

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**

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

## A PROPÓSITO DE IBEROAMÉRICA

*Manuel Alcántara Sáez* <sup>23</sup>

Una reflexión sobre lo iberoamericano comporta abordar algo que por su naturaleza es complejo y heterogéneo y que tiene cierta dificultad en su definición por entrecruzarse aspectos de carácter histórico-cultural y político. Además, tiene un significado diferente en función de la perspectiva nacional desde que se mire. Como se señala más adelante, cuando se mira desde España lo iberoamericano se parte de supuestos históricos, culturales, económicos, de movilidad humana y de política exterior que configuran una visión distinta que la que se puede tener desde otro país integrante de esa comunidad. En el terreno siempre difícil de la equiparación de prioridades, se puede decir que lo iberoamericano constituye una prioridad palmaria para España en los aspectos recién señalados, entre otros, sin que ello sea evidente que suceda con la misma en los restantes países.

En el presente texto propongo una visión desde una perspectiva triple que, no obstante, tenga la capacidad suficiente de generar miradas transversales e interrelacionadas. Se trata de un ejercicio que tiene el propósito de ayudar a complementar el análisis y a tomar conciencia de la retroalimentación sistémica de aquello que abordan estas perspectivas. Esto es así por cuanto que la realidad social y política es sistémica y sus componentes actúan en la complejidad con la lógica de los sistemas, además algo que tiene una naturaleza cultural se ve afectado de lleno por cuestiones intersubjetivas. Lo iberoamericano hace alusión a una dimensión vital-cultural, a una faceta fundamental de política exterior y a un entramado institucional.

Este breve documento desarrolla argumentos de acuerdo con este triple lineamiento. Se pretenden ilustrar estos aspectos desde una perspectiva ensayística con una clara opción por la opinión personal sin seguir la

---

23 Director Proyecto FLACSO España, Profesor Universidad de Salamanca.

habitual académica que usa citas bibliográficas u otras fuentes como apoyatura en la evidencia empírica de lo que se señala.

### 1. La comunidad iberoamericana

Lo iberoamericano en su dimensión vital-cultural constituye un espacio heterogéneo que se articula fundamentalmente a través del mundo de la lengua y que presenta notables diferencias cuando se compara con la francofonía –un área cultural de magnitud relevante donde, sin embargo, el francés rige en términos oficiales como el idioma extensivo de un pequeño grupo de países dominado por Francia- o con el mundo anglosajón –un área cultural también muy extensa conformada por un número mayor de países al anterior que tienen al inglés como lengua extensiva oficial a los que se suman otros en los que *de facto* el inglés es una lengua vehicular habitual de primer nivel en sus elites o como ocurre con los países nórdicos europeos<sup>24</sup>. Contrariamente, la realidad iberoamericana está dominada por dos lenguas próximas, pero lo suficientemente diferenciadas como para abrir una brecha entre sus comunidades de parlantes, que son habladas en mayor número de usuarios en dos países (Brasil y México) que no son los ibéricos (Portugal y España) donde originariamente surgieron dichas lenguas. Además, y para el caso de España, el español o castellano es co-oficial con otras tres lenguas, una de las cuales, el catalán, es también lengua oficial de Andorra, país miembro de la denominada Comunidad Iberoamericana.

Toda lengua tiene un carácter que es decisivo a la hora de dar una impronta a aquellas comunidades que la hablan en su proceso de entender y dar sentido a la vida. Una lengua común ampliamente extendida facilita la comunicación y todo lo que de ella se deriva como son los intercambios que van desde la movilidad de las personas a los intercambios de aquellos productos en los que el idioma es un soporte fundamental como son lo que tienen que ver con la enseñanza, los contenidos escritos y audiovisuales y los documentos mercantiles y contractuales, así como los procesos de dirimir sus controversias.

El hecho de que la vida política y social de toda comunidad sea un proceso diacrónico hace que el tiempo genere secuencias que se van

<sup>24</sup> Me resulta evidente la necesidad de hacer como ejercicio intelectual comparado un estudio de estas realidades que gozan de cierta solera como son la de la *Commonwealth* y la de la *Francophonie* con la de la Comunidad Iberoamericana. Se trata de un análisis que estimo que no se ha realizado.

sedimentando según las cuales se conforman identidades en las que los trasvases de grupos humanos suman experiencias y afectos. Los movimientos migratorios de diferente naturaleza y dirección han contribuido a generar un sentido de identidad meta nacional; pero también constantes traslados individuales periódicos por motivos de trabajo, estudio o turismo han ayudado a intensificar el sentimiento de proximidad. Esto es especialmente destacable cuando las personas en procesos migratorios heterogéneos se desplazan de uno a otro país dentro del espacio iberoamericano.

Este escenario posibilita poder referirse a un tipo de comunidad de los pueblos que, para no usar un término con características institucionales, lo transcribo en minúscula. Se trata de una colectividad que tiene connotaciones familiares, donde el ADN compartido es sustituido por las letras de un alfabeto determinado (el portugués y el español) conjugadas según los criterios de un lenguaje concreto. Mi propia experiencia viajera a lo largo de casi cuarenta años me enseña la forma en que este lenguaje compartido es salvoconducto para traspasar fronteras y es vehículo facilitador de relaciones afectivas e intelectuales por doquier. Los códigos lingüísticos adquieren un carácter universalizador de un territorio en el que uno se mueve posiblemente con igual o mayor vigor del que pudiera tener un patriarca en el seno de una familia extensa.

Este carácter obvio que constituye el sentir comunitario se expande a ámbitos conexos derivados de la propia matriz histórico cultural como son los que configuran las relaciones entre las personas, sea en el ámbito familiar, en las redes de amigos, o en el mundo de la educación, ámbitos todos ellos claramente marcados por componentes afectivos. Pero también existen escenarios definidos por el interés económico como sucede en el mundo de los negocios que tanto se ha activado en las tres últimas décadas. Ambos conjuntos de interrelaciones se proyectan de manera necesaria en escenarios más formales como son los definidos por el Derecho en sus diferentes vertientes (de la familia, fiscal, mercantil) donde se requiere armonizar legislación y procedimientos al calor de venir de un tronco común como es el Derecho Romano.

Es por ello que la comunidad iberoamericana es una realidad factual. Su carácter es policéntrico, su identidad se superpone a otras locales o nacionales sin condicionarlas, no demanda lealtad especial alguna dada

su naturaleza pasiva. No hay que definirla, ni enunciarla porque está ahí, es evidente por sí misma.

## **2. La política exterior española e Iberoamérica**

Para ningún otro país de los que constituyen el denominado mundo iberoamericano, Iberoamérica tiene tanta trascendencia como para España. Junto con la Unión Europea y el Norte de África constituye el triángulo central de su política exterior. España tiene un lugar en el mundo porque tiene una dimensión iberoamericana y su peso en la Unión Europea es también consecuencia de esta dimensión. Lo es porque siente un respaldo pasivo de un grupo de países que, con independencia de que coyunturalmente puedan tener intereses divergentes e incluso opuestos a los españoles, son percibidos por los restantes países europeos como un contingente con vínculos exclusivos.

Siendo determinantes los elementos abordados en el punto anterior, los países iberoamericanos suponen un socio primordial a la hora de concertar políticas de calado muy diferente en el escenario internacional; además de que la suma de los votos de todos los países puede decidir procesos electivos de distinta índole. Complementariamente representan un nicho importante en el ámbito del comercio, las inversiones y los flujos migratorios, sin dejar de lado los intercambios universitarios de estudiantes y profesores, considerándolos todos ellos como factores de ida y vuelta. También la experiencia española en la cooperación al desarrollo puede ayudar en la puesta en marcha de esquemas de cooperación sur-sur entre los propios países latinoamericanos. De hecho existe una conectividad y una capilaridad institucional entre España y América latina fruto de numerosas acciones comunes llevadas a cabo en el último cuarto de siglo que, a su vez, dieron continuidad a un pasado ininterrumpido de relaciones establecidas desde principios del siglo XX entre estados plenamente soberanos. Esta situación se mantiene por encima de los avatares políticos favoreciendo una interlocución, diálogo y confianza que España no tiene con otras zonas.

Esta relevancia conlleva un problema para España y es que su manejo no debe suponer una propuesta de liderazgo. En términos de población, España es el cuarto país detrás de Brasil, México y Colombia y en términos de PIB ha sido ya superada por Brasil lo cual conduce a un escenario donde los intereses españoles deben concitar esos extremos.

Este escenario es un factor inestimable de “poder blando” para España que debe saber integrar a lo iberoamericano en distintas instancias que van desde el Instituto Cervantes hasta premios y distinciones que inicialmente pudieran ser estrictamente españolas hasta conferirles un carácter iberoamericano.

También debe tenerse en cuenta que para los países latinoamericanos Europa es una realidad culturalmente más próxima que la de África, Asia y Oceanía. En ese sentido, España juega indudablemente un papel de acercamiento. No se trata de reivindicar ningún papel de puente como tantas veces se ha repetido por el que la península ibérica fuera un camino de paso obligado para llegar a Europa, sino de considerar la potenciación en la representación de los intereses latinoamericanos en Europa.

### **3. El entramado institucional iberoamericano.**

La segunda mitad de la década de 1970 y la siguiente supuso el inicio del proceso denominado de transiciones a la democracia por el que un buen número de países de América Latina y de la península ibérica abandonaron los regímenes autoritarios. Esto supuso que desde el poder político los gobernantes legítimamente electos pudieran mantener un nivel de interlocución diferente al precedente con la posibilidad de establecer pactos y políticas de aproximación más legitimadas en la voluntad popular y en la opinión pública. Paralelamente, y para el caso de España, la proximidad de la fecha de 1992, con su inevitable reclamo a la hora de “hacer algo” conmemorativo, hacía inevitable una renovación, acorde con los nuevos tiempos, de las relaciones históricas para con los países hispanoamericanos, de acuerdo con la acepción más al uso de la época precedente.

Por otra parte, el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, junto con el despegue de la economía española hacían del país uno con una mayor capacidad de interlocución que anteriormente. Todo ello cristalizó, bajo el primer gobierno socialista, en la puesta en marcha de la primera Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Puebla (México) en 1991.

La literatura académica registrada sobre este proceso es numerosa y da cuenta perfectamente de los distintos avatares, problemas, éxitos y fracasos de un proceso que tres lustros más tarde impulsó una forma

original de institucionalización mediante la creación de la Secretaría General Iberoamericana que se estableció en Madrid y cuyos gastos vinieron a ser mayoritariamente cubiertos por el presupuesto español. Sobre este nuevo escenario también hay una relativamente abundante bibliografía.

Si en 1991 el panorama de encuentros y de reuniones al más alto nivel en el panorama latinoamericano era paupérrimo. Un cuarto de siglo más tarde es todo lo contrario. Cuando se iniciaba la década de 1990 apenas si existía la OEA como el gran foro de encuentro con las connotaciones críticas que comportaba y sin ser un escenario exclusivo para el encuentro de los Presidentes de las repúblicas. Atrás se habían visto (casi) fracasar proyectos de (semi) integración regional como había sido el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericana, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, y el Sistema Económico Latinoamericano. La Cumbre Iberoamericana, por consiguiente, llenaba un cierto vacío así como satisfacía las nuevas expectativas del momento de las jóvenes democracias.

La paulatina aparición de procesos de concertación subregional y la propia dinámica política y económica en apenas diez años cambiaron notablemente el tablero de juego. De MERCOSUR a UNASUR pasando por la Alianza del Pacífico y la CELAC, los países latinoamericanos establecieron un entramado de instituciones de diferente naturaleza que, no obstante, sirvieron para llenar copiosamente las agendas presidenciales. Una conjunción de diferentes elementos que van desde el legado de “la década pérdida”, pasando por los efectos de la implementación de políticas neoliberales mal diseñadas y peor implementadas, hasta aspectos estrictamente políticos que tenían que ver con diseños institucionales defectuosos y con la aparición de nuevos liderazgos dibujó este panorama de perfiles muy novedosos a finales de siglo que siguió alumbrando los primeros años del nuevo. La incidencia de estos elementos tuvo una intensidad diferente en cada uno de los países, pero contribuyó a complicar enormemente el panorama. En el seno de ese estado de cosas, la respuesta iberoamericana impulsando una Secretaría permanente fue acertada para anclar al proyecto en unas aguas que empezaban a ser turbulentas.

Un cuarto de siglo es un lapso suficiente para evaluar una andadura institucional en dos etapas plenamente diferenciadas que supone una

opción que debe responder a las demandas o, cuando menos, realidad de la comunidad descrita en el apartado anterior. Si la política, por mucho que se reivindique la existencia de políticas de Estado, no deja de estar supeditada al Gobierno de turno y a sus intereses a corto plazo, la sociedad requiere de acciones estables, previsibles y a largo plazo. En el ámbito iberoamericano ello es también así con la complejidad de la veintena de actores nacionales que se mueve cada uno de ellos con dinámicas distintas e imprevisibles acuciados por problemas y demandas sociales diferentes.

Institucionalmente hablando, lo iberoamericano se articula a través de tres instancias muy diferentes: la Secretaría General, las Cumbres y los mecanismos de concertación o de cooperación de políticas y acciones transversales.

Desde hace una década, la Secretaría General es el mecanismo estable que, por definición, debe velar por mantener viva la agenda iberoamericana así como por el correcto engranaje de las dos instancias que se señalan a continuación. Mientras que su liderazgo depende de la voluntad y del consenso entre los países iberoamericanos, su faceta administrativa requiere de una dotación de una partida presupuestaria suficiente y de un personal seleccionado por criterios rigurosos de competencia y mérito. De acuerdo con el apartado anterior y en la medida en que se trata de un elemento diferenciador de la política exterior española este presupuesto debe seguir siendo cubierto principalmente por España sin que se deje de seguir manteniendo cierto nivel de compromiso presupuestario de los restantes países en función de su nivel de renta.

Las Cumbres Iberoamericanas son un espacio de concertación y de alumbramiento del diseño de acciones a llevarse a cabo en el futuro. Son también una ocasión única para el encuentro privado de los Jefes de Estado contribuyendo a configurar un ámbito para el establecimiento de relaciones personales que cree niveles aceptables de confianza. Sin embargo, el hecho de que su convocatoria pase a ser bienal y dado los calendarios electorales de los distintos países supone que se perderá la estabilidad registrada hasta ahora en los encuentros. Es posible que la foto que registre a los asistentes tenga un alto índice de variabilidad entre cumbre y cumbre con lo que el objetivo de establecer una oportunidad para el desarrollo de una “comunidad presidencial” se diluya. Las Cumbres no

deben ser un instrumento de sanción de decisiones vinculantes como se da en el Consejo Europeo. Por último, las Cumbres deben estar reforzadas en su desarrollo por un esfuerzo explicativo mayor tanto en los medios de comunicación, como en organismos de pensamiento y universidades, así como en los sectores interesados de la sociedad civil.

Los mecanismos de concertación o de cooperación de políticas y acciones transversales son aquellas instancias tanto de naturaleza oficial como de la sociedad civil mediante los que se coordina una gama de actuaciones enormemente diversa. Las mismas van desde la Justicia, al Espacio de Educación Superior pasando por numerosas asociaciones de carácter profesional y cultural –como festivales, premios, torneos deportivos, etc-, sin dejar de lado instituciones que llevan a gala su carácter iberoamericano como institutos universitarios o programas académicos. Su carácter es autónomo habiéndose originado en algunas ocasiones desde abajo y en otras nace a impulso de una decisión política desde arriba. El apoyo oficial a estas instancias debería ser un objetivo insoslayable yendo incluso más lejos de los temas que formalmente se incorporan a la agenda.

#### **4. Recapitulación**

Como se señalaba en las palabras introductorias, el carácter sistémico del fenómeno iberoamericano según lo aquí señalado supone que cualquier consideración sobre el mismo tenga que tener en cuenta la forma en que interactúan elementos de la política –sus actores y las instituciones existentes- con otros de la sociedad civil en los que se cabida a sus demandas. La Secretaría General, organismo que cuenta con una andadura de una década y un notable prestigio en gran medida alcanzado gracias al liderazgo de la misma, puede presionar a los actores y a las propias instituciones del ámbito nacional en pro de políticas de corte netamente iberoamericano y puede asimismo ayudar al diseño y a la profusión de entidades iberoamericanas de base. Los diferentes Estados, por su parte, y siendo conscientes de que su ritmo e intensidad pueden ser muy distintos, deben interiorizar en sus políticas la dimensión iberoamericana que puede tener una expresión transversal.

Como se ha señalado, la identidad iberoamericana, aunque su realidad sea evidente por si misma, debe construirse ya que no hay comunidad sin identidad. Para ello debe articularse un relato con un contenido muy

preciso y en el que aspectos simbólicos relevantes jueguen un papel muy destacado. El relato debe articular el quehacer de elites influyentes y estar presente en círculos sociales diferentes pero cuyo cariz sea estratégico. En cuanto al eje más sólido, fuera de toda discrepancia de carácter ideológico o de interés económico, es el de la lengua. Pero siempre habrá que tener en cuenta el hecho de que existe una doble cara hispano-portuguesa que puede representar un escollo de mayor o menor calado.

La articulación de lo iberoamericano en torno a la lengua supone dar prioridad a todas aquellas acciones en que la misma sea vehículo sustantivo como la educación, la comunicación, el arte escrito y audio visual, la industria del entretenimiento. En el esfuerzo por desarrollar este eje debe incorporarse a profesionales de la lengua y de la comunicación cuya presencia ha sido limitada hasta el presente. La solidez de todo ello es el cimiento para consolidar otras políticas que afecten diferentes intereses que van desde las relaciones internacionales, hasta la seguridad pasando por toda la gama de políticas de carácter económico, sin dejar de lado aquéllas que ponen énfasis en la cohesión social necesario eje articulador de toda comunidad.