solidario, respetando las asimetrías, más allá del simple comercio, un desarrollo compartido”. En esta línea no es casual

que el documento final de la última Cumbre del grupo se titulara “Declaración del ALBA desde el Pacífico”, una clara denuncia de los intentos del capitalismo de revitalizar con nuevos mecanismos el ALCA.

Al igual que en otros aspectos de la realidad de América Latina, nuevamente la diversidad entre las naciones que la integran se impone a la hora de responder a esa cuestión, que dependerá, fundamentalmente, de los diferentes grados de inserción en la globalización y la participación en las cadenas internacionales de valor. Es obvio que en los países de la Alianza del Pacífico, mucho más abiertos e internacionalizados, el impacto será sensiblemente menor que entre los integrantes de Mercosur, más aislacionistas o proteccionistas. Argentina y Venezuela podrían arrastrar a todo el Mercosur a desvincularse de las grandes corrientes comerciales mundiales, salvo que Brasil adopte una actitud consecuente de rechazo al resurgimiento de posturas autárquicas.

De alguna manera, los partidarios de estas posturas suelen coincidir con los mayores defensores del predominio de China, de su importancia creciente para América Latina y del golpe de péndulo del mundo hacia Asia en las próximas décadas. La emergencia de Oriente significaría el declive definitivo de Estados Unidos, lo que según esta interpretación sería sumamente beneficioso para América Latina, especialmente para aquellos gobiernos que hacen gala de un anti occidentalismo creciente. En realidad, lo que parece entreverse es que este proceso no será tan inmediato ni tan lineal como inicialmente parecía.

Por eso, en este punto cabe una reflexión acerca de si el Pacífico será el centro del mundo del futuro. ¿Será China la segunda o primera potencia mundial en los próximos 30 a 50 años, o quizá menos? Para que esto se produzca es necesario que su crecimiento se mantenga más o menos constante en todo el período, lo que implica que, tanto las variables macro y micro económicas que lo sostienen no sufran grandes alteraciones y que algo similar ocurra con el entorno político, marcado por la hegemonía del Partido Comunista Chino (PCCh). Sin embargo, en los últimos tiempos se ha observado que la evolución de los salarios privados y del marco regulatorio están comenzando a provocar algunas deslocalizaciones, de modo que una de cada cuatro empresas europeas presentes en China están pensando en irse, lo que no implica perder el mercado.

A la hora de tomar sus decisiones de vincularse comercial y económicamente a China, los dirigentes latinoamericanos deberían considerar dos circunstancias importantes. Por un lado, el riesgo de concentrar el comercio exterior en un único mercado, y, por el otro, el estilo chino de hacer negocios. En lo que respecta a la primera cuestión, el riesgo de no diversificar los mercados es obvio, como bien sabe México a partir de su especial relación con Estados Unidos. En cuanto al estilo chino de hacer negocios, tanto la experiencia africana como algunos casos ocurridos en América Latina permiten extraer algunas conclusiones, como muestra en Perú la trayectoria de la compañía minera Shougang Hierro Perú. El gran problema del comercio latinoamericano con China es la reprimarización de las exportaciones. De ahí la importancia de que la Alianza pueda negociar en bloque con sus interlocutores orientales, algo que Mercosur todavía no ha hecho.

América Latina después de Chávez

La muerte de Hugo Chávez ha tenido importantes repercusiones en América Latina y también en el proceso de integración regional, comenzando por el ALBA. Las principales interrogantes tienen que ver con la posibilidad de reemplazar su fuerte liderazgo regional y con el mantenimiento de las estructuras desarrolladas bajo su influjo, como el mencionado ALBA, pero también otras como Petrocaribe, el aún nonato Banco del Sur u otras similares

La imposibilidad de un liderazgo alternativo a Hugo Chávez se basa en cuatro cuestiones (Malamud, 2013 a): 1) Ninguno de los candidatos posibles tiene el carisma o la personalidad suficiente para ello, 2) Ninguno de sus países cuenta con los recursos necesarios, ni la posibilidad ni la voluntad de gastarlos discrecionalmente en el proyecto bolivariano, 3) La alianza entre Hugo Chávez y Fidel Castro, que legitimó el proyecto chavista a los ojos de buena parte de la izquierda continental, no podrá repetirse y 4) La actual coyuntura regional no es equiparable al momento de máxima expansión de la izquierda latinoamericana, aprovechado con éxito por Chávez. Debido a las dificultades internas de sus países, y al tiempo que deben dedicar a resolverlas, ni Raúl Castro ni Nicolás Maduro están en condiciones de ejercer el liderazgo regional. Por tanto, en estos momentos no existe nadie en América Latina con el carisma, los recursos, la agenda y la coyuntura favorable como para ocupar su lugar.

En primer lugar, ni los dirigentes del ALBA (Nicolás Maduro, Raúl Castro, Rafael Correa, Evo Morales o Daniel Ortega), ni presidentes afines (como Cristina Fernández) tienen el carisma ni la capacidad política de Chávez, ni son estadistas capaces de atraer reconocimiento internacional. Por una mezcla de distintas cuestiones, como su propio carácter, Chávez podía imponer sus puntos de vista a sus colegas regionales, comenzando por la imposición de la figura de Bolívar como un icono regional, incluyendo a países, como México y Brasil, que históricamente habían vivido al margen de su figura. La postura de Brasil se explica en función de su objetivo de mantener la disciplina regional y su búsqueda de dilatar algunas de las reivindicaciones venezolanas. Brasil se sumaba a los proyectos bolivarianos para, desde dentro, esterilizarlos de forma educada y no confrontacional. Entre los ejemplos más claros destacan el nonato Banco del Sur, un proyecto inicialmente diseñado por Rafael Correa pero respaldado por Chávez, y el Gran Gasoducto del Sur.

La segunda razón que respalda una respuesta negativa a la pregunta del liderazgo, se vincula a los ingentes recursos que el presidente de Venezuela invirtió en expandir en América Latina el proyecto bolivariano. El dinero venezolano reforzaba el carisma y el carácter de Chávez, y lo mismo ocurría en sentido inverso. Sin estas dotes y estos recursos, que interactuaban de forma clara, la expansión continental del proyecto bolivariano hubiera sido mucho más complicada. El petróleo venezolano y los dólares por él generado sirvieron para forjar alianzas, consolidar amistades y ganar voluntades en buena parte de América Latina y el Caribe, dando lugar a la llamada petro diplomacia. Para los países de América Central y el Caribe, los directos beneficiarios de Petrocaribe, la política de precios baratos y créditos con bajos tipos de interés y a largo plazo les era sumamente conveniente. Pero el apoyo no era gratis. Requería contrapartidas, bien en forma de silenciar las críticas o de apoyar las posiciones venezolanas en organismos multilaterales. En este sentido, el respaldo que recibía Venezuela en instancias como la OEA era considerable.

En tercer lugar, Chávez supo establecer una relación muy especial con Fidel Castro, que le permitió legitimarse a los ojos de buena parte de la izquierda continental. Chávez fue recibido en Cuba por primera vez por Fidel Castro en diciembre de 1994, cuando acababa de lanzarse a la lucha política en lugar de recurrir a los métodos golpistas hasta entonces empleados. Sin el respaldo cubano, Chávez hubiera tenido

que cargar con el estigma de militar golpista cuando aún estaba fresco en buena parte de América Latina el recuerdo de las dictaduras militares. Pero ni Maduro es Chávez ni Raúl Castro es su hermano Fidel.

La relación Castro-Chávez ha sido funcional para ambos líderes. A Castro le permitía romper el aislamiento dentro de América Latina en el que se había movido en las últimas décadas; a Chávez adoptar una imagen continental de dirigente de izquierdas, imagen que cultivó con celo en sus primeros años de exposición mediática. La relación se consolidó de tal modo que incluso hubo quienes comenzaron a hablar de una federación binacional, Cubazuela o Venecuba, un proyecto que, finalmente, fue abandonado por las fuertes resistencias nacionalistas existentes en los dos países implicados.

Y en cuarto y último lugar, el liderazgo continental de Chávez se forjó en un momento de expansión del ideal antiimperialista. Como ya se ha señalado, se estaba frente al “giro a la izquierda” en América Latina. Y si bien no todos eran entusiastas del proyecto bolivariano, las simpatías con él eran mayores que los de aquellos presidentes situados en una posición política o ideológica opuesta. En la actualidad, y esto dificulta la emergencia de un nuevo líder regional capaz de reemplazar a Chávez, estamos en una etapa diferente y, probablemente, al inicio de un nuevo ciclo político en América Latina, en el cual la figura del papa Francisco no será ajena.

Finalmente, está la cuestión de la imposibilidad de que Nicolás Maduro reemplace a Chávez como líder continental. Por su gran legitimidad interior, Chávez estaba en condiciones de pasar muchas semanas al año fuera de su país, impulsando su proyecto político, sin tener que afrontar serios desafíos en Venezuela. Eran otros tiempos. En el más que probable caso de triunfar, Maduro no tendrá las mismas facilidades que tuvo Chávez para proyectar su política exterior. Las dificultades económicas y los problemas políticos y sociales le requerirán gran atención, ya que no contará con el favor y el perdón de sus compatriotas a la hora de gobernar.

La orfandad del liderazgo se hace sentir y las luchas subterráneas por la sucesión del “comandante eterno” todavía no han terminado, como se ha visto en la XII Cumbre del ALBA, celebrada el 30 de julio de 2013 en Guayaquil; la primera sin Chávez (Malamud, 2013 d). Pese a la presencia de Rafael Correa, Evo Morales, Nicolás Maduro y Daniel

Ortega, se notó la ausencia de Raúl Castro, reemplazado por el vicepresidente José Ramón Machado Ventura. Ni Correa ni Maduro pudieron atraer a Castro, por más que esta Cumbre se considerara vital para el futuro del ALBA. Es decir, las Cumbres del ALBA ya no son lo que eran. Han perdido atractivo e interés informativo, y son cada vez más espaciadas. Por eso, es interesante analizar la frecuencia de las Cumbres ordinarias y extraordinarias. En 2007 hubo dos; cuatro en 2008; seis en 2009; dos en 2010; ninguna en 2011 y una en febrero de 2012.

De momento ya hay algunas señales que muestran la creciente debilidad del ALBA y sus aliados. Ecuador fue incapaz de imponer ni sus puntos de vista ni sus candidatos en lo relativo a la CIDH en el marco de la OEA. Tampoco pudieron convocar una Cumbre de Unasur ni tras los incidentes que debió afrontar Evo Morales en su vuelo de regreso a Bolivia desde Moscú ni cuando Colombia anunció su intención de firmar un protocolo de cooperación con la OTAN. Situaciones de este tipo hubieran sido impensables con Chávez vivo, a la vez que preanuncian importantes cambios no sólo en la política regional sino también en la marcha y la dinámica de la integración regional.

Conclusiones

El proceso de integración regional ha conocido importantes cambios en los últimos 15 años. La llegada de Hugo Chávez y la creación del ALBA permitieron potenciar el papel de la concertación política en detrimento del libre comercio y la economía. Esta transformación fue facilitada por el clima impuesto a partir del llamado giro a la izquierda, que terminó imponiéndose incluso a gobiernos que no ostentaban ese cariz político. El surgimiento de la Alianza del Pacífico, sumado a la desaparición de Hugo Chávez (y a la imposibilidad de transferir a otro presidente regional su liderazgo), han comenzado a cambiar el panorama. Sin renegar de la política, la Alianza ha vuelto a poner el acento en la centralidad del libre comercio y de la economía, incluyendo el papel protagónico de empresas y empresarios en la integración.

Todo esto ocurre en medio de una profunda crisis de todos los esquemas de integración regional, que hasta la fecha se han mostrado incapaces de responder a los desafíos del mundo globalizado y han llevado a América Latina a un creciente ensimismamiento. La consolidación de la Alianza del Pacífico puede romper esta dinámica, pero de mo-

mento hay que ser prudentes frente a su evolución futura, aunque moderadamente optimistas.

Por todo esto es que América Latina se encuentra ante una seria encrucijada frente a sus relaciones intrarregionales y a la forma de impulsar su propia integración. De modo que está condenada a renovarse, aceptando los cambios que se han producido en el mundo tras la caída del Muro de Berlín, o terminará enterrada en el cementerio de elefantes del mundo globalizado. Al mismo tiempo es necesaria una discusión profunda acerca del papel que los liderazgos deben o pueden jugar en el proceso, así de quién o quiénes deberían ejercerlo. Desde este punto de vista la convergencia de las posiciones de México y Brasil sería un aporte determinante.

BIBLIOGRAFÍA

- Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco (eds.) (2008), *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia?: experiencias recientes de la integración*, Quito, FLACSO - Sede Ecuador - Ministerio de Cultura del Ecuador - Fundación Carolina.
- Altmann Borbón, Josette (2011), “Nuevos escenarios de integración regional: el ALBA”, Altmann Borbón, Josette (eda.), *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de Integración Regional?*, Buenos Aires, Teseo - Flacso - Fundación Carolina.
- Barbosa, Rubens (2009), *Mercosul e a Integração Regional*, Sao Paulo, Fundação Memorial.
- Bouzas, Roberto (2008), “Crisis y Perspectivas de la Integración en América del Sur”, Lagos, Ricardo (ed.), *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa.
- Malamud, Andrés (2010), “¿Mejor solo que mal acompañado? Brasil, entre la turbulencia regional y la emergencia global”, Malamud, Carlos; Steinberg, Federico y Tejedor, Concha (eds.), *Anuario Iberoamericano 2010 Real Instituto Elcano - EFE*, Madrid, Ediciones Pirámide, pp. 71 – 86.
- Malamud, Carlos (2006), “La salida venezolana de la CAN y sus repercusiones sobre la integración regional”, dos partes, 2ª parte: “Su impacto en Mercosur”, ARI N° 54/2006 y 63/2006, Madrid, Real Instituto Elcano, disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano es/Zonas es/ARI+54-2006](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI+54-2006) y en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano es/programas/geoestrategia+de+la+energ_a/publicaciones/escenario+regional/ari+63-2006](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/geoestrategia+de+la+energ_a/publicaciones/escenario+regional/ari+63-2006), visitado en 28/VIII/2013.
- , Carlos (2007), “La cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones”, Documento de Trabajo, DT 18/2007 (17/V/2007), Madrid, Real Instituto Elcano, disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano es/programas/geoestrategia+de+la+energ_a/publicaciones/escenario+regional/dt+18-2007](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/programas/geoestrategia+de+la+energ_a/publicaciones/escenario+regional/dt+18-2007), visitado en 28/VIII/2013.

- _____, Carlos (2009), “La crisis de la integración se juega en casa”, *Nueva Sociedad*, Nº 219, pp. 97-112.
- _____, Carlos (2012, a), “La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina”, ARI 46/2012 (27/VI/2012), Madrid, Real Instituto Elcano, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari46-2012, visitado en 28/VIII/2013.
- _____, Carlos (2012b), “El futuro de Mercosur con Venezuela”, *Infolatam*, 31/VII/2012, disponible en <http://www.infolatam.com/2012/07/31/el-futuro-del-mercotur-con-venezuela/>, visitado en 28/VIII/2013.
- _____, Carlos (2013a), “El liderazgo en América Latina tras la muerte de Hugo Chávez”, *Comentario Elcano* 21/2013, 11/III/2013, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari8-2013-malamud-liderazgo-america-latina-tras-hugo-chavez, visitado en 29/VIII/2013.
- _____, Carlos (2013b), “La Cumbre de la Alianza del Pacífico”, *Comentario Elcano* 36/2013 (28/V/2013), Madrid, Real Instituto Elcano, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/comentarios_comments/comentario-malamud-cumbre-alianza-del-pacifico-2013, visitado en 28/VIII/2013.
- _____, Carlos (2013c), “Brasil y la Alianza del Pacífico”, *Infolatam*, 21/VII/2013, disponible en <http://www.infolatam.com/2013/07/21/brasil-y-la-alianza-del-pacifico/>, visitado en 29/VIII/2013.
- _____, Carlos (2013d), “Las cumbres del ALBA y la nostalgia del esplendor perdido”, *Infolatam*, 4/VIII/2013, disponible en <http://www.infolatam.com/2013/08/05/las-cumbres-del-alba-y-la-nostalgia-del-esplendor-perdido-2/>, visitado en 29/VIII/2013.
- Peña, Félix (2009), “La integración del espacio sudamericano: ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse?”, *Nueva Sociedad*. Nº219.

PANORAMA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UN ANÁLISIS A LARGO PLAZO

Gerardo Noto²⁷

Después de las tres exposiciones que me precedieron creo más productivo dejar de lado mis notas y tratar de reflexionar a la luz de las consideraciones ya expuestas. Al respecto, asistí este domingo a un concierto sinfónico –como ustedes saben, en los conciertos hay tres movimientos que estructuran un “diálogo” o interacción entre el solista y la orquesta-. Si bien aquí somos cuatro expositores – en la sinfonía encontramos cuatro movimientos-, aquí voy a tratar de jugar el rol de contrapunto.

La verdad es que yo podría suscribir, en general, casi todas las cuestiones que se dijeron previamente. Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, percibo en los expositores una clara visión crítica, no precisamente esperanzadora, sobre los procesos de integración en América Latina. Sin duda que existen elementos con base en los cuales se puede solventar esa visión, pero desde mi punto de vista veo la situación desde una perspectiva más positiva – o al menos con claroscuros-. No por ocultar los problemas, muchos de los cuales aquí se mencionaron, sino porque creo que una visión de más largo plazo arroja algunos elementos más alentadores. Por otro lado, en el análisis de las diferentes experiencias del proceso de integración en la región aquí realizado, veo que se están considerando como si fuesen procesos similares, a pesar de objetivos y características distintas. Además, se evalúan esos procesos a partir de un modelo exigente –a la luz de la experiencia europea-. Por otra parte, creo que deben diferenciarse los logros y falencias de tipo económico de aquellos observados en la dimensión política de la integración –por ejemplo, en el caso del MERCOSUR-.

Finalmente, se puntualizaron correctamente demandas de mayor coordinación de políticas entre los países miembros, -que comparto-, pero también se debe explorar cómo avanzar en complementariedades e intercambios crecientes y más diversificados, para satisfacer las necesidades de mayor interacción e integración intra-regional, al mismo tiempo de construir plataformas más sólidas para potenciar las relaciones con los socios externos.

27 Coordinador del Área de Gobernabilidad Democrática de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD (RBLAC).

Desde la perspectiva de las vinculaciones externas de la región, de cara a la próxima Cumbre Iberoamericana, Panamá bien nos ilustra sobre las diversas opciones de inserción internacional de América Latina. Panamá, por su posición en el istmo centroamericano y la comunicación que el Canal Interoceánico permite, es un nodo estratégico del transporte y comercio mundial. Es también una bisagra entre el norte y el sur de América. Y creo que nos brinda una muy buena posición para analizar estos temas, en el sentido de que, por cierto, podemos ver hacia adentro de la región, pero también a su vinculación con otras regiones y actores en Europa, Estados Unidos y el norte de América, y Asia-Pacífico, en particular China. Son estos tres ejes estratégicos sobre los cuales debemos entender con mayor claridad cómo juegan e interactúan, tanto en sus aspectos competitivos como complementarios para América Latina. No se trata de verlos como opciones para establecer una alianza exclusiva o excluyente con solo uno de ellos, sino como la realidad nos viene demostrando, la región se está vinculando, paulatinamente, de manera más heterogénea con los tres ejes.

Hoy podemos decir, con convicción, que América Latina es una región diferente, transformada, que tiene mayores oportunidades. En los últimos años, en el marco de sus democracias —que aun presentan desafíos— se ha caracterizado por un importante crecimiento económico, incluso a pesar de la crisis financiera internacional. Hoy América Latina y Caribe es claramente una región de ingresos medios, -con la única excepción de Haití-, que ha crecido de una manera significativa. Desde el 2002, producto de ese crecimiento económico y de un conjunto de políticas públicas innovadoras que han tenido un impacto relevante, la región ha sacado de la pobreza, según datos recientes del Banco Mundial, a 70 millones de personas. Evidentemente, muchas de ellas, presentan situaciones de vulnerabilidad, y una nueva crisis podría volver a arrojarlas debajo de la línea de pobreza. Pero el crecimiento sin precedentes de las clases medias es un dato transformador profundo que está acompañado de un proceso de empoderamiento y de manifestaciones ciudadanas, que creo importante destacar.

Atestiguamos el periodo más largo de institucionalidad democrática en la región y, como se ha hecho evidente en estos últimos días, los ciudadanos ejercen un protagonismo creciente y reclaman sus derechos y la implementación de políticas públicas que den respuestas a sus demandas. Si bien, esto podría ser visto como una nota negativa en el

sentido de que todavía le falta mucho a la institucionalidad de la región para alcanzar determinados parámetros, por otro lado, también se puede ver que ese empoderamiento ciudadano es producto mismo de los avances del proceso democrático. Luego de más de 30 años de democracia en América Latina, los ciudadanos – en gran porcentaje jóvenes y miembros de la clase media- desempeñan un rol más activo, promotor de procesos de cambio, que reclaman insistentemente a sus Gobiernos. No buscan poner en jaque al sistema democrático, sino que al promover la expansión efectiva de sus derechos, lo fortalecen. Evidentemente, es necesario que las instituciones públicas y los políticos atiendan la demanda de mayor participación y mayor eficiencia en las políticas públicas. De alguna forma, se podría hablar de una crisis de crecimiento, una crisis de calidad institucional, pero no necesariamente debe leerse negativamente, si como resultado de ese proceso, avanza la democracia y se fortalecen las instituciones.

Ahora bien, en relación a la inserción internacional de América Latina y el Caribe, yo creo que los países latinoamericanos, producto de esta situación, tiene otras opciones de desarrollo, - tanto en el plano institucional y político, como en materia económica.

El crecimiento que la región ha tenido – incluso en el marco de la crisis internacional-, demuestra que América Latina es más “*resiliente*”, pues demostró capacidad y una respuesta positiva. Diferenciándose del impacto observado en todas las crisis previas, no se ha retrocedido de los avances que se habían alcanzado previamente, y se ha logrado reducir la desigualdad, aunque hay que reconocer que la región sigue siendo todavía una de las más desiguales del planeta.

También podemos reconocer que si bien, América Latina no se ha convertido en un actor central, creo que ha mejorado relativamente su posición en el sistema internacional. Así podemos mencionar que, por ejemplo Brasil, se proyecta como la séptima economía del mundo; o que en pocos años México será la décimo quinta economía del planeta, superando en algunas dimensiones a la propia economía española. Entonces, corresponde hablar de actores con otra potencialidad, con otras características diferentes de algunos años atrás. Sin embargo, la región todavía tiene muchos retos, sobre todo la debilidad de sus instituciones, la inseguridad ciudadana, la necesidad de una mayor inclusión –política, económica y social-, pese a la reducción de la pobreza y la desigualdad. No podemos olvidar que 10 de los 15 países más desiguales del mundo siguen estando en América Latina y el Ca-

ribe. Y seguimos enfrentando el desafío de grandes desigualdades, no solo de ingresos, sino también de género, etarias (jóvenes), como en relación a los pueblos indígenas y las poblaciones afro descendientes, que siguen presentando amplios sectores de nuestras sociedades con déficits en muchos aspectos de sus derechos.

Volviendo sobre las experiencias de integración en la región, yo no voy a analizar cada una de esas instancias, pero sí quería plantear que existen también nuevas dimensiones del regionalismo. Se detectan algunas tendencias novedosas por las que algunos temas o problemas comunes están comenzando a ser debatidos en ámbitos regionales. Citemos, como ejemplo, el replanteo sobre la guerra contra las drogas. Se ha desarrollado un debate regional impulsado al máximo nivel en la Cumbre de las Américas y por la OEA, sobre la posibilidad de nuevos enfoques y políticas públicas para el tratamiento del tema de la drogadicción y el narcotráfico. Además, como ustedes saben, uno de los problemas más persistentes y comunes a la región es el tema de la (in)seguridad ciudadana, con países que enfrentan una crisis epidémica de violencia asesina -medida por tasas de homicidios por cien mil habitantes-, con niveles muy elevados en México y Centroamérica, pero también en países de Sudamérica; como también un conjunto de delitos a la propiedad – el alza del número de robos que es mucho más problemático en los países del sur-, o temas comunes como la violencia contra la mujer y la victimización de la juventud.

El PNUD publicará un Informe Regional de Desarrollo Humano sobre esta problemática en noviembre próximo (2013), que ha sido una iniciativa apoyada, como muchas otras, por la cooperación española. Existe un creciente espacio y demanda de cooperación en la región para enfrentar los desafíos de la inseguridad; cabe mencionar algunos ejemplos en temas de intercambio de información e inteligencia, asistencia técnica, capacitación, entre otros. Al pensar o repensar los espacios regionales, no nos limitemos a la integración económica, que por cierto amerita se analice críticamente y proponer formas de potenciarla, sino también a otros ámbitos de la cooperación regional.

Al respecto, cabe también subrayar la transformación del espacio iberoamericano ante la crisis en Europa y su fuerte impacto en los países mediterráneos, en particular, España y Portugal. Por un lado, han pasado ya cinco años y todavía no se ven claras señales de superación de la crisis. Hay indicadores como las tasas de desempleo y la falta de crecimiento, corroborado por diversos análisis, que indican que

harán falta todavía mayores plazos para superar esta crisis. No voy a ahondar en ese tema, pero sí referirme a que ese proceso de estancamiento y la mejora relativa de los países de la región, ha generado un cierto “rebalanceo” de la ecuación del espacio iberoamericano. Esto supone, por cierto, replantearse la dinámica organizacional no sólo en cuanto a la frecuencia, contenido y metodología de las Cumbres, sino también, los diversos intereses y perspectivas de los actores ibéricos - España y Portugal-, en función de la situación que enfrentan y de los actores de la región latinoamericana, por sus distintas realidades.

La cooperación iberoamericana sigue sustentándose en fuertes vínculos culturales, sociales, políticos y económicos. Pero estas transformaciones estructurales demandan revalorizar este espacio a partir de esos intereses diversos que permita avanzar en una cooperación más efectiva en ese espacio. Yo creo que existen importantes posibilidades – muchas cuestiones se han mencionado aquí- y, por lo tanto, creo que es importante que en el marco de la próxima Cumbre Iberoamericana, se impulse este proceso de redefinición y de revalorización de este espacio inter-regional, con renovada fuerza por los diferentes actores, como siempre alentado por la SEGIB.

Para concluir, creo que esta perspectiva de diversos ejes de relacionamiento de la región con el sistema internacional, nos sirve para subrayar un desplazamiento de su foco. Para ello, vale recordar con una perspectiva de proyección futura los 500 años del descubrimiento del “Mar del Sur” u Océano Pacífico en 2013. Es decir, el crecimiento de la importancia relativa de los actores emergentes del Sur, como ha ilustrado el último *Informe de Desarrollo Humano del PNUD*, “*El Ascenso del Sur*”. En ese proceso de crecimiento y dinámica económica hacia el Pacífico y el Sur, deberemos develar en los próximos años de qué manera van a interactuar en el futuro estos tres macro-actores: Europa, América del Norte y el Pacífico y cómo, se re posicionará la región de América Latina y el Caribe. Así, espacios como CELAC que alcanzan al total de la región, incluyendo al Caribe y Cuba, tienen un importante rol a jugar, en particular para contribuir a generar una visión estratégica latinoamericana, que en coincidencia con los otros ponentes, sigue lamentablemente ausente.

**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*²⁸

1. Introducción

Analizar la relación entre la Unión Europea y América Latina, en estos tiempos de crisis, no es tarea fácil, fundamentalmente porque requiere de muchos matices, demasiadas aclaraciones previas, y también que se evite el uso de las grandilocuentes categorías -útiles para buena parte de los paradigmas teóricos dominantes, pero políticamente inadecuadas-. Muchas veces, se habla de América Latina como un todo, y lo mismo para el caso de la Unión Europea. Como escribe Kapuściński, en su libro *Ébano*, en relación a la categoría geográfica África, “África no existe, es sólo un constructo geográfico”.

La anterior expresión ha de ser aplicable a esta gran región, América Latina, que sí puede ser usada como concepto sencillo para referirse a una zona geográfica, con una historia similar, pero que no puede ser utilizada como una categoría económica-política común, como si fuera un todo. Son demasiadas sus diferencias, sus divergencias, que en la actualidad hacen que no sea idóneo pensar en América Latina como un “único país”, como un todo, porque sus partes, sus alianzas, sus propuestas económicas son muy divergentes.

En cuanto a la Unión Europea sucede algo semejante. De hecho, en la actualidad, la transición geo-económica que se vive a nivel mundial obliga a repensar el uso de paradigmas analíticos muy útiles en décadas pasadas. La visión de centro-periferia (Wallerstein, 1974) tan empleada para estudiar la economía mundial, a partir del sistema economía-mundo, aún puede ser de gran utilidad, pero el nuevo mundo multipolar exige de otros enfoques para precisar qué sucede en cada nuevo polo, dentro de los llamados países emergentes (BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), y también, dentro de la nueva América Latina. Los patrones de intercambios económicos-políticos-culturales son de otra índole en el siglo XXI; es importante considerar la historia del largo siglo XX (Arrighi, 1999), pero incorporando los cambios profundos de esta última década.

28 Coordinador para América Latina del Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS).

Otro aspecto central, de máxima importancia en la actualidad, es la denominada crisis, que condiciona, a modo de contexto activo, las relaciones económicas y políticas que deseen ser estudiadas. Sobre la crisis, no hay una única visión, no existe un exclusivo enfoque para analizar. Por ello, resulta preciso dejar claro, y ser lo suficientemente explícito y riguroso, desde qué premisa se aborda la misma, y a partir de ello, se puede ser más preciso en el actual análisis de las relaciones de América Latina y la Unión Europea. La crisis no puede ser concebida como una situación coyuntural, ni mucho menos, desde un análisis reduccionista, circunscrito al plano financiero; sino que esta crisis ha de ser enfocada desde un plano más estructural, holístico, sistémico. Lo financiero no es más que un detonante en un momento determinado del tiempo; lo que realmente sucede es que existen fallas orgánicas del sistema en los países centrales -fundamentalmente-, y que esto acelera el proceso de reconfiguración económica mundial, afectando así al tradicional papel de la periferia, y reorganizando nuevos polos y bloques económicos. Así que el uso del término crisis, como escenario presente, es enfocado desde ese otro paradigma, sistémico, y no tanto desde una crisis estrictamente como resultado de los problemas derivados del estallido de la burbuja de las *subprime*, allá por el 2007-2008, en Estados Unidos.

Es bajo estas premisas que sí se puede estudiar con precisión qué ocurre en el actual relacionamiento entre estos dos grandes bloques, diversos entre sí, pero también diferentes a nivel interno, en plena crisis sistémica del capitalismo, y en una transición geo-económica muy acelerada en los últimos años a nivel mundial.

Este artículo tiene como principal objetivo, justamente, identificar las principales características de esta interacción entre América Latina y la Unión Europa, precisando el contexto que las condiciona, tanto a nivel interno (intra bloque) como a nivel externo, para poder presentar, en última instancia, cuáles serían los escenarios posibles desde una visión prospectiva. Para ello se ha organizado la argumentación de la siguiente forma: En primer lugar, un apartado que interpreta la crisis de fondo, la cual condiciona la relación entre las dos áreas geográficas estudiadas; mientras que el apartado tercero se centra en caracterizar cómo América Latina se relaciona con la actual transición geo-económica que se vive a nivel mundial; seguidamente, se presentan las características fundamentales de cada uno de los blo-

ques en relación al otro. En el quinto apartado, analizan las dificultades/fricciones existentes en la interacción asimétrica y desigual entre América Latina y la Unión Europea para, finalmente, esbozar algunas reflexiones a manera de conclusión.

2. La crisis económica mundial es sistémica y no coyuntural

No es ningún secreto afirmar que se está ante una profunda crisis. La mayoría de los análisis se empeñan en representarla como un fenómeno económico-atmosférico, “neutro”. Pero la crisis es otra cosa, es una falla orgánica del sistema capitalista, de su estructura productiva-distributiva. La crisis debe ser entendida, también, como ofensiva política. Debe ser entendida como operación de desposesión de las capas subalternas y de redistribución regresiva de la renta. Esta primera vía se efectúa gracias a:

- A. Políticas económicas a favor de una matriz productiva sin trabajo digno para las mayorías,
- B. Políticas de entronización de las finanzas que desmaterializa la economía, y que sólo en contada dosis, requiere a las mayorías como objeto de crédito de consumo (o hipotecario),
- C. Políticas de transferencia masiva de dinero público a (unas pocas) manos privadas.

Pero, en un segundo lugar, que a menudo pasa desapercibido, la crisis también debe ser entendida como reestructuración política de los Estados centrales de la economía-mundo, como ruptura de los pactos ya erosionados de posguerra y como realización del viejo sueño, por parte de las élites de un mando unilateral del capital supranacional, que va cancelando o arrinconando las instituciones o mediaciones que hacían de contrapeso “popular” en los Estados capitalistas. En ese sentido, por ejemplo, se vive en los Estados europeos, en particular en los del sur, en la periferia europea, un proceso acelerado de “oligarquización” de sus sistemas políticos. Esto es, de primacía de los poderes no elegidos democráticamente, en un estrechamiento de las posibilidades de decisión democrática.

Este estrechamiento se manifiesta de dos formas: la primera, con la reducción de la soberanía popular a un principio legitimador del recambio periódico de élites, internas todas a un mismo bloque de poder marcado por la primacía del poder financiero. Este poder financiero,

que no es más que otra cara del mismo poderío capitalista. Así, el ámbito de las decisiones e instituciones en las que la ciudadanía puede influir por procedimientos o canales establecidos se reduce conforme los actores o espacios cruciales para la convivencia y el proceso político quedan fuera del ámbito “público”, evidenciando una dinámica de colusión, hibridación y convergencia de intereses de casta entre los responsables de estos poderes (mediático, judicial, financiero) supone un contrapoder oligárquico con capacidad de veto y chantaje a los poderes electos. Esto es, una suerte de “corralito” a la democracia. El correlato de esta realidad es una percepción generalizada que deriva en comportamientos políticos cínicos: la confianza, pese a su amplio desprestigio, en los partidos-cartel tradicionales como los únicos “realmente capaces de gobernar” en un campo de fuerzas como el descrito, por su homologación delante de los grandes poderes económicos privados.

La segunda forma de manifestación del estrechamiento democrático es el operado por el discurso post-político, que Mouffe (2009) define como la ilusión de una política sin antagonismo, sin opciones enfrentadas y, finalmente, sin las pasiones de masas, entregada ya a una mera actividad de administración “técnica” en manos de expertos. Unailusión liberal que descansa en un presupuesto falso: el conflicto debilita la democracia, cuando en realidad la posibilidad misma de decisión democrática necesita de la máxima apertura del rango de cuestiones discutibles y de la existencia de posiciones, sustancialmente diferenciadas, entre las que optar. Al presentar como “técnicas” razones necesariamente políticas, como la decisión sobre dónde y a quién recortar, las prioridades de gasto en uno u otro sector o los valores ideales que rigen la convivencia colectiva, la post-política pone las ideas dominantes a buen recaudo de la discusión política y, por tanto, del alcance popular. La idealización del consenso, así, oculta en realidad las premisas, profundamente ideológicas, que lo informa y abre la puerta a que la oposición se manifieste por fuera de los sistemas políticos en esta deriva.

No obstante, esta dinámica post-política se presenta, fundamentalmente, presidida de un chantaje que la constituye: el de la emergencia económica. Esto ya había sucedido a principios de la década de los ochenta, cuando el neoliberalismo se constituyó en la salida hegemónica a esa emergencia económica. Aquello que las explicaciones do-

minantes designaban como crisis no era más que los nefastos efectos sobre las grandes mayorías de la respuesta de los poderes económicos ante una notable caída de su tasa de beneficio. La crisis no es causa de nada, solo consecuencia de medidas tomadas por aquella estructura que monopoliza las decisiones.

En su momento, el relato neoliberal fue construyéndose a partir de grandilocuentes dogmas que sustituían las intenciones de los poderes económicos; entre ellos: la *modernización del Estado*, en vez de hablar de reducción del Estado al servicio de prebendas corporativas; *flexibilidad laboral*, en vez de plantear un exterminio de los derechos del trabajo; *racionalidad*, para lograr que el consumo fuese el único camino para ser feliz; la *seguridad jurídica*, con el objetivo de dilapidar cualquier soberanía que perjudicase los intereses de la inversión extranjera; *humano y sostenible*, para adjetivar el fracaso de un desarrollo que nunca se concilió con la dimensión social ni ambiental; *liberalización financiera*, en aras de facilitar la “financiarización” de la economía con capitales golondrinas en busca de altas rentabilidades sin compromiso con la economía real; la *liberalización del comercio*, para permitir que las grandes transnacionales puedan exportar productos subvencionados; *valor añadido*, para transnacionalizar las cadenas productivas de valor; la palabra *mercado* para velar por el anonimato y, la “marcianización” de los dueños del mundo. Así también, por último, el alegato a la *independencia*, pero independencia respecto a las grandes mayorías, siempre dependientes del poder económico.

El discurso dominante de la crisis, en la actualidad, es también considerado como fenómeno no político, casi meteorológico, en el que no cabe encontrar causas, víctimas ni culpables o intereses contrapuestos; sino encontrar el camino de salida conducente a la socialización de las responsabilizadas y a la invisibilización de la contingencia de las medidas adoptadas frente a esta. De esta forma, la amenaza permanente y total, incomprensible, de la crisis, justifica una cultura de la emergencia que descalifica de antemano cualquier crítica o disenso. La situación de “excepcionalidad económica” justifica, entonces, prácticamente cualquier medida adoptada. Pero reordena también los equilibrios de poder dentro de los Estados, notablemente con la subordinación – voluntaria en la mayor parte de los casos- de la socialdemocracia a los consensos neoliberales, y con la destrucción de los

espacios de mediación con el poder organizado de los asalariados. Haciendo esto, instaura una nueva “normalidad excepcional” que rompe con algunos principios ya firmemente asentados sobre la extensión de los derechos y la responsabilidad social del Estado.

Las élites dominantes, así, no sólo evitan cualquier rendición de cuentas por la situación actual, al tiempo que aumentan sus beneficios, sino que refuerzan su poder de clase y modifican así a la ofensiva el pacto social. La creencia y difusión, casi mágica en la necesidad de calmar a la hidra intransigente de “los mercados”, misma que encubre el proyecto político económico en despliegue por parte de las oligarquías europeas —y sus *lumpen oligarquías* subalternas en la periferia europea, denominada como PIGS (Portugal, Italia, Grecia y España) por los medios financieros dominantes.

Sin embargo, la gravedad de la crisis y las dificultades de los sectores dirigentes para ofrecer compensaciones o mediaciones a las mayorías sociales golpeadas por las medidas de ajuste, así como la propia evidencia de su sumisión a poderes económicos privados no elegidos por nadie, han tenido un notable efecto en la erosión de la legitimidad de las élites, y de la desafección hacia los sistemas políticos democrático-liberales. En la medida en que los sistemas políticos sufren modificaciones “neocaciquiles”, que las posibilidades de decisión democrática y que disminuye la propia capacidad de los sectores gobernantes para integrar las demandas ciudadanas y solucionarlas en forma individualizada, aumenta la brecha entre representantes y representados. Aumenta, al mismo tiempo, la percepción de que la élite gobierna, fundamentalmente, para sí misma y, por tanto, ésta tiene mayores dificultades para generar un amplio consenso entre los gobernados, integrando, en forma, subordinada algunos sectores y dispersando/neutralizando otros.

3. América Latina en la actual transición geo económica a nivel mundial

Las transformaciones geo económicas en curso, sin precedentes en el pasado, apuntan hacia una transición sistémica en busca de una reordenación de los equilibrios de fuerza, con nuevas configuraciones institucionales, económicas, militares, cultural-ideológicas y comerciales. En el momento actual, inicios de la segunda década del siglo XXI, la primacía estadounidense está en parsimonioso declive y con

ella el orden interestatal y la economía-mundo que se derivaron de la misma (Harvey, 2012). En este contexto, se abre un escenario incierto, marcado por la emergencia de nuevas potencias y bloques regionales, que si bien no asumen el rol de liderazgo global, sí producen un tambaleante equilibrio multipolar.

La crisis capitalista que sacude a los países centrales de la economía-mundo, convertida en crisis orgánica, por ejemplo, en muchos estados del sur de la Unión Europea, abre espacio para cambios políticos inéditos, y reconfiguraciones de bloques hoy difícilmente predecibles. El rol que jueguen China y, de forma relativamente subsidiaria, las economías del sudeste asiático, puede ser decisivo en el nuevo ajedrez global. Los países llamados emergentes, representados por los BRICS, siguen jugando un papel protagónico en este reordenamiento mundial.

Todo se mueve a gran velocidad; y mucho de los recientes análisis económicos ya quedan caducos. La celeridad en esta metamorfosis geo-económica exige actualizar la mirada global, y más para el caso de América Latina como nueva región proactiva en este proceso de reconfiguración. De hecho, América Latina, en estos años, encara este cambio de época económica, global y regional, con deseos de una propuesta convergente de integración regional en plena disputa, pero a la vez, con iniciativas opuestas, que oscilan desde cambios estructurales contra hegemónicos, pasando por propuesta pos neoliberales moderadas, hasta otras formuladas ya conocidas, conservadoras del orden establecido, contra progresistas.

En los últimos años, la región ha sufrido innumerables cambios en cuanto a nuevos gobiernos, nuevas políticas económicas, y fundamentalmente, nuevos espacios de articulación de las relaciones económicas entre países. La última década, una década ganada para buena parte de América Latina en términos de desarrollo económico y social y expansión democrática, se ha caracterizado por un desplazamiento vigoroso de las relaciones comerciales/productivas/financieras/económicas. En poco tiempo, los acuerdos comerciales han ido variando de condiciones, de países, de bloques. El interés creciente por estructuras productivas más sólidas ha conllevado a repensar las diferentes formas de interactuar económicamente con el mundo, y muy particularmente, desde el propio seno de la misma región. La elevada inflación

integracional es justamente resultado de eso, de la indefinición propia de múltiples objetivos, de muchas corrientes, de intentos de conciliar los diversos modelos de desarrollo y de acumulación existentes a día de hoy dentro de la región. Además, de fondo, la tensión entre políticas soberanas económicas de corte nacional-popular y la arquitectura supranacional (regional) es siempre un hecho que ha de estar presente en cualquier análisis prospectivo.

América Latina ya no es, por supuesto, la de las décadas pérdidas, en la que las políticas neoliberales eran implementadas a través de Programas de (des)Ajuste Estructural y Planes de (des)Estabilización. Hacia mediados de la década de los años setenta, la economía-mundo hace un giro importante en relación al modelo de acumulación capitalista, abandonando el rol protagónico que había tenido el Estado y transitando a un modelo donde el mercado jugaría un papel central (Serrano y Mutuberría, 2011). Esta nueva etapa neoliberal logra que el Estado se reduzca pero nunca sin desaparecer; es de hecho el nuevo Estado –corporativo y privatizador- quien facilita la entrada de América latina a las lógicas de la OMC (Organización Mundial del Comercio), de los Tratados Bilaterales de Inversión, y de sometimiento al CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones). La expansión de los mercados financieros -motorizados por la rápida circulación de dólares- y la crisis del petróleo contribuyeron en gran medida al cambio del patrón de acumulación.

La producción comienza a ponerse al servicio del capital financiero. La tendencia observada desde la década de los setenta indica una mayor movilidad geográfica del capital, producto de los cambios en la organización de los procesos de producción e intercambio (Arrighi, 1999).

El sistema mundo imponía nuevas condiciones a la periferia. Esta vez, era el turno de la apertura obedeciendo a las necesidades del gran capital financiero internacional. Durante estas décadas, las políticas económicas neoliberales fueron encaminadas a destruir al Estado como productor, como controlador de los sectores estratégicos, y a dejarlo (sí) como un regulador a favor de una asignación con mera lógica capitalista.

Durante esos años, se implementaron todas las políticas necesarias para que se produjera una transferencia de valor de unos a otros, de

una mayoría popular (empobreciéndose) a una minoría (enriqueciéndose). La soberanía era así extirpada a favor de otros intereses ajenos, a favor de inserción subordinada y desigual en el mundo. El modelo productivo, en esos años, había sido elegido para responder a las exigencias mundiales. El patrón primario exportador era fortalecido en los países de la periferia, y como tal, en América Latina; la desindustrialización fue un hecho. La demanda interna era satisfecha en gran medida por una significativa política de importaciones que generó una fuerte dependencia de la satisfacción de necesidades respecto a las empresas transnacionales. Eran éstas las que sustituían cualquier intento de producción interna. Así la transferencia de valor hacia el exterior estaba asegurada; las relaciones de intercambio eran absolutamente inequitativas; y el patrón productivo nacional, en tanto a productos y productores, estaba en fuerte grado de dependencia con los patrones productivos internacionales.

El intercambio desigual entre centro y periferia era reforzado por la hegemonía de las políticas económicas neoliberales vehiculadas por instituciones internacionales (Amin, 1997). Esto, a su vez, generaba un intercambio ecológicamente desigual donde los recursos naturales de los países periféricos estaban dispuestos para la explotación de las multinacionales de los países centrales a cambio bajos salarios y una multitud de pasivos ambientales. América Latina reforzaba así su “especialización en perder”, resultado de sus grandes dotaciones en recursos naturales que eran requeridos desde los países centrales del sistema-mundo capitalista. El capitalismo (neoliberal) por desposesión, como dice Harvey, fue puesto en práctica.

En este periodo, en la región, los escasos espacios de integración estaban diseñados desde el centro del sistema-mundo, atendiendo estrictamente a una óptica comercial, dejando de lado absolutamente el aspecto productivo, el financiero, el social. Sólo y exclusivamente la integración comercial, más centrada en facilitar las reglas para que el comercio fuera asimétricamente libre, y creciera sin facilitar las mejoras estructurales requeridas en las economías nacionales para garantizar un cambio real en el patrón de acumulación a favor de las mayorías excluidas.

Las políticas económicas neoliberales tuvieron un alto impacto en la desintegración social y económica en todos los países de la región: incremento de pobreza, exclusión económica-social-política-cultural, desigualdades, desempleo, precarización de las condiciones de traba-

jo, erosión de la naturaleza, desindustrialización, deterioro de los términos de intercambios, aumento de la dependencia económica.

Después de años, la región fue cambiando de signo político en materia económica. Son muchos los países, en la región, que construyen un nuevo orden económico, de fuerte profundización democrática, en medio de un mundo globalizado, que a pesar de su transición sistémica, aún conserva de fuerzas económicas y políticas que no permiten grandes disonancias respecto al orden económico constituido en el sistema capitalista mundial.

En este giro económico-político en marcha, en medio de esta transición sistémica geoeconómica mundial, uno de los principales asuntos a destacar es que la región comenzó un largo camino para construirse a sí misma con mayor independencia de los poderes económicos dominantes a escala global. Fueron apareciendo espacios novedosos de integración, que no sólo atendían al deseo de un mayor intercambio comercial entre países vecinos (en el marco de la región), sino que comenzaron a plantear otros estadios de relacionamiento económicos más equitativos y justos, más vigorosos, más integrales, que no sólo se centran en comercializar sino que también abarcan otras actividades fundamentales económicas, especialmente la integración productiva, y también financiera. No puede haber integración plena y virtuosa si no existe integración productiva en base a la complementariedad.

América Latina aprendió en esta nueva época que “no existe cambio interno sin alterar los términos económico de relacionamiento externo”; el proceso de sustitución adecuado en estos últimos años es aquel que ha dejado de tener una relación en condición monopolística con las economías centrales para transitar a una nueva estrategia de mayor afinidad con los nuevos polos económicos, pero muy especialmente, con la nueva región. De hecho, cada vez son más autores (Subramanian y Kessler, 2013) los que defienden que en el actual proceso de fragmentación global de la producción, la región toma un protagonismo esencial en la conformación de cadenas creadoras de valor. Un mayor intercambio con complementariedad en la región es la única manera de emanciparse –al menos parcialmente– de las relaciones desiguales con el centro económico mundial.

En este sentido, cabe dejar constancia que este requisito de mayor intercambio con complementariedad no puede ser satisfecho en ex-

clusividad por un exceso de procesos de integración (inflación integracional) que se ha venido sucediendo en América Latina en los últimos años. No se trata de asimilar este desafío a partir de los múltiples procesos de integración regional, en los que existen solapamiento y superposición de ámbitos de integración (comercial/productiva/financiera); se trataría de ordenar virtuosamente América Latina, en forma inteligente, en un marco de integración que logre equilibrios entre soberanía nacional y arquitectura supranacional.

Lo que también supondría, una política estatal que limite los intereses particulares de las empresas y las “reinserte” en nuevas relaciones económicas complementarias con empresas y emprendimientos estatales de la región, inclusive habría que pensar en la posibilidad que las nuevas integraciones establezcan actores económicos (privados, públicos o mixtos) que puedan sostener, viabilizar y defender dicha articulación regional.

En la actualidad, frente a la paulatina desintegración de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), después de los acuerdos de libre comercio que la UE ha firmado con dos de sus importantes miembros (Colombia y Perú), el Mercado Común del Sur (Mercosur) se constituye en una área determinante en esta transición geoeconómica mundial y regional. La entrada de Venezuela le hace ser la quinta economía del mundo, y se constituye así en un espacio muy atractivo por su potencial económico. Bolivia también aceptó entrar; y en la actualidad Ecuador aún sigue pensando formar parte; Paraguay vuelve a ser miembro de pleno después de las últimas elecciones. Mercosur, sin duda alguna, se convierte en el nuevo protagonista del siglo XXI en cuanto a espacio integracional, en lo comercial, financiero y en lo productivo; pero a la misma vez, es un espacio caracterizado por las grandes asimetrías de economías participantes.

Por otro lado, en la misma región, otro hecho determinante es rápida conformación de la Alianza del Pacífico (AP), donde Perú, Colombia, México y Chile (y Costa Rica previsiblemente en un futuro muy cercano), todos con acuerdos de libre comercio con EEUU y UE, se articulan entre sí, con sólidas afinidades en cuanto al modelo económico propuesto. De hecho, esta AP no puede ser vista ni mucho menos como un mero acuerdo comercial –como así fuese el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)-, sino ha de ser calificada como un proceso de integración, de corte más neoliberal, en busca de proponer otro pacto de ganancias regional que nada tiene que ver con el cambio de época posneoliberal que vive buena parte de la región.

Es por eso que los próximos años, después de esta década ganada que ha puesto final a las décadas perdidas neoliberales, supondrán un nuevo periodo de contienda, una suerte de década decisiva-década disputada, que determinará el rumbo de este nuevo polo económico. América latina no sólo está en disputa interna, sino también externamente como bien se explicita según la nueva estrategia marcada en el documento del Consejo Atlántico (2013). Este informe es contundente en cuanto a la importancia económica de América latina a nivel mundial; y por ello, se retoma así el deseo de incorporar a este bloque al “redil atlántico”, constituyéndose así en una prioridad en la política exterior económica de los EEUU y UE. América Latina no es ya sólo una región en disputa interna, sino un continente con mayor influencia en el sistema interestatal y que verá enfrentarse proyectos geo-económicos diferentes e incluso antagónicos para su nueva ubicación en el espacio global.

Todo está en disputa, en movimiento, en términos regionales, en relación continua con el sistema económico mundial.

4. La Unión Europea y sus particularidades

Los llamados países centrales no pueden ser concebidos como bloque monolítico. Las categorías analíticas de las ciencias sociales están marcadas por esta tensión, que les posibilita la comprensión de la realidad en forma simplificada, pero conlleva, al mismo tiempo, el peligro de ser excesivamente reduccionistas y esconder matices fundamentales para explicar qué está sucediendo en el mundo en los últimos años, antes y después de la mal llamada crisis financiera.

La política neoliberal regional, en la Unión Europea, durante las décadas pasadas, se basó en un claro pacto de reparto de las ganancias totales entre las *transeuropeas* (transnacional con casa matriz en la Europa central) en el territorio europeo y fuera de él. En esos años, los canales instrumentales de la democracia servían para implementar una economía cada vez menos democratizada, a partir de una integración nominal, y no real, a partir de medidas tales como: a) nuevo mercado común que ha permitido hacer más dependiente, productivamente y comercialmente, a la periferia de los países centrales; véase, por ejemplo, cómo España ha desequilibrado cada vez más la balanza comercial en favor de Alemania en los últimos años (EUROSTAT, 2012) provocando así una menor capacidad competitiva

de la economía española, b) división europea del trabajo mediante un ajuste laboral que permitió competir en salarios con el resto del mundo, flexibilizando al máximo las rentas del trabajo para sostener el incremento de las rentas del capital, configurando así una Europa de países centrales, y otra periférica, c) amputación de la política monetaria/cambiaria apelando a la ortodoxia de la independencia del banco central europeo que seguía, por supuesto, siendo dependiente de las instituciones financieras sistémicas, d) política tributaria regresiva que centra su potencial recaudatorio en la economía de consumo, manteniendo constante la presión impositiva directa para las capas populares y clase media, y proponiendo exoneraciones en clave de incentivos a las grandes empresas, y e) política financiera no virtuosa basada en una banca periférica europea, sin ancla productiva, y dependiente de la banca europea central que sigue fortaleciendo la competitividad productiva de las economías centrales, y a la vez, prestamista europeo convirtiéndola en el gran acreedor de toda la deuda europea.

Este proceso de integración europea no fue ajeno al proceso neoliberal de la “financiarización”, donde las finanzas ejercen un control dominante sobre la economía, a partir de creación de valor no material, ficticio, con absoluta independencia del valor real productivo. A este respecto, existe un dato muy significativo, el valor de los derivados²⁹, según BIS (2011), es de 708 billones de dólares³⁰.

Un ejemplo de este proceso es el caso español, quien hizo todo lo acordado en medio de esta nueva arquitectura neoliberal mundial, la cual somete a la política a una economía para unos pocos. España construyó un orden político estable como resultado del pacto entre las izquierdas mayoritarias y las élites del franquismo, y asumió su papel en la división internacional del trabajo de la UE. Fue parte de la amputación de su política monetaria y cambiaria, y fue país dependiente como víctima del mercado común. Convergió nominalmente hacia los criterios impuestos desde Europa a partir de la hipotecade sus ingresos públicos futuros con la ola de privatizaciones realizadas a mediados de los ochentas y, especialmente, en los noventas (véase un excelente libro de M.C. Sánchez Carreira, *La privatización de la empresa pública española*). Así se bajó la deuda pública y el déficit.

29 Es un producto financiero cuyo valor se basa en el precio de otro activo.

30 Por ejemplo, este importe es equivalente a más de quinientas veces el volumen de la economía española.

Por ejemplo, en 1997, se destinaron 7.212 millones de euros en deuda pública, y otra buena parte de lo obtenido en 1996 se contabilizaba vía dividendos que permitía reducir el déficit. Fórmula infalible: “pan para hoy, hambre para mañana”.

Los años del auge económico, en España, mirados bajo la miopía del PIB, venían acompañados de reformas tributarias que favorecieron aún más a las rentas del capital en detrimento de las rentas del trabajo. La recaudación aumentó confiando exclusivamente en el consumo infinito. Se privatizaron las pensiones. Se extranjerizaron las empresas transnacionales con casa matriz en España. El sistema financiero continuó su senda irreal generando una creciente deuda privada en manos de acreedores de Alemania y Francia. Esta financiarización, a la española, construyó un sistema financiero más privatizado, menos social y económico, y mucho más oligopólico. Las finanzas se centraron en obtener ganancias de un casino sin reglas definidas, y cada vez más alejada de funciones productivas y sociales propias de la desaparecida economía real. La reorientación neoliberal de la política financiera en España se dedicaba a engordar la cuenta de dividendos basándose una política de poseer activos inmobiliarios, que en plena burbuja-*boom*, estaban sobrevalorados. La imposibilidad de mantener *ad infinitum* una política basada en una burbuja inmobiliaria-financiera, con pautas de consumo solo sostenible con crédito infinito, y sin ningún cambio en la base productiva, hizo que todo saltara por los aires.

Los inmuebles se convirtieron en activos tóxicos porque no se podían seguir vendiendo, y mucho menos, a precios del *boom*. Siguen sobrevalorados contablemente, sin correspondencia aproximada a su valor real actual. Lo cual, en palabras sencillas, se puede denominar, quiebra técnica. Este modelo de desarrollo había generado un intento de articulación social amplia, que para el caso español se podría llamar “bloque inmobiliario-rentista”, y que consistía en la compensación del ataque sobre las rentas del trabajo con ventajas fiscales a la compra de vivienda y títulos de propiedad, y con un derrame contenido hacia las capas subalternas de los beneficios de la economía especulativa.

Esta peculiar forma de integración social permitió años de estabilidad política y de una cierta prosperidad económica, a pesar de todo muy

inequitativamente distribuida. Pero las primeras señales de crisis financiera internacional resquebrajaron con facilidad este pacto, y empujaron rápidamente hacia una evolución oligárquica de los sistemas políticos europeos, en particular, de su periferia: las élites dominantes abrían una ofensiva que rompía de facto -al mismo tiempo que lo entronizaba en abstracto- el pacto social y empujaba hacia una transferencia mayor de la renta de abajo hacia arriba y del sector público al privado, cuya deuda asumía. No obstante, no hay en este proceso ninguna fatalidad económica ni necesidad histórica: los Estados no han sido víctimas de la crisis, sino que han sido empleados en proyectos oligárquicos de clase, contingentes, netamente políticos.

La crisis, en la Unión Europea, hace tambalear el pacto de reparto de ganancias entre las transeuropeas, tanto centrales como periféricas. El negocio se estrecha en comparación con periodos de gran *big bang* económico. He aquí donde el capitalismo se reforma o se reinventa. Los técnicos se ponen a ello, la política (sistémica, pues veremos que el descontento se expresa, entonces, por fuera de los canales institucionales) queda subordinada a variables y parámetros decididos en otro lugar, lejos de la soberanía popular. Las respuestas frente a la crisis son de muy diversa índole, y resulta complicado identificar una única respuesta técnica, de facto política, de los sectores dirigentes ante el nuevo escenario de transición. No obstante, sí son observables cartografías diferenciadas, pero bajo un interés convergente: mantener la tasa de ganancia de unas pocas empresas. Si bien las estructuras dominantes encubren este interés común bajo el mito de la objetividad y la técnica, políticamente tiene un significado obvio, las mayorías sociales supeditadas al objetivo de unas pocas empresas. Este uso, de pocas empresas, no es resultado de imprecisión lingüística ni por falta de rigurosidad de las ciencias sociales.

Coghlan y MacKenzie (2011), en un trabajo en *New Scientist*, corrobora lo que la mayoría de los profanos observan cada día: son pocos los que tienen mucho. A partir de una muestra de estudio de 37 millones de compañías e inversionista de todo el mundo, el documento revela que un núcleo de 1.318 compañías con propiedades entrelazadas se apropian del 20% de los ingresos operativos globales, y a través de sus acciones en la mayoría de las grandes firmas más rentables de la economía real, son dueñas de otro 60% de los ingresos globales. Cuando el equipo descifró, aun más la red de propiedad, descubrió que gran

parte provenía de una “súper-entidad” de 147 compañías aún más estrechamente entrelazadas. Ese sigue siendo el objetivo de las políticas públicas, mantener esa súper-entidad que supone la base sistémica de la economía actual. Es tan así que hasta la Unión Europea creó el Consejo Europeo de Riesgo Sistémico para que una buena parte de dichas entidades sistémicas, las financieras, no se hundieran.

Ante el escenario descrito, crítico y en transición, el neoliberalismo se reacomoda sin desaparecer del todo. Se identifica un sincretismo de políticas económicas, un “neoliberalismo plus” con recuperación del estado, aparentemente contrapuestas, pero que conviven armoniosamente en busca del objetivo común, el nuevo pacto de la ganancia para las grandes empresas:

En primer lugar, existe un Intervencionismo Selectivo (en palabras de Kotz (2006), se llamaría capitalismo corporativo); el estado vuelve a injerirse, pero ahora para salvar a esas súper-entidades, sostén del actual sistema económico. En el inicio de la crisis (2008), se pudo observar esta política de diversas maneras: la inyección de suero financiero del FMI con un billón de dólares (entre préstamo y Derechos especiales de Giro); Estados Unidos ayudó a la industria automotriz y a su banca privada preferida; Francia al sector del automóvil. En este mismo sentido, el recién electo presidente francés, Francois Hollande, también ha propuesto más dinero para el Banco Europeo de Inversiones, con el fin de seguir prestando/salvando al sector privado periférico para que pueda reubicarse, cada vez más, en la periferia mundial. De hecho, ha sido así como gran parte de las transnacionales con casa matriz en España han ido compensando su caída de beneficios. Estos capitales, migrando con su particular visado-la inversión extranjera directa- a América Latina, obtienen altas rentabilidades, no reinvierten los dividendos, y éstos son inminentemente repatriados a su casa matriz a la mayor brevedad posible, aprovechando el marco favorable impuesto en el *súmmun* neoliberal a través de los tratados bilaterales de inversión. Por ello, resulta comprensible, entonces, que los poderes económicos europeos sigan velando por la seguridad jurídica a favor de sus propios intereses. La seguridad jurídica de las extranjerizadas empresas con sede en España es, obviamente, incompatible con la apropiación de los propios recursos a partir de la recuperación de la soberanía de muchos países en América Latina.

En segundo lugar, la salida neoliberal al neoliberalismo es otra forma, no excluyente con la primera vía, de responder a la crisis. Esto es, la profundización del neoliberalismo en la periferia disponible. El consenso de Washington, por ejemplo, se aplicó en América Latina, una periferia controlada. Ahora no. Ahora es una región más soberana, más emancipada, más integrada, que decide insertarse estratégicamente en el mundo multipolar. Ya no es periferia disponible. Por el contrario, en el seno europeo, la periferia en Europa sí está disponible gracias a la integración neoliberal con múltiples vértices, monetario/productivo/comercial/financiero/fiscal.

Es entonces cuando Alemania usa a la Unión Europea para imponer su revisión del programa neoliberal “clásico” –somos conscientes de la paradoja-, una suerte de nuevo consenso neoliberal del siglo XXI. La periferia europea, los PIGS, sigue siendo objeto de sus planes de (des)ajuste y (des)estabilización, contribuyendo así a las exigencias comerciales-laborales-sociales-financieras que garantice la tasa de ganancia de las empresas *transeuropeas centrales*. La profundización del neoliberalismo no sólo se práctica por la vía de dismantelar del Estado de bienestar (por ejemplo, privatización de educación y sanidad), sino a través de una reforma laboral que desequilibra las rentas de trabajo a favor de las del capital.

Esta nueva fórmula política periférica, mezcla del viejo capitalismo corporativo con “revisión neoliberal del neoliberalismo”, permite así contribuir a un nuevo negocio para los acreedores de la deuda, fundamentalmente, la banca privada de los países centrales en Europa, Alemania y Francia. El neoliberalismo insta a reducir cada vez más los ingresos del sector público de las grandes fortunas, y solo se recauda (muy regresivamente) a partir del consumo.

La prima de riesgo se vuelve cuestión central en la política económica menos democrática posible. Esta prima de riesgo se transforma en ganancia inmediata después de especular en la compra de deuda pública al pagarse más intereses. Paradójicamente, esta prima de riesgo no tiene riesgo alguno para esos pocos bolsillos, porque el *establishment* dominante, económico y financiero, se asegura que la tasa de ganancia sea cada vez más alta y se pague cómo sea. El “rescate” consiste en esto: se presta dinero para que pagar a los acreedores de la deuda, a cambio de hundir a la mayoría de la población en desempleo, rece-

sión económica, vulneración de derechos laborales y desposesión de derechos sociales mediante privatizaciones encubiertas en educación y sanidad. La periferia europea sigue sometándose a una suerte de *primacracia* que aboga por el desmontaje progresivo del sistema democrático. Dicho de otra manera, la economía real se prostituye al valor de la prima de riesgo, provocando así un encarecimiento de los intereses que los estados periféricos tienen que pagar por la deuda pública. En contraposición de todo esto, Alemania puede emitir bonos para pagar su deuda al interés más bajo posible. Por ejemplo, 4.560 millones en bonos al 0,7% el 22 de mayo de 2012, que en términos reales; quiere decir que los inversores pagan por poner sus fondos en deuda pública alemana. Incluso en Francia, después que Hollande hablara de suavizar el ajuste fiscal, la prima de riesgo no actúa de igual manera que con el resto de países periféricos. Muestra de que la única explicación real de la manera de actuar de la prima de riesgo es ejercer poder sobre quien quiere.

Mientras tanto, la periferia europea lo hace a intereses altísimos gracias, precisamente, a ese mecanismo de poder: la prima de riesgo. Y ¿quién paga estos mayores intereses de la deuda? ¿Son los accionistas de la banca privada? Claro que no. Se pagan con los impuestos de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas. La prima de riesgo no tiene riesgo para esa súper-entidad capitalista, pero sí pone en riesgo a la esencia básica de la democracia, a la gran mayoría de la población. La *primacracia* actúa con subterfugios capaces de inocular a cualquier aparente sistema democrático.

5. Concluyendo: relaciones asimétricas e irreconciliables

Tal como se ha descrito anteriormente, las relaciones Unión Europea-América Latina se efectúan en un contexto complejo, dinámico, cambiante, en plena transición geopolítica y/o en el cambio del orden geo-económico. Este contexto dificulta un armonioso relacionamiento entre estos dos lugares geográficos. Los actuales procesos económicos-políticos son fuertemente asimétricos y desiguales; con objetivos diferentes, con situaciones macroeconómicas diversas, y además, con prioridades de deudas antagónicas; unos sólo piensan en deuda financiera, y otros, en erradicar en deuda social. No existe complementariedad sencilla si unos se centran en la tasa de ganancia del capital, y otros en los beneficios sociales de las mayorías. Son más los puntos

de fricción que los acuerdos posibles; son más las disputas que posibilidades de situaciones concordantes.

Por ejemplo, un tema de máxima disputa gravita en torno al nuevo rol creciente de las translatinas en América Latina en comparación con las transeuropeas. El flujo de Inversión extranjera directa procedente de las transeuropeas en América Latina es elevado, sin embargo, las translatinas aparecen con fuerza en América Latina, con una gran voracidad por tener una alta tasa de ganancia en esa área geográfica, y también con objetivos de transnacionalizarse, esto es, con desafíos de tener más posición dominante en la propia Unión Europea. Quizás, sólo exista una única excepción, Brasil, quien sí posee un papel protagónico por ahora en Europa con sus translatinas: Vale, Odebrecht, Petrobrás. Esta disputa por el “pastel” latinoamericano está en juego, y la pugna es entre translatinas y transeuropeas.

Otro punto de desencuentro se deriva de la inserción de las pequeñas y medianas empresas (pymes) europeas en América latina. La propia CEPAL (2012) dedica un monográfico especial a las pymes en cuanto a su participación en los encadenamientos productivos mundiales en el nuevo contexto de fragmentación geográfica de la producción mundial. Es importante reseñar que el concepto de pyme no es idéntico en la Unión Europea que en América Latina. No será posible la complementariedad virtuosa pregonada por los organismos internacionales, porque esta sería en definitiva una amenaza que implicaría que unas (las primeras) puedan fagocitar a las segundas (las latinas). Son demasiadas las brechas tecnológicas, de capital, de productividad, que hacen complicada una integración simétrica. La tensión en este punto está en la apropiación por el mayor volumen en las nuevas cadenas de valor regionales que tiene lugar en América latina.

Un punto complejo para una relación armónica son las políticas de compras públicas que muchos países del eje progresista en América Latina están implementando como mecanismo de desarrollo económico a favor de los pequeños productores. Este hecho es un intento de incorporar al tejido empresarial de capital pequeño y mediano en el nuevo régimen de acumulación. Sin embargo, la Unión Europea, en su propuesta de acuerdos comerciales no permite este trato preferencial de compra pública para algunos empresarios nacionales. Los acuerdos comerciales ya firmados entre la Unión Europea y Colombia y Perú ponen de manifiesto este hecho.

El tratamiento comercial de la propiedad intelectual es otros de los aspectos centrales que ponen en gran dificultad cualquier arreglo posible entre una y otra parte. Este tema tiene significativos efectos económicos y sociales. Muchos autores e instituciones de prestigio independientes se han manifestado de forma crítica respecto a la actual tendencia a aumentar, indiscriminadamente, la protección de los Derechos de Propiedad Intelectual (Waxman, 2005; CIPR, 2002; Stiglitz, 2005). El informe de la CIPR (Comisión on Intellectual Property Rights) del Reino Unido fue uno de los que tuvo un mayor impacto, entre otros motivos, por provenir de un país con una larga tradición de protección a la Propiedad intelectual. Cualquier acuerdo comercial debe, obligatoriamente, considerar los efectos procedentes de aceptar la letra pequeña del acuerdo, en especial, en materia de propiedad intelectual, puesto que tendría irreversibles consecuencias económicas y sociales para los países firmantes. No obstante, la Unión Europea sigue proponiendo, en la actualidad, algunos acuerdos que van más allá del ADPIC (Acuerdo sobre los Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio), lo cual incide en un la posibilidad de conflicto ante un acercamiento entre las partes.

Por último, América Latina, como se recordó anteriormente, ha entrado en una espiral de procesos de integración que, a pesar de las complejidades, ha consolidado bloques cada vez con más vigor. En este sentido, Mercosur no permite la relación comercial país-a-país, sino bloque-a-bloque, Lo que provocaque estos nuevos espacios de integración tengan objetivos intrabloque, mismos que de alguna manera obligan a no priorizar hasta el momento el posible acuerdo comercial con la Unión Europea. Siempre son importantes las relaciones comerciales hacia fuera, pero en este momento, América Latina permite condicionamientos internos que modifican el patrón de inserción de la región en el mundo. La creciente demanda interna de muchos países latinoamericanosofrece una oportunidad histórica a esta región para concentrarse en un desarrollo endógeno regional, que permita modificar su inserción a nivel mundial, incorporándose virtuosamente en las cadenas de valor regionales, evitando transferencia de valor a los llamados países centrales. Europa es consciente de esto y, por eso, sigue intentando de mil formas (a veces, hasta con “amenazas” de retirar los acuerdos de preferencias arancelarias que van caducando en 2014) poder relacionarse más intensamente con una América Latina con un

crecimiento económico aún sostenido. Es cierto que con la Alianza del Pacífico, ya se ha conseguido; sin embargo, con los países del ALBA, y de Mercosur, aún resta mucho por hacer.

En conclusión, los tiempos políticos, los procesos económicos y el contexto mundial de crisis y de transición geo-económica, condicionan sí o sí, cualquier relación entre ambas áreas geográficas. América Latina no es monolítica; Europa tampoco. Todo esto hace que todo sea más complejo de lo que desean ciertos organismos internacionales. El eje progresista de América Latina persigue más emancipación, y esto, seguramente, es una gran barrera para cualquier posibilidad de interacción armoniosa con la Unión Europea. Por otro lado, la Unión Europea busca la salida a una crisis a partir de una neo expansión para sus transeuropeas, y sus pequeñas y medianas empresas, y el objetivo de América Latina es, de nuevo, prioritario. Los modelos económicos antagónicos, de unos y otros, no hace que esta relación sea sencilla. La disputa y la tensión están servida.

BIBLIOGRAFÍA

- Amin, S. (1997), *Los desafíos de la mundialización*. Ed. Siglo XXI
- Arrighi, G. (1999). *El largo siglo XX*. Akal Ediciones, Madrid
- BIS (2011), *81 Informe Anual*, 1 de Abril de 2010-31 de Marzo de 2011, Banco Internacional de Pagos, Basilea.
- CEPAL (2013), *Panorama de la inserción internacional de América latina y el Caribe*.
- Coghlan, A. y MacKenzie, D, (2011) “the capitalist network that runs the world”, *New Scientist* 9.
- Consejo Atlántico (2013) *The Trilateral Bond: Mapping a New Era for Latin America, The United States, and Europe* (‘El Vínculo Trilateral: Inspeccionando una Nueva Era para América Latina, EE.UU. y Europa’).
- Eurostat 2012, Eurostatistics Data for short-term economic analysis - Issue number 06/2012
- Harvey, D. (2012), *El enigma del capital. y las crisis del capitalismo*. Editorial Akal.
- Kotz, D. (2006): “Institutional Structure or Social Structure of Accumulation?”. Working Paper, revisión de documento presentado en conferencia “Growth and Crises: Social Structure of Accumulation Theory and Analysis,” National University of Ireland, Galway, November 2-4, 2006
- Mouffe, Ch. (2009) “El fin de la política y el desafío del populismo de derecha”. En F. Panizza, (coord.) *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. Pp. 71-96.
- OMC, 2013, “Rapport sur le commerce mondial 2013. Facteurs déterminant l’avenir du commerce mondial”.
- Wallerstein, I. (1974) *El moderno sistema mundial I. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. Madrid: Siglo veintiuno.
- Serrano, A. y V. Mutuberría, (2011), “Procesos económicos recientes en América Latina: un análisis crítico”, *Revista de Realidad*

Económica, núm. 261, pp. 85-116. Sierra, P. y Katz, L. (2002):
“La industria automotriz de cara a su futuro. Escenarios”,
LITTEC, Buenos Aires, mimeo.

Subramanian, A. Y Kessler, M. (2013), “The Hyperglobalization of
Trade and Its Future”, Peterson Institute for International
Economics.

LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y LA BÚSQUEDA DE LA RENOVACIÓN DE LA COOPERACIÓN

Isabel Álvarez Echandi³¹

I. Introducción

América Latina y el Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE) son regiones complementarias, tanto a nivel económico como cultural. La relevancia de la interrelación y cooperación entre ambas regiones se refleja en diferentes ámbitos que actualmente se están modificando en la coyuntura internacional. De modo que, en un contexto como este marcado por una profunda crisis económica- es necesario reimpulsar el multilateralismo para discutir las soluciones y acciones respecto a muchos de los problemas y desafíos que enfrentan ambas regiones. Un diálogo horizontal bilateral es necesario, en donde todos los países tengan voz, sean escuchados y donde se manifieste claramente la voluntad política de llegar a compromisos concretos.

Esta idea de la importancia en la interrelación y fortalecimiento de la cooperación de ambas regiones estuvo presente en la *Declaración de Santiago en la I Cumbre CELAC-UE*, donde los Jefes de Estado reafirmaron la necesidad de “fortalecer la cooperación birregional y de mejorar la coherencia y efectividad de las políticas de cooperación de desarrollo, incluyendo el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. En este sentido, además reiteraron “el compromiso de la UE para lograr su objetivo colectivo de proporción AOD/RNB de 0,7% en 2015, según el Consenso de Monterrey y las Declaraciones de las Cumbres de Madrid y Viena y el compromiso de seguir cooperando con los países de ingresos medianos de CELAC teniendo en cuenta sus diferentes niveles de desarrollo y hacia el diálogo para definir y acordar la forma más adecuada de cooperación para el futuro”.³²

La Secretaría General de FLACSO ha venido realizando, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), un conjunto de trabajos de investigación, recogidos en

31 Coordinadora Regional de Cooperación Internacional y Gestión, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

32 CELAC. Declaración de Santiago “Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de Inversiones de Calidad Social y Ambiental”, I Cumbre CELAC-UE, Santiago 27 de enero de 2013, Párrafo número 27. Disponible en línea en: <http://www.gob.cl/media/2013/01/Declaraci%C3%B3n-de-Santiago.pdf>

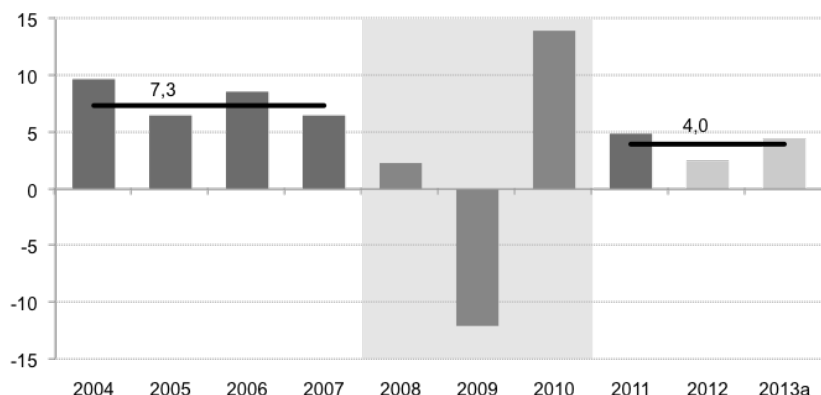
parte en este libro, centrados, entre otros temas, en la actual Diplomacia de Cumbres y su rol como espacio de concertación de acuerdos y diálogo político entre los distintos jefes de gobierno de los países participantes; así mismo, se abordan temáticas sobre las relaciones, tanto económicas-comerciales como sociales y culturales entre América Latina y Europa. Parte de estas reflexiones y debates se presentarán en el presente artículo.

Este artículo pretende identificar las perspectivas y retos en la cooperación entre la región latinoamericana y la europea. Para cumplir con este objetivo, el documento se ha organizado en tres secciones: La primera hará un breve recorrido por el contexto internacional y las relaciones económico-comerciales entre ambas regiones; la segunda, estudiará la evolución y perspectivas de la Cooperación entre ambos bloques; y la tercera sección presenta, finalmente, algunas conclusiones y reflexiones sobre los desafíos que enfrenta la relación birregional.

II. El escenario internacional y las relaciones América Latina y el Caribe y la Unión Europea

América Latina y el Caribe (ALC) y la Unión Europea (UE) se encuentran en un periodo marcado por una profunda crisis económica y por un cambio significativo en los impulsos del crecimiento mundial desde el Atlántico al Pacífico y, en alguna medida, desde el “norte” hacia el “sur”. La actual coyuntura internacional se caracteriza, por un lado, por un menor dinamismo en el intercambio mundial, producto del bajo crecimiento en los países desarrollados. Como lo indica el gráfico 1, entre el periodo 2004 y 2007, la tasa de crecimiento del volumen de las exportaciones fue de 7,3%. Entre 2011-2013 el crecimiento fue del 4% anual, esto es 3 puntos porcentuales menos, según datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Gráfico 1
Comercio mundial de bienes y servicios, 2004-2013
(Tasas de variación anual y promedio pre y post crisis)



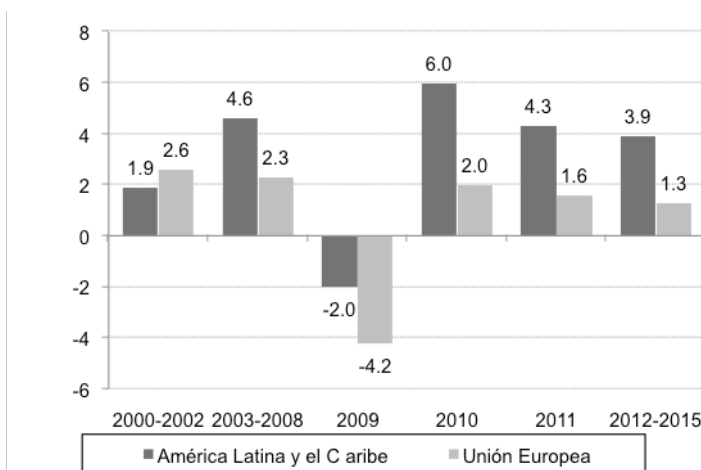
a: Proyección año 2013.

Fuente: CEPAL (2012). División de Comercio e Integración, sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio y del FMI ("Perspectivas de la economía mundial 2012"). Disponible en línea en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/47981/PANINSAL2011-12-DocInformativo.pdf>

Por otro lado, América Latina y el Caribe crecen a un ritmo mayor que el de la Unión Europea desde 1983, tal como lo muestra el gráfico 2. Sin embargo, la Unión Europea continúa siendo relevante en la economía y el comercio mundial. En 2011 representó el 26% del producto interno bruto mundial, el 33% del comercio de bienes, el 43% del comercio de servicios, y el 7% de la población. Mientras que ALC representó el 8% del PIB, el 6% del comercio de bienes y el 9% de la población. Además, la UE ha acelerado la negociación y firma de acuerdos con varios países de la región para hacer frente al mayor protagonismo asiático, aprovechar el dinamismo de su mercado y beneficiarse de los cambios en los flujos de la Inversión Extranjera Directa (IED).³³

33 Durán y Urmeneta (2013): p. 242

Gráfico 2
América Latina y el Caribe y la Unión Europea:
Crecimiento del PIB 2000-2015 (en porcentajes)

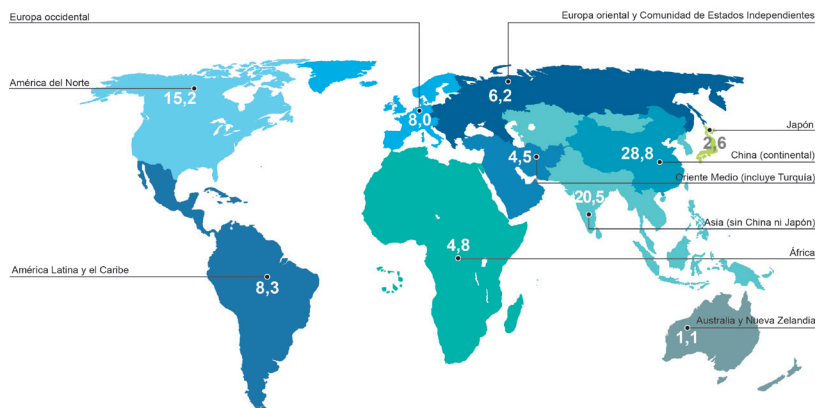


Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de proyecciones de CEPAL, y del FMI.

Una de las principales consecuencias de que América Latina siga creciendo más que la Unión Europea en el próximo quinquenio, es que la región contribuirá más que Europa al aumento del PIB mundial, como se puede ver representado en el Mapa 1, aunque por debajo de las economías en desarrollo del sureste de Asia. ALC contribuirá con el 8,3% del PIB mundial mientras que la Europa occidental contribuirá con un 8%.

Mapa 1
Contribución al crecimiento mundial por regiones, 2011-2017
(En porcentajes)

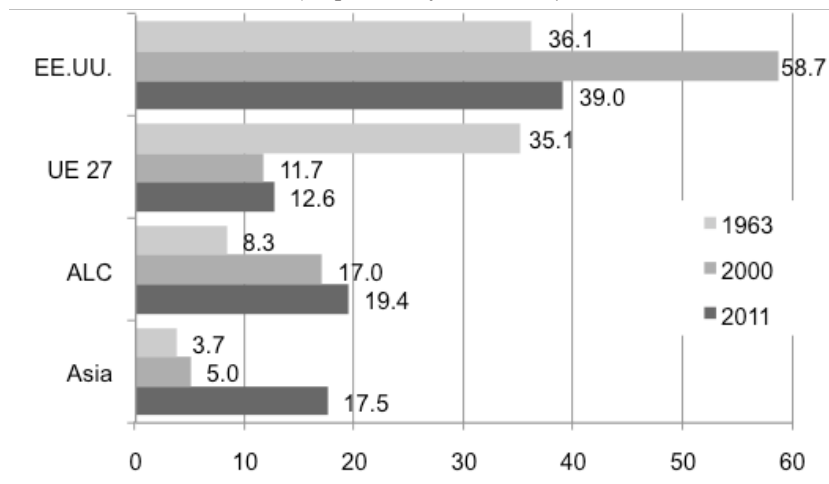
Contribución al crecimiento mundial por regiones, 2011-2017
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012), sobre la base de FMI, Perspectivas de la economía mundial, abril. Disponible en línea en: <http://www.eclac.cl/noticias/paginas/8/33638/2012-paninsal-presentacion-abarcena.pdf>

En relación con el comercio entre ambas regiones, en las tres últimas décadas, la participación de la UE en el comercio latinoamericano ha seguido una tendencia a la baja, sobre todo a causa del aumento de la importancia de China y otras economías de Asia en cuanto al comercio de la región. Como lo muestra el siguiente gráfico, en las décadas de 1960 y 1970, la UE representaba poco más del 35% del total de las exportaciones de ALC. En 2011, la proporción fue de sólo 13%, y Asia como región la superó ya en 2009, y en el caso concreto de China, para el 2011 se llegó a en el segundo socio importador de la región, después de los Estados Unidos.

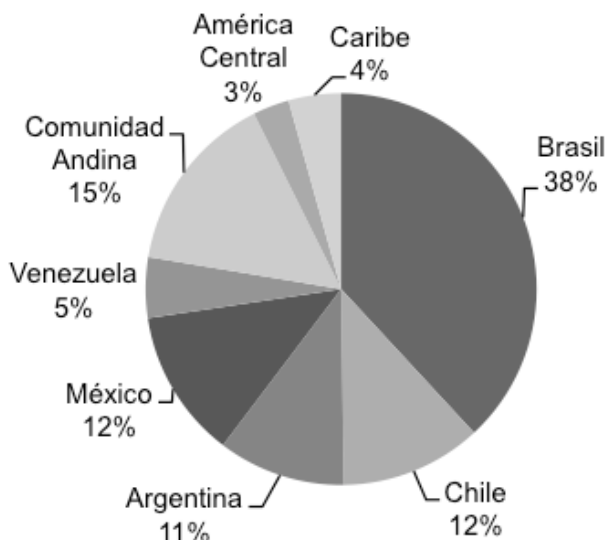
Gráfico 3
América Latina y el Caribe:
Exportaciones por grandes destinos, 1963, 2000 y 2011
(en porcentajes del total)



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de datos COM-TRADE, e información oficial de los países.

A su vez, la UE continúa representando un destino importante para las exportaciones latinoamericanas, por tratarse del mayor mercado integrado del mundo y que se caracteriza por un alto ingreso per cápita. Entre el periodo 2008-2011 Brasil exportó un 38%, la Comunidad Andina 15%, Chile y México ambos un 12% y Argentina un 11%, como se observa en el Gráfico 4. Además, la UE produce múltiples bienes y servicios con un alto valor agregado y que son insumos importantes en los procesos productivos de la región de esta forma por lo que se constituye en un actor clave en la transferencia de tecnologías y de conocimiento para América Latina.

Gráfico 4
América Latina y el Caribe:
Composición envíos a la UE por países, 2008-2011
(en porcentajes del total)



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de datos COM-TRADE, e información oficial de los países.

Más recientemente, en un estudio de la CEPAL³⁴ se presentan algunos datos actuales en torno a las perspectivas macroeconómicas actuales de la región y, además, se delinea cuáles son y serán los principales retos y tareas que la región enfrentará en los próximos años. Según el informe, factores como el débil desempeño económico en la UE, la desaceleración de algunas economías emergentes y la incertidumbre sobre la política monetaria y de presupuesto de Estados Unidos influyen en que las perspectivas de América Latina sean más débiles. El documento, además, afirma que la innovación tecnológica y la diversificación económica serán esenciales para estimular la productividad y el crecimiento potencial, que continúa siendo bajo en comparación

34 OCDE (2013).

con otras regiones.³⁵ Un importante número de economías de América Latina se mantienen muy focalizadas en los recursos naturales y las materias primas representan 60% de las exportaciones de bienes de la región, mientras que a principios de la década pasada representaban 40%.³⁶

Según CEPAL, el comercio mundial es el ámbito económico donde más se manifiesta la desaceleración de la economía mundial actualmente. En 2012 y el primer semestre de 2013, el volumen del comercio mundial creció un 1,9% y un 1,8%, respectivamente, porcentajes inferiores al crecimiento del PIB mundial. Esta disminución se debe a la recesión y la reducción de la demanda en la zona del euro, lo que desaceleró el comercio de los países en desarrollo y condujo a la baja de los precios de varios productos metálicos y algunos otros productos básicos. Durante el primer semestre de 2013, el valor de las exportaciones latinoamericanas cayó un 1,7%. Este es el resultado de una reducción del 0,6% en el volumen y un deterioro del 1,1% en los precios de los productos exportados por la región. Las exportaciones que más cayeron fueron las dirigidas a la Unión Europea (-7,9%), los Estados Unidos (-3,6%) y China (-0,2%), tal como lo muestra el siguiente cuadro.

Además de esta baja generalizada de las exportaciones hacia la UE, como consecuencia de la débil demanda por parte de este bloque, las tasas negativas registradas por las exportaciones de los países de la región muestran los efectos de la desaceleración de la demanda interna también en ALC. En efecto, se observan declives generalizados en el comercio intrarregional, de hasta un del -6.1% en el primer semestre de 2013.³⁷

En cuanto a las importaciones, pese a la desaceleración y el menor crecimiento de los países de la región, aumentaron las compras a la Unión Europea a partir del primer semestre de 2011, mientras que las originadas en la región decrecieron un 6%.³⁸

35 En relación con la inversión extranjera directa (IED) hacia América Latina, los 13 países de la región que presentan datos recibieron US\$ 102.951 millones, monto que supera en un 6% lo registrado durante el primer semestre del año anterior, siendo Brasil el principal receptor, que entre enero y agosto de 2013 absorbió US\$ 39.014 millones, una cifra 10% inferior a la recibida durante los mismos meses el año pasado.

36 A este fenómeno CEPAL lo identifica como una re-primarización de las economías de la región.
37 CEPAL (2013).

38 CEPAL (2013).

Cuadro 1

**América Latina: Evolución del comercio exterior de bienes,
primer semestre de 2011 a primer semestre de 2013**

*(Tasas de crecimiento semestrales,
respecto de igual período del año anterior, en porcentajes)*

	Exportaciones			Importaciones		
	I Semestre 2011	I Semestre 2012	I Semestre 2013	I Semestre 2011	I Semestre 2012	I Semestre 2013
Mundo	27,4	3,9	-1,7	25,9	6,8	4,7
Estados Unidos	23,2	4,6	-3,6	25,0	8,9	3,9
Unión Europea	36,7	-4,8	-7,9	21,9	10,9	4,6
Asia	33,4	11,0	5,0	26,4	7,6	4,6
China	34,3	13,2	-0,2	34,5	11,9	0,5
Otros países de Asia	32,6	8,8	10,4	19,1	3,2	9,2
América Latina	23,7	3,4	-6,1	29,6	1,1	-6,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Ante la interrogante que parecen preguntarse diversos especialistas³⁹ de ¿cómo mejorar la inserción internacional y desarrollar una interrelación más fructífera entre América Latina y el Caribe y la Comunidad Europea? Se puede decir que ALC debe, ante todo, superar las grandes brechas, que aún no logran cerrarse en tanto pobreza y desigualdad, como las existentes en materia de tecnologías, innovación (registro de patentes) y competitividad. Estos son ámbitos en que sin duda, la UE ofrece grandes oportunidades. Además, este escenario internacional demanda un reordenamiento de la institucionalidad económica y política mundial, para reflejar el mayor peso de los países en desarrollo en la economía mundial. En la actualidad existen importantes déficits en la gobernanza de la globalización, en aspectos tales como la regulación financiera internacional, la reforma del sistema monetario internacional, el combate al cambio climático, las migraciones internacionales y la readecuación del sistema multilateral de comercio, los cuales den cuenta de la proliferación de los acuerdos co-

39 Durán y Urmeneta (2013); Herrera (2013).

merciales preferenciales y del crecimiento de las cadenas globales de valor. Para ser eficaz, apuntan Durán y Urmeneta⁴⁰, cualquier acuerdo sustantivo en torno a esos temas debiera conceder mayor presencia en la toma de decisiones a las economías emergentes. Sin embargo, el actual contexto de lento crecimiento, elevado desempleo y la obligada consolidación fiscal en las economías industrializadas, en alguna medida, limita el espacio político para alcanzar dichos acuerdos.

III. La cooperación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea

La cooperación internacional debe partir de la construcción de visiones solidarias y cooperativas y no medidas asistencialistas para cumplir con los compromisos adquiridos en foros internacionales. Según Rojas Aravena⁴¹ su fin último debe ser el ayudar a los países receptores a mejorar sus capacidades para que, poco a poco, la dependencia y necesidad de la asistencia sea cada vez menos necesaria; en la medida en que se pudieron construir los instrumentos óptimos y legítimos para que cada Estado pueda hacerse cargo de liderar su desarrollo.

El panorama internacional de la cooperación y la ayuda oficial al desarrollo muestra la debilidad en la coordinación y las deficiencias en las posibilidades para construir una arquitectura asociativa internacional que logre incorporar, definir y coordinar las diferentes modalidades de cooperación como forma de mejorar la eficacia de la ayuda para que, finalmente, se logren cambios sustanciales en el desarrollo de los países receptores. Para esto es necesario fomentar la interlocución con los países receptores; construir consensos entre los donantes; mejorar los espacios para poder incentivar la coordinación entre donantes, ejecutores y receptores; diseñar e impulsar una cultura de cooperación y establecer políticas de Estado.⁴²

Actualmente, la UE es uno de los principales socios comerciales y de cooperación en la región y ha puesto especial interés en promover la cooperación al desarrollo junto con los llamados Acuerdos de Asociación. Si se consideran los aportes que realizan la Comisión Europea (CE) y sus Estados miembros, la UE es uno de los mayores donantes bajo la modalidad de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) a nivel mundial. Durante 2011 aportaron el 39% (85.930 millones de dólares)

⁴⁰ Durán y Urmeneta (2013).

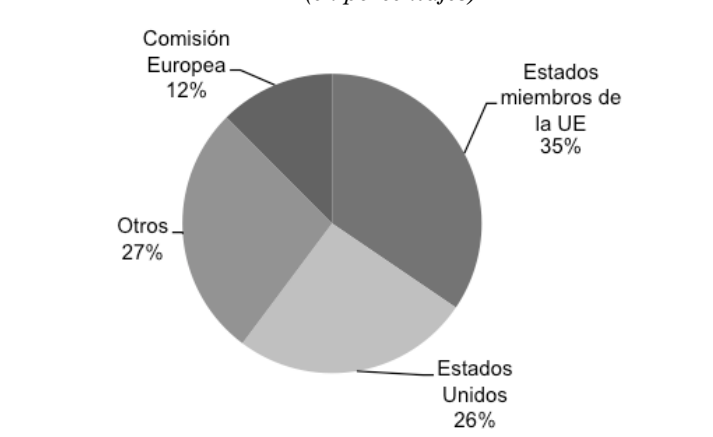
⁴¹ Rojas (2011): p. 48.

⁴² *Ibíd.*

de un total de 133.526 millones de dólares de la AOD entregada por los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo. Durante 2010 la Unión Europea aportó 4.511 millones de dólares, el 48% del total de la AOD recibida en América Latina en ese año, de los cuales la Comisión Europea aportó 1.171 millones de dólares. Por su parte, en 2011 la Comisión Europea fue responsable de la administración y gestión de fondos de ayuda por un valor de 12.627 millones de dólares, el 9% de la ayuda a nivel global.⁴³

Según datos de CEPAL, América Latina recibió de los países miembros de la UE entre los años 2010-2011 un 35% de la AOD recibida en todo ese periodo, un 26% proveniente de Estados Unidos y un 12% de la Comisión Europea, tal como lo muestra el siguiente gráfico. Sin embargo, si se consideran los aportes que realizan la CE y sus Estados miembros, la Unión Europea es el mayor donante de Ayuda Oficial para el Desarrollo en América Latina.

Gráfico 5
Distribución de la AOD en
América Latina y el Caribe 2010-2011, por donante
(en porcentajes)

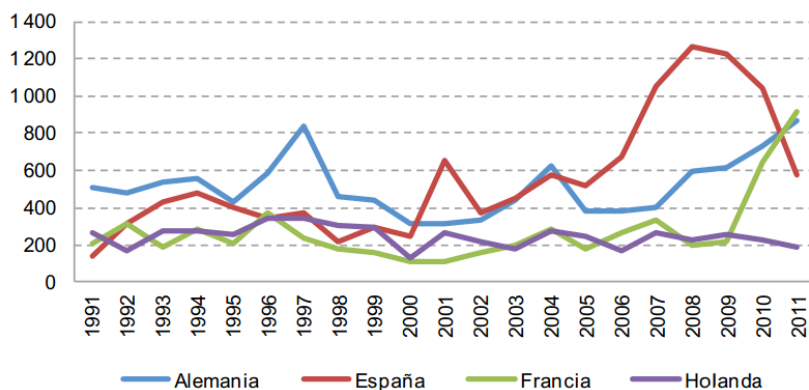


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de la OCDE. En: José E. Durán Lima, et al. "La cooperación entre América Latina y la Unión Europea: una asociación para el desarrollo". Disponible en línea en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/51873/LacooperacionentreUEyAL.pdf>

43 Durán y Urmeneta (2013); Durán *et al.* (2013)

Además, en el periodo 2010-2011, es notable el impulso que toma la ayuda al desarrollo proveniente de Alemania y Francia. En el caso de Francia, el valor de las donaciones se triplicó. En 2011, tal como se puede observar en el Gráfico 6, ambos países superaron a España como principal donante en América Latina y el Caribe. Respecto a España, se experimentó a partir de 2002 un pronunciado crecimiento de la AOD hacia a la región, sin embargo ya para el año 2009 la AOD disminuyó considerablemente, debido en parte a la crisis económica sufrida por este país a partir de ese año.

Gráfico 6
América Latina: Evolución de la AOD
de Alemania, España, Francia y Holanda
hacia América Latina, 1991-2011
(En millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de la OCDE. En: José E. Durán Lima, et al. "La cooperación entre América Latina y la Unión Europea: una asociación para el desarrollo". Disponible en línea en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/51873/LacooperacionentreUEyAL.pdf>

La cooperación europea ha apoyado un gran número de iniciativas en la región, en diferentes áreas: desarrollo urbano, cohesión social, enseñanza superior, internacionalización de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), tecnologías de la información y las comunicaciones y, en los últimos años en programas de mitigación del cambio climático. En la Declaración de Santiago de enero 2013, se enfatiza la necesidad impostergable de: "fortalecer la cooperación birregional y

de mejorar la coherencia y efectividad de las políticas de cooperación de desarrollo, incluyendo el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. En este sentido, además se reiteró “el compromiso de la UE para lograr su objetivo colectivo de proporción AOD/RNB de 0,7% en 2015, según el Consenso de Monterrey y las Declaraciones de las Cumbres de Madrid y Viena y el compromiso de seguir cooperando con los países de ingresos medianos de CELAC teniendo en cuenta sus diferentes niveles de desarrollo y hacia el diálogo para definir y acordar la forma más adecuada de cooperación para el futuro”.⁴⁴ Además, se definieron los grandes ámbitos de acción de la cooperación birregional: derechos humanos; lucha contra la impunidad y narcotráfico; transferencia de conocimiento; preservación y conservación del patrimonio cultural y protección a la biodiversidad; fortalecimiento de la paz y de los sistemas judiciales internacionales; fortalecimiento a la academia y tecnología; recuperación de activos y responsabilidad social corporativa.⁴⁵

En relación con los acuerdos cooperación entre las regiones en el actual contexto económico, la interrelación entre la UE y ALC ha tenido, en los últimos tres años, un nuevo impulso en sus interrelaciones de cooperación. La estrategia europea hacia la región ha consistido en negociar acuerdos de asociación con sus cuatro principales esquemas subregionales de integración. Los acuerdos negociados por la región con la UE tienen como un objetivo explícito fortalecer a los esquemas subregionales de integración. A fines de 2013, la Unión Europea tendrá acuerdos con 25 países de la región, duplicando los que ahora tiene Estados Unidos. Sólo MERCOSUR, Venezuela, Bolivia y Ecuador quedarían fuera de la lista.⁴⁶ Como resultado de estos esfuerzos, la Unión Europea ha concluido Acuerdos de Asociación con América Central (incluido Panamá) y el Caribe (CARICOM más la República Dominicana), así como un acuerdo de libre comercio con Colombia y Perú. Además, reanudó las negociaciones con el MERCOSUR en junio de 2010, que se encontraban interrumpidas desde 2004. A ello deben sumarse los Acuerdos de Asociación con Chile y México. Con Brasil y México, los socios más destacados a nivel regional, la Unión Europea ha buscado generar lazos especiales y ello se refleja en la suscripción de Alianzas Estratégicas en los años 2007 y 2000, respectivamente.

44 CELAC. Declaración de Santiago (2013).

45 *Ibid.*

46 Durán y Urmeneta (2013).

La cooperación iberoamericana frente a las nuevas voces latinoamericanas

Las transformaciones que implica la coyuntura actual obligan a renovar la relación de cooperación que hasta ahora tenía la región latinoamericana con España y Portugal, por ejemplo. Parte de esta nueva relación inicia en la constatación de que ahora es ineludible una relación de tipo más horizontal en donde estos países europeos pueden aprender mucho de la experiencia de los latinoamericanos y vincularse con los diversos organismos de integración multilaterales de América Latina. Este contexto conlleva a que la integración requiera de una visión estratégica de mediano y largo plazo compartida por los países, de la cual hoy se carece.⁴⁷ Se necesita de una visión objetiva acerca de la fragilidad y debilidades del proceso, y de la voluntad para llevarlo adelante. Lo expresado debiera conducir al establecimiento de compromisos y cronogramas realistas para avanzar paulatinamente y dotar de credibilidad a la integración y cooperación entre bloques.

La más reciente Cumbre Iberoamericana, llevada a cabo en Panamá en octubre pasado, tuvo como lema “*El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en el nuevo contexto mundial*”. En este encuentro se avaló la realización de reformas a la Conferencia Iberoamericana con la finalidad de hacerla más eficaz, de manera que las fortalezas y ventajas con que cuenta la región se potencien y benefician a todos los países que la integran. Los países miembros suscribieron la *Declaración de Panamá*, la cual señala que los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno participantes en este cónclave reafirman su voluntad de profundizar la discusión sobre la proyección de la Conferencia Iberoamericana.⁴⁸ Esta determinación, de acuerdo con los mandatarios, se hará sobre la base de la identidad cultural, como foro de diálogo, de la concertación política y cooperación, en el marco de una profunda transformación de la economía mundial en la que esta comunidad debe jugar un papel relevante ante los nuevos desafíos del crecimiento económico y el desarrollo sostenible, la gobernabilidad, la inclusión social, la justicia y el bienestar general de nuestros pueblos.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC)-organismo intergubernamental de concertación y cooperación regional, heredero del Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el

47 CELAC (2012).

48 Cfr. Con texto completo de la Declaración de Panamá, disponible en: <http://cumbreiberoamericanapanama.pa/wp-content/uploads/2013/10/declaracion-panama-cumbre.pdf>

Caribe (CALC)- se ha convertido en la instancia latinoamericana y caribeña que busca asumir el relacionamiento e interlocución con otros países y grupos regionales, tanto en lo referente al diálogo político, la concertación de posiciones comunes en foros multilaterales, el impulso a la agenda propuesta por la región y los posicionamientos ante acontecimientos relevantes en otras partes del mundo. Desde el punto de vista estratégico, y coincidiendo con lo expuesto por Adrián Bonilla⁴⁹, la cooperación conjunta entre la Comunidad Iberoamericana debe considerar a la CELAC como el espacio para concretar sinergias entre las agendas de los distintos esquemas y foros y realizar una coordinación política para llevar posiciones conjuntas a escenarios multilaterales más amplios, como el Iberoamericano. Por esta razón, los trabajos y/o propuestas en torno a la cooperación y su renovación deben ir enfocados en vincular esta diplomacia de cumbres con los diversos organismos multilaterales de integración latinoamericanos, como es el caso de la CELAC.

IV. Comentarios finales

La cooperación es una respuesta política, responde a una decisión política e implica voluntad política.⁵⁰ Esto explica por qué no basta con la creación de numerosos foros e instancias gubernamentales y no gubernamentales en donde se dialogue y debata respecto a la importancia y necesidad de la cooperación internacional, pues finalmente las buenas intenciones no necesariamente llegan a concretarse, o tras largos diálogos no se logra establecer conclusiones consensuadas. De ahí que sea de suma importancia la voluntad y el compromiso político. De lo contrario, al igual que ocurre con otros foros, de las buenas intenciones plasmadas en amplios convenios marco, no se logra pasar.

Para reforzar la cooperación es preciso no sólo profundizar la integración en la propia región sino vincular, de mejor forma la inserción internacional de las economías, por ejemplo con la internacionalización de las PYMES. Mientras en países como España, Bélgica, Italia y Francia, la participación de las pymes exportadoras en el total exportado ronda el 40%, en los países de la región es inferior al 7%. Mientras en las economías europeas el apoyo a las pymes exportadoras es sustantivo; en nuestros países es relativamente marginal (del orden del 0,4% versus el 0,02% del PIB).⁵¹

49 Bonilla y Álvarez (Edit.) (2013).

50 Rojas (2011).

51 Durán y Urmeneta (2013): p. 263.

Algunas iniciativas destacadas en esta área podrían ser la promoción de redes en temas como las tecnologías de energías renovables, de la información y la comunicación; la cooperación entre instituciones académicas, culturales, empresariales y de comercio de ambas regiones y aprovechar mejor las iniciativas de foros empresariales y académicos, que se vienen desarrollando con el respaldo de la Fundación EU-LAC, y que se llevaron a cabo en el marco de la pasada I Cumbre CELAC-UE.

La fuerte expansión del comercio internacional en ALC en la última década no garantiza un desarrollo equilibrado en el ámbito económico, social y territorial, pero sí puede abrir oportunidades que deben ser aprovechadas. El desafío para la región es entonces cerrar las brechas que la vienen afectando, mejorar la calidad de su inserción internacional y aumentar los efectos inclusivos de su comercio, para que pueda aportar a un desarrollo más equitativo. Esto no ocurre de manera automática. La equidad de los beneficios generados por el comercio internacional está relacionado, en parte, con la calidad de líderes que se elijan y de las políticas, tanto públicas como privadas, que se implementen.

Bibliografía

- BONILLA, Adrián y Álvarez, Isabel (Editores) (2013). *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. San José, CR: FLACSO.
- CELAC (2012). *Informe de la Reunión de Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración en América Latina y el Caribe*. Disponible en línea: http://www.aladi.org/boletin/espanol/2013/eneroFebrero/documentos/CELAC_ALADI_RMRI_001_Informe.pdf
- CELAC. *Declaración de Santiago “Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de Inversiones de Calidad Social y Ambiental”*, I Cumbre CELAC-UE, Santiago 27 de enero de 2013, Párrafo número 27. Disponible en línea en: <http://www.gob.cl/media/2013/01/Declaraci%C3%B3n-de-Santiago.pdf>
- CEPAL (2012). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Crisis duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo* División de Comercio e Integración. Disponible en línea en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/47981/PANINSAL2011-12-Do-cInformativo.pdf>
- CEPAL (2013). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, pp. 48-50. Disponible en línea: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/50845/2013-597-PIE-Lanzamiento-WEB.pdf>
- CEPAL. (2012), *Panorama de la inserción internacional en América Latina*. Disponible en línea en: <http://www.eclac.cl/noticias/paginas/8/33638/2012-paninsal-presentacion-abarcena.pdf>
- CEPAL. (2013) José E. Durán Lima, et al. *La cooperación entre América Latina y la Unión Europea: una asociación para el desarrollo*. Disponible en línea en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/51873/LacooperacionentreUEyAL.pdf>
- SEGIB. (2013). *Declaración de Panamá*, recurso en línea: <http://cum-breiberoamericanapanama.pa/wp-content/uploads/2013/10/declaracion-panama-cumbre.pdf>

- DURÁN, José y Urmeneta, Roberto (2012). *Las relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea: Situación y desafíos*. En: Bonilla y Ortiz (Comp.) (2013). “El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial. Aportes de un debate en curso.” San José, C.R: FLACSO.
- HERRERA, Ricardo (2012). *La cooperación entre la Unión Europea y América Latina 2007-2013 y los desafíos de la Programación de cooperación 2014-2020*. En: Bonilla y Ortiz (Comp.) (2013). “El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial. Aportes de un debate en curso.” San José, C.R: FLACSO.
- FMI (2012). *Perspectivas de la economía mundial. Hacer frente a los altos niveles de deuda y al lento crecimiento*. Disponible en línea en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/texts.pdf>
- FMI (2013). *Perspectivas de la economía mundial: Transiciones y tensiones*. Disponible en línea en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2013/02/pdf/texts.pdf>
- OCDE (2013). *Perspectivas Económicas de América Latina 2014: Logísticas y Competitividad para el Desarrollo*. Disponible en línea: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/8/51348/P51348.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl>
- ROJAS Aravena, Francisco (2011) *Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular: nuevas formas de asociación y vinculación*. En: Rojas Aravena y Beirute Brealey (editores). “América Latina y el Caribe: Nuevas formas de cooperación Las Dimensiones Sur-Sur”. Buenos Aires: Teseo, FLACSO, Fundación Carolina.

LA IDENTIDAD IBEROAMERICANA: UNA IDEA EN CONSTRUCCIÓN

*Alejandra Liriano*⁵²

Bueno, hablar de último tiene la triple desventaja de que ya está todo dicho, ya los cuestionamientos han sido puestos sobre la mesa y lo que queda es un poco gestar el debate, iniciar el debate. Sin embargo, no puedo dejar de agradecer la invitación que me hace FLACSO y la SEGIB, precisamente, por mi doble condición.

He participado de todo este proceso de construcción, del espacio y de la construcción de los espacios regionales latinoamericanos como actor estatal y he podido confrontarme con lo que significan las expectativas creadas en torno a las potencialidades de esos espacios y la realidad misma, por eso, el venir aquí antes de que nos metamos mañana en la discusión de la declaración política de Panamá, antes de que nos metamos en la aprobación de la resolución que va a traer transformaciones -esperamos que sustantivas al espacio iberoamericano- es como una especie de refrescamiento, si se puede usar la palabra en castellano, podría ser equivalente a decir cuáles son los escenarios, de dónde estamos partiendo. Escenarios que, como hemos visto esta mañana, en la primera mesa de trabajo, y completada con el aporte de mis dos compañeros, de Alfredo y de Isabel, son escenarios cambiantes. Estaba pensando que, cuando el equipo de trabajo encabezado por el ex presidente Ricardo Lagos y por don Enrique Iglesias y por Patricia Espinoza, la Ministra de México, se propusieron analizar hacia dónde podrían ir las cumbres iberoamericanas, tenían un escenario, si queremos más estable de lo que estaba pasando en la región.

Ese es el escenario que esta comisión nos ha presentado y, sin embargo, vemos cómo, en términos de tres meses, ya las condiciones regionales y birregionales van tomando una nueva forma que deberá ser incorporada a ese desafío de la renovación del espacio iberoamericano, por lo tanto, yo voy a intentar hacer dos cosas; circunscribirme al tema que me fue propuesto: esta crisis, estas relaciones Unión Europea-América Latina en un momento de crisis, de cambios, de paradigmas, de premisas, como lo decía Carlos Malamud esta mañana y cuál

⁵² Viceministra para Política Exterior. Ministerio de Relaciones Exteriores de República Dominicana.

es el lugar del espacio iberoamericano. Cómo, desde el pensamiento estratégico, podemos insuflar el pensamiento de los jefes de estado y podemos ayudar a la reflexión.

El desafío no es pequeño porque se ha hablado esta mañana de la complejidad en el entramado de las relaciones y de los organismos, entre sí, entre ellos y entre estos y la Unión Europea. O sea, cuando el panel de la mañana nos daba ese diagnóstico, que en algún momento se quiso indicar, medio pesimista, de las posibilidades de articulación, de convergencia, de espacios de coordinación en los propios espacios regionales latinoamericanos, veíamos las dificultades que representan esos procesos, veíamos los tiempos, las velocidades de esos procesos, pero también, veíamos, de alguna manera y sentíamos, la incapacidad de la región, porque eso es algo que se tiene que plantear desde el espacio de lo político: la capacidad de la región de arribar a algún puerto. O sea, repetimos, repetimos y don Enrique, al final de su reflexión, creo que nos iba indicando cuando él se planteaba con optimismo los procesos de integración: ALALC, ALADI, MERCOSUR, UNASUR; si seguimos más arriba, Comunidad Andina, PETROCARIBE, la CARICOM, que incluye a los países del Caribe; el Tratado de Libre Comercio, nos damos cuenta que esta multiplicidad de espacios, con diferentes niveles de desarrollo, al mismo tiempo que son una retranca a la visión homogénea de integración, cuyo modelo europeo tenemos y que valoraba Alfredo son, a la vez, una oportunidad.

El problema es cómo encontrar el punto que nos permita avanzar y, realmente, para mí que formo parte de los dos espacios, no es fácil. Pero también, y unido a lo anterior, los procesos de debilidad institucional; creamos la CELAC, la comunidad de estados latinoamericanos y caribeños. Todos sabemos el marco político y de competencia en el cual se crea la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, se crea entendiendo que hay un proceso de madurez del Grupo de Río que ya tiene que ubicarse, que ya tienen que incorporar a toda la región y, sin embargo, el momento que estamos cerrando, digamos, los puntos que nos podrían llevar a la unificación de toda la región, llámese todo América del Sur, todo Centroamérica y México, más el Caribe; surge la CALC, surge la Cumbre de América Latina y el Caribe en Brasil y se plantea entonces esa disrupción.

CELAC-Grupo Río es un espacio político de concertación y, por otro lado, tenemos una CALC, que es un espacio más económico, más los

proyectos que tienen que ver con el desarrollo económico y social de la región. Entonces, ahí asistimos a una creación de la CELAC que, en parte, esa expresión de la negociación política regional en la que muchos países como los nuestros no están presentes. O sea, ese debate que se mencionó aquí esta mañana y esa competencia que yo no pensé que era tan evidente de México y Brasil por asumir el espacio de liderazgo regional de ciertas zonas de esto que llamamos América Latina, que no es un todo homogéneo. Eso se vive en el marco de la CELAC como espacio en construcción, se vive y no es más que, la posibilidad, reconociendo que hay esa intencionalidad, tratar de buscar espacios de negociación que se lo dejamos a la política. Sin embargo, yo quiero llamar la atención porque me ha parecido que los análisis son sumamente importantes para traernos al aquí y al ahora.

Esta reflexión, conjuntamente con otras que se han llevado a cabo, tanto en la SEGIB, como en espacios latinoamericanos de algunos países, pretende llevarnos al siguiente cuestionamiento: ¿Qué hacemos con el espacio iberoamericano? Siempre se ha dicho, es muy fácil crear una organización; es muy difícil matarlas. Es muy difícil clausurarlas, responden a momentos políticos de gran necesidad y, sin embargo, somos los mismos actores políticos los que vamos construyendo su propia tumba y su propia desaparición, pero nos negamos a decir que esa entelequia que se llama organización va a desaparecer y debe desaparecer.

En Latinoamérica se defienden algunos espacios pequeños y subregiones y cuando Carlos hablaba sobre la defensa del MERCOSUR y de CELAC yo decía, y dónde está el Caribe, y dónde está Centroamérica, y dónde está México en esa visión que desde la CELAC estamos tratando de construir un espacio con todas las regiones, excluyendo a los Estados Unidos, sino un espacio puramente latinoamericano, por ejemplo. Para nosotros los caribeños, y así lo hemos planteado a la presidencia cubana, que tiene ahora la secretaría pro tómpore de la CELAC, no es posible plantearse avances en la CELAC sin una identidad caribeña presente y activa; o sea, no puede ser el desarrollo de la CELAC, sin el reconocimiento de esa identidad caribeña afroamericana, afro caribeña que tienen un peso específico cultural propio, aunque eso nos lleve más tiempo de lo convenido y necesario. Pero ahí es el momento que mi pregunta es: ¿De qué se trata con la construcción de esto que se ha llamado el espacio iberoamericano?

Don Enrique en algún momento planteaba, precisamente, que esa identidad latinoamericana puede seguir siendo algo en el vacío que no le diga nada a los ciudadanos iberoamericanos, que solamente sea significativa cuando el jefe de estado sale y se va a alguno de los países, o Portugal, o España; o de América Latina a reunirse con los otros jefes de estados. Pero ¿Qué le está diciendo esa identidad iberoamericana? Y ahí tiene que ver con el tema que nos han propuesto: ¿Cómo es, precisamente, el espacio de la cooperación iberoamericana que permitirá materializar, operacionalizar, la identidad iberoamericana? Sin ese espacio de cooperación no se le dice nada a los pueblos, los pueblos han asumido que tienen una comunidad de intereses lingüísticos, cultural que es, por suerte, se decía aquí, mestiza, que es indígena, que es afro descendiente, que es hispánica, o ibérica, pero lo han asumido en el plano del inconsciente colectivo. Sin embargo, cuando nos devolvemos a la materialidad de los ciudadanos comunes y les preguntamos: ¿Cómo siente la presencia iberoamericana, o la identidad iberoamericana? No es posible que encuentre esa significación y esa identificación, por eso es que es tan importante en este escenario las relaciones entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea, significar, en este momento, cómo hay necesidad de renovar el espacio iberoamericano, partiendo, como dice el informe Lagos, de revitalizar, re estructurar, esa comunidad de intereses, pero con una concreción específica que es la cooperación iberoamericana.

Pero, igualmente, se ha dicho en la mañana, el momento no nos ayuda, el momento de relación de Unión Europea, América Latina y el Caribe que vivimos en el 2013, en el 2012; no es aquel que tuvimos auspicioso, abierto, donde Europa era el interlocutor político necesario de la región, como se ha significado aquí, esta mañana, donde el espacio europeo era la puerta de entrada a Europa, como significó para República Dominicana. Es, precisamente, España, la que viabiliza el ingreso de la República Dominicana a los acuerdos de la OME; no solamente era un espacio cultural de identidad, sino era un espacio material y concreto para el acercamiento real de nuestros países con la región. Se ha dicho, y ha sido marcado aquí, que estamos en un momento de crisis, yo no quiero entrar en la provocativa discusión que ha hecho Alfredo de qué estamos entendiendo por crisis porque, realmente, nos lleva mucho más allá del objetivo. Sin embargo, yo sí quiero volver al análisis presentado en el seminario que tuvo lugar en

Panamá, creo que en el mes de abril, realizado por la SEGIB, donde se presentaron una serie de trabajos importantes sobre el momento político, el momento económico y el momento social de el espacio iberoamericano.

Yo quiero recuperar esos análisis, el trabajo de Ocampo, el trabajo de Francisco Rojas que está aquí, sobre el momento político, el trabajo de Hernando Gómez sobre el tema social, yo creo que son análisis que permiten proyectar una recuperación del espacio iberoamericano. No voy a referirme a la situación ni a los indicadores de crisis en el lado europeo, ni en el lado latinoamericano y las bonanzas en el lado latinoamericano porque ya ustedes lo han escuchado hasta la saciedad. Pero sí quiero destacar un elemento que se mencionó esta mañana, que yo creo que no debemos menospreciar dentro de las perspectivas de una tendencia que nos va a demandar reacciones, que nos va a demandar posiciones; esto tienen que ver con el crecimiento de las clases medias. Este tema, que es muy atractivo desde el punto de vista de las estadísticas y de los economistas, yo no soy economista, pero entiendo que es muy atractivo medir los niveles de ingreso y cómo estos van ocupando los diferentes métodos de indicadores para evaluar qué sería una clase media en la región, pero no importa, cual sea la fuente de dónde ese sector, esa capa social obtenga sus ingresos, sea vía las transferencias condicionadas, sea vía los programa de ayuda social, sea vía el consumo inducido en nuestros países. Lo real es que este crecimiento de las clases medias está planteando implicaciones a la economía, a la sociedad y a la política en nuestros países caribeños.

Yo creo que es un dato que tenemos que seguir y que deberá ser trabajado de cara a cómo el espacio iberoamericano incorpora ese elemento, que si bien ha estado en el fondo, en el trasfondo de las decisiones de los mandatarios no están visible, que es la ciudadanía iberoamericana. Hasta dónde, lo que estamos haciendo, impacta a una comunidad, que en estos casos no son los grupos más vulnerables como hemos identificado en el espacio iberoamericano: los indígenas, los afro descendientes, las mujeres, los jóvenes, sino que es una clase, una capa o sector, como lo quieran llamar muchos que, al decir del informe Lagos, cuyo empoderamiento está poniendo en cuestión a los viejos paradigmas de poder; o sea: ¿Cómo explicar Brasil? ¿Cómo explicar las protestas de Brasil?

Yo creo que tenemos que avanzar en esa incorporación de cuáles son esos matices, esas manifestaciones de esa clase media latinoamericana que está demandando un lugar. Hay un autor, que a lo mejor lo han leído porque salió recientemente, en el periódico *El País*, que es Otto Granados, que habla de algo que a mí me parece muy sugerente. Otto Granados y quiero citarlo, dice: “Hay diversos indicadores que sugieren que América Latina está viviendo una especie de transición social y cultural, derivada de los cambios demográficos; o sea es, el crecimiento de este sector que está generando una transición social y cultural. De la emergencia de nuevas generaciones, nacidas en la democracia no fueron las generaciones anteriores que tuvieron que pelear el espacio democrático, en América Latina y el Caribe para salir de las dictaduras, para salir de los regímenes autoritarios y militares. Son los jóvenes de la democracia, los nacidos en el marco de esas democracia, aún sea las democracias electorales, los que están buscando”, citando a Otto Granados, “una narrativa colectiva que no se reduzca a una agenda de democracia, estabilidad y crecimiento. Ahí hay un núcleo que el espacio iberoamericano va a tener que pensar”.

¿Qué hacemos con los jóvenes? Y hablaba ayer que esos mismos jóvenes están diciendo en el informe, admito que no lo he visto, que no puedo hablar más que las referencias que ustedes hicieron el que ellos están contentos con la identidad iberoamericana, pero sería bueno profundizar un poco más si ese era un desafío del espacio iberoamericano. ¿Cómo profundizamos nuestros movimientos y cómo se ubica a la juventud para darle lugar en el espacio iberoamericano?

Voy a dejar de lado ¿Cómo ha sido la relación con América Latina? Porque ya Isabel lo ha marcado ¿Cómo las cumbres de la Unión Europea, América Latina y el Caribe han ido marcando unos avances significativos? Esto, de cara; no sólo a la retórica declarativa de las comunidades, intereses, visiones y valores compartidos que siempre ponemos en el marco de todas las cumbres; sino en la materialidad de acuerdos específicos de asociación que ha sido el proceso que, desde la primera Cumbre América Latina-Unión Europea, se ha marcado, por ejemplo ir creando espacios de sucesión económica entre la Unión Europea y estos países. Sin embargo, cuando nos referimos al tema de la cooperación estamos en un momento determinante para el espacio iberoamericano, lo ha señalado Isabel y el mismo Alfredo, la relación ha sido una relación importante hasta antes de la crisis.

La cooperación Unión Europea con América Latina, la transferencia de tecnología, el compartir experiencias, la creación de mecanismos de diálogo político ha sido importante para la relación América Latina. Evidentemente, en estos procesos, esa cooperación al desarrollo está en decadencia, esa cooperación al desarrollo está en desaceleración, esa cooperación al desarrollo no es más posible por los criterios establecidos en los tratados que tiene que ver con la cooperación al desarrollo y su relación con los países de renta media. Creo que con excepción de Haití y quizás Honduras, no sé si me falta alguno, la mayoría de nuestros países somos países de renta media y ya no clasificamos. Entonces, el espacio de la cooperación, es el espacio iberoamericano, en la relación Unión Europea-América Latina es, precisamente, a Iberoamérica que le corresponde asumir con profundidad la cooperación iberoamericana.

Ojo, y con esto estoy terminando ¿Qué cooperación iberoamericana? Todos hemos criticado y están todos los debates que se han hecho sobre la experiencia de las cumbres iberoamericanas la: amplitud de los mandatos. Hemos dicho, no hay capacidad, ni técnica; ni en términos de recursos humanos, ni financiera, para asumir temas que van desde la calidad de la educación hasta el problema de la potabilización del agua, pasando por ciencia, tecnología, información, innovación, etc., etc. De ahí que uno de los mayores desafíos que tiene el espacio iberoamericano es reducir a lo que es fuerte, incluso esa misma lógica de pensamiento lo estamos intentando llevar al marco de la CELAC. La CELAC no puede repetir lo que otras instancias hacen de manera eficiente, por lo tanto, cuando se plantea el tema de si la CELAC va a ocuparse del tema de energía se le dice no, porque ya tenemos en la región a la OLADE, que ha venido desarrollando una institucionalidad, entonces fortalezcamos aquellas áreas donde tienen un valor agregado.

La participación de la Región y eso tienen que ver con el espacio latinoamericano, por cierto, el Informe Lagos, y con esto concluyo, ha podido identificar, y yo creo que es un acierto, porque es parte de lo que ha sido la reflexión, tanto de los gobiernos, los técnicos; pero también de la misma sociedad civil: ¿Cuáles son las áreas fuertes? ¿En que es que la identidad iberoamericana puede hacer un valor significativo? Y ha definido, y eso será objeto de discusión, el área del conocimiento, el área de la cultura, tenemos la comunidad lingüística,

la comunidad de valores culturales, la industria cultural, los bienes culturales, que son tan caros, por ejemplo, para nosotros que somos países de desarrollo turístico. Estamos hablando de la cultura como patrimonio, patrimonio intangible. Estamos hablando de un espacio donde la cooperación iberoamericana puede hacer un papel efectivo, pero ligado a eso y lo mencionaba Alfredo, el tema de la educación, las relaciones con las academias, el compartir experiencias. No tenemos dinero, y por eso la cooperación sur-sur; que aunque tiene todas sus críticas, permite un espacio de intercambio de experiencias sin que haya una transferencia económica y monetaria como la que se dijo, pero debemos focalizar en aquellos que nos hace fuertes.

¿Cómo puede ser que nuestra región esté ocupando los peores lugares del informe PISA sobre la calidad de la educación cuando tenemos un espacio iberoamericano del conocimiento? No puede ser, entonces, lo que estamos diciendo es olvidémonos de que yo soy el particular. Sé que la Embajadora de Guatemala mencionó el tema de las drogas, pero yo soy de parecer que nos olvidemos del tema del mecanismo de droga, que le dejemos eso al espacio de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que es un espacio que puede dedicarse, porque la droga entra por Holanda, la droga entra por Francia, la droga entra por Italia; no sólo España y Portugal. Entonces dediquémonos a eso y que el tema del mecanismo de drogas se fortalezca allá, en ese espacio, para que América, Iberoamérica, pueda potencializar su trabajo en materia de cooperación en estas áreas: el espacio de conocimiento, el espacio de ciencia y tecnología, el espacio de cultura y en ellos, evidentemente, Enrique Iglesias lo mencionaba, los diálogos políticos en su nuevo formato. Ya no se tratará de declaraciones amplias, grandilocuentes; si no se tratará de ese espacio que permitirá que los jefes de Estado y de Gobierno lleven la agenda política de interés para la región porque, además de estos temas, muy propios de los ciudadanos, como son los temas de cooperación no hay que descuidar que es importante el compartir las visiones políticas que se tienen a lo interior de los regímenes políticos, como decía Adrián esta mañana, tan disímiles como lo que tenemos en nuestra región.

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 reglamentar 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 congregar 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.

LOS RETOS DE LA AGENDA IBEROAMERICANA⁵⁵

*Francisco Rojas*⁵⁶

Me referiré a nueve puntos. Lo primero que se puede decir es que la agenda iberoamericana es parte de la agenda global y que, por lo tanto, está determinada en muchos sentidos por las coyunturas globales. Por ejemplo, el tema de los permisos de aterrizajes de aviones presidenciales⁵⁷, en donde funcionarios, probablemente, de quinta categoría norteamericanos, llaman a sus contrapartes europeas, sin que las máximas autoridades, estén enteradas o tomen decisiones, generan problemas de primer nivel. Después, los errores deben ser subsanados con declaraciones de autoridades europeas frente a un tema de mayor simbolismo en América Latina: el tema de la soberanía.

En definitiva, ese tema marca la coyuntura de la agenda iberoamericana. No obstante, en definitiva, la confirmación de la agenda, que es el trabajo que están haciendo en estos días los coordinadores nacionales, es lo que posibilita ordenar los tópicos y la posibilidad de buscar y llegar a acuerdos.

Segundo, en la construcción de la agenda tenemos siempre una contradicción entre lo estructural y lo coyuntural. Lo coyuntural marca el peso mediático y, obviamente, va a ser el interés de los periodistas el colocar los temas que son más complejos y que generan más polémica como esenciales. Por lo tanto, el impacto es sobre esto, sobre los temas que en la agenda pueden plantearse, los cuales pueden ser muy variados y, de alguna manera, los jefes de Estado y cancilleres reaccionan sobre esa agenda, no pensando en el sistema internacional, no pensando en lo iberoamericano, sino pensando en ámbito nacional y razonando en lo que pensarán los ciudadanos al ver la televisión en la noche en su país; o cual va a ser el titular de los periódicos al día siguiente. Los temas estructurales, que son los que guardan relación con los la agenda global, iberoamericana o latinoamericana; decisiva en los cambios políticos y sociales, muchas veces quedan enmascarados por los ámbitos coyunturales.

⁵⁵ Agradezco a la Secretaría General de FLACSO, a la Secretaría General Iberoamericana y a Casa de América por la invitación que permite, por un lado, la continuidad de mi trabajo con FLACSO y por el otro, la continuación de mi trabajo con la SEGIB.

⁵⁶ Rector Universidad para la Paz.

⁵⁷ Referencia al avión presidencial de Bolivia y a la falta de permisos de sobre vuelo en tres países de Europa; así como a los errores de algunos diplomáticos españoles.

Los temas estructurales son los que generan los impactos de largo plazo y estos temas estructurales fueron muy bien planteados en la mañana por don Enrique Iglesias: el tema de la economía global, los cambios en las relaciones de poder, los cambios en las finanzas, las nuevas tendencias migratorias y los cambios en el comercio son cruciales para los países iberoamericanos. Estos temas son los que van a impactar en el largo plazo; son las tendencias profundas que marcarán las oportunidades y los obstáculos en cada uno de los países y de la región. El fondo está en que muchas veces el tiempo para discutir estas tendencias profundas se va entre los dedos y de allí que unas de las propuestas es que el retiro de los presidentes tenga una mayor significación, precisamente, para abordar estos temas que son esenciales, como lo son el análisis de las tendencias más profundas, por sobre las noticias que demanda de la agenda mediática.

El tercer punto es el desarrollo de una agenda efectiva, una agenda propositiva, lo cual requiere de institucionalidad. Si no se tiene una institucionalidad adecuada, difícilmente se va a poder estructurar una agenda conducente al desarrollo de acciones efectivas y al logro de metas tangibles. En definitiva, la agenda es la que prioriza los procesos, la agenda es la que permite ver cuáles son los temas que tienen mayor relevancia para el conjunto de quienes están ahí. Y, a su vez, la agenda va a señalar el proceso que seguirán los análisis, los procesos decisorios derivados de ellos, los cursos de acción y esto tendrá que tener algún momento de evaluación y estudiar las repuestas que se generaron y ello exige una institucionalidad efectiva.

Si miramos los temas que aparecen como los más significativos o los temas más importantes en la agenda Iberoamericana que deben ser priorizados, y que podrían ser también los temas de la agenda de la CELAC, aparece como primer tema el cultural, que es el tema del idioma español. El español nos permite entendernos en cualquier materia desde Estados Unidos al Polo Sur y de una buena parte de Europa.

El tema del portugués, que empieza a ser *portuñol* recientemente posibilita que el español sea, hoy en día, la tercera lengua en internet. Lo que deberíamos alcanzar, cuando se trata el tema de lo cultural y de lo español, es cómo transformamos el idioma español en segundo idioma en internet con contenidos capaces de tener efectos multiplicadores. Esto requiere un plan de acción específico, en ese campo más allá de señalar en el *Informe Lagos* que hay que realizar un acto

cultural en el contexto de cada una de las Cumbres. En esto también debemos pensar en lo estructural, de qué manera miramos en medio de las nuevas tendencias en las comunicaciones estos aspectos.

En lo político, tal como se señaló en la mañana, son los valores compartidos. Carlos Malamud señalaba que los valores que son parte de Occidente, son lo que definen aspectos esenciales con los cuales interpretamos los acontecimientos. En reuniones anteriores, don Enrique Iglesias señalaba la visión de los países del Asia Pacífico, más allá de China, sobre la democracia. Es distinta la forma en que se percibe la democracia en el mundo Occidental y, por lo tanto, esto marca diferencias. En el mundo iberoamericano una forma de entenderlo, aunque podemos tener grandes discusiones sobre democracia formal o democracia profunda, es que al final tenemos ciertas reglas básicas de cómo se entiende la democracia que está establecida en una Carta Democrática, que está en la declaración iberoamericana sobre el tema, que está en la CELAC, que está en UNASUR, en Mercosur; en fin, que con pocas diferencias y que no son sustantivas son parte del pensamiento y de la forma de acción en nuestra región y de la vivencia efectiva de cada una de nuestras naciones.

En lo social es cómo se mira el Estado de bienestar, porque la sociedad está demandando un estado de bienestar, independientemente que en algunos estados se está haciendo un esfuerzo grande por construirlo, en otros por desmontarlo; pero, al final, lo que prevalece es cuál es el concepto y el tipo de Estado que se demanda para el bienestar y sobre el cual los ciudadanos pueden establecer consenso. Es sobre dicho Estado al que se le demandarán los diferentes derechos.

En el tema de seguridad, el tema de seguridad ciudadana y el tema de drogas colocado en una perspectiva general, son temas transnacionales que nos afectan a todos. Y en el ámbito económico los temas de asociación y libre comercio se vinculan de manera importante con las definiciones de la agenda global y regional.

En cada uno de estos ámbitos, la cooperación es la herramienta principal. La cooperación política para poder comprender el conjunto de fenómenos, la cooperación técnica para abordar los problemas específicos que se presentan en cada uno de los ámbitos, puede ir desde como colocamos en internet más español a como colaboramos para tener una mejor coordinación sobre temas de seguridad ciudadana, a

través de los ministerios de justicia; o en los temas económicos, como se buscan compensaciones para tener entre países mayores y menores distintos espacios de coordinación y asociación de beneficio mutuo.

El cuarto punto creo que, si nosotros miramos los procesos tanto latinoamericanos como el proceso iberoamericano, lo que se busca es tener convergencias, confluencias, concertaciones y asociaciones sobre los distintos temas. Esto lo podemos ver en siete temas que vale la pena destacarlos rápidamente, pero pueden ser más.

El tema primero democracia; como la democracia es un valor esencial, una forma de vida y por lo tanto es como los ciudadanos perciben sus derechos y exigen estos derechos. Hoy día, probablemente, tal como se señaló, esto tiene que ver con otros aspectos vinculados a cómo las clases medias están exigiendo nuevos derechos de manera mucho más importante. Otro tema es la pobreza: el tema prioritario en la región latinoamericana. Dada la crisis económico-financiera, aquello en los países ibéricos, de la península, estos derechos se están perdiendo; aunque se quieran mantener los que se habían ejercido debido a los ajustes globales en muchos casos ello ya no es posible. Un tercer tema es lo referido al ámbito multilateral. Lo iberoamericano reafirma el multilateralismo como una cuestión esencial y demanda que los países que están en el G-20, puedan tener una mínima coordinación y hablar por lo iberoamericano y por lo latinoamericano. En esto no hemos tenido la capacidad, ni en América Latina ni en lo iberoamericano de que se puedan construir acuerdos mínimos para hablar por la región en su conjunto. Entonces, el que no funcione la coordinación de los cuatro países en el G-20, es un problema de los cuatro países, y también es un problema de toda la región y la asociación que se busca y promueve, porque eso se expresa en CELAC y también se expresa en lo iberoamericano. No se le puede achacar a la Secretaría Iberoamericana o la Secretaría *Pro Tempore* que no funcionan. La coordinación efectiva depende, estrictamente, de los países, de su voluntad política de coordinarse.

Lo iberoamericano, hoy en día es otro tema relevante que surge desde las clases medias. Son países de renta media con sociedades que exigen nuevos derechos y los exigen de manera cada vez más fuerte. La gobernabilidad en lo coyuntural se ubica en esta dimensión. Las referencias a los temas de seguridad como una demanda esencial de todos los países, pero no es tema nacional o local; es un tema transnacional.

Si no se entiende que el mayor lavado de dinero descubierto, hasta el momento, se realizó desde un país pequeño, que no es de las mayores economías o potencias en América Latina, como Costa Rica, en donde se “blanquearon” más de 6.000 millones de dólares y donde el principal inculpado, es de Bielorrusia, lo detienen en Madrid junto con otras personas que estaban en el ámbito centroamericano. Esto significa que no estamos entendiendo cómo funcionan estas cosas en el mundo actual, por lo tanto, se requiere una mirada que va más allá de lo nacional y esas miradas difícilmente son de carácter regional, deben ser globales, las cuales deben estar construidas a partir de visiones comunes para enfrentar estos temas. Este es un gran desafío para la COMJIB (Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos), cómo se genera mejor coordinación en este ámbito de muy difícil coordinación y de una baja cooperación.

Las fragilidades en lo iberoamericano siguen siendo temas prioritarios: la inequidad, la pobreza, en especial en los jóvenes. Su expresión más compleja son los “ninis”. El día de ayer, los amigos de la OIJ (Organización Iberoamericana de la Juventud) presentaban la evaluación de la opinión pública, pero hay un trabajo esencial que ha estado presente en la OIJ marcando estas tendencias en los países de la región y eso se expresa, con mucha más fuerza, porque hay mayor información, probablemente, en España y Portugal, donde los jóvenes que no alcanzan a conseguir trabajo, son censados.

Finalmente el tema, que es una fragilidad en todos los países latinoamericanos, son los pueblos originarios. Esta temática no hace distinción de países, en términos de su capacidad de gobernabilidad o las capacidades económicas de cada uno de ellos y es uno de los temas más postergados de la región. Las oportunidades en lo hispano y también lo afroamericano ¿Por qué? Porque lo hispano nos permite vincularnos a la sociedad norteamericana de una nueva manera, así como a lo afroamericano, lo cual podría permitir a lo iberoamericano ligarse de una forma distinta a los pueblos africanos, que son áreas no exploradas en este campo. Adicionalmente, como una última temática, están las fracturas en el Estado, en su ámbito territorial las que están presentes, particularmente, mucho más en España que en América Latina. Ello porque América Latina dio una respuesta de forma inmediata cuando hubo un intento de ruptura del Estado boliviano; en cambio acá se plantea la posible fractura de los catalanes o de algunos

otros, respecto al propio Estado español. Un debate en ese campo significa que es necesario mirar desde un conjunto de perspectivas para analizar cómo se perciben estos problemas.

El quinto aspecto esencial, es que estamos en un proceso a la vez de cambio y continuidad de liderazgos. En esto, hay una generación de liderazgos que ha sido parte de este proceso, en lo político, en lo académico, en las asociaciones de la sociedad civil. Ricardo Lagos, cuando empezaron las Cumbres, era Ministro de Educación en Chile; don Enrique Iglesias estaba a cargo del Banco Interamericano y había sido Canciller de Uruguay, Fidel y el Rey Don Juan Carlos son quienes han seguido el proceso de manera directa; Fernando H. Cardoso fue parte como Presidente y después, con su trabajo, para reestructurar la Secretaría y el proceso por medio del *Informe Cardoso*, nosotros crecimos en el ámbito académico con las Cumbres Iberoamericanas, con el proceso de seguimiento de la *Diplomacia de Cumbres*, cuando dirigía a la FLACSO en Chile y empezamos a darle seguimiento al tema y a la agenda de la diplomacia de Cumbres. Presentamos un primer libro de evaluación en el año 2000, que señalábamos ante el Secretario Alberto Losoya, que era imposible que 1.200 acuerdos puedan ser llevados adelante y darles seguimiento. Esta mañana nos anunciaban, desde el Informe de la Fundación Alternativa, que hace un recuento de cada una de ellas y, probablemente van a encontrar 4.532 acuerdos y que es imposible darle ningún tipo de evaluación y seguimiento. Pero esa responsabilidad, de esta generación que ha acompañado este proceso y eso significa que si nosotros miramos a este, probablemente se le está exigiendo lo iberoamericano lo mismo que las sociedades latinoamericanas le están exigiendo a su clase política, que es: ¿Cómo se produce un cambio en el sistema político? ¿Cómo se produce un cambio en la forma de relacionamiento político? ¿De qué manera se logran entender las nuevas formas de comunicación política a través de medios electrónicos que afectan la forma en que se hace política, que se percibe la política y se construyen sociedades de derecho?

Lo mismo hay demandas en el sistema multilateral: ¿De qué manera se puede producir un cambio en Naciones Unidas y Naciones Unidas probablemente el símil que más cercano es el sistema electoral binominal en Chile, que es algo que estructuralmente favorece a los más grandes y no se quiere cambiar? Los *quórum*s para cambiarlos son altos o imposibles de modificar, a menos de que haya una “revolución”

y que alguien le robe la “r” y le llame evolución, pero cualquiera de los caminos debe llevar una transformación sustancial, en el Consejo de Seguridad de la ONU. Ocurre algo equivalente frente a la demanda de los países emergentes, que plantean esta cuestión, que en todas partes del planeta están planteando esto, y eso está vinculado con los cambios en las relaciones de poder, que requieren una reflexión conjunta y construir visiones compartidas. Y ese es el rol esencial de la Cumbre Iberoamericana, la posibilidad de construir miradas compartidas y cursos de acción comunes y asociados.

Si nosotros atendemos a esto, como sexto punto, existe un proceso continuo de institucionalidad, esto ya lo señalaba y está en el último libro de FLACSO-SEGIB sobre el tema, si miramos que en 1991 surgen las Cumbres que se suponía que iban a ser tres veces y nunca más: México, Madrid y Brasil. Pero se valoró su importancia y con ello se volvió en una necesidad mantenerlo, hasta que en el año 98, se decide que para que funcione de mejor manera se requiere institucionalidad, se crea la SEGIB.

Creada la SEGIB, tiene un avance muy importante en organizar la cooperación, pero se producen los atentados del 11 de setiembre. A partir de allí cambia la forma de mirar el mundo y, en el año 2002, se demanda un Informe que dé cuenta de la nueva situación, de allí surgió el Informe Cardoso. Este facilitó y posibilitó un cambio en la visión del rol que debía tener la SEGIB. Viene Salamanca, en el año 2005, se elige a don Enrique Iglesias, se le dan nuevas tareas y en el año 2008, tres años después, cuando todavía no terminaban de generar las primeras acciones tomadas, se replantea, en El Salvador, el fortalecimiento institucional de la Secretaría. En la actualidad, cinco años después, tenemos el Informe Lagos, donde el proceso de institucionalidad es parte esencial de él.

En el recuento de las actividades una cantidad muy grande de acciones están relacionadas con las reuniones ministeriales realizadas en el ámbito iberoamericano. Por año yo supongo que deben de haber, por lo menos, 10, 12 ó 14 reuniones ministeriales que están planteadas en lo iberoamericano, a esto hay que sumarles las de la CELAC, las de UNASUR. Al final la presión sobre la agenda por demandas a los ministros es cada vez mayor. Esto significa que el rol institucional de la SEGIB es esencial, porque en el contexto de la Cumbre no son solamente los 22 países que participan, sino que hay seis Estados

observadores asociados, hay una lista grande de alrededor de doce Estados que están pidiendo participar como observadores, hay nueve organismos internacionales que son observadores consultivos. En el contexto de las Cumbres se realiza un desayuno o un actividad con organismos internacionales que congrega casi 80 organismos internacionales y, por lo tanto, es una instancia privilegiada en el ámbito internacional de coordinación, que amplía las posibilidades de desarrollar, compartir una misión pero, probablemente, tomar acciones en uno o dos campos específicos, en los más diversos ámbitos.

En lo fundamental, y lo señalaba en la reunión anterior y está en el libro –editado por Adrián Bonilla y María Salvadora Ortiz- que FLACSO les entregó, es que desde una perspectiva esencial es como se construyen convergencias y esto pasa por definir y pasar del espacio iberoamericano a un sistema iberoamericano. Esto último es crear nuevas formas de cooperación, como base para una asociación más permanente. Tercero, desarrollar acciones iberoamericanas específicas en el sistema internacional y también en la relación con otros mecanismos de carácter regional o subregional, tanto en el hemisferio occidental como también más allá de este. El desarrollo de un espacio iberoamericano del conocimiento, del saber hacer, es esencial en este marco y donde hay un acervo muy importante, conjuntamente con la capacidad que tiene que tener, permanentemente, Iberoamérica para tratar temas sensibles. Todos los temas sensibles son todos los temas transnacionales. Es inevitable que los temas transnacionales estén presentes en la agenda y van a permear esa agenda de manera permanente.

En lo económico puede haber altos y bajos, pero es necesario reconocer esos cambios, que van desde el momento en que durante una década España fue el principal inversor en América Latina, el principal cooperante, a una situación más compleja hoy día, pero que hace que esos vínculos y la relación entre América Latina y España va más allá de que exista la SEGIB, va más allá de que existan las Cumbres y es algo que se mantendrá y fortalecerá; más aún si existe una institucionalidad que le dé soporte.

Las iniciativas que estaban en el Informe Cardoso, se retoman en temas similares, por ejemplo, una agencia evaluadora de riesgos, acá se está colocando de qué manera puede haber un árbitro de carácter regional en este marco.

Finalmente, el último punto es las complejidades de lo iberoamericano. Tengo la impresión de que en el Informe Lagos se piden cosas que, creo que son imposibles de cumplir. Tengo la impresión que fusionar es distinto a coordinar, y fusionar la OEI, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, la OIJ, la COMJIB y la SEGIB, teniendo edades distintas, estatutos diferentes, presupuestos muy distintos, la posibilidad de fusionarlos requiere un nivel de voluntad política y de decisión política respecto a un conjunto de burocracias que yo no sé si los 22 Jefes de Estado tienen esa capacidad para hacerlo, ni aunque se pusieran de acuerdo.

Entonces, creo que, por lo tanto, que lo que se debe plantear es cómo coordinar y jerarquizar esas reuniones, y eso significa que el Secretario General de la SEGIB debería ser quien coordine estas relaciones institucionales, generarle algunas atribuciones de mandato para coordinar, para que pueda “mandar” y dirigir. La experiencia en FLACSO, que tuvo al menos este Secretario General, es que muchas veces lo que quería el Secretario General, si un director no lo quería, no era fácil convencerlo. Supongo que en el ámbito iberoamericano puede pasar lo mismo, a menos de que haya capacidad de mandato específico entregada para ello, eso podría permitirlo con uno de los párrafos que se señalan en el Informe Lagos que le encarga a la SEGIB y, por lo tanto a Don Enrique Iglesias a tomar las medidas del caso en la nueva estructura para viabilizar esa coordinación efectivamente.

Creo que por otro lado, en el Informe Lagos hay muchas propuestas, pero faltó una que diga propuestas de continuidad porque, al menos en una lectura desde fuera, hay aspectos que aparecen en el informe que parecieran que fueran críticas a cosas que no se hacen en la SEGIB, pero que se hacen. Por ejemplo: se dice “la SEGIB deberá profundizar sus contactos regulares con instituciones académicas”, bueno como parte de la cotidianidad que hace la SEGIB, con instituciones de la península ibérica y de América Latina, eso ya se hace de manera efectiva y con importante producción. Así también, se indica “Abrir un espacio de diálogo y coordinación con otros organismos regionales”, es parte de la tarea de la coordinación de relaciones internacionales de la SEGIB y personal de don Enrique Iglesias, que pasa mucho tiempo en un avión para llegar a distintas reuniones y es fantástico cuando uno lo ve que está en Cartagena de Indias, pero al día siguiente está siendo recibido por el Rey acá en Madrid, y uno dice que avión especial, como consiguió para estar despierto a esa hora sin *jet lag*.

Entonces, hay muchos aspectos que se relacionan con la continuidad, pero que es necesario reforzarlo, y en ese sentido creo que los encargos que se le dan también son cosas que se hacen: “Las Cumbres Iberoamericanas estarán precedidas de encuentros empresariales, de sociedad civil, parlamentarias y de organismos locales”, bueno, es parte de las cosas que se organizan en conjunto con las Cumbres, el tema está en quién está encargado, más allá de la Secretaría, para que desarrolle y dé continuidad al encuentro empresarial y que pueda tener acuerdos específicos, lo mismo en el caso de los parlamentarios, de los gobiernos locales o de sociedad civil. Entonces, por lo tanto, la tarea de coordinación de la SEGIB debe ser reforzada en ese ámbito y otros ámbitos.

El cambio en la periodización es algo que se venía señalando hace mucho tiempo y habrá que efectivizarlo. También el perfeccionar -un aspecto que estimo que es difícil que se dé - que es que en el Informe Lagos se dice que 22 presidentes cuando tengan un encuentro no estén obligados a emitir una declaración, es decir, que no tengan afirmación u opinión sobre los temas analizados. Probablemente, lo que habría que hacer es señalar que el Presidente del país sede hará un resumen formal de lo que se trató, pero es imposible pensar tener 22 Presidentes y que no haya declaración o que no se sepa que fue lo que trataron. Creo que eso está fuera del espectro y es necesario que, al menos en la forma en que se institucionalice, en la forma en que se operacionalice, eso quede de manera bastante clara para evitar vacíos que se compliquen, posteriormente, con “interpretaciones” diferentes.

El trabajo de reflexión realizado por Fernando H. Cardoso, el trabajo de reflexión realizado por Ricardo Lagos, y vale la pena señalar, que uno fue Secretario General de FLACSO y el otro profesor de FLACSO, muestra que este vínculo iberoamericano con la FLACSO viene a lo largo de sus 50 y tantos años, en los 20 que hemos estado trabajando últimamente, y esperando seguirlo haciendo y acompañando el proceso iberoamericano, porque seguirá más allá de esta fluctuación puntual que pueda verse hoy día.

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

*Susanne Gratius*⁵⁸

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

⁵⁸ 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.

IV.REFLEXIONES EN TORNO A LA RENOVACIÓN DEL ESPACIO IBEROAMERICANO

EL CAMINO HACIA UNA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

*Pablo Gómez de Olea*⁵⁹

Muchas gracias Tomás, señor Director de la Casa América; Don Enrique, Señora Arosemena, Don Adrián Bonilla, que me acompañan en esta mesa y, de igual manera, voy a intentar ser lo más breve posible para dejar a mis contertulios que hagan la introducción y yo creo que aquí me voy a centrar en unas reflexiones generales.

Creo que lo que nos toca a los inauguradores de este seminario es, más bien poner, como decimos en términos taurinos, el “toro en suerte” y, por lo tanto, no voy a entrar tampoco a detallar las decisiones concretas que se adoptaron en la Cumbre en Cádiz con la creación del Grupo Lagos, ni las recomendaciones que se recogen en ese mismo informe; ni tampoco los acuerdos de la reunión de cancilleres iberoamericanos del pasado mes de julio en Panamá; ni siquiera en el documento que se va a discutir mañana por los coordinadores nacionales iberoamericanos y del que saldrá lo que, previsiblemente, adoptarán los presidentes en Panamá en octubre. Y no voy a hablar de ello porque, ya se ha comentado prolijamente; incluso la propia Secretaría General Iberoamericana ha publicado su boletín periódico “Iberoamérica en marcha” en el que bajo el título “De Cádiz a Panamá: Camino al futuro” hace un excelente resumen de todos estos aspectos. Yo les invito a todos a que vean el boletín que es excelente y que tiene un resumen, como les he dicho, excelente del tema, por lo tanto, no voy a extenderme en todos esos aspectos concretos que se refieren a la bienalidad de las cumbres, a la alternancia con las Cumbres UE-CELAC, a las temáticas prioritarias que vamos a tener en la Cumbre, a los formatos de las reuniones de Cancilleres, cuando no se reúnan los presidentes, etcétera, etcétera.

Hay un volumen importante de decisiones que yo creo que lo que hacen es actualizar nuestro mecanismo. Pero, como les decía, me voy a centrar en aspectos que son más colaterales al contenido concreto, a las medidas concretas de renovación, pero que creo son, igualmente, importantes. Una serie de reflexiones sobre las razones de la renovación y que van más allá del acertado análisis que hace el propio informe Lagos de la coyuntura actual en Iberoamérica.

⁵⁹ Director General para Iberoamérica, Ministerio de Relaciones Exteriores y de Cooperación de España.

Unas reflexiones sobre lo que yo creo que es la esencia misma de nuestra comunidad iberoamericana. Para empezar, yo creo que uno de los grandes logros de la comunidad iberoamericana es traducir en algo concreto, en un mecanismo, la identidad iberoamericana. Esa identidad que existe (guste o no guste a algunos), a pesar de los desencuentros, de las diferencias, de las distancias. Es una identidad que es anterior y pre existente a las cumbres y que excede, evidentemente, el ámbito de las mismas. Las cumbres, por tanto, sólo han sido un mecanismo para plasmar, en algo concreto, esa identidad. Se pudiera haber inventado otros mecanismos, pero se inventó este, de las Cumbres. Se podía haber inventado por otros países iberoamericanos, pero la propuesta fundacional partió de España y de México. Se podía haber configurado en otro tiempo distinto, en otro momento temporal, pero se hizo en el año 91, lo que no podíamos ignorar y a lo que no podíamos abstraernos es al sustrato identitario común que propició la creación de la comunidad iberoamericana; o de las cumbres iberoamericanas como plasmación de la comunidad iberoamericana.

¿Y en qué consiste ese sustrato identitario común? Fundamentalmente, en la lengua y en la cultura; aunque va mucho más allá y, la cultura entendida en un sentido amplio, como una forma de ver la vida, como una confirmación de la existencia de unos valores compartidos por encima de las diferencias y, en este sentido, los países iberoamericanos somos hijos de la cultura occidental, de la tradición grecorromana, de la tradición judeocristiana y de la tradición del liberalismo ilustrado. Somos plurales y somos sincréticos a la vez y tenemos una manera particular de ver el mundo gracias a esta triple componente india, afroamericana y europea pero, sobre todo, gracias a lo que yo creo que es uno de los más fabulosos; sino el más fabuloso proceso de mestizaje que se haya dado nunca en la historia de la civilización humana, nuestro sustrato, por lo tanto, está claro, a algunos podrá no gustarle, pero es un hecho de la naturaleza, es un hecho invariable; es como la altura de una persona, puede ser bajo o puede ser alto, pero no puede renunciar a ello. Nosotros no podemos renunciar a nuestro sustrato, se ha dicho que las cumbres son un instrumento de la influencia de España y yo lo quiero rebatir; España ha sido la impulsora y ha soportado la mayor parte de la carga de la comunidad, pero las cumbres existen porque materializan ese sustrato común y contribuyen, significativamente, a consolidar la comunidad iberoamericana.

Ahora bien, lo cierto es que estas identidades se concretan a través de mecanismos que son hijos de las coyunturas temporales. Y las cumbres que se inician en 1991 eran hijos de una coyuntura específica, la coyuntura que teníamos entonces: algunos países centroamericanos salían de sus guerras civiles; otros, en el año 91, todavía, ni siquiera habían conseguido firmar sus acuerdos de paz. El Cono Sur apenas se despojaba de dictaduras crueles y contumaces, varios países andinos se enfrentaban al desafío de las guerrillas, la economía, la mayor parte del continente renqueaba con altos niveles de pobreza, enormes índices de desigualdad, crecimientos negativos y fenómenos de hiperinflación.

Iberoamérica no tenía voz en el escenario internacional y en este ambiente tan negativo, la idea de las cumbres fue un soplo de optimismo y yo creo que, además de optimismo, fue un soplo de auto confianza. En aquel momento no había un sólo foro regional que reuniera a todos los países iberoamericanos; ni siquiera la OEA que se reunía irregularmente en las Cumbres de las Américas y en la que no participaba Cuba. Por tanto, las cumbres no sólo fueron un mecanismo para hacer tangible esa identidad común, sino que llenaron un vacío político y se crearon en un momento en el que el continente necesitaba un estímulo. Tampoco los países de América Latina, en aquellos momentos, contaban con mecanismos efectivos de diálogo político y de cooperación con la Unión Europea.

Las circunstancias hoy han cambiado, hay una consolidación democrática generalizada en América Latina, un crecimiento económico, una mejora en las condiciones sociales y una reafirmación política de América Latina que pasa de ser objeto y sujeto de las relaciones internacionales. Se experimentan y se ponen en marcha nuevos mecanismos de integración regional, que llevan a una proliferación de cumbres y reuniones. Los países iberoamericanos han madurado en política exterior. Ya no necesitan tanto a España y Portugal en sus relaciones con la Unión Europea, se han establecido mecanismos avanzados de diálogo político y de cooperación con la Unión Europea a través de las Cumbres UE-CELAC y a través de los Acuerdos de Asociación que gran parte de los países de América Latina tienen ahora mismo con la Unión Europea.

Pero, es que, además, el mundo ahora es mucho más globalizado que en el año 91. La globalización, *per se*, no es más que un fenómeno,

entonces, sus consecuencias negativas o positivas van a venir de la capacidad que tengan los gobiernos para beneficiarse de ellas y para traducirla en beneficios concretos para los ciudadanos. La globalización, no cabe duda, nos impone nuevos desafíos y el de la disolución de las identidades es uno de ellos. No se trata de volver a la caverna y acorazarnos en nuestra identidad, sino de hacer valer el aporte que tiene esta identidad iberoamericana para que esos beneficios de la globalización puedan ser mejor aprovechados por todos los ciudadanos iberoamericanos. En este campo el aporte de la cultura en español es de capital importancia, incluyendo, como no, el valor económico que tienen las industrias en español, pero no sólo en el ámbito de la cultura. Todavía existe una enorme capacidad del ámbito iberoamericano para avanzar en investigación científica y en innovación tecnológica. La idea de crear un espacio de libre intercambio de conocimiento y talento debe, necesariamente, estar en la mira de esta nueva fase de la comunidad iberoamericana.

Otro elemento importante que ha estado siempre en el centro de la comunidad iberoamericana ha sido siempre la cooperación y, ahora mismo, se abren nuevas perspectivas, no se trata ya de una cooperación basada en la transferencia de recursos dentro de; o de unos países de la comunidad iberoamericana a otros países de la comunidad iberoamericana. Estamos ante una nueva fase de transferencia de conocimiento y tenemos que avanzar en un espacio iberoamericano de formación y de educación, pero también tenemos una experiencia única en cooperación sur-sur que podemos transferir a otras regiones y la comunidad iberoamericana puede jugar un papel de primer orden para poner en marcha experiencias de cooperación triangular en terceros países. Por lo tanto, lengua, cultura, investigación científica, innovación tecnológica, transferencia de conocimientos, formación y cooperación son áreas fundamentales en la que la comunidad iberoamericana puede jugar un papel de primer orden.

No podemos olvidar, tampoco, la importancia y la utilidad de las cumbres para que sean un foro de concertación política en el que los presidentes puedan seguir hablando de los temas que nos preocupan; no se trata de acordar posiciones en declaraciones grandilocuentes, sino de intercambiar posiciones y preocupaciones en un mundo complejo, en el que las visiones compartidas pueden contribuir a que nuestra sensibilidad iberoamericana pese en las soluciones globales, por tanto,

lo que vamos a intentar en Panamá es, precisamente, esto: traducir en un mecanismo renovado una identidad que se ha fortalecido los últimos 20 años gracias a las cumbres. Una identidad que supone una aportación, en mi opinión, capital a la civilización humana y al concierto de las naciones y que, necesariamente, tiene que hacerse valer y ser escuchada.

NUEVAS PERSPECTIVAS DE LAS RELACIONES IBEROAMERICANAS

Mayra Arosemena⁶⁰

Buenos días. Don Enrique Iglesias, Secretario General Iberoamericano; don Pablo Gómez de Olea, Director General para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España; Señor Adrián Bonilla, Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el señor Tomás Poveda, Director General de la Casa de las Américas. Quiero saludar a su excelencia, Roberto Arango, embajador de Panamá en España y a sus excelencias a los embajadores del cuerpo diplomático acreditado ante el Reino de España. Señoras y señores que nos acompañan el día de hoy.

Permítanme, en primer lugar, expresar mi más sincero agradecimiento, a cada uno de ustedes por su honrosa invitación a participar en este importante encuentro en mi calidad de secretario *pro tēmpore* de la XXIII Cumbre Iberoamericana en Panamá. El tema escogido de reflexión nos ilustra, claramente, el objetivo de sus organizadores: lograr para nuestro espacio iberoamericano una agenda revitalizada que gire en torno a un mundo de grandes transformaciones. Reflexión que se basa en la discusión que sostuvimos en Cádiz el año pasado y que se enlaza con el tema central de la cumbre seleccionada por Panamá.

La participación de tan importantes ponentes resalta el valor que conlleva a reflexionar sobre nuevas perspectivas de las relaciones iberoamericanas, cuyos trabajos servirán de insumo para los resultados de la cumbre de Panamá. Señoras y señores, en el pasado, a lo largo de la historia, en nuestra América Latina, se vivieron tiempos muy difíciles. En muchos de nuestros países la democracia y los derechos humanos no fueron respetados. La fuerza era la manera de decidir sobre asuntos relacionados con nuestros pueblos. Recuperar la democracia exigió de nosotros grandes sacrificios, pero hoy en día podemos decir que en las últimas décadas nuestra América Latina ha realizado enormes esfuerzos para fortalecerla y trabajamos para mejorar las condiciones de gobernabilidad, a través de la confianza y seguridad

60 Viceministra Encargada, Ministerio de Relaciones Excelentísima de la República de Panamá.

como complementos del desarrollo de nuestros pueblos, pero todavía tenemos algunos desafíos incumplidos en materia de desigualdades, discriminación y racismo.

Una mayor convivencia democrática requiere superar estas condiciones, basadas en una equitativa distribución de las oportunidades de crecimiento y progreso social. Es por eso la importancia de instancias como las cumbres, donde nuestros gobiernos reflexionan y deciden acerca de las políticas que mejor respondan a los principales problemas de la región y desde donde podemos trabajar para reforzar la cooperación internacional que nos permita cumplir las tareas pendientes por un mejor desarrollo social y dignidad humana. Esta cooperación iberoamericana que, precisamente, está encaminada hacia la construcción de un espacio común, queremos que profundice en la identidad iberoamericana y potencie el desarrollo de todos y cada uno de los países que la componen. Vamos por el camino correcto, los resultados en estos ámbitos nos permitirán alcanzar los objetivos propuestos. Tenemos una cumbre en Panamá que esperamos sea una cumbre que ya tenga algunos de los elementos que hemos estado conversando desde Cádiz: ¿Cómo vamos a hacer esa transformación? ¿Cómo vamos a insertar dentro de nuestro diálogo procesos innovadores? Nuevos proyectos de cooperación que nos permitan tener, que nuestra cultura sea enfatizada dentro de nuestros países y en este año conmemoramos los 500 años del descubrimiento del Mar del Sur. El descubrimiento del Mar del Sur marcó y cambió, no la vida de España; no la vida de nuestras comunidades; sino el comercio y el transporte marítimo mundial que permitió, justamente, ese énfasis en poder llevar nuestra cultura hacia otros países. Realmente, nos honra que este año vamos a recibir importantes personalidades para esos 500 años y es una conmemoración que compartimos con el Gobierno de España y enfatizamos con los demás países latinoamericanos porque para todos nosotros cambió nuestra vida.

CONCLUSIONES

Enrique V. Iglesias⁶¹

A esta altura son pocas las cosas que quedan por decir, más bien hay que reforzar algunas que han sido dichas, y muy bien dichas, en el panel que antecedió a este acto de clausura. Primero, quisiera hacer un elogio al regionalismo en América Latina. Creo que, de alguna manera, esta región ha puesto en relieve y en valor la capacidad de cooperación regional.

Para mi generación fue un gran objetivo el ver una América Latina y caribeña unida en un sólo cuerpo. La creación de CELAC materializa ese viejo ideal, por tanto, creo que hay que reconocer que la región está dando un paso fundamental que no tienen otras regiones. África lo tiene, a su manera, pero este regionalismo es el heredero de algo que partió desde el año 1948, con la OEA, pero siempre con una presencia tutelar de los Estados Unidos. Lo que se acaba de crear es una iniciativa propia, y me parece muy importante.

Este regionalismo, por ahora, es muy ambicioso en lo político, y cuando surge un tema político se reúne y funcionan los mecanismos de declaración y de unión política. Es muy eficiente en el tema de cooperación, creo que hay que reconocer que algunas iniciativas de cooperación económica y social son francamente excepcionales, por ejemplo: la iniciativa petrolífera, Petrocaribe. Cuando uno mira los millones de dólares que salieron de este mecanismo hay que reconocer que ha sido realmente un esfuerzo muy importante, pero es menos eficiente en la capacidad de armonizar políticas económicas, de cooperación y de integración, y es ahí donde está el gran desafío del actual regionalismo, porque todos los esfuerzos que se ven a lo largo de los últimos sesenta o setenta años terminaron en lo que Félix Peña llamó “las cumbres del desencanto”. Creo que el gran reto que hoy tiene este regionalismo es coexistir con los distintos enfoques que tienen los países en lo político y en lo económico, y también en lo social, y ser capaz de instrumentalizar un auténtico programa de cooperación en dominios económicos, concretos y específicos.

Es muy curioso que en esos últimos años el sector privado haya sido capaz de generar más de 500 empresas multilatinas que se desenvuel-

61 Secretario General Iberoamericano.

ven en un medio que no es ni mejor ni peor del que se desenvuelven los gobiernos. El regionalismo actual debe demostrar que es capaz de ir más allá de hacer una declaración política o poner en marcha un mecanismo generoso de cooperación como el que ha sido en Haití.

La posibilidad de apoyar ese esfuerzo es para mí el más importante de todos los otros esfuerzos. En la SEGIB, como lo dice el Informe Lagos, apelamos a una cooperación efectiva, con este esfuerzo regionalista con el cual no estamos en competencia, sino que estamos en relaciones de cooperación. A ello se agrega, también, la posible cooperación con las cumbres Europa - América Latina que son, realmente, formas inteligentes de poder maximizar áreas comunes. Por tanto, creo que ahí hay una reflexión importante de destacar.

Con respecto a Iberoamérica, lo primero que diría es que Iberoamérica existe antes de las cumbres; existe con las cumbres y existiría si no hubiera cumbres, porque representa una relación histórica sedimentada por culturas que se fueron interconectando, por dos lenguas dominantes para comunicarse y por una serie de valores que, de alguna manera forma, son el activo de esa comunidad: valores, formas de ver el mundo, de relacionarse, formas de entenderse. Todo eso es un capital que hoy reúne a 600 millones de personas que constituyen 9% de la población mundial y que tiene, además, una dimensión económica nada despreciable por su potencial en materias primas y que, además, tiene capacidad de actuar colectivamente mucho mejor de lo que está haciendo.

En ese sentido, creo que las posiciones internacionales deben ser gestadas dentro de la cooperación regional más que la cooperación iberoamericana, porque esta última comunidad tiene a España, a Portugal y a Andorra que forman parte del colectivo europeo, en tanto el resto de los países forman parte del colectivo latinoamericano. Es muy difícil, en cierto momento, buscar posiciones comunes, salvo las generales, que pueden ponerse en marcha porque, de alguna manera, las posiciones políticas importantes son las que van surgiendo dentro del espacio iberoamericano, y a él hay que darle la derecha para que se pronuncie.

Creo que la SEGIB ha sido un ejemplo importante en esta materia. Un aspecto que no se menciona mucho es la particular forma en que, dentro de esta comunidad, han operado los programas de cooperación,

que son programas identificados por los países, administrados por los países y financiados por los países. Este es un hecho bastante único en la experiencia internacional de programas de cooperación que están financiados por los propios estados; algunos ponen más que otros, pero son todos los que concurren a financiar, y ese es un tema a destacar y que deberá mantenerse a futuro.

En ese contexto España tiene que redefinir su cooperación en función de los problemas financieros que atraviesa y que seguirán sorteando, pero tomando en consideración la nueva dimensión que supone hoy la demanda de América Latina. Exceptuando a algunos países, ya no necesitan de la vieja cooperación de transferencia de recursos; se trata de países de renta media que, básicamente, precisan de apoyo para la formación de los recursos humanos y de la cooperación tecnológica para maximizar esfuerzos. Todo eso forma parte de una nueva cooperación que España debería pensar y creo están haciéndolo, el tema está hoy en el debate de las autoridades españolas. Pero hay que redefinir la forma en cómo España se hace presente en la cooperación, que no es lo que fue históricamente y que tendrá que ser, por tanto, parte de una nueva aproximación.

No es el papel político el fundamental de las cumbres iberoamericanas, por la razón de que las naciones pertenecen a colectivos con diferentes posiciones y diferentes intereses. En el Informe Lagos se cuestiona la conveniencia de un debate político que, aunque resulte muy interesante, los presidentes deberán enfrentar luego a la opinión pública haciendo un resumen, pero un resumen no es una declaración consensuada, porque eso es lo que compromete horas de trabajo y finalmente uno se pregunta la necesidad de tanta historia que después nadie lee.

Desde luego, si en algún momento surge un tema de actualidad y los presidentes quieren hacer una declaración, fantástico (...) Pero en términos generales, el debate debe ser como el último que hubo en Cádiz, donde los presidentes dispusieron de tres horas para hablar de la experiencia de ajuste en América Latina y en Europa y comparar notas, y que fue, realmente, una cosa fantástica. Eso mismo daría lugar a una declaración, porque la gente debe saber de qué se trata; mientras tanto, los cancilleres aprobarán la declaración de la cumbre, los temas centrales; pero los presidentes, como tales, aprovecharán su tiempo,

que no es tanto, para discutir temas sensibles del interés colectivo y pronunciarse con una declaración que pueda hacer el Jefe de Estado, esa es la idea que está allí.

Es muy importante el principio de convivencia en esta comunidad, como lo es también en el esquema regionalista. Diría que hay una empatía general con respecto a defender la democracia, los derechos humanos, el internacionalismo; todo eso está, más o menos aceptado. Pero cuando entramos a otros niveles, precisamente en el campo económico, surgen diferencias y puntos de vista.

Una de las cosas que hemos hecho es aprender a convivir en la diversidad, porque importaba mucho más mantener la unidad del diálogo y la cooperación en esa diversidad que perfeccionar objetivos que podrían no ser compatibles con la unanimidad. Ahí había que tomar una opción; se tomó, y creo que fue la mejor para que esto como cuerpo funcionara.

Hay un tema que no se tocó y me parece importante. Una de las invitaciones que hace el Informe Lagos es a trabajar con la comunidad iberoamericana extendida y promover la integración de unos 50 millones de ciudadanos de origen iberoamericano en los Estados Unidos y de Canadá y de otras partes del mundo, y creo que eso es muy importante.

Hemos tratado de hacerlo, hemos buscado algunas tentativas de unión con estos grupos, pero creo que es fundamental para un país donde los iberoamericanos somos de las minorías mayores. El hecho de estar presentes en una forma de cooperación debe ser un objetivo gran prioridad.

El valor de la cultura estuvo presente en la primera revisión que hicieron los cancilleres en Panamá, y creo que el gran capital que tiene esta comunidad es el acervo cultural. Hemos tratado de apoyar específicamente algunos temas que creo importantes, como el caso de las comunidades indígenas y, últimamente, una muy importante aproximación de la comunidad afro descendiente. El hecho de que esta comunidad priorice, en su trato, estos aspectos, le da lo auténtico a lo iberoamericano que es el mestizaje, puesto que son dos sectores que, a menudo, la cooperación internacional ha esquivado.

Excepto el Fondo Indígena que se creó en La Paz, no hay otra entidad que se haya dedicado a este tema, nosotros algo hicimos en el Banco Interamericano de Desarrollo; ahí empezó mi interés por la parte afro, porque nos pareció que amparar esto es fortalecer la identidad y la pluralidad que tiene esta región mestiza que tiene en esa diversidad en su gran capital.

Cuando se habla de integración de los organismos iberoamericanos, no se trata de que se fusionen, se tratan de que dialoguen. Ya tenemos un diálogo, hemos creado una comisión para que dialoguen para avanzar en cuanto a la forma de integrarse, pero manteniendo cada organismo su identidad propia, su cuerpo político, pero que tengan un punto común que se concentre en la Secretaría General, de manera que los mismos directores formen parte del Consejo. Se trata de que los organismos que participan en la cooperación iberoamericana se institucionalicen dentro de la SEGIB y no al revés, creo que eso nos daría una fuerza importante. No es fácil, pero creo que es perfectamente abordable.

Esto es lo quería agregar a lo que se ha dicho, que son todos principios importantes. Yo prefiero avanzar mediante un mecanismo un poco iterativo. Fuimos acumulando las reflexiones y acuerdos. De hecho, como en la constitución inglesa, las prácticas fueron generando los principios. Si hoy nosotros nos pusiéramos a redactar un tratado constitutivo de la conferencia iberoamericana, creo que terminamos en el siglo XXII. Por eso prefiero seguir actuando, de una forma más práctica, acumulando estos principios que son importantes. El acervo iberoamericano es una realidad y debemos tratar de convivir en esa diversidad haciendo todo lo mejor que se pueda y, ciertamente, seleccionando.

Nosotros vamos a presentar en breve un documento que preparó el Secretario de todo lo que hemos venido haciendo en los últimos ocho años. Creo que se han hecho muchas cosas. Tenemos 35 empleados técnicos en este momento, eso es todo lo que es esta Secretaría; hemos hablado de reuniones ministeriales, creo que son 78, el volumen es realmente muy grande y solamente ha sido posible por la generosidad de gente como ustedes.

ANEXOS

**XXII CUMBRE IBEROAMERICANA
DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO
DECLARACIÓN DE PANAMÁ**

XXIII CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO

Ciudad de Panamá, 18 y 19 de octubre de 2013

DECLARACIÓN DE PANAMÁ

Nosotros, las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de los veintidós países iberoamericanos, reunidos en Ciudad de Panamá, los días 18 y 19 de octubre de 2013, para discutir “El papel político, económico, social y cultural de la Comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial”, tema central de la XXIII Cumbre Iberoamericana, realizada en el marco de la conmemoración de los 500 años de la llegada de Vasco Núñez de Balboa al Mar del Sur, acontecimiento que contribuyó a la ampliación de las fronteras del conocimiento geográfico universal y otorgó al continente americano y muy especialmente a Panamá su particular condición de eje privilegiado de comunicación entre oriente y occidente, entre el Océano Atlántico y el Pacífico.

REAFIRMANDO nuestra voluntad de profundizar la discusión sobre la proyección de la Conferencia Iberoamericana, sobre la base de la identidad cultural, como foro de diálogo, concertación política y cooperación, en un marco de una profunda transformación de la economía mundial en la que nuestra Comunidad debe jugar un papel relevante ante los nuevos desafíos del crecimiento económico y el desarrollo sostenible, la gobernabilidad, la inclusión social, la justicia y el bienestar general de nuestros pueblos;

RATIFICANDO una vez más los valores de nuestro acervo político, económico, social y cultural sobre los que se asientan los principios de la Conferencia Iberoamericana en favor de la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, la participación política de los ciudadanos, de promoción y protección de los derechos humanos, con inclusión y cohesión social;

REAFIRMANDO el enorme valor de nuestra cultura común como principal instrumento de integración de la Comunidad Iberoamericana y como factor determinante de la identidad y de la cohesión social de nuestros pueblos;

ACORDAMOS:

En el ámbito político:

1. Mantener un diálogo fluido sobre temas de agenda internacional y buscar, siempre que sea posible, convergencias en los escenarios multilaterales; contrarrestar, de forma conjunta, la aplicación de medidas unilaterales que violen los principios del derecho internacional y puedan afectar la paz y a la seguridad internacional y los principios de soberanía y de libre determinación de los pueblos.
2. Fortalecer el diálogo de la Comunidad Iberoamericana con otras instancias de integración o concertación política, intrarregional o subregional, de las que nuestros países forman parte, conscientes de que esa multiplicidad de pertenencias es un

factor propicio a la hora de buscar convergencias, promover sinergias, definir áreas de acción y encontrar soluciones a los problemas que nos son comunes.

3. Reafirmar nuestro compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, basados en el Programa 21 y en los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, así como con la nueva agenda de Desarrollo Mundial Post 2015 que, con sus dimensiones económica, social y ambiental, pone especial énfasis en la inclusión, la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades, lo cual requiere una transformación hacia la sostenibilidad, la solidaridad y la cooperación, observando el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas entre los Estados.
4. Fomentar una cooperación internacional para el desarrollo que esté alineada con las prioridades, enfoques, herramientas y estrategias nacionales de desarrollo económico, social y ambiental destinadas a promover un desarrollo sostenible, un crecimiento económico firme y equilibrado; apoyar el proceso de renovación de la cooperación iberoamericana con el fin de enfocarla hacia acciones prioritarias que permitan una mayor articulación de las políticas públicas nacionales, potenciarla en todos sus niveles para impulsar nuevas sinergias de integración regional y consolidar los avances logrados en la Cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular.
5. Impulsar la agenda digital de la región, considerando, entre otras cosas, la promoción del m-gobierno (Gobierno móvil) y la reducción de la brecha digital, como estrategias complementarias a las iniciativas de gobierno electrónico ya en marcha en Iberoamérica, haciendo particular hincapié en el papel que pueden jugar las tecnologías de la comunicación y la información y en particular las tecnologías móviles por su mayor accesibilidad.
6. Destacar las iniciativas para el tendido de un cable submarino que una directamente América Latina con la Península Ibérica y permita la comunicación y el intercambio de información de manera rápida, económica y con garantías de confidencialidad entre Europa y América Latina, potenciando así también la profundización de la cooperación en las áreas de educación, ciencia y tecnología e investigación.

En el ámbito económico:

7. Profundizar los esfuerzos necesarios para promover desarrollo económico con inclusión social, impulsar la inversión en capital productivo y fortalecer los mercados nacionales, en pos del mayor bienestar de nuestros pueblos.
8. Trabajar de forma conjunta y coordinada para contribuir a la estabilidad y la reforma del sistema financiero internacional, *inter alia*, promoviendo una mayor participación de los países en desarrollo en la reforma de las instituciones financieras internacionales, así como el cumplimiento de los estándares internacionales para la mejora de la regulación de las entidades financieras y la adopción de medidas concretas para lograr una mayor transparencia en la gestión de los flujos financieros y establecer mecanismos para reducir la dependencia de las agencias de calificación crediticia.
9. Promover una mayor coordinación de las políticas públicas, en donde las prioridades sociales estén en el centro del diseño de la política económica de nuestros países, para prevenir y mitigar los efectos nocivos y las múltiples manifestaciones y consecuencias que las crisis económicas y financieras internacionales tienen sobre nuestros pueblos y nuestros Estados.
10. Aplicar mejores prácticas que fortalezcan la prevención y el control de acciones que erosionan las bases tributarias, evitando así la elusión, evasión y la planificación

fiscal abusiva, mediante una estrategia integrada, coordinada y acorde con el nuevo escenario internacional.

11. Continuar desarrollando acciones que promuevan las inversiones productivas nacionales y extranjeras, en un marco de seguridad jurídica y con el derecho de cada Estado a regular dichas actividades en condiciones de independencia, respeto mutuo y equidad, a fin de asegurar el desarrollo sostenible y el crecimiento económico con inclusión social, que hagan posible la construcción y puesta en marcha de las infraestructuras necesarias para el desarrollo que fomenten la eficiencia energética, que contribuyan a la integración física, operativa y tecnológica de y entre los países y a la reducción de las asimetrías en los niveles de desarrollo entre los países.
12. Solicitar a las instituciones multilaterales monetarias y financieras que contribuyan a desarrollar instrumentos para responder a choques exógenos, económicos y de otro tipo, como puede ser el financiamiento de la inversión en políticas públicas y en proyectos de infraestructura, de forma que los programas de crecimiento de largo plazo no se vean interrumpidos.
13. Resaltar que un objetivo esencial de la movilización de recursos domésticos es generar recursos para el desarrollo y el crecimiento económico con inclusión social y que los procesos sostenibles de reestructuración de deudas soberanas promueven dicho objetivo al asegurar el repago de dichas deudas sin obstaculizar el flujo de recursos disponibles para financiar políticas que impulsen el desarrollo y el crecimiento económico.
14. Reconocer el esfuerzo hecho por Panamá para expandir el canal y promover, gracias a las oportunidades que ofrece su privilegiada posición geográfica, la conectividad entre los países de la región y de ésta con el resto del mundo; y apoyar la oportunidad que representa esta mejora de la conectividad para atender la demanda de nuevos servicios, así como para desarrollar parques o zonas de actividad logística que permitan dar valor agregado a las mercancías y para ofrecer una efectiva articulación intermodal entre los diversos medios de transporte y con los servicios conexos. Destacar asimismo la importancia estratégica de las plataformas logísticas ibéricas para acceder a los mercados europeos.

En el ámbito social:

15. Resaltar la importancia de contar con Estados presentes y activos, conscientes de la responsabilidad social que les cabe y, en este sentido:
 - Continuar desarrollando políticas públicas sociales integrales, que incorporen un enfoque intercultural y de género que promuevan una protección social universal sostenida, equitativa y que establezcan condiciones para promover la igualdad y la inclusión social.
 - Dar respuesta sostenible a las nuevas demandas de la población.
 - Seguir promoviendo políticas públicas integrales sustentadas en el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales del ser humano a fin de hacer frente de manera eficaz a los flagelos del hambre, la desnutrición crónica infantil, la pobreza y pobreza extrema.
 - Seguir incrementando, en el marco de los objetivos del Programa Iberoamericano Metas 2021, la eficiencia del financiamiento estatal para garantizar la calidad y la universalización de la educación.
 - Continuar promoviendo políticas inclusivas para grupos en situación de vulnerabilidad con un enfoque integral de derechos humanos, incluyendo

entre otras, la perspectiva de discapacidad de manera transversal y el enfoque inter generacional, con el fin de garantizar su inclusión y protección social.

- Celebrar la realización, por primera vez en el marco de las Cumbres Iberoamericanas, de una Reunión de Ministros de Asuntos Sociales, con el fin de abordar las políticas públicas del área social de manera integral e intersectorial, incorporando el enfoque de género y la perspectiva de discapacidad.
16. Desarrollar políticas y estrategias de formación y capacitación laboral que respondan más adecuadamente a las necesidades de un mercado laboral cada vez más exigente, cambiante y competitivo y continuar promoviendo la inserción laboral de la población desempleada, de los grupos en situación de vulnerabilidad y de quienes trabajan en el sector informal, bajo condiciones de igualdad.
 17. Reconocer el aporte de las personas migrantes a las sociedades de origen y destino y reafirmar la importancia de seguir velando por la protección de sus derechos.
 18. Reforzar la institucionalidad de las políticas y estrategias para la promoción de igualdad y promover políticas públicas multisectoriales que incorporen de manera transversal el enfoque de género en todos los niveles de acción gubernamental, que garanticen la equidad de *jure* y de facto entre hombres y mujeres, que favorezcan la paridad y el pleno ejercicio de la ciudadanía en igualdad de condiciones y contribuyan a prevenir, erradicar y sancionar la violencia y la discriminación contra las mujeres y las niñas en todas sus dimensiones.
 19. Fortalecer las políticas de inclusión de los pueblos indígenas y de los afrodescendientes que posibiliten en el marco institucional interno su acceso y plena participación en la vida política y económica de nuestros países, el reconocimiento, la preservación y la valoración de su diversidad cultural y el fortalecimiento del diálogo en un marco intercultural de respeto, convivencia y articulación entre las diversas culturas.

En el ámbito de la cultura:

20. Dar un nuevo y mayor impulso a la Carta Cultural Iberoamericana y a su plan de acción, como referencia fundamental para el desarrollo de las políticas culturales destinadas a consolidar el Espacio Cultural Iberoamericano.
21. Articular, a partir del Informe elaborado por la SEGIB, sobre la base de los encuentros mantenidos con expertos en Madrid, Panamá y México, un Programa de Trabajo concreto para la consolidación del Espacio Cultural Iberoamericano con el objetivo de preservar y difundir la diversidad cultural y los programas iberoamericanos de cooperación cultural.
22. Promover una economía iberoamericana de la cultura dinámica y con alto valor agregado, que potencie las industrias culturales que desarrolle los mercados comunes y los sistemas de coproducción. Ampliar, asimismo, las inversiones públicas y privadas destinadas a fortalecer todos los eslabones de las diversas cadenas productivas de la economía de la cultura, teniendo en cuenta los retos y oportunidades que presenta el tránsito al ámbito digital del sector cultural y creativo.
23. Promover condiciones para una mejor regulación, protección y circulación de bienes, servicios y contenidos culturales entre nuestros países, que contribuya a establecer un mercado común iberoamericano de la cultura más competitivo.

24. Profundizar los esfuerzos conjuntos para hacer frente de manera efectiva al tráfico ilícito de bienes culturales, por ser un flagelo que afecta gravemente el patrimonio cultural de nuestros estados, así como la identidad, la interculturalidad y pluriculturalidad de los pueblos de la Comunidad Iberoamericana.
25. Impulsar los mecanismos iberoamericanos de cooperación cultural, que entre otros, incluya la formación, capacitación y protección de los derechos de creadores, artistas, gestores y técnicos.
26. Articular esfuerzos de diplomacia cultural para ampliar y profundizar la comprensión de la diversidad cultural, de los derechos culturales y de la relación de la cultura y la economía desde un enfoque intercultural y promover procesos de formación de capacidades y fortalecimiento institucional, en el diseño y desarrollo de la acción cultural en el exterior.
27. Desarrollar y reforzar las políticas públicas de turismo cultural con inclusión y accesibilidad, y promover una mayor colaboración entre los sectores público y privado para fortalecer las acciones de preservación y promoción de nuestro patrimonio cultural.

Nosotros, las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos:

28. Acogemos los acuerdos alcanzados en la XV Reunión Iberoamericana de Ministros de la Presidencia y Equivalentes (RIMPE), la VI Reunión de ministros de Economía y Hacienda, la I Reunión de Ministros de Asuntos Sociales, la XXIII Conferencia Iberoamericana de Educación, la XVI Conferencia Iberoamericana de Cultura, y la VIII Reunión de Ministros de Infraestructura y Logística.
29. Tomamos nota con interés de las Declaraciones y conclusiones emanadas de los Foros, Seminarios y Encuentros preparatorios celebrados en el marco de la XXIII Cumbre Iberoamericana.
30. Acogemos con satisfacción el ingreso en la Conferencia Iberoamericana de Japón como Observador Asociado y de la Organización Internacional de Migraciones (OIM), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Panamericana de Salud (OPS) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
31. Expresamos nuestro mayor agradecimiento a S.E. el Presidente Ricardo Martinelli Berrocal y al Gobierno Panamá, al pueblo panameño y a la ciudad de Panamá por la hospitalidad demostrada con ocasión de esta Cumbre.
32. Destacamos los esfuerzos llevados a cabo tanto por la Secretaría Pro Tempore como por la SEGIB en el desarrollo de los trabajos de la Conferencia Iberoamericana 2013 y en la organización de la Cumbre Iberoamericana de Panamá.
33. Reiteramos nuestro agradecimiento al Gobierno de México por su ofrecimiento de realizar la XXIV Cumbre Iberoamericana en Veracruz.

De manera muy especial, manifestamos nuestra mayor y más profunda gratitud al Secretario General Iberoamericano, Enrique Iglesias, ahora que concluye su segundo periodo a cargo de la SEGIB, por la extraordinaria labor realizada durante estos ocho años y le pedimos que siga contribuyendo, mediante su visión privilegiada y experiencia única de Iberoamérica, a la consolidación de nuestra Comunidad.

Y suscribimos la presente Declaración de Panamá y el Programa de Acción, que forma parte integrante de ella, y la Resolución sobre la Renovación de la Conferencia Iberoamericana en dos textos originales en idiomas español y portugués, ambos igualmente válidos, en Ciudad de Panamá, el 19 de octubre de 2013.

**XXIII CUMBRE IBEROAMERICANA DE
JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO
DECLARACIÓN DE CÁDIZ**

DECLARACIÓN DE CÁDIZ

Nosotros, las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos, reunidos en la ciudad de Cádiz los días 16 y 17 de noviembre de 2012, bajo el lema de “Una relación renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz”, consideramos que:

1. La Constitución de Cádiz de 1812 marca uno de los hitos históricos fundamentales del acervo constitucional iberoamericano, cuyos principios de libertad individual, democracia, soberanía popular, separación de poderes, legitimidad e igualdad jurídica nos permiten reconocernos como iberoamericanos.
2. La Constitución de 1812 contribuyó, en pleno proceso de independencia de las naciones iberoamericanas, a establecer un nuevo ordenamiento político que instituyó la noción de ciudadanía, determinó el sometimiento de los gobernantes a las leyes de la Nación y estableció formas de libre elección de las autoridades.
3. En la redacción de dicha Constitución participaron activamente, lado a lado, representantes *de ambos hemisferios*. Los contenidos y los ideales de la Constitución de 1812 contribuyeron posteriormente a definir y enriquecer los marcos constitucionales de los estados iberoamericanos y a consolidar sus procesos de formación.
4. Hoy, doscientos años después de la aprobación de la Constitución gaditana, es justo destacar los procesos de consolidación de la democracia y del estado social de derecho llevados adelante por los países iberoamericanos, que contribuyen a alcanzar los objetivos de bienestar general, de inclusión y cohesión sociales, de equidad y de solidaridad; y que abren nuevas y promisorias perspectivas para potenciar los vínculos de la Comunidad Iberoamericana y disminuir las asimetrías existentes entre nuestros países.
5. Partiendo de esos principios y de los valores del acervo político, económico y social de la Conferencia Iberoamericana, es necesario mantener una presencia relevante en la agenda internacional, aprovechar eficazmente las oportunidades que ofrecen nuestros vínculos con otras áreas del mundo y participar en un proceso de crecimiento conjunto y desarrollo sostenible centrado en el bienestar, para satisfacer las necesidades concretas de nuestros pueblos, especialmente la erradicación del hambre y de la pobreza extrema y la reducción de la pobreza, la igualdad de oportunidades, la disminución de la inseguridad, el aumento en la cobertura, la mejora de la calidad y el acceso equitativo a los servicios básicos y a la seguridad social, la creación de trabajo decente y de calidad, la igualdad de género y la protección de los derechos de los grupos más vulnerables.
6. Las amplias, variadas y ricas expresiones culturales de nuestra identidad común son el ámbito más profundo de vinculación e integración de la Comunidad Iberoamericana y constituyen un factor cada vez más dinámico e inclusivo de nuestros pueblos. En este sentido, nuestras lenguas y culturas comunes constituyen un gran acervo para el desarrollo y para el establecimiento de un mercado iberoamericano de la cultura.

Con el fin de impulsar la construcción de esta renovada relación, hemos decidido centrar nuestros esfuerzos en seis ejes fundamentales: a) el desarrollo económico al servicio de la ciudadanía; b) el desarrollo de las infraestructuras en ámbitos como el transporte, las telecomunicaciones, la energía y el uso y la gestión sostenible del agua; c) la promoción de la micro, pequeña y mediana empresa para incrementar la productividad y la competitividad así como para estimular los procesos de innovación; d) el fortalecimiento institucional; e) la educación y el impulso al espacio cultural iberoamericano y su potenciación como factores de inclusión social y de crecimiento económico; y f) el impulso a la creación de trabajo decente, que es también eje vertebrador y transversal de nuestras acciones en el ámbito económico.

Por ello:

- a) En el ámbito económico, en un contexto de crisis económica y financiera mundial en el que gran parte de los países iberoamericanos han logrado mantener un sostenido crecimiento que abre un nuevo ciclo de oportunidades de desarrollo, y tomando en cuenta las significativas limitaciones existentes actualmente en la política fiscal de algunos de ellos, acordamos llevar a cabo las siguientes acciones:
 1. Promover políticas de crecimiento incluyente, con equidad y basado en el trabajo decente, así como políticas de desarrollo sostenible y medioambientales para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer aquellas de las futuras, respetando la soberanía de cada país en la incorporación de sus propios modelos de desarrollo.
 2. Impulsar el comercio mediante un acuerdo ambicioso, integral y equilibrado de las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, en consonancia con sus mandatos centrados en el desarrollo, para potenciar el crecimiento económico con equidad y la mejora de la productividad.
 3. Impulsar políticas que favorezcan el comercio internacional, entre otras la negociación de acuerdos comerciales y de desarrollo, según sea el caso, orientados a evitar el proteccionismo y a reducir las medidas que distorsionan y obstaculizan el comercio, con objeto igualmente de potenciar nuestras economías, basadas en el crecimiento económico con equidad y en la mejora de la productividad con inclusión social.
 4. Potenciar los mercados regionales para promover la integración económica entre los países iberoamericanos, teniendo en cuenta la especificidad bi-regional, y para continuar desarrollando la complementariedad, la cooperación y la competitividad de nuestras economías.
 5. Reafirmar la responsabilidad de los estados de promover el desarrollo sostenible y el bienestar de sus poblaciones, así como el derecho soberano sobre sus recursos naturales, a través del uso sostenible y conservación de los recursos naturales y de la protección del medio ambiente, con base en su respectiva legislación nacional, con pleno apego a los instrumentos del derecho internacional de los que cada estado forma parte y de acuerdo con el documento final de la Conferencia Rio+20. Cooperar asimismo, según las responsabilidades comunes pero diferenciadas, para conservar y proteger los recursos.
 6. Promover -en función de los recursos fiscales disponibles y de las necesidades de desarrollo económico, inclusión social y reducción de la pobreza- políticas contracíclicas que permitan mantener e incrementar los niveles de actividad económica y trabajo decente.

7. Continuar participando activamente en el debate sobre la necesidad de una reforma y fortalecimiento de la arquitectura financiera internacional que promueva, entre otros aspectos, mayor estabilidad en los sistemas financieros, políticas de regulación, acceso a recursos financieros y crecimiento económico de nuestros países y de la economía internacional.
 8. Fortalecer reglas claras, estables y previsibles que ayuden a promover las inversiones productivas nacionales y extranjeras, de acuerdo con las leyes de cada país, y que permitan acceder a las tecnologías punta y promover la creación de trabajo decente y el desarrollo económico con equidad e inclusión social.
 9. Rechazar aquellas políticas cambiarias que puedan tener potenciales efectos negativos sobre el comercio internacional, así como administrar con mayor rigor el ingreso de flujos de capital para evitar la sobrevaluación de las monedas locales que determina condiciones de competencia desfavorable para la producción nacional.
 10. Diversificar la estructura productiva para disminuir la dependencia de los productos primarios de exportación y reducir la vulnerabilidad externa de nuestras economías.
 11. Potenciar el turismo sostenible, uno de los más importantes motores de la economía iberoamericana en términos de creación de empleo, riqueza, desarrollo e igualdad social, con respeto al medio natural y cultural así como a los valores de las comunidades.
 12. Fomentar la innovación y el incremento de la productividad agrícola, de manera consistente con los compromisos internacionales de cada país; mejorar la transparencia, evitar la especulación y la volatilidad excesivas de los precios en los mercados financieros internacionales de los alimentos y garantizar el derecho a la alimentación. Continuar, asimismo, con el proceso de reforma de la agricultura acordado en la Ronda de Uruguay y ratificado en los mandatos de las negociaciones de Doha.
 13. Fomentar la formulación y adopción de políticas y programas para aumentar la producción de bienes y servicios provenientes de la agricultura familiar de manera sostenible y, con ello, contribuir al bienestar de las familias rurales de Iberoamérica.
 14. Impulsar el comercio internacional de servicios, en particular en sectores que tengan efectos concretos en la creación de empleo de calidad y en el desarrollo económico y social de la región.
 15. Reconocer el gran impacto humanitario y las consecuencias económicas que producen los desastres naturales que afectan a los países iberoamericanos, dada su alta vulnerabilidad. Y en tal sentido, fortalecer y continuar desarrollando políticas públicas y estrategias para prevenir, responder y mitigar sus efectos, así como mecanismos de coordinación y cooperación entre los países para ayudar a la reconstrucción y asistir adecuadamente a las poblaciones afectadas a través, entre otros mecanismos, del voluntariado humanitario iberoamericano.
- b) En el ámbito de las infraestructuras, reconociendo que los países iberoamericanos han llevado adelante iniciativas en marcos bilaterales y subregionales para conformar una plataforma logística que sirva a la integración física de sus territorios, comprendiendo que la interconectividad territorial no sólo agiliza el intercambio y el flujo del comercio y el turismo entre los países sino que beneficia además a las comunidades más aisladas, integrándolas a las redes de servicios básicos, la educación y la salud; y conscientes de la necesidad de profundizar, donde sea necesario, en el desarrollo de infraestructuras y servicios y responder al desafío del creciente intercambio y el aumento de flujos transfronterizos, salvaguardando la seguridad y soberanía de cada país, nos comprometemos a:

1. Impulsar políticas nacionales y de integración regional que permitan avanzar a ritmos más acelerados en las iniciativas emprendidas en los diversos marcos de integración existentes para lograr, en el menor plazo posible, el desarrollo de una plataforma logística para la plena conectividad entre los países iberoamericanos, un más fluido intercambio entre los países, crecimiento económico, igualdad, inclusión, cohesión y participación social y mejora en la calidad de vida de sus pueblos.
 2. Considerar el desarrollo de las infraestructuras de transporte, energías tradicionales y renovables, telecomunicaciones y uso, protección y gestión del agua como una prioridad vital para satisfacer las necesidades humanas, tanto para realizar inversiones en obras nuevas como para llevar a cabo la modernización y el mantenimiento de las existentes.
 3. Solicitar a las instituciones multilaterales y bilaterales de crédito que operan en América Latina que garanticen recursos a las economías menores y vulnerables de la región, además de desarrollar instrumentos que faciliten la financiación de proyectos, estudios, diseño, ejecución, operación y mantenimiento de las infraestructuras de transporte, incluyendo las que se realicen a través de asociaciones público-privadas, así como medidas para mitigar los riesgos asociados a ellas.
 4. Facilitar, mediante los canales adecuados, el diálogo institucional sobre aspectos regulatorios, de planificación, de respeto y uso sostenible medioambiental u otros elementos que contribuyan a acelerar el desarrollo de infraestructuras de transporte, energía, telecomunicaciones y uso del agua.
- c) Reconociendo la relevancia que las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), tienen en el desarrollo, la sostenibilidad y la recuperación de empleo, así como el papel determinante que pueden ejercer los sectores público, mixto y privado para potenciar nuestras economías, acordamos:
1. Promover la creación y el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), por su contribución al crecimiento económico y al desarrollo social de los países iberoamericanos, así como por su especial incidencia en la generación de empleo y en el fortalecimiento del tejido productivo.
 2. Mejorar el acceso al crédito y a los servicios financieros de las MIPYMES, incluso a través de alianzas público-privadas, con el fin de incrementar su productividad y su competitividad, así como su internacionalización y su acceso a la innovación tecnológica.
 3. Apoyar y facilitar la creación de nuevas empresas, públicas, mixtas o privadas, a través de programas concretos de emprendimiento juvenil, del establecimiento de condiciones favorables a la consecución del primer empleo, del fortalecimiento de la orientación vocacional y de la creación de empleo de calidad.
 4. Fortalecer las alianzas estratégicas para la complementariedad productiva, tecnológica y comercial entre las MIPYMES del espacio iberoamericano y extender la formalización empresarial, el financiamiento y la certificación de normas de calidad en las MIPYMES.
 5. Promover el intercambio de buenas prácticas en todas las áreas de política pública para las MIPYMES, con desarrollo de proyectos conjuntos de cooperación que favorezcan la reducción de obstáculos administrativos y la apertura e igualdad de acceso a mercados de las MIPYMES a nivel iberoamericano.
 6. Adoptar estrategias para la formación de MIPYMES que faciliten a las mujeres, así como a los jóvenes, a las poblaciones indígenas, a los afrodescendientes y a las personas con discapacidad el acceso al crédito, la formación profesional, el uso de

nuevas tecnologías, con el fin de propiciar las condiciones que favorezcan la creación de empleo y nuevos emprendimientos.

d) En el ámbito del fortalecimiento institucional, imprescindible para acompañar el desarrollo sostenible y el crecimiento económico y para generar mayor igualdad, inclusión y cohesión sociales, y con fundamento en los acuerdos alcanzados en la XXI Cumbre Iberoamericana de Asunción, convenimos en:

1. Impulsar políticas que fortalezcan nuestras instituciones mediante el incremento de la confianza, la eficiencia administrativa, el desarrollo del gobierno electrónico, la calidad en la prestación de servicios, la transparencia, la rendición de cuentas, la coordinación interadministrativa y la prevención y la lucha contra la corrupción, según lo establecido en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno.
2. Compartir los avances legales e institucionales logrados en materia de fortalecimiento institucional por cada uno de nuestros países, de manera que sea posible intercambiar buenas prácticas y valorar las experiencias tendentes a garantizar el respeto de la Ley y del Estado de Derecho.
3. Adoptar políticas de transparencia que incrementen la información que los estados deben hacer pública, reconocer derechos de acceso a la información estatal y promover un acercamiento de las instituciones públicas al ciudadano así como una mayor confianza en la gestión del Estado. Continuarán ofreciendo, por parte de aquellos países iberoamericanos que más han avanzado en esta materia, apoyo a quienes lo soliciten para iniciar trabajos en este ámbito.
4. Fomentar el intercambio de buenas prácticas y la cooperación en la simplificación de trámites en la mejora regulatoria y en los procesos de gobierno electrónico entre los países iberoamericanos.
5. Reconocer que la violencia provocada por la delincuencia organizada transnacional, en particular por el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos y el lavado de dinero, representa una grave amenaza para el bienestar y la seguridad de los ciudadanos, así como para el crecimiento, el desarrollo económico y, en algunos contextos, la estabilidad democrática y el Estado de Derecho.

Impulsar, por ello, la articulación y una mayor coordinación de los esfuerzos operativos y de cooperación encaminados a promover el fortalecimiento institucional relacionado con la prevención, investigación y persecución criminal contra la delincuencia organizada transnacional en consonancia con los tratados internacionales vigentes en la materia y con irrestricta garantía de los derechos humanos.

Considerar, asimismo, la aplicación de mejores prácticas y explorar nuevas formas y enfoques, en el marco de los mecanismos internacionales existentes, para luchar contra estos flagelos.

6. Analizar las consecuencias políticas, económicas y sociales de las medidas que se han adoptado o están siendo discutidas en algunos países para legalizar el consumo de ciertas drogas, lo cual supone un cambio significativo con respecto a las convenciones internacionales vigentes.
7. Respaldar, asimismo, la celebración de una sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas, a más tardar en 2015, con el objetivo de evaluar los logros y las limitaciones de las políticas actuales para enfrentar dicho problema, en particular la violencia que generan la producción, el tráfico y el consumo de drogas en todo el mundo, así como para identificar las acciones que permitan incrementar la eficacia de esas estrategias e instrumentos con

que la comunidad internacional se enfrenta al desafío que supone el problema mundial de las drogas y sus consecuencias.

8. Reafirmar el compromiso común de avanzar en el fortalecimiento de las políticas y programas nacionales orientados a universalizar el acceso a la atención integral de calidad a la primera infancia en educación, salud, nutrición y bienestar general, involucrando a todos los sectores y actores sociales de cada nación.
- e) Subrayando la importancia de la cultura y de la educación como factores de inclusión y cohesión social y de desarrollo sostenible, convenimos:
1. Impulsar el Espacio Cultural Iberoamericano, afirmando el valor singular de la cultura que compartimos y de su diversidad, velando por los derechos culturales y facilitando la circulación y el intercambio de bienes y servicios culturales en la región.
 2. Impulsar la producción cultural y las industrias culturales de la región y aumentar el intercambio de bienes y servicios culturales, potenciando su valor, basado en la creatividad, el conocimiento y la innovación, favoreciendo el acceso a la cultura como factor de desarrollo y de inclusión social y estimulando las iniciativas tanto de carácter público como privado en el ámbito cultural.
 3. Proteger el acervo cultural de nuestros países, adoptando las medidas jurídicas, administrativas y prácticas necesarias para prevenir el expolio y el tráfico ilícito de bienes culturales. Implementar, asimismo, campañas de difusión y estrategias de cooperación bilateral y multilateral que preserven y salvaguarden el patrimonio cultural, material e inmaterial para las futuras generaciones y que permitan beneficiarse de él en armonía con la globalización del conocimiento y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.
 4. Redoblar los esfuerzos orientados a cumplir con los objetivos establecidos en el "Programa Metas 2021: La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios", adoptado en la XX Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata de 2010.
 5. Profundizar el desarrollo de políticas educativas de carácter intersectorial con equidad e inclusión que permitan disminuir las desigualdades en materia de acceso y calidad de la educación en todos sus niveles.
 6. Seguir promoviendo el acceso universal de los alumnos y docentes a las tecnologías de la información y comunicación (TICs) que garantice una educación de calidad y una integración plena en la Sociedad de la Información y el Conocimiento. En este ámbito, impulsar un mayor acercamiento entre las instituciones responsables de generar conocimiento y fomentar la cooperación entre los países iberoamericanos.
 7. Fomentar el intercambio educativo, en particular a nivel superior y tecnológico; promover la participación y actualización de una oferta académica de calidad en el sistema educativo, especialmente en las universidades y otros centros de educación superior; y en este marco, estimular esquemas de cooperación y entendimiento que posibiliten el efectivo reconocimiento recíproco de grados y títulos.
 8. Estimular una mayor participación de las empresas en la formación técnico-profesional mediante contratos de formación y aprendizaje y programas de capacitación, para lograr una mayor preparación de los jóvenes, promover su espíritu emprendedor, su acceso e integración productiva en el mercado de trabajo y el uso de las nuevas tecnologías.
- f) Dado que uno de los principales desafíos de nuestros Gobiernos es la creación de empleo sostenible y de calidad, acordamos:

1. Fortalecer los servicios públicos de empleo a fin de reforzar el mercado laboral y generar empleo productivo de calidad, con un salario digno y una protección social adecuada.
2. Promover y asegurar el pleno respeto de los principios y el ejercicio de los derechos en el trabajo contenidos en los convenios fundamentales de la OIT, mediante el fortalecimiento, entre otros, de los servicios de inspección, conciliación e información laboral de los Ministerios o Secretarías de Trabajo/Empleo.
3. Alentar al sector privado para que, en forma coordinada con las políticas nacionales, siga contribuyendo a crear empleo de calidad.
4. Fortalecer el diálogo social para promover la creación y el mantenimiento de empleos productivos de calidad, especialmente para las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y los afrodescendientes, así como personas con discapacidad y otros grupos vulnerables.
5. Continuar impulsando la capacitación y la formación para favorecer y promover el acceso al mercado de trabajo de los jóvenes y de los grupos vulnerables y, al mismo tiempo, fomentar la formación profesional en el lugar de trabajo y los programas de aprendizaje y pasantías para mejorar las competencias y habilidades continuas del personal de las empresas, en consonancia con las demandas del mercado laboral y, en ese sentido, facilitar la oferta modular y a distancia para conciliar el trabajo y la vida personal.
6. Redoblar los esfuerzos para la inserción progresiva de los sectores informales en los sistemas de protección laboral, de seguridad social y de tributación para que puedan crecer e insertarse laboralmente.

—o—

Nosotros, las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos:

1. Suscribimos los acuerdos alcanzados en la XIV Reunión Iberoamericana de Ministros de la Presidencia y Equivalentes (RIMPE), la I Reunión de Ministros Iberoamericanos de Fomento, la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Empleo y Seguridad Social, la XXII Conferencia Iberoamericana de Educación, la XV Conferencia Iberoamericana de Cultura, la Reunión de Alto Nivel de Asuntos Económicos, la I Reunión Iberoamericana de Ministros de Interior y de Seguridad Pública y la I Conferencia Iberoamericana de Ministros de Industria y Responsables de la Pequeña y Mediana Empresa, incluidos en sus correspondientes Declaraciones; y adoptamos la Carta Iberoamericana de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública y la Carta Iberoamericana de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, provenientes de dos de esas reuniones.
2. Tomamos nota con interés de las Declaraciones y conclusiones emanadas de los Foros, Seminarios y Encuentros preparatorios celebrados en el marco de la XXII Cumbre Iberoamericana.
3. Recibimos las Declaraciones y conclusiones provenientes de otras reuniones iberoamericanas sostenidas al margen de la Conferencia, que son una muestra de la vitalidad y diversidad de la Comunidad Iberoamericana.

Los documentos recogidos en los párrafos 1, 2 y 3 han sido incluidos en la publicación especial "Declaraciones, Conclusiones y Cartas de la XXII Conferencia Iberoamericana y de Otras Reuniones Iberoamericanas 2012".

4. Registramos con satisfacción el ingreso en la Conferencia Iberoamericana de la República de Haití como Observador Asociado.

5. Expresamos nuestro mayor agradecimiento a SM el Rey y al Gobierno del Reino de España, al pueblo español y a la ciudad de Cádiz por el recibimiento brindado con ocasión de esta Cumbre.
6. Destacamos los esfuerzos llevados a cabo tanto por la Secretaría Pro Tempore como por la SEGIB en el desarrollo de los trabajos de la Conferencia Iberoamericana 2012 y en la organización de la Cumbre Iberoamericana de Cádiz.
7. Reiteramos nuestro agradecimiento al gobierno de Panamá por su ofrecimiento de realizar la XXIII Cumbre Iberoamericana en Ciudad de Panamá.
8. Y suscribimos la presente Declaración de Cádiz, y el Programa de Acción que forma parte integrante de ella, en dos textos originales en idiomas español y portugués, ambos igualmente válidos, en Cádiz, España, el 17 de noviembre de 2012.

RELACIÓN DE AUTORES

MAYRA AROSEMENA. Viceministra de Relaciones Exteriores de Panamá. Tiene un Posgrado en Economía del Korean Development Institute. Ha ocupado numerosos cargos públicos, entre ellos: Representante adjunta de la Misión Permanente de Panamá ante las Naciones Unidas en Nueva York (1985), Subdirectora de Relaciones Internacionales y Asistente del Director para Asuntos del Canal (1997), Jefa del Gabinete del Viceministro de Comercio Exterior en el Ministerio de Comercio e Industrias, etc.; aparte de ocupar altos puestos gerenciales en la empresa privada.

ISABEL ÁLVAREZ. Coordinara Regional de Cooperación Internacional de la Secretaría General de FLACSO. Historiadora por la Universidad de Costa Rica. Se desempeñó como investigadora de la Secretaría General de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, del 2011 a 2013. Forma parte del equipo de coordinación de los Proyectos con CAF acerca de la “Construcción de una Agenda CELAC” y las “Nuevas Dimensiones sociales e internacionales de América Latina y el Caribe”.

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. También ocupó un sin número de puestos relevantes en el ámbito académico y como consultor.

GERARDO CAETANO. Historiador y politólogo. Doctor en Historia por la Universidad Nacional de la Plata. Fue Director del Centro para la Formación en Integración Regional (CEFIR), representante alterno por la subregión Argentina-Uruguay en el consejo directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) (2009-2012) e

integrante a título individual del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (2008-2012). Es integrante del Comité de Selección del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Uruguay; siendo calificado como máximo investigador en su Nivel III. Ha escrito más de 150 publicaciones, muchas de ellas sobre la historia y la política de Uruguay.

PABLO GÓMEZ DE OLEA. Ocupa la jefatura de la Dirección General para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. Se ha desempeñado como diplomático desde el año 1992, representando a su país en Mozambique, Paraguay, Colombia y en la sede las Naciones Unidas en Ginebra.

SUSSANE GRATIUS. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Hamburgo y por la Universidad Complutense de Madrid. Es investigadora senior de FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior) desde el año 2005 y profesora asociada de relaciones internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido designada como Senior Fellowship para Estudios Iberoamericanos por FRIDE y la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) en Berlín (2013 y 2015). Además. Ha trabajado como investigadora en el Instituto Alemán de Relaciones Internacionales y Seguridad (SWP) y el Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo. Fungió como coordinadora en el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas de Madrid hasta el año 1999. Sus investigaciones se han centrado en las relaciones entre UE y América Latina, Cuba, Venezuela, Brasil y las potencias emergentes.

ENRIQUE V. IGLESIAS. Economista uruguayo. Actualmente Secretario General Iberoamericano. Fue Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas. En su país ha sido Ministro de Relaciones Exteriores y Presidente del Banco Central. Fue el Secretario General de la Conferencia Mundial de Energía en 1981 y recientemente formó parte de la Comisión de Alto Nivel nombrada por el Secretario General de la ONU para formular recomendaciones sobre la reforma de la organización y sobre la paz, el desarrollo y la seguridad nacional. También ha sido miembro de la Comisión de Alto Nivel nombrada por el Secretario General de

la ONU, Kofi Annan, para impulsar el Programa Alianza de Civilizaciones, propuesto conjuntamente por los jefes de Gobierno de España y Turquía.

ALEJANDRA LIRIANO. Viceministra para Política Exterior en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MIREX) de la República Dominicana. Es doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y especialista en temas de seguridad y geopolítica. Aparte de su larga trayectoria diplomática, cuenta con más de 25 años de experiencia docente y en la coordinación de actividades académicas.

CARLOS MALAMUD. Catedrático de Historia de América de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), de Madrid. Investigador principal para América Latina del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Ha sido trabajado como investigador visitante en Saint Antony's College de la Universidad de Oxford, la Universidad de los Andes y en la Universidad Di Tella de Buenos Aires. Ha sido director del programa de América Latina del Instituto Universitario Ortega y Gasset (1986 y 2002). Además, ha sido profesor de la Universidad Complutense de Madrid y del CEU San Pablo.

PAZ MILET. Magíster en Estudios Internacionales por la Universidad de Chile y doctora en Ciencia Política por la Universidad de Leiden (Holanda). Profesora en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Se especializa en temas sobre América Latina y política exterior de Chile. Autora de varios libros sobre temas de política exterior; entre ellos: *Nuestro Vecinos*, Santiago, RIL editores, 2007 y *Más voces para la democracia: los desafíos de la sociedad civil*, Santiago, Chile: *Más Voces*, 2004. Así mismo, ha escrito artículos académicos sobre la política exterior de Chile, integración regional y política regional.

GERARDO NOTO. Máster en Relaciones Internacionales por la Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts-Harcard University (Boston, USA). Fue coordinador a.i del Área de Gobernabilidad Democrática de la Dirección Regional de América Latina y el Caribe del PNUD, así como Especialista de Programa, supervisando el Programa

Regional de Gobernabilidad Democrática y responsable de proyectos de diálogo social, Pueblos Indígenas y Poblaciones Afrodescendientes en América Latina y cooperación Sur-Sur con los países árabes. Ha sido también parte del equipo coordinador del Proyecto Regional de Análisis Político y Escenarios Prospectivos para Fortalecer la Gobernabilidad Democrática PAPEP (2005-2008), del Informe PNUD sobre Democracia en América Latina (2004), Oficial de Coordinación en Argentina (2003) y miembro del equipo de apoyo del PNUD al Diálogo Argentino (2002); así mismo, ocupó diversos cargos en el sector público argentino.

FRANCISCO ROJAS ARAVENA. Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Utrecht, Holanda. Máster en Ciencias Políticas, 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 en 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, Estados Unidos. Es miembro de la Junta Directiva de *Foreign Affairs* en español, México, y del Consejo Asesor de la Revista *Pensamiento Iberoamericano*, España. Ha efectuado trabajos de asesoría 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.

ALFREDO SERRANO. Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha sido investigador y profesor en la Universidad Pablo Olavide y de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha publicado numerosos artículos sobre pobreza y políticas públicas. Actualmente es el Responsable del Área de Cooperación Técnica en América Latina del Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS).

El presente libro forma parte de los trabajos realizados en el marco del Proyecto para la Promoción y Seguimiento de las Cumbres Iberoamericanas que desarrolló la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Esta obra recoge los resultados del Seminario “De Cádiz a Panamá: La renovación en el espacio Iberoamericano” que desarrollaron en conjunto FLACSO y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) con el respaldo de la AECID. El Seminario constituyó un espacio de intercambio de ideas entre académicos(as), funcionarios(as) y tomadores de decisión que, reunidos el día 23 de julio del 2013 en Casa de América (Madrid), intercambiaron impresiones sobre el estado actual de Iberoamérica, el desarrollo de los regionalismos, el estado de las relaciones entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, la cooperación regional, así como los principales y posibles desafíos que enfrentará el espacio iberoamericano en el futuro.

