

TOMO I
IBEROAMÉRICA
Miradas estratégicas
en el siglo XXI

Adrián Bonilla Soria
Stella Sáenz Breckenridge
María Fernanda Morales C.
Editores



FLACSO Secretaría General

Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

Editores

Adrián Bonilla Soria

Stella Sáenz Breckenridge

María Fernanda Morales Camacho

337.1

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

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

1.Iberoamérica – Siglo XXI - Integración económica. 2.
Iberoamérica - Condiciones económicas. I. Título.

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

Enero, 2016

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

Tomo I
Iberoamérica:
Miradas estratégicas en el siglo XXI

ÍNDICE

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

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

André Luiz Reis da Silva ^{36*}

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Las transformaciones internacionales y el espacio iberoamericano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Bases para el éxito en la renovación iberoamericana

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Consideraciones finales y recomendaciones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

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