

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

## LOS PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

*Günther Maihold*<sup>26</sup>

En la última década, las condiciones de la regionalización han estado expuestas a un cambio vertiginoso en América Latina. Organizaciones e instancias de integración se han visto enfrentadas a tensiones internas y nuevos competidores, como la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe) y la Alianza del Pacífico, que han roto con los esquemas establecidos de espacios de integración subregional. Proyectos tradicionales como la Comunidad Iberoamericana se encuentran de igual manera sujetas a necesidades de ajuste, si no desean perder su validez.

Partiendo del concepto de un “mundo multiplex” (Acharya 2014a), el texto revisa los procesos de regionalización en América Latina, enfocando especialmente el caso de la CELAC) que es identificado como un “proyecto anti-hegemónico”, en tanto que perfila la unidad latinoamericana sin la participación de EE.UU. De allí se desarrolla un análisis crítico de los demás esfuerzos integracionistas, señalando sus limitantes, especialmente ante la necesidad de establecer liderazgos compartidos para fortalecer la presencia y el peso internacional de la región. Frente a este panorama se colocará la oferta iberoamericana y se formulará la interrogante, si con las recientes decisiones habrá iniciado una etapa de desarrollo “post-hegemónico” con los esfuerzos de “des-españolizar” este espacio de cooperación.

Finalmente, se indagan las capacidades de México, tradicional “co-adalid” de España, para impulsar el proceso iberoamericano, ante las preferencias palpables de muchos gobiernos en la región, de ver a “lo iberoamericano” como otro espacio en sus políticas de “forum-shopping”. México parece optar más bien por preferir una posición del “hedging”, limitando a su vez su participación y compromiso porque no se desea dañar la presencia del país en otros espacios. En este sentido podemos identificar una preferencia por buscar alianzas y coincidencias con base en el criterio de “like-mindedness” como meta de la política exterior mexicana.

---

<sup>26</sup> Director Adjunto del Instituto Alemán para Asuntos Internacionales y de Seguridad.

## 1. Transformaciones en el sistema internacional y sus efectos sobre los procesos de regionalización en América Latina: Del mundo multipolar al mundo *multiplex*

El debate sobre el modelo más adecuado para poder concebir las transformaciones globales se ha centrado en la década pasada en la categoría de lo “multipolar”, haciendo hincapié en que los tiempos de las bipolaridades tradicionales (entre EE.UU. y la URSS) o nuevas (entre EE.UU. y China) ya no corresponden a la difusión del poder a nivel internacional entre múltiples actores. No hay que invocar todos los debates sobre los poderes emergentes, ya sea en el formato BRICS, MIKTA o IBSA etc. (Maihold 2014) para obtener claridad acerca de los cambios que han ido sucediendo en las décadas pasadas, acompañadas e inducidas por las crisis económicas en EE.UU. y Europa que a su vez pusieron en evidencia que estos núcleos de poder ya no son capaces de encontrar e implementar medidas suficientes para evitar el derrumbe de la economía mundial.

Si uno prefiere seguir el modelo propuesto del veterano analista Joseph Nye (2002: 39) en términos de describir el mundo actual como un “tablero de ajedrez tridimensional”, se dará cuenta que la dimensión superior correspondiente al poder militar obedece a una lógica unipolar, que la intermedia refleja el mundo multipolar económico con la UE, China y los BRICS, mientras que el nivel más bajo está compuesto por los actores del mundo transnacional no-estatal con sus múltiples posibilidades de interacción. Entre estos tres niveles se están llevando a cabo relaciones que reflejan una interdependencia compleja y vulnerabilidades compartidas, de manera que un análisis que solamente se esté fijando en el actuar de poderes grandes y/o emergentes, no puede reflejar adecuadamente la nueva complejidad de las relaciones internacionales a nivel global. La ausencia de un orden claramente definido y la necesidad de acomodar según tema y sector los diferentes poderes y agrupaciones que sean capaces de facilitar una solución viable a problemas pendientes, indica que nos encontramos en una situación de transformaciones que no han llegado a una reconfiguración estable con base en los esquemas tradicionales de equilibrios de poder.

En su propuesta de un “mundo multiplex” Amitav Acharya (2014a: 108) hace hincapié en la combinación de los elementos de un mundo capaz de combinar rasgos del clásico concierto europeo de naciones en-

tre poderes establecidos y emergentes por un lado y una red de orden establecido apoyado en esquemas regionales. El efecto de tal organización es que se cambian las lógicas de funcionamiento: “Overall, the agency in building world order is more dispersed, and lies more with the audience than with the producers (great powers)” (Acharya, 2014a: 9). Con el énfasis en la interdependencia entre el mero número de los poderes que configuran el nuevo orden multiplex, se abre la perspectiva a los diferentes acercamientos locales y regionales con el efecto de un descentrar la perspectiva, superando así las limitaciones del dominante marco multipolar. Más bien habrá un mundo caracterizado por “multiple actors and cross-cutting drivers” (Acharya 2014a: 116), lo que genera nuevos retos para la convivencia de las naciones, como p.ej. la necesidad de que los nuevos actores tengan que asumir la tarea de socializar al anterior actor hegemónico con las normas e instituciones del mundo multiplex.

Esta nueva dinámica descentrada del sistema internacional no hay que identificarlo precipitadamente con un mundo G20 que Acharya crítica por su “elitismo global”, más bien describe el mundo multiplex como un orden *Gplus* con características de apertura hacia la participación de múltiples actores. “Estabilidad de un mundo multiplex puede ser alcanzada por medio de liderazgos compartidos entre poderes emergentes y establecidos y también con grupos regionales y de la sociedad civil” (Acharya, 2014b). A fin de cuentas queda evidente que un mundo multiplex ofrece mayores oportunidades en el que cada país, grande o pequeño, tiene múltiples opciones en su inserción internacional, su alianza y cooperación con la multiplicidad de otros actores, ya sean estatales, supranacionales o de la sociedad civil.

### ***El liderazgo en un mundo multiplex***

Las características señaladas acerca de un mundo multiplex implican mayores retos para países o grupos regionales que aspiran a asumir un liderazgo en este nuevo orden en proceso de definición. Países y organizaciones que solamente toman en consideración sus propias necesidades y prioridades y se rehúsan hacer concesiones cuando los acuerdos no son muy favorables para ellos mismos, tendrán dificultades de aprovechar las oportunidades de cooperación en un mundo multiplex: Más bien, habría que privilegiar la búsqueda de intereses compartidos y de puntos y acu-

erdos comunes, al igual como un mayor compromiso para hacer concesiones y alcanzar un consenso. Así se señala que la lógica de funcionamiento se puede resumir en el lema “recognition without contribution” (Acharya, 2014a: 112), lo que indica la necesidad de generar formatos de “burden-sharing” y la resolución conjunta de problemas. Esta situación implica un cambio profundo en las estrategias establecidas para lograr generar una posición de liderazgo, ya que el tradicional «poder sobre los recursos» no necesariamente permite un control sobre los *outcomes* (Nye 1990: 156), sobre los resultados. Esta diferencia es central: puede haber actores que tengan grandes capacidades de movilizar el «poder sobre recursos», pero que no logran tener el control sobre los *outcomes* políticos. Esto implica la superación de modelos que se basan en jerarquías internacionales de poder (Nolte, 2006), porque asumen un juego de suma cero, sugiriendo que un país solamente puede ganar a costa de otro. Una vez más: este supuesto no vale más allá del mundo (neo)realista y mucho menos en un mundo multiplex, por lo que habrá que pensar más bien en modelos de suma positiva, que podrían arrojar resultados más fructíferos en el análisis. Asimismo, es grande la tentación de equiparar «poder» con «poder estatal», lo cual reduce la amplia gama de acciones en las relaciones internacionales a la acción estatal. No hay que olvidar el debate sobre la superación de una visión estadocéntrica que imperó en las décadas pasadas, en la que se señalaba la importancia de las redes y de los actores transnacionales que han invadido en cada vez mayor medida el espacio de acción (según Nye: *power diffusion*).

Si tomamos en consideración las nuevas narrativas en materia de política internacional (Whitehead, 2009), podemos identificar que las posiciones de liderazgo ya no se legitiman desde la narrativa europea de la democracia y el estado de derecho que predomina internacionalmente, sino más bien por los cambios en los mecanismos de la política global, en términos de la justicia y la distribución adecuada de poder y riqueza. Tal planteamiento, sin embargo, pone de relieve una situación de competencia por el liderazgo que no da cuenta de la nueva calidad del mundo multiplex en cuanto al desarrollo de instrumentos adecuados para potenciar las posibilidades de los emergentes con nuevos formatos de colaboración y entendimiento. Querer organizar sus relaciones con base en la presencia de más (y nuevos) actores con intereses muy

diferenciados, pueda implicar que América Latina esté ganando peso en el espacio internacional. Seguramente lo están ganando ciertos países, así como Brasil, pero también lo están perdiendo otros países en la región. Por lo tanto, en este debate del *power shift* hay que incluir la heterogeneidad y los perjuicios individuales que están sufriendo los diferentes países. ¿De qué manera este panorama nuevo transforma la misma región? Hay aquellos que aprovecharon esta situación del cambio del *power shift* y hay otros que se quedan indiferentes o casi sin acción frente a esta dinámica. Existen aquellos que son capaces de forjar el espacio internacional según sus intereses y hay aquellos que siguen siendo los tomadores de la situación de la configuración dada del sistema internacional. Hay aquellos que son líderes, aquellos que realmente lo son, aquellos que solamente son considerados líderes, los que presumen ser líderes y hay aquellos que quieren ser considerados seguidores, los que son seguidores y los que buscan una adhesión a un líder. Hay algunos que buscan solamente autonomía, no ser considerados ni líder ni seguidor; así que el panorama parece ser bastante complicado y - desde una perspectiva ciertamente europea - uno ve que América Latina ofrece todo a todos. Pero existen asimismo las estrategias de aquellos países que no aspiran posiciones de liderazgo para impugnar tal ambición e imponer su criterio (Lobell/Jesse/Williams, 2014).

La pluralidad de espacios de participación para todos los diferentes temas de relevancia en la política internacional y de plataformas a través de las cuales se pueden presentar los diferentes países ya sea regional-, nacional- e internacionalmente, caracterizan la política internacional de estos tiempos - y todo ello en un ambiente de una declinación hegemónica de EE.UU. en la región, aunque sea con variadas intensidades en el ámbito del Gran Caribe y en América del Sur (Russell 2006: 57ss). Los procesos de regionalización necesitan por lo tanto dar cuenta de las necesidades de cada país, de cada espacio regional por encontrar su inserción en el mundo multiplex, desde las lógicas de desarrollo que desea adelantar - un reto nada fácil ante la ausencia de pensamiento estratégico en la región y las dificultades por acordar liderazgos compartidos.

## 2. La CELAC – un proyecto anti-hegemónico en un mundo multiplex

Desde hace tiempo se está debatiendo el estancamiento de los procesos de integración regional en América Latina, especialmente desde el punto de vista de la proliferación de instancias de carácter regional que, en vez de aumentar la operatividad de acuerdos en la región parecen haber entrado en una situación de bloqueos mutuos. Frente a este panorama se fundó la CELAC en diciembre de 2011 con el fin de crear una postura independentista frente a la OEA, que se percibe dominada por EE.UU. Un motivo central por ende lo representa sin duda el “enfoque anti-hegemónico” (Serbín 2013: 56). La CELAC en este sentido es ampliamente vista como un esfuerzo de nueva naturaleza de la unidad latino-caribeña de 33 estados que inaugura una nueva fase del entendimiento en la región. El potencial de este foro se contempla con grandes perspectivas de futuro: “La CELAC puede ser un instrumento de construcción identitario que tiene efectos políticos más allá de sus capacidades ejecutivas reales” (Bonilla/Álvarez 2013: 8). Desde esta perspectiva, dicho foro se convierte en un “dispositivo retórico colectivo que genera imágenes e identidades” y puede fungir como “formador de identidad latinoamericana” (Bonilla Álvarez 2013: 9), afirmación sorprendente ante un discurso que hasta la fecha había encontrado en la CELAC una expresión de este sentimiento de comunidad e identidad latinoamericanas, preexistente a este formato político. Aparte, continúan presentes las ideas de que este nuevo organismo podría servir para conformar una nueva arquitectura y normatividad regional en términos político-institucionales y abrir de esta manera un nuevo capítulo en el desarrollo regional.

Tradicionalmente, los procesos de integración regional en América Latina han sufrido a causa de las brechas que se han abierto entre los anuncios y los niveles de ejecución en estos ámbitos. La pregunta central tiene que referirse entonces a esta situación y los “seguros” que se hayan encontrado para evitar un desenlace parecido a las demás experiencias. También la CELAC, presentado por algunos como la gran esperanza de unidad latinoamericana, llamado a la “construcción de una comunidad que tiene y busca el desarrollo de una serie de bienes públicos que aseguren la estabilidad, la democracia y la paz en un contexto de solidaridad y cooperación intrarregional” (Rojas Aravena, 2012: 59), no ha podido romper con esta condición, sino más bien la ha vuelto a confirmar ante

la imposibilidad de llegar a entendimientos sustanciales en su propio seno. Como se evidenció en la Cumbre de Belén/Costa Rica de enero 2015, sigue habiendo una coincidencia importante de los presidentes asistentes en cuanto al “gran valor simbólico”<sup>27</sup> de este tipo de encuentros: En este contexto parece ser útil revisar las sucesivas conceptualizaciones que la CELAC ha presentado en sus cumbres sobre su ambición y su funcionamiento.

En la Declaración de Caracas, acta fundacional de la CELAC del año 2011, se describe la calidad del nuevo instrumento de integración bajo el No. 31 con las siguientes palabras: “Poner en marcha la CELAC, como mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad e integración de nuestra región”. Así se prevé el funcionamiento como “mecanismo” y “espacio común”, formulación que adquiere una valoración del papel de la CELAC en el marco de los demás instrumentos de integración regional en la 1ª Cumbre de Santiago de Chile en enero 2013 cuando se explica en la declaración final: “Entendemos que CELAC estará cimentada en el diálogo permanente, sin superponerse o duplicarse con otras experiencias o instituciones regionales y subregionales, y estará fundada en el principio de la complementariedad, y se orientará a alcanzar los mejores resultados para lograr el desarrollo solidario e inclusivo de los Estados latinoamericanos y caribeños”<sup>28</sup>.

Este interés por evitar superposiciones y duplicaciones será ampliado en un tono más genérico en el documento final de la 2ª Cumbre de la Habana/Cuba en enero 2014 en términos de un “foro y actor político internacional”, permitiendo la convivencia de la región que se organiza “gradualmente, con flexibilidad, con respeto al pluralismo, a la diversidad y al derecho soberano de cada uno de nuestros pueblos para escoger su forma de organización política y económica”<sup>29</sup>. Rige entonces el lema de la “unidad en la diversidad”<sup>30</sup> como denominador para la heterogeneidad que sigue presente en este esfuerzo regional que apenas logró celebrar su 3ª Cumbre, después de 25 años de reuniones en el marco del Grupo de Río. El afán

27 [http://portal.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/sala-de-medios/videos/canciller\\_luis\\_almagro\\_hace\\_balance\\_positivo\\_de\\_cumbre\\_celac](http://portal.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/sala-de-medios/videos/canciller_luis_almagro_hace_balance_positivo_de_cumbre_celac)

28 Cfr. Declaración de Santiago de la 1ª Cumbre CELAC, 27 y 28 de enero de 2013.

29 Cfr. Declaración de La Habana, 2ª Cumbre de la CELAC, 28 y 29 de enero de 2014.

30 Cfr. Declaración política de Belén, 3ª Cumbre CELAC, 28 y 29 de enero de 2015.

de fortalecer a la CELAC como se estipuló en la 2ª Cumbre se retoma en la Declaración de la 3ª Cumbre de Belén/Costa Rica de enero 2015, en el cual reza: "... reconocemos a la CELAC como el mecanismo de diálogo y concertación política competente para que los 33 países de la Comunidad fortalezcamos la unidad en la diversidad, la integración, la cooperación, la solidaridad y el desarrollo de las capacidades nacionales y regionales, de modo tal que nos permitan avanzar hacia una mayor prosperidad y bienestar de los pueblos latinoamericanos y caribeños".

Así, la autodefinición de la CELAC se mueve entre "mecanismo", "espacio común", "foro" y de nuevo "mecanismo", descripciones todas de carácter no-institucional y abierto para poder corresponder a las diferentes opiniones sobre el futuro de este organismo, que de alguna manera todavía se encuentra en la búsqueda de su perfil en el ambiente de los diferentes formatos existentes en la región latinoamericana, a lo mejor tratando de asumir un papel de paraguas para las variadas dinámicas de los regionalismos latinoamericanos. Y a pesar de los múltiples documentos de declaraciones no hay en la CELAC instrumentos que permitan hacer cumplir sus acuerdos (Bonilla 2014).

Al parecer, se trata de un camino muy sinuoso ante las diferencias internas que a veces asumen también la característica de antagonismos, que sin embargo son controladas por la posición de no-intervención en los asuntos internos. Así, tanto la CELAC como los demás foros sufren de las mismas deficiencias (falta de capacidad de consenso, tradición de un multilateralismo defensivo con parámetros reactivos, dominancia de políticas simbólicas y ausencia de liderazgo). No se pudieron lograr acuerdos sobre el futuro de la CELAC, ya sea como un espacio de concertación o como un organismo internacional con secretaría, estructura y capacidad jurídica para vincularse en la agenda internacional; de tal manera existe una ausencia de "identidad estratégica del mecanismo" (Bonilla, 2014).

De igual manera continúan las divergencias en temas comerciales como las posiciones que debería asumir la CELAC sobre la Ronda de Doha. De nuevo se privilegia una visión desde fuera cuando se resaltan los diálogos de la CELAC con China, con la Unión Europea (UE), con Rusia, con India, y con Asia y Corea para presentarla como un bloque internacional, al cual, sin embargo, le falta cohesión y coherencia. Hasta la fecha la misma

CELAC no ha asumido como suya la tarea de aportar algo a un proceso de construcción y desarrollo institucional entre las múltiples instancias de integración regional, p.ej., en redefinir como órganos técnicos de la CELAC al SELA, la ALADI y la OLADE, entre muchos otros (Yepe Papastamatin 2013: 16). Los diálogos que la CELAC ha establecido con la Unión Europea (UE), los países BRICS y China y los que aspira establecer con Japón, Corea, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo y Rusia, son expresión de su reconocimiento en el exterior que debe conferirle el peso aspirado en los asuntos internacionales y generar confianza en un contexto económico incierto.

### **3. La regionalización en América Latina: un ejercicio autosuficiente e introspectivo de multilateralismo**

Cuando en su primera reunión con los presidentes latinoamericanos en el marco de la Cumbre de las Américas en Port of Spain en 2009, el nuevo presidente estadounidense Barack Obama había manifestado su interés por encontrar un tipo de relación con sus contrapartes que dejara atrás la diferencia entre “Senior- and Junior-Partners” (Conferencia de Prensa, Presidente Obama 2009), muchos lo tomaron como una fórmula para acercarse a un subcontinente que había buscado el distanciamiento y alcanzado mayor autonomía en la era de George Bush Jr. Más bien, esta ausencia de los EE.UU. en gran parte de la región ha develado una falta de liderazgo, donde ni siquiera Brasil ha sido capaz de mantener su presencia en su espacio propio de Sudamérica. La preferencia por la modalidad de la cooperación interestatal refleja todos los elementos característicos del “multilateralismo latinoamericano” (Legler/Santa Cruz 2011), que se ha vuelto un marco difícil para avanzar en la integración regional por un lado y resolver problemas transnacionales por el otro lado. Parece ser que la cooperación multilateral latinoamericana no ha podido superar la sobreoferta de instancias institucionales a nivel regional y la tentación de utilizar a éstos como plataforma de proyección de intereses nacionales, lo que ha inducido una tendencia al “*forum shopping*”. Así, se puede observar que el activismo exterior en muchos países de la región corresponde a fines de consumo interno, escenificando el espacio multilateral como arena para rivalidades de poder.

En la región, por lo tanto, se han desarrollado más bien foros multidimensionales sin capacidad de acción, en vez de estructuras multilatera-

les que permitan una cooperación efectiva. Desde el marco analítico del “mundo multiplex” podemos considerar la importancia de los órdenes regionales como un eslabón para lograr formatos que permitan establecer formas y oportunidades para liderazgos compartidos, que a su vez abran también los espacios de participación de países pequeños. Los diagnósticos existentes sobre los procesos de regionalización en América Latina pueden resumirse en la siguiente afirmación: La regionalización en América Latina ha generado una amplia gama de procesos relevantes, que ha desembocado en una sobreoferta de proyectos, que, sin embargo, no han aumentado la presencia y el peso de la región a nivel global (Rojas Aravena, 2007; Birlé, 2009). Por lo tanto, se puede resumir como resultado de una larga historia integracionista en América Latina, que la regionalización fue un ejercicio autosuficiente sin de que de ello haya resultado una ganancia importante para la región en conjunto; más bien América Latina ha perdido relevancia en cuestiones políticas y estratégicas; a reserva de ciertas ventajas para algunos países que fueron capaces fundamentar o aumentar su liderazgo en estos espacios de integración regional en el afán de lograr cierto realce a nivel internacional.

Las pretensiones de liderazgo que compiten entre sí, ya sea entre Brasil y México a nivel de la subregión, o entre Brasil y Venezuela y Argentina a nivel sudamericano etc. paralizan cualquier esfuerzo de avance hacia posiciones conjuntas y una presencia internacional en común. Así la región, en vista de no lograr el consenso regional ni la decisión de delegar su representación en un líder, se encuentra en un proceso de creciente marginación en la política global y tiene que acomodarse al sistema de reglas que definan otros. A pesar de que hay países de la región que disponen de reservas altas en recursos energéticos (Venezuela, Brasil), en recursos minerales estratégicos como tierras raras (Brasil, Bolivia), un alto nivel de biodiversidad (Colombia, Costa Rica) etc., esta ventaja no se ha transferido en un peso político importante en las negociaciones internacionales, más bien parece revertir después de una década de auge en estos momentos en problemas de crecimiento por una cierta baja en la demanda de materias primas.

Así se pueden identificar iniciativas que son tomadas en consideración como proyectos políticos de concertación regional, como la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos

y Caribeños (CELAC), que existen a la par de la institucionalidad político-comercial establecida en cada una de las subregiones: el CARICOM, el SICA, la Comunidad Andina y el MERCOSUR, y de otras de carácter funcional especializadas en la cooperación de carácter interestatal, como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y la Asociación de Estados del Caribe (AEC). No es posible reseñar aquí todos estos esquemas de “integración regional”, pero sí podemos identificar el bajo grado de desarrollo institucional, especialmente de aquellos proyectos de mayor grado de articulación política, mientras que aquellos con un claro enfoque comercial han alcanzado un nivel más avanzado de procesos institucionales.

Un regionalismo que “se expresa en un ‘exceso’, una sobreoferta, de iniciativas y propuestas referidas a los procesos de integración, que, no obstante su relevancia política y a pesar de ella, no han sido capaces de articular una visión más global de la región y más bien la han fragmentado” (Rojas Aravena 2007: 16), no parece ser la mejor opción para lograr una articulación oportuna de liderazgos compartidos y esquemas de “burden-sharing” en el afán de resolver los retos de la gobernanza global. A esto se añaden otras complicaciones:

- *Falta de acuerdos vinculantes*, sobra recordar que en el MERCOSUR solamente un 50% de las normativas o resoluciones adoptadas habían sido incorporadas en los órdenes jurídicos nacionales y, por tanto, entrado en vigencia y que Argentina practica una política de recurrir en tiempos de crisis a medidas de protección unilaterales de la economía interior, sin tener en cuenta a los socios de integración.
- *Dificultades de operacionalización*. Se puede apoyar la valoración que resumiera Francisco Rojas Aravena (2013a: 134) de tal manera: “La heterogeneidad y la sobreoferta de propuestas dificultan la construcción de un proyecto político estratégico regional. La ausencia de liderazgos claros agregará elementos de dificultad en los procesos de concertación política en la región.”
- *Una lógica intergubernamental dominante* del proceso de regionalización tienen un efecto limitante, en tanto que la superposición de los diferentes formatos de integración regional implican “que son siempre ellos mismos los que participan en última instancia en los procesos de decisión” (Birle 2009: 10) y dejan a la sociedad civil fuera de los espacios de decisión (Serbin, 2013).

- Una *región sin sentido estratégico*, situación atribuible en esencia a la continuidad de las perspectivas nacionalistas y las visiones centradas en la soberanía nacional, lo cual a su vez genera dificultades para lograr posiciones comunes. Por lo tanto muchos de los esfuerzos de carácter regional ha asumido el formato de foros, en las cuales la lógica dominante es la *concertación*, entendido como la “habilidad para combinar posiciones en temas regionales y globales” (Rojas Aravena 2007: 26).
- La *baja construcción de una identidad compartida y de sentido de comunidad* son expresión de la fragmentación interna y la creciente heterogeneización de la región (Arenal, 2014a), que dificultan que se le perciba como un actor unido y sólido, aunado a la creciente politización de muchos temas que antes tenían un carácter técnico.

#### 4. ¿El espacio iberoamericano y las regionalizaciones en América Latina?

Como en el caso de la CELAC, en el espacio iberoamericano también existen problemas de identificación para encontrar una visión conjunta clara de lo que se puede considerar “lo iberoamericano”. Una revisión de los documentos emanados de las reuniones celebradas desde el año 1991 arroja una cantidad de descripciones como “espacio”, “régimen”, “comunidad”, “sistema”, “proceso”, “foro”, “acervo”, sin que se logre obtener consenso al respecto. Aunque se pueda calificar esta situación como típicamente académica, refleja al mismo tiempo que se han ido proponiendo y promoviendo diferentes conceptos que lograron “cuajar” en una acepción general, ya que siempre sirvieron más bien a los intereses de acción externa de los gobiernos de turno en España. Esto ha implicado un problema grave de relevancia de la cooperación en “lo iberoamericano”, ya que el compromiso de muchos países latinoamericanos más bien obedecía a coyunturas específicas, sin lograr una identificación más profunda (Maihold 2014b). Además con la CELAC se abrieron las mismas oportunidades de diálogo, como lo son parte de la Comunidad Iberoamericana, lo cual induce a superposiciones de programas y actividades, como se puede observar en el tema de la educación e innovación<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Cfr. al respecto el *Plan de Acción de la CELAC 2015*, <http://www.celac2015.go.cr/plan-de-accion-de-la-celac-2015/>

### ***¿Dónde está el fundamento de lo iberoamericano?***

La existencia y funcionamiento de una Comunidad Iberoamericana desde la celebración de la primera Cumbre en Guadalajara (México) en 1991 hasta la reciente Cumbre No. 24 en Veracruz/México (2014) ha sido una de las afirmaciones básicas para realzar como su fundamento un iberoamericanismo con alcance político y una realidad en el escenario global. Pero justamente esta base, siempre de nuevo invocada, se encuentra en una situación muy precaria: insistir hoy en día en el “encuentro de dos mundos” como cimiento de una identidad cultural contemporánea es por lo menos en términos políticos poco viable; no hay duda de que existen muchos intercambios e interrelaciones a nivel cultural, pero no hay razones para delinear de allí la vigencia de un proyecto político que logre articular 23 países que han tomado sus propios caminos y desarrollos. La concurrencia de 3 países europeos (Andorra, España, Portugal) con sus contrapartes latinoamericanos y el hecho de que compartan “unas historias, unas lenguas y una cultura comunes y que constituyen una comunidad”, parece hoy en día una base debatible y trunca. Hablar de la existencia de una identidad iberoamericana se justifica entonces desde la existencia de un espacio cultural y lingüístico común, el cual sin embargo parece no conocer una presencia política propia.; lo iberoamericano por lo pronto no tiene una expresión política genuina. El así denominado “acervo iberoamericano” (XVa Cumbre Iberoamericana en Salamanca/España) se considera ampliado por medio de los diálogos, la concertación y la cooperación en las Cumbres bajo el principio de la unidad en la diversidad, por lo cual se insiste en el alcance social más allá de una comunidad de Estados. Sin embargo, como en el espacio iberoamericano se busca fungir integradamente como “un polo autónomo en la vida internacional, llamado a cumplir una función propia y d defensa de determinados valores e intereses, comunes a los países iberoamericanos” (Arenal, 2009: 2), su vocación política parece ser el eje más endeble, ya que no logró generar una presencia real en las RR.II.

## **5. La cultura como base de la identidad y sus componentes estratégicos**

La siempre de nuevo invocada base identitaria en lo cultural (más allá de la sombra colonizadora) parece ser demasiado frágil para aguantar el peso de una siempre más complicada concertación política con protagonismos subregionales de Brasil y México, conflictos ideológicos agudos entre el grupo ALBA y los demás, al igual como los tradicionales conflictos fronterizos que vuelven a editarse dependiendo de la coyuntura política. La Corona española – signo de identidad de las Cumbres y realzado con la continua asistencia del Rey – no logra animar lo iberoamericano, más bien parece haberse convertido en un argumento esgrimido por algunos presidentes de la región que no desean verse “subordinados” a un poder que consideran colonial. Proyecciones parecidas como la Francofonía ha registrado ya con anterioridad que su capacidad integradora es limitada para facilitar una expresión política – a lo mejor a las Cumbres Iberoamericanas les espera una suerte parecida. La lejanía brasileña con el énfasis en el tema cultural no ha podido ser desterrada, más bien fue profundizada, ya que este país dispone, con la CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) de su espacio propio de proyección cultural internacional.

### ***La ausencia de un sello de identidad***

La cantidad de programas en materia de cooperación (SEGIB 2013) que se han ido gestando con participaciones parciales en cuanto a los miembros de la Comunidad muchas veces padecen a causa de financiamientos precarios, lo que implica que – a pesar de ser considerados un acervo importante y de aprendizaje en materia de cooperación multilateral – no han generado el efecto en la práctica de la cooperación. Como resultado de la Cumbre de Veracruz se ha asumido un proceso de focalización en los temas de educación, cultura e innovación que va a implicar un profundo proceso de reconversión de la “proyectitis” que caracteriza a la cooperación iberoamericana, con sus múltiples esfuerzos desconectados y la poca integración y complementariedad (SEGIB, 2013).

## **6. ¿Ha iniciado una etapa “post-hegemónica” de “lo iberoamericano”?**

El llamado a generar una nueva dinámica en el proceso iberoamericano no es nueva, desde hace tiempo se pide una “progresiva y paralela

desespañolización e iberoamericanización” (Arenal, 2011a: 24), especialmente para equilibrar la carga financiera asimétrica que implica que España ha tenido que sufragar la mayoría de los costos no solamente de la Secretaría General (SEGIB) sino también en la realización de eventos cumbre y de proyectos. Mientras que para unos la búsqueda de una nueva racionalidad para lo iberoamericano no arrojó resultados convincentes, parece ser que los gobiernos siguen apostando a una perspectiva de reforma para salvar este esfuerzo de concertación del pasado con una nueva cara que logre darle sentido a la presencia de este formato iberoamericano en las relaciones internacionales al privilegiar la cooperación.

Al cambiar los tiempos en América Latina, con un mayor afianzamiento de la región, su fracturación interna ideológica con el surgimiento del ALBA y otras dinámicas (sub)regionales, las dificultades de lograr consensos y la atracción de formatos alternos como UNASUR, la CELAC etc., el proceso iberoamericano no supo - y a lo mejor no pudo - responder por su *base cultural endeble*. Si los mandatarios ya no encuentran el valor agregado de estos encuentros iberoamericanos (Rojas Aravena, 2011: 7), no será solamente el cansancio con el “cumbrismo” (Gratius/Maihold/Aguillo 2011) un factor importante, también no debe dejarse excluirse del debate la actuación de España como protagonista central de este esfuerzo y el poco compromiso de Portugal con el formato, lo que se demuestra con la suspensión de pagos por parte de este país a la SEGIB.

El “liderazgo ejemplificador” ejercido entre 1991-92 (Arenal, 2011b: 299) por España, de la España de la transición democrática dominada por el PSOE, que enfatizando la “comunidad histórica” con América Latina – representada por la Corona - lograba abrirle a América Latina la puerta hacia la Unión Europea, ha perdido su esplendor; el pretendido modelo de un “liderazgo compartido” del gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero nunca logró cuajar. Los gobiernos del conservador Partido Popular (PP) con su visión de un liderazgo instrumental en función de sus intereses nacionales mucho menos lograron convocar el compromiso de los Presidentes latinoamericanos. Además, se ha hecho sentir una situación de creciente competencia con el Diálogo Euro-Latinoamericano que inició su propia dinámica de cumbres a partir de 1999, culminando con la 7ª Cumbre y 1ª Cumbre CELAC/UE en

Santiago de Chile en enero de 2013. Además, la crisis económica que está sufriendo España ha mermado todavía más la convocatoria de las cumbres: hoy en día se han invertido los papeles, en tanto España solicita inversiones latinoamericanas en su país, mientras anteriormente era un activo exportador de capitales hacia la región.

Para “des-hegemonizar” el espacio iberoamericano falta un debate sobre la redefinición del papel de España en este conjunto de países, ya que “la situación de privilegio que tuvo España durante la década de 1990 como “puente” entre la UE e Iberoamérica por pertenecer al mismo tiempo a las dos comunidades ha comenzado a mostrar algunas resquebrajaduras” (Pérez Herrero, 2012). Con la profunda crisis económica de España y la etapa de recortes en los presupuestos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación de este país se han dado motivos insoslayables de replantearse el lugar de Iberoamérica, tanto en el planteamiento de la política exterior española, como con respecto a la presencia (o tutela) de la Corona, que desde sus inicios sigue siendo un elemento que genera opiniones encontradas en la región (Maihold, 2009) y pone en entredicho el compromiso de varios miembros con el proceso de integración interregional.

Iberoamérica carga con la tradición de un patrocinador habitual a través del apoyo sustancial de España desde 1991. La propuesta de “iberoamericanizar realmente las cumbres, hacer que la comunidad iberoamericana, en su dimensión civil, tenga una mayor cabida en la agenda” se perfila del diagnóstico que “los estados de América Latina ven a España como un país más europeo, en una posición de actor externo, lo que da lugar a un debilitamiento mayor en terreno político y diplomático” (Arenal, 2014b). Este legado de la cooperación iberoamericana profundiza la lógica del *forum shopping*, aunque es evidente que la situación económica y la crisis profunda de España ya no permiten sustentar este proceso.

Ya con el Informe Lagos (Lagos/Espinoza/Iglesias, 2013) se ponía de relieve que era inevitable establecer un mayor equilibrio en el financiamiento de la Secretaría General Iberoamericana, pero los compromisos de la parte latinoamericana hasta la fecha siempre fueron muy coyunturales, lo que a su vez limitaba el funcionamiento del proceso. La decisión de la XXIV Cumbre Iberoamericana de Veracruz/México, que se presentó como un

relanzamiento de la cooperación, encontró su fundamento en impulsar la cultura como el gran factor de cohesión, lo cual remonta de nuevo al papel de España y no da incentivo real a una renovación del diálogo político entre los máximos mandatarios iberoamericanos. El anhelo que plantea el mundo multiplex de buscar consensos y facilitar una mayor convergencia de agendas queda por lo tanto con pocos incentivos que pueda ofrecer el espacio iberoamericano ante la multiplicidad de ofertas alternativas a nivel mundial.

La calidad “post-hegemónica” del espacio iberoamericano con los acuerdos de Veracruz aparece muy limitada con referencia a su financiamiento: Que no se logró acordar en la Cumbre de Veracruz el recomendado cambio en el sistema de financiamiento a causa del Informe Lagos, que actualmente implica el pago del 70% de las cuotas por parte de España y Portugal, con un pago adicional de México, Brasil y Argentina de un 24,71%, quedando una participación de 16 países latinoamericanos con una aportación de 5.29% (Lagos/Espinosa/Iglesias, 2013: 21), refleja el limitado compromiso de la mayoría de los miembros latinoamericanos. Las aspiraciones del programa de revitalizar la cooperación para estrechar vínculos con otros donantes; fortalecer la Secretaría General Iberoamericana; ampliar el número de países que tienen el estatuto de países asociados y avanzar hacia una mayor implicación de la sociedad civil, tienen que convocar a los mismos miembros de la comunidad iberoamericana, si se desean construir nuevas bases de convergencia.

La persistencia de una “visión decimonónica de nacionalismo” y “un creciente ensimismamiento” (Malamud, 2013: 62) de América Latina profundizan, sin embargo, un posible escenario casi paradójico, en el cual podría desembocar el proceso de la “des-españolización”: Por parte de España existe cierta declaratoria por “iberoamericanizar” este espacio, pero hay poco entusiasmo latinoamericano de hacerse cargo de este proyecto eminentemente español, ya sea por otras prioridades, ya sea por la tradición eminentemente inter-gubernamental y estado-céntrico de los gobiernos de la región. No existe mucho ánimo de ampliar espacios para la sociedad civil, tanto en el marco de los eventos cumbre con actividades paralelas de la empresa privado y otros organismos civiles, como en una convocatoria más amplia en materia de cooperación al desarrollo. No se puede excluir que al final del día, no le quedará a España otra opción

que retomar a plenitud la batuta en el espacio iberoamericano, en lo económico y en lo político, por un abandono no-declarado de los demás miembros.

## 7. ¿Es competitiva la oferta del espacio iberoamericano?

“Re-encantar” a los líderes de América Latina por las relaciones iberoamericanas es una de las tareas centrales que le corresponde a la nueva Secretaria de la SEGIB Rebeca Grynspan. Esta “voluntad de revitalizar”, de “no caer en la tentación del facilismo y sobre todo conquistar voluntades para forjar alianzas que nos lleven a profundizar un espacio único” (Grynspan, 2014) son tareas nada fáciles ante el desencanto que se ha ido imponiendo a lo largo de los años y la competencia con otros proyectos regionales en América Latina. El nuevo enfoque de “lo iberoamericano”, emanado de la XXIV Cumbre de Veracruz (2014), se basa en la tríada de educación, cultura e innovación (Declaración de Veracruz, 2014) implica para la gestión del conjunto de las instancias iberoamericanas la necesidad de centrar sus actividades en estos tres ejes. Esta necesidad de lograr una mayor convergencia en los programas y proyectos existentes se ve de alguna manera menguada cuando la misma SEGIB definió para su actuar tres ejes no coincidentes, como son el Espacio Iberoamericano de Conocimiento, el Espacio Cultural Iberoamericano y el Espacio Iberoamericano de la Cohesión Social, buscando imponer como eje central de la Comunidad Iberoamericana la cooperación que es considerada como distintiva, “ya que los proyectos son seleccionados, administrados y financiados por los países miembros, lo cual ha contribuido a su eficacia” (Lagos/Espinosa/Iglesias, 2013: 9).

La atracción de “lo iberoamericano” frente a otras iniciativas del regionalismo en América Latina (p. ej. la Alianza del Pacífico como la más reciente) puede consistir en tres elementos: la agenda, la lógica de accionar (posibilidades de interlocución etc.) y los recursos disponibles:

- *La agenda* de un organismo que desea generar interés y compromiso necesita ser innovadora, efectiva, en cuanto a su capacidad de impulsar y controlar procesos políticos y administrativos (lo cual implica ciertos niveles de institucionalidad), y apta para producir resultados. La decisión de la Cumbre de Veracruz de reducir la agenda, concentrar las actividades y coordinar las diferentes

instancias iberoamericanas es en este sentido un paso muy oportuno y que desde hace tiempo se echaba de menos. La finalidad debe ser evitar redundancias, que con base en el sistema dominante de “cumbrismo” en América Latina es casi imposible de evitar. La salida que se presenta para estos casos, se puede encontrar en los llamados de “tener convergencias, confluencias, concertaciones y asociaciones sobre los diferentes temas” (Rojas Aravena, 2013: 136). Aunque esta opción pareciera viable en un principio, se ha dado una práctica diplomática de repeticiones y superposiciones, ya que los aparatos de los Ministerios de Relaciones Exteriores simplemente no tienen las capacidades administrativas suficientes para trabajar en la gestión de complementariedades aparte de la presión política por presentar resultados visibles a corto plazo. En cuanto a los temas planteados en la Cumbre de Veracruz solamente en parte se logra cumplir la dimensión de ser “innovadores”, ya que muchos de ellos están presentes en la agenda de la CELAC o de los diálogos euro-latinoamericanos. La modalidad de producir una versión “iberoamericana” de conceptos ya presentes en otros formatos como un programa *Erasmus* iberoamericano, no va a poder generar suficiente potencial innovador. Hay que recordar que ha habido este tipo de innovaciones en el pasado, p. ej. el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social (CISS).

- *La lógica de accionar* se refiere a las posibilidades que ofrece el espacio iberoamericano para potenciar oportunidades y acciones de carácter multilateral. Una posible pregunta podría dirigirse a su capacidad para fortalecer posiciones nacionales y regionales en el debate internacional, de manera que los respectivos gobiernos podrían esperar un fortalecimiento de su presencia internacional desde el compromiso iberoamericano (Bonilla, 2013: 131). No se vislumbra un potencial desde “lo iberoamericano” en este sentido, solamente existen ciertas posibilidades en materia de cooperación *Sur-Sur*, donde la SEGIB plantea un posicionamiento común y reclama para sí la calidad de ser precursor y ejemplo desde la práctica iberoamericana para los debates actuales de los Objetivos de Desarrollo Post 2015 (SEGIB, 2014a) y la efectividad de la ayuda (Sanahuja, 2014). En lo demás parece “poco realista pensar que los países iberoamericanos

puedan adoptar posiciones comunes en la agenda internacional” (Gratius, 2013), sin embargo, será indispensable desarrollar el potencial político del espacio iberoamericano si aspira a tener vigencia en el futuro.

- En cuanto a los *recursos disponibles* se vislumbra una situación nada fácil para el espacio iberoamericano. Siguiendo el acuerdo sobre las cuotas a pagar en los años 2015 y 2016 se reducen sensiblemente las aportaciones de Portugal del 9,05% del presupuesto a un 4,90%, mientras que Brasil y Venezuela deberían aumentar sus aportaciones del 10,05% al 11,45% y del 1,42 % al 1,86% respectivamente (SEGIB, 2014b). La tradición de muchos gobiernos de retrasar o simplemente suspender sus pagos, podría generar situaciones difíciles para el presupuesto ordinario, pero también para los programas, iniciativas y proyectos, que a veces se manejan con presupuestos mínimos, tradición que se aspira cambiar. Lo esencial para la cooperación iberoamericana sería poder acceder a fondos de los Bancos de Desarrollo, lo cual hasta la fecha no ha sido muy exitoso.

### ***El vacío de liderazgo como reto para la Comunidad Iberoamericana***

Un espacio que de manera dramática ha tenido que sufrir esta situación es el espacio iberoamericano que se ha visto desprovisto de agentes dispuestos a asumir liderazgo en favor de esta estructura de cooperación. Como lo señala Celestino del Arenal (2014a: 5) “se percibe un claro agotamiento en la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas y un creciente distanciamiento de algunos países latinoamericanos respecto de las mismas, como se ha reflejado en las últimas Cumbres Iberoamericanas”, especialmente en las Cumbres de Asunción (2011) y Panamá (2013). La “disgregación de la familia iberoamericana” (Manrique, 2013) es un claro indicio de la prevalencia de la lógica del *fórum shopping* entre los miembros de la comunidad iberoamericana, aunque se anhela que “el mecanismo Iberoamericano imagine y construya políticamente un espacio estratégico de dimensiones globales” (Bonilla, s.a.)

Si “lo iberoamericano” al igual como la CELAC debe fungir como un instrumento de construcción identitaria (Bonilla 2013), aunque el Informe Lagos ya partía de “nuestra identidad iberoamericana” (Lagos/Espinosa/Iglesias, 2013: 4), necesita activar a sus miembros, también

a aquellos, que por tradición, como Brasil, se han mantenido lejos de este foro. Esta convocatoria parece toparse en estos momentos con un “entusiasmo muy controlado” de los países miembros, lo cual dificulta construir liderazgos compartidos en el marco de “lo iberoamericano”. El empuje de los gobiernos latinoamericanos por comprometerse con el rescate y la revitalización de Iberoamérica desde la cultura, no se ha vuelto un proyecto político que logre conjuntar los esfuerzos dispersos, por lo que la mirada está dirigida a México, país que ha asumido un papel de articulador de la cooperación en Iberoamérica como parte de su política exterior.

### **8. El papel de México en el proceso iberoamericano de futuro**

Tradicionalmente, México ha ido de manera mancomunada con España desde el inicio de las Cumbres Iberoamericanas en Guadalajara en el año 1991. Los dos países han buscado mantener a flote la idea iberoamericana también en la Cumbre de Veracruz (2014), con el afán de reorientar este proyecto para producir “resultados tangibles” (Enrique Peña Nieto) y mantenerlo alejado de la confrontación ideológica presente en la región. Tal cometido se logró con base en un diseño de la Cumbre con una agenda blanda de prioridad en educación cultura e innovación; sin embargo – a pesar de este esfuerzo - gran parte de la izquierda iberoamericana se ha mantenido a distancia; no asistieron los presidentes de Argentina, Brasil, Bolivia, Cuba, El Salvador, Nicaragua y Venezuela a esta cita, lo cual refleja la endeble base de este relanzamiento.

A México, el protagonista tradicional en la coordinación iberoamericana, se le ha asignado cierto liderazgo y hasta la tarea de fungir como locomotora de este intento de renovación (Milet, 2013: 43) más allá de la Cumbre de Veracruz, para garantizar un avance que debería ser visible en la próxima cita iberoamericana en Cartagena/Colombia en 2016. Pero más allá del voluntarismo político habrá que revisar si México es y será capaz y estará dispuesto de fungir como promotor ante su nueva orientación en materia de política exterior, sus múltiples compromisos internacionales y la complicada situación interna por la cual está pasando.

Hay que ubicar el espacio iberoamericano en el marco de la política exterior de México como “potencia emergente y actor con responsabilidad global”, lema de la política exterior del presidente Enrique Peña Nieto

(Presidencia, 2013: 89). La pregunta que se plantea, podría formularse entonces de la siguiente manera: ¿En qué medida puede el espacio iberoamericano fungir como un eje de acción útil para los objetivos anhelados de posicionar a México como potencia emergente y actor con responsabilidad global? Desde el punto de vista de un “mundo multiplex” y las mismas dinámicas de la nueva política exterior del país surgen dudas con respecto al papel protagónico que se le desea adjudicar al país. México juega con su perfil de “país puente” con base en su emergencia “autodeclarada”, lo cual induce cierta inclinación por una conducta de reserva en el marco de lo iberoamericano por las posibles obligaciones y costos que podrían implicar ciertas posiciones asumidas en este foro (Cooper, 2012: 162). Como país grande y con tanta cercanía con los EE.UU. México parece estar optando más bien por preferir una posición del “hedging”<sup>32</sup>, limitando a su vez su participación y compromiso porque no se desea dañar la presencia del país en otros espacios. En este sentido podemos identificar una preferencia de buscar alianzas y coincidencias con base en el criterio de “like-mindedness” como punto de llegada de la política exterior mexicana.

Pero más allá de sus posiciones sustantivas no hay que perder de vista la dimensión simbólica y de reconocimiento. Siguiendo la interpretación de que todos los estados actúan con la finalidad de maximizar su estatus (Young, 1986: 118) que identifican relativo a sus competidores, es factible considerar este motivo como central para los países emergentes – justamente cuando actúan en un ámbito nuevo como es el G20. Siguiendo esta lógica podemos observar un “posicionalismo defensivo” (Grieco, 1990: 40)<sup>33</sup> que domina el comportamiento de los países emergentes en su proyección hacia sus competidores, pero naturalmente también con respecto a sus referentes en el *Global South* o las otras instancias de su membresía, según el modelo de las múltiples pertenencias.

Buscando nueva presencia internacional con “un enfoque que destaca las múltiples pertenencias del país y sus ámbitos de interés inmediato a nivel regional: América del Norte, Centroamérica, América Latina y el Gran Caribe, la Cuenca del Pacífico y Europa” (Presidencia, 2014:

---

32 “Hedging” puede ser definido como “to cultivate a middle position that forestalls or avoids having to choose one side [or one straightforward policy stance] at the obvious expense of another” (Keating/ Ruzicka, 2014: 761).

33 “... all states are defensively positional and compare performance levels out of fear that others may attain a higher ranking in the issue-area in question”...

50). “Múltiples pertenencias” parece ser un común denominador que no sólo incluye la nueva presencia internacional que el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto ha definido para México. También implica desarrollar una política exterior de múltiples vectores, como una respuesta a un sistema internacional con creciente complejidad, por lo cual sus actores tienen que optar por esquemas de integración y membresías múltiples para poder corresponder a los retos de un orden internacional que ha sido caracterizado por ser un “mundo de diversidad y complejidad, una arquitectura descentrada en cuanto al manejo del orden, con presencia de viejos y nuevos poderes, con un papel mayor para la gobernanza regional”. En este contexto de mayor variedad, más oportunidades y extendido autocontrol sobre las opciones que cada actor desea desarrollar, los retos de la política exterior también sufren cambios: para cada país, independientemente de su tamaño, existen múltiples opciones en su inserción internacional, lo cual implica la necesidad de definir, desde su respectiva estrategia nacional, una correcta apreciación de lo que necesita y puede obtener de su entorno. La respuesta a este mundo multiplex de muchos países emergentes parece ser *la* decisión de tratar de estar presente en el mayor número de espacios de política internacional, lo que conlleva importantes consecuencias políticas, porque cada pertenencia implica un sistema más o menos marcado de lealtades; hecho que pone de relieve el problema de la compatibilidad de dichas lealtades con la lealtad reclamada por la síntesis política global de cada grupo.

Esta nueva múltiple presencia internacional de México está abriendo el debate sobre un “bricolage global” (Mittelman, 2013) basada en la idea de construir “like-mindedness”, es decir formar arenas en las cuales pueda ser organizada la confluencia de voluntades en las más diversas materias de la política internacional (Acharya, 2014a: 8). En tanto, “like-mindedness” no es el punto de partida, sino el punto de llegada de la política exterior mexicana.<sup>34</sup> Desde esta lógica se plantea la pregunta, si México será capaz de desarrollar una representación de sus intereses en el ámbito informal, que caracteriza la política internacional actual, desarrollando una identidad propia, un patrón propio de actividad diplomática (Heine, 2010), al superar las dudas sobre su compromiso y

---

<sup>34</sup> “Like-mindedness among allies and partners and even those less like-minded, needs to be recognized as an outcome, rather than a prerequisite for diplomatic engagement. The like-minded state of international relations needs to be nurtured and continually maintained” (Cheung 2014).

responsabilidad (Patrick, 2010) y sus capacidades políticas (Castañeda, 2010). Para poder calibrar el papel de México en este ámbito hay que valorar su disposición por asumir la función del “agenda setting”, el papel del “broker” así como de un enfoque que busca formar coaliciones (Cooper/Flemes 2013: 949). Llama la atención que estos diferentes acercamientos<sup>35</sup> ofrecen la posibilidad de realzar el propio país entre los demás integrantes. El potencial de esta posibilidad de operar en múltiples ámbitos y con contrapartes variables parece ser la fórmula preferida de México para mantener los compromisos en las diferentes arenas internacionales, lograr el cumplimiento de los objetivos nacionales en diferentes escenarios y controlar los riesgos de una posición de liderazgo emergente (siempre percibida y vista en la comparación con Brasil).

El criterio central de un compromiso mexicano con las vetas del proceso iberoamericano reside en la coincidencia con las cambiantes prioridades del desarrollo nacional, que en este momento están enfocados a la crisis fiscal por la baja en los ingresos petroleros y los precios internacionales en declive, la situación de la seguridad y los derechos humanos y la atracción de inversiones externas (Maihold, 2015). Desde esta perspectiva parece más bien improbable ante el fondo de la reorientación de la política exterior mexicana como “potencia emergente y actor con responsabilidad global” que cambie su actitud de *fórum-shopping* y *hedging* por un compromiso tradicional iberoamericano; más bien hay que contar con una atención simbólica sin mayores inversiones políticas en este espacio.

---

35 Schweller (2011) diferencia funciones de “spoiler, supporter y shirker” como modelos de roles para los países emergentes.

## 9. Conclusiones

Las dinámicas generadas en el “mundo multiplex” no están favoreciendo una revitalización del espacio iberoamericano, ya que refuerza las tendencias pre-existentes del fórum-shopping que corresponden al multilateralismo latinoamericano y las diferentes instancias de regionalismo. La competencia entre estos espacios y la ausencia de un liderazgo determinado a comprometerse con la (re)construcción de una identidad iberoamericana está montando sus bases endeble de un proyecto cultural sin una presencia política genuina. En este sentido, existe una tendencia hacia una desarticulación de “lo iberoamericano” en una base meramente cultural, que a pesar de su institucionalización en la SEGIB podría entrar en una pérdida de relevancia política en el futuro. En lo esencial depende de su capacidad de presentar una oferta suficientemente atractiva para sus miembros, para que extiendan y refuercen su compromiso con un espacio que no ha logrado consolidar hasta ahora sus propias bases.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acharya, Amitav (2014a). *The End of American World Order*. Cambridge: Polity Press.
- Acharya, Amitav (2014b). “The Post-American Multiplex World”. Disponible en: [http://www.huffingtonpost.com/amitav-acharya/new-global-order\\_b\\_5582935.html](http://www.huffingtonpost.com/amitav-acharya/new-global-order_b_5582935.html) (01.02.2015)
- Arenal, Celestino del (2009). *La Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Madrid: Centro de Estudios de Iberoamérica.
- Arenal, Celestino del (2011a). “La Cumbre Iberoamericana de Estoril: entre la división y el avance”. En: *Nombres Propios 2010*, Fundación Carlina (ed.), 23-30, Madrid: Fundación Carolina.
- Arenal, Celestino del (2011b). *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, Madrid: Siglo XXI.
- Arenal, Celestino del (2014a). “América Latina, un escenario difícil para España”. *Revista Electrónica Iberoamericana*, Vol.8, No.2 [www.urje.es/ceib/](http://www.urje.es/ceib/)
- Arenal, Celestino del (2014b). “Celestino del Arenal ofrece las claves para impulsar las cumbres iberoamericanas” <http://www.nebrija.com/medios/actualidadnebrija/2014/10/23/celestino-del-arenal-experto-en-relaciones-internacionales-ofrece-las-claves-para-impulsar-las-cumbres-iberoamericanas/>
- Birle, Peter (2008): “Muchas voces, ninguna voz. Las dificultades de América Latina para convertirse en un verdadero actor internacional”. En: *Nueva Sociedad* No 214, marzo-abril de 2008, 143-151.
- Birle, Peter (2009): *Apoyo efectivo a los procesos de integración y cooperación regionales en Latinoamérica*, Eschborn: CEPAL/GIZ.
- Bonilla, Adrián (s.a.). *Genética y naturaleza de CELAC*, Comentarios del Secretario General, San José: FLACSO <http://flacso.org/secretaria-general/gen-tica-y-naturaleza-celac-Adrián-bonilla>
- Bonilla, Adrián (2013). “Las estrategias de inserción internacional en el espacio iberoamericano”. En: *De Cádiz a Panamá: La renovación en el Espacio Iberoamericano*, Adrián Bonilla/Isabel Álvarez (eds.), 127-132, San José, FLACSO.

- Bonilla, Adrián (2014). *La CELAC y su III Cumbre: identidad estratégica y diferencias con la OEA*, Comentarios del Secretario General, San José: FLACSO <http://flacso.org/secretaria-general/celac-y-su-iii-cumbre-identidad-estrategica-y-diferencias-con-oea#sthash.dhrc2low.dpuf>
- Bonilla, Adrián/Álvarez, Isabelle (2013). “La Diplomacia de Cumbres frente al contexto internacional del nuevo multilateralismo político latinoamericano y del Caribe”. En: *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, Bonilla Soria, Adrián/Álvarez Echandi, Isabelle (eds.), 7-10, San José: FLACSO.
- Castañeda, Jorge G. (2010). “Not Ready for Prime Time. Why Including Emerging Powers at the Helm Would Hurt Global Governance”. *Foreign Affairs* Vol. 89, 109-115.
- CELAC (2011): *Declaración de Caracas “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia Hacia el Camino de Nuestros Libertadores”*. <http://www.rree.go.cr/celac/index.php?sec=documentos&cat=cumbres&cont=849&id=8>
- CELAC (2013): *Declaración de Santiago*, I Cumbre CELAC <http://www.rree.go.cr/celac/index.php?sec=documentos&cat=cumbres&cont=849&id=77>
- CELAC (2014): *Declaración de La Habana*, II Cumbre de la CELAC <http://www.rree.go.cr/celac/index.php?sec=documentos&cat=cumbres&cont=849&id=26>
- Cheung, Y. Annie (2014). *Diplomacy matters*, The Pearson Center, 15 de mayo de 2014 <http://www.thepearsoncentre.ca/progressive-memos/diplomacy-matters/>
- Cooper, Andrew F. (2012). “Las potencias emergentes y el nuevo multilateralismo”. *Revista Mexicana de Política Exterior* No. 94, 139-162.
- Cooper, Andrew/Daniel Flemes (2013). “Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: an Introductory Review”. *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 6, 943-962.
- Gratius, Susanne (2013). “Iberoamérica como unidad: escenarios para su integración como un bloque definido”. *De Cádiz a Panamá: La renovación en el Espacio Iberoamericano*, Adrián Bonilla/Isabel Álvarez (eds.), 143-149, San José, FLACSO.

- Gratius, Susanne /Günther Maihold/Álvaro Aguillo Fidalgo (2011). *Alcances, límites y retos de la diplomacia de cumbres europeo-latinoamericanas*, Alacalá de Henares: Documento de Trabajo 23/Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT).
- Grieco, Joseph (1990). *Cooperation among Nations. Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade*. New York: Cornell University Press.
- Grynspan Mayufis, Rebeca (2014). “Después de Veracruz. Hay que vencer el escepticismo sobre los objetivos de las cumbres iberoamericanas”. *El País*, 13 de diciembre de 2014.
- Heine, Jorge (2010). “Will they have table manners? The G20, emerging powers and global responsibility”. *South African Journal of International Affairs* Vol. 17, No.1, 1-11.
- Keating, Vincent Charles /Jan Ruzicka (2014). “Trusting relationships in international politics: No need to hedge”. *Review of International Studies*, Vol. 40, 753-770.
- Lagos, Ricardo/Espinosa, Patricia/Iglesias, Enrique V. (2013). *Una reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas. Informe sobre la renovación de la Conferencia Iberoamericana*, Cd. de Panamá: Panamá.
- Legler, Thomas/Santa Cruz, Arturo (2011). “El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano”. *Pensamiento Propio*, Vol. 16, enero-junio, pp. 11-34.
- Lobell, Steven E., Williams, Kristen E., Jesse, Neal G. (2015). ”Why Secondary States Choose to Support, Follow, or Challenge?” *International Politics*, Vol. 52, No. 2, 146-162.
- Maihold, Günther (2009). „« ¿Por qué no te callas?»: el debate sobre la acción exterior de España”. En: *¿Crisis? ¿Qué crisis? España en Busca de su camino*, Walter L. Bernecker/Diego Iñiguez Hernández/Günther Maihold (eds.), 295-316, Madrid/Frankfurt: iberoamericana/Vervuert.
- Maihold, Günther (2014a). “BRICS, MIST, MIKTA: México entre poderes emergentes, potencias medias y responsabilidad global”. *Revista Mexicana de Política Exterior* No. 100/2014, 63-79.
- Maihold, Günther (2014b). “En busca de sentido para el proceso iberoamericano. Entre el ocaso y la reforma”. *Nueva Sociedad*, No. 250/2014, 114-125.

- Maihold, Günther (2015). „Más allá de López Mateos: retos para una política exterior madura con valor agregado”, *Nexos*, México, D.F. (08.01.2015) <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=6713>
- Malamud, Carlos (2013). “Las relaciones intralatinoamericanas, las nuevas realidades de la integración regional y el surgimiento de la Alianza del Pacífico”. En: *De Cádiz a Panamá: La renovación en el Espacio Iberoamericano*, Adrián Bonilla/Isabel Álvarez (eds.), 45-65, San José, FLACSO.
- Manrique, Luis Esteban G. (2013). “La “familia iberoamericana” se disgrega”. *Infolatam*, Madrid, 5 noviembre 2013, <http://www.infolatam.com/2013/11/06/la-%E2%80%9Cfamilia-iberoamericana%E2%80%9D-se-disgrega/>
- Mittelman, James H. (2013). “*Global Bricolage: emerging market powers and polycentric governance*”. *Third World Quarterly* Vol.34, No.1, 23-37.
- Milet, Paz (2013). “Los nuevos regionalismos y el espacio iberoamericano: ¿Espacios para una mayor complementariedad?” En: *De Cádiz a Panamá: La renovación en el Espacio Iberoamericano*, Adrián Bonilla/Isabel Álvarez (eds.), 39-44, San José, FLACSO.
- Nolte, Detlef (2006). *Power and Power Hierarchies in International Relations: Towards an Analytical Concept for the Study of Regional Powers*. Hamburg: GIGA Working Paper No. 29. <http://ssrn.com/abstract=940337>
- Nye, Joseph S., Jr. (1990). *Bound To Lead – the changing nature of American Power*, New York.
- Nye, Joseph A. (2002). *The Paradox of American Power: Why the World’s Only Superpower Can’t Go It Alone*. Oxford: Oxford University Press.
- Patrick, Stewart (2010). “Irresponsible Stakeholders? The Difficulty of Integrating Rising Powers”. *Foreign Affairs* Vol. 89, 44-53.
- Pérez Herrero, Pedro (2012). *Las conferencias iberoamericanas*. Una reflexión desde 2012, Madrid: Real Instituto Elcano /Documento de Trabajo 14).
- Presidencia de la República (2014). *Programa para la Seguridad Nacional 2014 – 2018. Una política multidimensional para México en el siglo XXI*, México, D.F. Presidencia de la República.

- Rojas Aravena, Francisco (2007). *La integración regional: un proyecto político estratégico. III Informe de la Secretaría General*, San José: FLACSO.
- Rojas Aravena, Francisco (2011). *Diplomacia de Cumbres: XXI Cumbre Iberoamericana: balance y escenarios futuros*, San José: FLACSO.
- Rojas Aravena, Francisco (2012). *Escenarios globales inciertos: los desafíos de la CELAC. VIII Informe del Secretaría General*, San José: FLACSO.
- Rojas Aravena, Francisco (2013a). “Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder. Impactos en América Latina y el Caribe”. *Nueva Sociedad* N°246, julio-agosto de 2013, pp. 129-142.
- Rojas Aravena (2013b). “Los retos de la agenda iberoamericana”. En: *De Cádiz a Panamá: La renovación en el Espacio Iberoamericano*, Adrián Bonilla/Isabel Álvarez (eds.), 133-149, San José, FLACSO.
- Russell, Roberto (2006). “América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o pérdida? “ *Nueva Sociedad*, No. 206 (¿Rebelión en el Patio? Estados Unidos y América Latina), 48-62.
- Sanahuja, José Antonio (2014). “Desarrollo global y países emergentes: retos para la política de cooperación de la UE”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* No.108, 67-93.
- Schweller, Randall (2011). “Emerging Powers in an Age of Disorder”. *Global Governance* Vol. 17, 285-297.
- SEGIB (2013). *Memoria de la Cooperación Iberoamericana 2012*, Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- SEGIB (2014a). Áreas prioritarias para la cooperación iberoamericana, Madrid: SEGIB.
- SEGIB (2014b). *Cuotas SEGIB 2015-2016*, Madrid: SEGIB.
- Serbin, Andrés (2013). “Los nuevos regionalismos y la CELAC: los retos pendientes”. En: *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, Bonilla Soria, Adrián/Álvarez Echanti, Isabelle (eds.), 47-78, San José: FLACSO.
- Whitehead, Laurence (2009). “Navigating in a Fog: Metanarrative in the Americas Today”. En: *Which Way Latin America? Hemispheric Politics meets Globalization*, Andrew F. Cooper/Jorge Heine (eds.), 27-49,

New York: United Nations University Press.

Yepe Papastamatina, Roberto M. (2013). “La CELAC y el multilateralismo regional”. En: *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, Bonilla Soria, Adrián/Álvarez Echandi, Isabelle (eds.), 16-19, San José: FLACSO.

Young, Oran (1986). “International Regimes. Toward a new theory of institutions”. *World Politics* Vol. 39, No. 1, 104-122.