www.flacsoandes.edu.ec

TOMO I

IBEROAMÉRICA
Miradas estratégicas en el siglo XXI

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

FLACSO
Secretaría General

Secretaría General
Iberoamericana
Secretaria-Geral
Ibero-Americana

aecid

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
Rebeca Grynspan 7

PRÓLOGO
Gonzalo Robles 11

INTRODUCCIÓN
Adrián Bonilla 15

El Espacio Iberoamericano en el mundo contemporáneo:
Horizontes y límites estratégicos. Las prioridades de la Renovación.
FLACSO – SG 21

A propósito de Iberoamérica
Manuel Alcántara 65

Balance el papel estratégico Comunidad Iberoamericana
Carlos Luján 75

Los procesos de regionalización en América Latina:
Retos y oportunidades de la Comunidad Iberoamericana
Gunter Maihold 79

¿En busca de la convergencia?
La renovación de la cooperación iberoamericana
y la Declaración de Veracruz (2014)
André Luiz Reis da Silva 111

La Renovación de la Cooperación Iberoamericana:
Políticas para su implementación
Resultados Taller de Trabajo La Renovación de la Cooperación Iberoamericana: Políticas para su implementación, Madrid, julio 2014. 137

REFLEXIONES FINALES

Iberoamérica:
Perspectivas, retos y oportunidades
Stella Sáenz Breckenridge – María Fernanda Morales Camacho 161

ANEXO

Declaración de Veracruz 173

RELACIÓN DE AUTORES 175

LA RENOVACIÓN DE LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA: POLÍTICAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN[37]

Introducción

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

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

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

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

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

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

La Comunidad Iberoamericana: Una contextualización histórica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Temas y escenarios sobre construcción del espacio iberoamericano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

posicionarse en el imaginario internacional.

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

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

La naturaleza de lo iberoamericano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Iberoamérica en el contexto internacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Una descripción del proceso de renovación iberoamericana

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

1- El crecimiento, la expansión y la relevancia que el Estado, en el espacio Iberoamericano, han venido cobrando durante los últimos años.

2- La necesidad de consolidar, de alguna manera, lo que ya se ha logrado en la cooperación Iberoamericana, es decir, "construir sobre lo construido"; aprovechando experiencias aprendidas.

3- La preocupación ya expresada al respecto por sus estados miembros en las diversas cumbres, pronunciamientos y mandatos.

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

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

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

1- **L**íneas de trabajo definidas a partir de las necesidades de la región.

2- Una **propuesta de plan de acción** por parte de la Secretaría respecto a la cooperación en Iberoamérica con proyección a mediano o largo plazo.

3- La **propuesta de un programa cooperativo anual** de la Secretaría que permita avanzar en el cumplimiento del Plan Acción Cuatrienal y que detalle objetivos, resultados, las actividades, el presupuesto agregado, los indicadores de desempeño y resultados obtenidos.

4- El **diseño de un sistema de información de indicadores** sobre la cooperación Iberoamericana que genere estadísticas semestrales, las cuales posibiliten realizar el seguimiento, la evaluación y el resultado de las acciones contempladas en la estrategia de cooperación Iberoamericana.

5- La **propuesta de una metodología** para el diagnóstico y la evaluación anual de los programas, las iniciativas y los proyectos adscritos con el fin de facilitar la toma de decisiones por parte de las personas responsables de cooperación. Esto aportaría información cuantitativa y cualitativa en aspectos claves como: el pago de cuotas, ingresos, gastos ejecutados y gastos realizados por partidas, el resultado de desarrollo de los programas, las iniciativas y proyectos adscritos, los procedimientos de gestión y el grado de cumplimiento del manual operativo y la estrategia.

6- Incluye también una **propuesta de estrategia** dirigida a fortalecer la divulgación y el reconocimiento del informe sobre "Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica", como un referente para el análisis de la cooperación internacional.

7- Un plan de acción a corto plazo para la implementación de dichas reformas.

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

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

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

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

SEGIB: Una mirada reciente

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

La naturaleza de lo Iberoamericano

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sobre Iberoamérica y América Latina: Algunas consideraciones finales

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

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

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

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

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

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

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

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