

Un vistazo a la actualidad
y perspectivas de las relaciones
iberoamericanas

Presentación de Enrique V. Iglesias
Secretario General Iberoamericano - SEGIB

María Salvadora Ortiz Ortiz
Compiladora

CEXECI
2013

Edita: CEEXCI
Centro Extremeño de Estudios
y Cooperación con Iberoamérica
www.cexeci.org

Colección Pensamiento Iberoamericano, 6
Consejo Editorial: Joaquín Texeira Quirós, María Salvadora Ortíz y María Bardají Gálvez

Ilustración de portada: Imagen utilizada con el permiso del Aula Universitaria Iberoamericana (AUI) de la Universidad de Cádiz.
<http://www.aulaiberoamericana.es/>

Diseño de la colección: Guadalupe López y José Luis Forte

Transcripción, corrección filológica y de estilo: Rodrigo Soto

Colaboradora en la edición: Mercedes Vázquez Bello, Consultora PNUD-SEGIB

ISBN:

Depósito Legal: BA-

Imprime: Indugrafic. Badajoz

TABLA DE CONTENIDOS

Presentación

ENRIQUE V. IGLESIAS, *Secretario General Iberoamericano (SEGIB)* 11

Prólogo

JESÚS MANUEL GRACIA ALDAZ, *Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Gobierno de España*.....

PEDRO TOMÁS NEVADO BATALLA, *Consejero de Administración Pública, Gobierno de Extremadura*.....

Introducción

MARÍA SALVADORA ORTIZ ORTIZ, *Directora de la División de Relaciones Externas (SEGIB)*.....

Palabras de Inauguración

ENRIQUE V. IGLESIAS, *Secretario General Iberoamericano (SEGIB)*.....

TOMÁS POVEDA, *Director General de Casa de América*.....

Capítulo I - Reflexiones de dos Presidentes

JOSÉ MARÍA AZNAR, *Ex Presidente del Gobierno de España*.....

FELIPE GONZÁLEZ, *Ex Presidente del Gobierno de España*.....

Capítulo II - Presente y Futuro del Espacio Iberoamericano

Una trayectoria compartida

MIGUEL ÁNGEL CORTÉS, *Ex Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Gobierno de España*.....

Las Cumbres y el Acervo Iberoamericano ante el nuevo escenario latinoamericano

CELESTINO DEL ARENAL, *Catedrático de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid*.....

Los desvelos de un abuelo

JORGE ALBERTO LOZOYA, *Ex Secretario de Cooperación Iberoamericana y Embajador de México en Malasia*.....

La SEGIB: siete años después

EDMUNDO JARQUÍN, *abogado y economista, especializado en políticas públicas y temas de reforma del Estado*.....

Las relaciones iberoamericanas ante un nuevo escenario

HERALDO MUÑOZ, *Subsecretario General de las Naciones Unidas, Administrador Auxiliar del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Director Regional del Bureau para América Latina y el Caribe*.....

Nuestro lugar en el mundo

FERNANDO GARCÍA CASAS, *Director de Gabinete del Secretario General Iberoamericano (SEGIB)*.....

La identidad común como activo político

PABLO GÓMEZ DE OLEA, *Director General para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*.....

Capítulo III - La renovación del papel de las Cumbres

El espacio iberoamericano y la próxima Cumbre UE – CELAC

RODRIGO GAETE VIDAL, *Director General Adjunto para Asuntos Bilaterales, Alto Funcionario para la Cumbre CELAC-UE, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile*.....

De familiares y de socios

PETER HAKIM, *Presidente Emérito del Diálogo Interamericano*.....

La comunidad iberoamericana y los desafíos europeos y globales

LUÍS FILIPE MARQUES AMADO, *Ex Ministro Negócios Estrangeiros de Portugal*.....

Iberoamérica, potencia cultural

ALDO FERRER, *Embajador de Argentina en Francia*

Acuerdos duros y acuerdos blandos

ENRIQUE V. IGLESIAS, *Secretario General Iberoamericano*

Capítulo IV - La renovación de la cooperación iberoamericana en sus dimensiones sociales, económicas y culturales

América Latina y el Caribe e Iberoamérica: panorama, desafíos y oportunidades

ALICIA BÁRCENA, *Secretaria Ejecutiva, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*

Iberoamérica y las tendencias de la cooperación internacional y el desarrollo global

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA, *Profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)*

Hora de pensar en realidades

CARLOS MATEO BALMELLI, *Ex Presidente del Congreso y Ex Senador de la República del Paraguay*

La Integración Académica en el Espacio Iberoamericano

PEDRO DALLARI, *Vice-director del Instituto de Relaciones Internacionales y profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo*

Cambios estructurales en América Latina: El caso de Brasil

VANESSA PETRELLI CORREA, *Presidenta del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA)*

El sistema de Cooperación Iberoamericano: los retos de la agenda de la eficacia y su lugar en el espacio post-Busán

LAURA RUIZ JIMÉNEZ, *Gestora del Fondo de Cooperación de la AECID en la SEGIB, COMJIB, OISS y OIJ*

La Cooperación Sur – Sur en el Sistema de Ayuda post-Busán

MARTÍN RIVERO ILLA, *Director Ejecutivo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI)*

Repensar la cooperación iberoamericana

JOSETTE ALTMANN BORBÓN, *Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Secretaría General*.....

Capítulo V - La interacción de Iberoamérica hoy con los espacios regionales latinoamericanos y europeos

La nueva Europa y América Latina

JOSÉ IGNACIO SALAFRANCA, *Diputado al Parlamento Europeo y Presidente de la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana (EUROLAT)*.....

La interacción de la Conferencia Iberoamericana con los espacios regionales latinoamericanos y europeos

JOSÉ ANTONIO ZABALGOITIA, *Director General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos, Secretaría de Relaciones Exteriores de México*.....

Iberoamérica y el mundo atlántico

CARLOS MALAMUD, *Investigador principal de América Latina, Real Instituto Elcano*.....

La Comunidad Iberoamericana en el Sistema Internacional: Límites, Potencial, Perspectivas

LUIS GUILLERMO SOLÍS RIVERA, *profesor de la Universidad de Costa Rica*.....

Capítulo VI - Iberoamérica en el mundo del mañana

La compleja construcción de una relación renovada: de la divergencia a la construcción de convergencias

FRANCISCO ROJAS ARAVENA, *Ex Secretario de FLACSO, Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrech y especialista en Relaciones Internacionales Y Seguridad Internacional*.....

Proyectando la Comunidad Iberoamericana al nuevo mundo

SUSANNE GRATIUS, *investigadora senior en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior – FRIDE*.....

Por la actualización de la agenda iberoamericana

LOURDES ARANDA BEZAURY, *Subsecretaria de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos*.....

El Derecho Internacional: una dimensión de la cultura iberoamericana

JOSÉ ANTONIO GARCÍA BELAÚNDE, *Ex Ministro de Relaciones Exteriores del Perú*.....

El horizonte Iberoamericano

ANTONIO ROMERO GÓMEZ, *Profesor Titular del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de la Habana (UH) y Jefe del Departamento de Comercio Internacional e Integración del CIEI*.....

Las cumbres Iberoamericanas: reflexiones a ambos lados

MIGUEL HAKIM, *Coordinador Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a Migrantes Poblanos. Gobierno del Estado de Puebla*.....

Recuperar el ánimus societatis Iberoamericano

GUILLERMO FERNÁNDEZ DE SOTO, *Director para Europa del Banco de Desarrollo de América Latina – CAF y Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia*.....

De la Conferencia Iberoamericana a la Comunidad Iberoamericana

RAFAEL ESTRELLA, *Vicepresidente del Real Instituto Elcano y Presidente de la Red Iberoamericana de Estudios Internacionales (RIBEI)*.....

Conclusiones

TOMÁS POVEDA, *Director General de Casa de América*.....

PABLO GÓMEZ DE OLEA, *Director General para Iberoamérica, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Gobierno de España*.....

ENRIQUE V. IGLESIAS, *Secretario General Iberoamericano (SEGIB)*.....

PRESENTACIÓN

Una parte esencial y, con frecuencia, poco visible, del quehacer de cualquier institución, consiste en actualizar su enfoque y su agenda para mantener su pertinencia y su efectividad. La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) no pierde de vista ese aserto.

Existen momentos en que dicho esfuerzo debe priorizarse en virtud de las circunstancias imperantes en el entorno. Los profundos y veloces procesos de cambio que han tenido lugar en años recientes determinan uno de estos momentos, para una institución que, como la nuestra, inscribe su quehacer en el ámbito de las relaciones entre naciones situadas en dos regiones geográficas distintas que, no obstante, conforman una comunidad histórica y cultural.

Como parte de estos esfuerzos, y en el contexto de la preparación de la pasada XXII Cumbre Iberoamericana de Cádiz (noviembre de 2012), convocamos a diversas actividades de reflexión sobre la actualidad y perspectivas de las relaciones iberoamericanas, sin omitir la dinámica de las Cumbres y la cooperación en el ámbito iberoamericano, aspectos que tocan lo fundamental de nuestro mandato.

Con el concurso del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del Gobierno de España, en un caso, de la Unión

Europea, en otro, y de numerosas agencias, instituciones y gobiernos amigos, convocamos a especialistas que durante años han centrado su actividad profesional en este tema, sea desde la perspectiva académica, sea como gestores institucionales o políticos, y siempre con el acento y la mirada de ambos lados del Atlántico.

El documento que ofrecemos a continuación recoge el fruto de dichas discusiones, y, creo, pone a disposición de los interesados una visión amplia, comprensiva y aguda de los dilemas, perspectivas y posibilidades de las relaciones iberoamericanas.

Una institución como la SEGIB, debe dar servicio a los gobiernos y pueblos a los que debe su existencia y su razón de ser, formulando propuestas para adecuar nuestro quehacer a la dinámica real de lo que ocurre en Iberoamérica y en el entorno global.

Más allá de la utilidad y el provecho institucional que extraemos de ellas, estas reflexiones y discusiones son útiles y tienen sentido para otras personas e instituciones dedicadas a temas afines.

Por ello, las ponemos en el tiempo presente y de cara al provenir con sumo placer a disposición del público interesado.

Enrique V. Iglesias
Secretario General Iberoamericano

PRÓLOGO

Resumen

En la apertura del seminario, “Iberoamérica hoy”, el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Jesús Gracia, subrayó el carácter único de la comunidad Iberoamericana, basado en una historia y una cultura compartidas, calificó las Cumbres como una historia de éxito, y destacó cuatro elementos que vertebran la relación de España con los países latinoamericanos y que en esta “relación renovada” deberán cambiar: la cooperación, la cultura, las inversiones y las personas (migraciones). Porque, en efecto, el punto de partida de la situación en Iberoamérica hoy es distinto comparado con la época en que se celebró la primera Cumbre Iberoamericana (1991). Si entonces, España acababa de entrar en la Unión Europea y era un país lleno de dinamismo y optimismo, mientras los países latinoamericanos estaban aún en su “década perdida” y cundía el pesimismo, hoy España y Portugal están inmersos en una crisis de proporciones gigantescas, mientras que los países de América Latina tienen economías florecientes y sociedades pujantes y llenas de optimismo. Esta situación explica el sobrenombre que se le ha dado a la Cumbre de Cádiz “hacia una relación renovada en el marco del bicentenario de la Constitución de Cádiz”, y sobre este cambio de plan-

teamientos, el SECIPI invita a los ponentes del seminario a reflexionar sobre cómo mantener la Comunidad Iberoamericana en un mundo tan cambiante en el que hay que defender la capacidad de decidir sobre nuestro propio futuro.

--

Todos los presentes conocen muy bien la realidad de los países latinoamericanos, de España y Portugal. Todos nosotros somos, por decirlo de alguna forma, unos “convencidos” de la causa, de modo que querría aportar algunas ideas al debate que se va desarrollar en estos días a puerta cerrada. Creo que este debate nos puede proporcionar ideas nuevas y algunas luces para iluminar el camino de esa comunidad iberoamericana.

Empezaré con las denominaciones. Cuando nos preguntan sobre la Cumbre Iberoamericana, lo primero que alguna gente dice es: “¡Ah, con la crisis que hay...!” Pero ahí partimos de un concepto erróneo, que es identificar Iberoamérica con España o con la situación de Europa en este momento, y no con una realidad que es dual: Iberoamérica es esa conjunción, esa comunidad entre América Latina y la Península Ibérica: España y Portugal.

Yahí es donde tenemos, ya, una situación de partida distinta. Se trata de un momento positivo, por regla general, en América Latina –en sus términos económicos, en crecimiento del PIB-, pero también en reducción de la brecha social y en construcción de infraestructuras. Es un momento en que América Latina tiene una oportunidad histórica, que está aprovechando en términos generales y que está proyectando al mundo como una realidad. Evidentemente hablar de un continente tan complejo y tan amplio como es América Latina exige muchos matices, pero hay un patrón general que es positivo, optimista, a diferencia de lo que ocurría en otros momentos. Por otro lado, en la Península nos encontramos en una situación distinta, también desconocida para nosotros: nunca habíamos tenido una crisis de una profundidad tan grande en el seno de la Unión Europea

y, dentro de la Unión Europea, Portugal y España somos de los países que estamos sufriendo con mayor severidad esta crisis.

Por tanto, cuando se considera Iberoamérica y se asume que hay que hablar de la crisis, hay que considerarlo de una manera equilibrada, como un momento positivo en América Latina y un momento más depresivo en la Península Ibérica, y un conjunto, que es la Comunidad Iberoamericana de Naciones, en el que nos encontramos, en el que podemos confluir y de donde podemos sacar aprendizaje por parte nuestra. Muchos amigos latinoamericanos nos han dicho en estos últimos años: esto, comparado con lo que hemos vivido en México, en Argentina, en Brasil incluso, y en otros países, es pequeño... Es algo que ya hemos vivido en varias ocasiones. Creo que podemos sacar de esas experiencias aprendizajes útiles para Portugal y para España.

Por otro lado tenemos también una oportunidad muy buena –y ese es uno de los elementos que queremos sacar en esa plasmación de la comunidad iberoamericana que son las Cumbres Iberoamericanas- en esta Cumbre de Cádiz. El camino recorrido desde el año 91 hasta nuestros días ha sido importantísimo y, como señalaba don Enrique, ha sido de los más exitosos en la historia y quedará en el futuro como referente. Después de 500 años, en el año 91 estábamos todavía discutiendo el nombre que daríamos a ese acontecimiento de 1492 –el descubrimiento, el encuentro, el encontronazo de dos mundos- y, desde entonces, se ha constituido una comunidad importante con veintiuna cumbres, con reconocimiento y participación política importantísima, con gobiernos de distinto signo, con revoluciones internas, con cambios de todo tipo en los países, pero con una comunidad que ha resistido veintidós cumbres con la que se celebrará próximamente en Cádiz, y también con una construcción institucional importantísima. Esto es lo que veremos en Cádiz, esa comunidad que se plasma, una vez al año, en las Conferencias de Jefes de Estado y de Gobierno, pero que tiene detrás una realidad social importantísima, y que tiene realidad

en todos los aspectos de la vida: desde asociaciones iberoamericanas de bomberos hasta de registradores de la propiedad, de todas las ramas de la medicina, de derecho aeronáutico, de todo lo que se nos pueda ocurrir existe una traslación y un encuentro iberoamericano.

En la Cumbre de Cádiz vamos a hablar de crisis económica, porque efectivamente los mandatarios latinoamericanos que nos acompañarán durante esos días, vienen dispuestos a compartir visiones sobre una realidad que nos afecta particularmente a los europeos.

Vamos a tratar de que haya dos ejes en esta Cumbre: uno, que es el que se ha venido abordando en las distintas reuniones ministeriales, que es el eje económico, vinculado a una economía para crear empleo, una economía para el crecimiento, para la inclusión, para el desarrollo social, que es algo que nos implica y nos importa a todos, y que estaría plasmado, de alguna manera, en esos encuentros de pequeña y mediana empresa que está organizando la Secretaría General Iberoamericana junto con la Secretaría pro témpore.

El otro elemento es el de la Constitución de Cádiz del año 1812, cuyo bicentenario celebramos, y que es también otro eje vertebrador de la Cumbre. Las efemérides tienen un carácter simbólico, muy formal, pero son también una realidad:  qu e ocurrió en 1812; qué suerte podría haber corrido la comunidad iberoamericana si esa constitución hubiera triunfado, una constitución liberal, una constitución abierta, que estaba acogiendo lo mejor del pensamiento político y social de ese momento en cualquier parte del mundo y que se compartía con América Latina? Incluso en el caso de Brasil, nos recordaba no hace mucho Ruiz de Amaral, la Constitución de Cádiz tuvo vigencia efímera, tan efímera que apenas fueron unas horas, pero también fue proclamada Constitución Brasileña.

Todo esto es una realidad y ser a un momento para compartir y para preguntarnos qué ocurrió después de 1812; el porqué de la evolución política de las distintas repúblicas, frente a los sue-

ños de Bolívar, frente a las posibilidades de algún tipo de instauración monárquica o de una federación bajo una monarquía... Pues América Latina decidió tomar el camino de las repúblicas nacionales y no derivó en una Commonwealth como ocurrió con los países de habla inglesa o en una Communauté francesa, como ha ocurrido con los países vinculados a Francia, y estuvo alejada de España durante mucho tiempo hasta este invento maravilloso que son las Cumbres Iberoamericanas.

Frente al escepticismo, frente al cansancio, frente a la “cumbritis” que muchos jefes de Estado y de gobierno tienen, creo que ha sido un trabajo fantástico, y aquí también quiero agradecer tanto a Jorge Alberto Lozoya, que fue uno de los pioneros en este trabajo con la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, como a Enrique Iglesias, que lo siguió, ya en la Secretaría General Iberoamericana, el trabajo realizado con el respaldo de todos los países iberoamericanos y con el empeño importante de España, que a través de todos sus gobiernos desde el año 1991 le ha brindado impulso en cada una de las fases de nuestra corta historia.

Ahora nos encontramos con esta realidad nueva que es el objeto de la reflexión de este seminario: Iberoamérica hoy, esta Iberoamérica que llega a la XXII Cumbre Iberoamericana, a la que hemos querido dar el sobrenombre de “una relación renovada en el marco del bicentenario de la Constitución de Cádiz.” Por tanto, tenemos la celebración del bicentenario de la Constitución de Cádiz, pero también un elemento muy importante que es la relación renovada.

Querría aprovechar esta ocasión para compartir algunos elementos de lo que, desde el gobierno español, pensamos que podría ser esta relación renovada, y que tenemos que compartir con todos los socios iberoamericanos: pensamos en una relación de igualdad, confianza y respeto y en una relación más equilibrada. Posiblemente en aquellos años, cuando empezó la Cumbre Iberoamericana en el año 91, había una diferencia mayor entre las economías, había diferencias importantes entre

América Latina y la Península Ibérica, y también había la impresión de que unos íbamos hacia arriba con la incorporación reciente a la Unión Europea, con nuestro optimismo europeísta de esos años –eurocéntrico en algunos casos–, y una “década perdida” –la década de los ochenta–, de la que salía América Latina. Hoy las cosas han cambiado enormemente: ni los que nos creíamos tan ricos somos tan ricos como pensábamos, ni los que parecían condenados al fracaso son tan pobres. Hoy en día América Latina, como se ha dicho y vosotros conocéis perfectamente, es un área de prosperidad y sobre todo un área de futuro y de oportunidades y, por tanto, esta relación entre la parte ibérica y la parte americana tiene que renovarse basándonos en el respeto y la confianza que nunca faltaron, pero también en la igualdad.

Tiene que haber una confianza en lo fundamental, y eso es muy difícil de conseguir en un ámbito tan heterogéneo. Compartimos lenguas, compartimos cultura, compartimos valores, compartimos principios, y tenemos que ser conscientes de que dentro de ese tronco común hay muchas diferencias. Tal y como ocurre con la lengua: no se habla lo mismo en México que en Chile que en España, tenemos distintos acentos, distinto vocabulario, distintas expresiones, pero hay algo, una base común del idioma que nos une. Lo mismo ocurre en el campo de los principios y de los valores: no podemos trasladar miméticamente los valores de un país a otros, pero sí que hay una conciencia común de pertenencia a Occidente en donde compartimos esos valores de muchos siglos, que son una fortaleza enorme frente al mundo.

Megustaría subrayar el carácter incluyente de las Conferencias Iberoamericanas. Desde el primer momento, las Conferencias han estado abiertas a todos los países iberoamericanos y han sido respetuosas de los procesos y de los procedimientos internos de cada país. Eso es importante y ha permitido, aún en caso de cambios radicales o drásticos de gobierno, la continuidad de la pertenencia a esta comunidad iberoamericana.

Desde el punto de vista español ha habido cuatro elementos que nos han permitido mantener ese lazo con Iberoamérica y que ahora tendremos que cambiar en el marco de esta relación renovada: me refiero a la cooperación, la cultura, las empresas y la economía, y las personas (las migraciones).

La cooperación española, desde su inicio, tuvo como zona de interés principal a América Latina y en los últimos diez años hemos transferido más de ocho mil millones de euros mediante distintos programas a la región. Esto, hoy en día, no se va a poder mantener por razones obvias. Por un lado porque la situación financiera española no lo permite, pero también porque la situación de América Latina ha cambiado. La cooperación tendrá que ser de otra manera, una cooperación más madura. Recientemente nos lo decía el Presidente Correa: queremos una cooperación con más valor añadido, más transferencia de conocimientos, de experiencias, más intercambio: una relación nueva de cooperación. Para ello tenemos que partir de esa experiencia acumulada, de esa experiencia positiva que hemos tenido los españoles y los portugueses en estos años en América Latina, para construir una relación renovada, en la que la Secretaría General tiene que jugar un papel importante.

La cultura es, como decía don Enrique, no solo alimento del espíritu sino también un elemento económico de primer orden. Creo que ahí se ha avanzado mucho y es algo que nos identifica y que afortunadamente va mucho más allá de los gobiernos. Hay una comunidad cultural natural en la lengua, en la literatura, en la música, en el cine, en cualquier arte que pensemos... Y ahora con las nuevas tecnologías de comunicación e Internet se abren aún más posibilidades. Somos una potencia cultural ante el mundo.

La presencia de las empresas españolas en América Latina ha sido importantísima y hoy en día lo sigue siendo. Tenemos que superar algunos prejuicios, pero esa presencia ha contribuido, además de ofrecer distintos beneficios económicos, a cambiar la forma de hacer las cosas, a tener un esquema latino-

americano... Hoy en día, en las empresas españolas en América Latina, más del 90% de su personal es latinoamericano; muchos de estos latinoamericanos se han convertido en iberoamericanos gracias a esta experiencia, y hoy en día tienes chilenos en Telefónica de México, mexicanos en España, etc., gracias a esta cultura empresarial que hemos creado.

Ahora creo que es el momento de la pequeña y mediana empresa y también un momento muy importante para que estas empresas vengan a Europa, vengan a Portugal, vengan a España, esas nuevas empresas latinoamericanas con capital, con capacidad, y que también aprovechen su expansión en Europa a través de nosotros.

Y el tema de las migraciones es importante. España, que había sido tradicionalmente un país de emigración, es hoy en día un país con un 12% de su población que viene de otras partes, y más de una cuarta parte de países latinoamericanos. Cuando comenzaron las Cumbres Iberoamericanas nadie hubiera adivinado que en estos momentos el país latinoamericano con mayor número de residentes en España sería Ecuador, con más de trescientos mil ecuatorianos. Es algo natural y es algo que también refleja el camino de ida y vuelta sobre el Atlántico que tenemos entre nosotros.

Quiero subrayar, antes de que pasen al seminario, que España es un aliado fiable y sólido de América Latina, lo hemos sido a lo largo de los siglos, lo hemos sido a lo largo de los últimos años y lo seguiremos siendo... En las buenas y en las malas, en las duras y en las maduras, cuando las cosas han ido bien y cuando las cosas van menos bien que antes. Para nosotros, para España, es muy importante la dimensión americana; no es solamente una cuestión retórica o sentimental ni una cuestión del pasado, es una alianza de futuro. Y creemos que también para los países latinoamericanos es muy importante ese “anclaje” ibérico. Fuera de España y Portugal, tengan por seguro que muy difícilmente, en el seno de la Unión Europea, se piensa en América Latina: se puede pensar en la oportunidad comercial en un país determi-

nado, pero muy difícilmente se considera a América Latina. Yo creo que ahí tenemos una de las tareas que hacer en conjunto con la Conferencia Iberoamericana, mantener esa comunidad iberoamericana presente en un mundo tan cambiante, en un mundo donde tenemos que decir nuestra palabra y en el que tenemos que tener una capacidad de dirección para que otros no decidan nuestro futuro.

Ese es un reto y uno de los elementos que yo espero que puedan reflexionar en estos días.

Jesús Manuel Gracia Aldaz
Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para
Iberoamérica
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Gobierno de España

UNA MIRADA CONJUNTA POR EL BIEN DE IBEROAMÉRICA

La declaración que puso fin a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Cádiz, firmada en noviembre de 2012, comienza proclamando: *“el acervo constitucional iberoamericano, cuyos principios de libertad individual, democracia, soberanía popular, separación de poderes, legitimidad e igualdad jurídica nos permiten reconocernos iberoamericanos”*.

La misma declaración- después de hablar de la Constitución de 1812, su influencia en el nuevo ordenamiento político que vendría, el concepto de ciudadano, la libre elección de los gobernantes- se adentra en la importancia de mantener una unión y presencia relevante en todos los ámbitos- económico, de servicio público, social, cultural, histórico- de la comunidad iberoamericana en el mundo actual. Y ello haciendo hincapié en un nuevo modelo de cooperación y colaboración entre el otro lado del Atlántico y la antigua Iberia como nexo de unión con una, cada vez más influyente, Unión Europea, pero también con el resto del mundo y comunidades internacionales.

El texto de la declaración hace reconocimiento expreso a todas aquellas reuniones, foros, encuentros y seminarios que sirvieron para preparar la XXII Cumbre Iberoamericana de Cádiz. Entre todos esos encuentros, destacó el Seminario *“Iberoamérica hoy: perspectivas de las relaciones iberoamericanas”*, celebrado en octubre de 2012 y cuyas intervenciones podrán admirar, estudiar o analizar en el trabajo colectivo que ahora se presenta.

A través de las distintas ponencias, artículos y reflexiones se deja patente la necesidad de buscar nuevas fórmulas de cooperación, colaboración e interconexión entre los pueblos y naciones hermanas del otro lado del Atlántico, España y Portugal que, además de profundizar y mantener la histórica colaboración preferente perpetuada durante siglos, establezcan una relación renovada entre la Comunidad Iberoamericana y la Península Ibérica.

Esa nueva contemplación a ambos lados debe ser una mirada por el bien común de Iberoamérica. Una visión que nos permita (teniendo muy presente el pasado y sus características de desarrollo político-social) mirar hacia el futuro superando posibles diferencias y supra ordenaciones. Hay que buscar las potencialidades de ambas comunidades— Europa y Latinoamérica—, los nuevos desafíos conjuntos y globales, las venideras oportunidades para saber, en este mismo instante, iniciar un camino que nos haga crecer como una nueva Comunidad Iberoamericana fuerte, eficaz y resolutive ante los nuevos desafíos de un mundo globalizado.

No debemos olvidar, como gestores, responsables de la Administración, docentes, sociólogos, etc., en definitiva, cada uno desde su puesto y condición, los principios que arrancando en 1812 hoy todavía son ejemplar referente de libertad y progreso, uniéndonos en una comunidad de estrechos y fraternales vínculos.

Hoy, doscientos años después, y frente a un mañana en algunos aspectos incierto, ese tiene que ser nuestro principal anhelo y nuestra principal seguridad. La Comunidad Iberoamericana debe lograr de manera convergente, integradora, unida de manera natural, los mayores beneficios, la mayor felicidad, el más profundo bienestar para los ciudadanos que la componen. Todo ello en un mundo cada vez más globalizado y especializado, en el que nuestras posibles y lógicas diferencias sean la anécdota y nuestra entendida y sentida unidad sea la potencia y fortaleza de la Comunidad Iberoamericana.

Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno
Consejero de Administración Pública
Gobierno de Extremadura

INTRODUCCIÓN

En las páginas que siguen se ofrecen una serie de intervenciones y ponencias sobre el estado actual y las perspectivas futuras de las relaciones iberoamericanas. En su gran mayoría, se trata de intervenciones presentadas en el marco del seminario internacional “Iberoamérica Hoy”, organizado por la Secretaría General Iberoamericana, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del Gobierno de España, la Unión Europea, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y la Casa de América, celebrado en la sede de esta última institución, en Madrid, los días 10 y 11 de octubre de 2012. A ellas hemos agregado algunas ponencias presentadas en el marco de otras reuniones organizadas por la SEGIB, pertinentes para ahondar en algunos aspectos del tema de interés.

Si bien la Conferencia Iberoamericana --y las “Cumbres” que constituyen su expresión paradigmática— superan ya dos décadas de antigüedad, parece innecesario recordar que las relaciones entre las naciones de la Península Ibérica y los pueblos de América al sur del Río Bravo se remontan a más de cinco siglos, durante los que han conocido momentos muy distintos. Más allá de los avatares políticos que los han acercado o alejado en virtud de sus propios intereses y a veces también de intereses ajenos, prevalecen ante todo los vínculos derivados de utilizar

dos lenguas en común: el Español y el Portugués. Dos lenguas que no solo les permiten comunicarse entre sí, sino también, y antes que nada, *consigo mismos*, pues como sabemos la lengua modela nuestra visión del mundo y modula nuestras percepciones y emociones. Si a ello se suman los incesantes flujos humanos que a lo largo de los siglos no han dejado de ir y venir en uno y otro sentido del Atlántico, habremos dado un paso más para entender la singularidad de las relaciones iberoamericanas y el carácter cuasi familiar que las distingue.

Pero, si las Cumbres Iberoamericanas son la expresión más conocida de la Conferencia, no son, ni de lejos, la única, quizás tampoco la más importante. Paralelo a ellas tiene lugar un vigoroso intercambio de cooperación que toca los más diversos campos de la actividad humana: la economía, las ciencias, la enseñanza, las artes, los medios audiovisuales, etc., etc., etc. Este rico patrimonio se ha construido progresivamente en el lapso de unas pocas décadas.

Aún con todo ello, la Conferencia y su naciente institucionalidad —señaladamente la SEGIB— son apenas la expresión política de una realidad infinitamente más rica y más diversa, que es la del intercambio constante entre España y Portugal y las naciones de América Latina. Ese intercambio económico, cultural, humano, ese flujo incesante de personas, productos, valores y símbolos, es una realidad en gran medida autónoma de la voluntad de los gobiernos a uno y otro lado del Atlántico, y está arraigada en la dinámica histórica y es alimentada por la voluntad y los deseos de las personas y los pueblos, generación tras generación.

Es un lugar común decir que vivimos un cambio de época y, sin embargo, es necesario repetirlo. No es este el sitio para reseñar los vertiginosos cambios que hoy tienen lugar en innumerables campos de la actividad humana —de la economía y las finanzas a las relaciones internacionales; de las infocomunicaciones a la gobernanza mundial— así como también los numerosos desafíos que algunos de estos cambios traen aparejados.

Lo que es un hecho, es que las relaciones iberoamericanas también registran el influjo de estos cambios, y se adecúan y reaccionan a ellos.

En el contexto de los previos a la vigésimo segunda Cumbre Iberoamericana celebrada en Cádiz, la SEGIB invitó a un reducido y selecto grupo de académicos y políticos a reflexionar e intercambiar perspectivas sobre el presente y el futuro de las relaciones iberoamericanas. Los convocados fueron hombres y mujeres especialistas en diversas disciplinas y con trayectorias variadas, aunque todos tienen en común su interés y su vinculación con los temas iberoamericanos. Como preámbulo y colofón se agregan las intervenciones de dos ex Presidentes del Gobierno Español, Felipe González y José María Aznar, ambos con papeles relevantes en la institucionalización de la Conferencia Iberoamericana. Las discusiones se organizaron como mesas redondas con exposiciones de ponentes, comentarios finales y tiempo para preguntas y respuestas al finalizar. Este último aspecto no fue recogido en la presente publicación. Una cantidad considerable de las intervenciones hubieron de ser transcritas y editadas para su publicación; en otros casos los ponentes facilitaron sus ponencias y las publicamos aquí tal cual.

Las primeras dos mesas de discusión giraron en torno a las Cumbres Iberoamericanas mismas —su pasado, su presente y su futuro— en un contexto geopolítico completamente distinto de aquél en el cual surgieron, en donde cobra especial relevancia la irrupción de un nuevo regionalismo en América Latina y, desde luego, la crisis económica y política que atraviesa la Unión Europea. Posteriormente se aborda el tema de la cooperación iberoamericana: más allá de los sesgos “paternalistas” que pudo tener en el pasado, existe un vigoroso intercambio de cooperación que constituye un activo de las naciones iberoamericanas, el cual debe ser repensado y reorganizado en estas nuevas circunstancias. El encaje o la inserción de la comunidad iberoamericana en relación con las dinámicas regio-

nales en Europa y en América también fue objeto de discusión. Finalmente, se abordó la pregunta por las posibilidades de la comunidad iberoamericana de constituirse en actor político en ciertos foros y escenarios internacionales, y de cara a los problemas ambientales, energéticos, políticos y financieros de alcance extra regional y global.

Como descubrirán los lectores, el resultado de estas discusiones es tanto un diagnóstico como una prospectiva de las relaciones iberoamericanas y sus posibilidades en un contexto de cambios planetarios.

La mayoría de los ponentes coinciden en que, no obstante los retos y desafíos que tiene por delante la comunidad iberoamericana, existen sobradas razones para considerar con optimismo su futuro. Al acervo cultural e institucional que por sí mismo constituye un valioso activo, se suman los valores compartidos y su arraigo y compromiso con las instituciones democráticas.

Los editores compartimos su razonado optimismo.

María Salvadora Ortiz
Directora de la División de Relaciones Externas
Secretaría General Iberoamericana

PALABRAS DE INAUGURACIÓN

ENRIQUE V. IGLESIAS

Secretario General Iberoamericano, SEGIB

Quiero comenzar por agradecer a nuestros buenos amigos y al señor Director de Casa de América por su eficaz colaboración con nosotros. Esta casa tiene objetivos parecidos a los nuestros, de manera que actuamos en conjunto para hacer mejor nuestras cosas. Gracias también a la Agencia Española de Cooperación y al Gobierno de México, que nos han apoyado para que podamos realizar este encuentro aquí.

Este seminario se ubica dentro del espíritu de Cádiz. La cumbre que tendrá lugar el mes que viene en la ciudad de Cádiz se hace bajo el motivo que el Gobierno Español ha puesto como eje: la renovación del proceso de cumbres a la luz de los hechos nuevos que ocurren en el mundo y, a la luz también de la experiencia pasada. De manera que este seminario trata sobre qué hemos hecho, qué queremos hacer y, cómo podemos renovar esta gran iniciativa que constituyen las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

Yo les pediría reflexionar sobre tres áreas: en primer lugar, el papel de la comunidad iberoamericana de naciones, que es donde se asienta la labor de la Secretaría y la labor de las Cumbres; una comunidad que tiene más de 500 años de constituida -300 años de colonialismo, y más de 200 de independencia-. El segundo tema es la diplomacia de cumbres que se incorpora el año 91 en Guadalajara y, en tercer lugar, el tema de la Secretaría General: ¿qué hace la Secretaría, para qué sirve y a dónde apuntan los objetivos con los que se mueve?

Con respecto al primer tema, esto ha sido una iniciativa de los Gobiernos de España y México, con actores muy importantes como el Rey el Presidente del Gobierno Español en la época, Felipe González, y el Presidente de México, Salinas de Gortari. Ellos tuvieron la imaginación y el coraje de hacer una convocatoria que dio lugar, en Guadalajara, al Primer Encuentro de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica. Era un momento muy especial; estábamos en vísperas del V Centenario, lo que promovió una gran movilización en el ambiente iberoamericano en general y, en particular, aquí en España. Ciertamente se apelaba a las tradiciones, se apelaba a los valores, a dos lenguas que unifican el entendimiento entre los países de Iberoamérica. También inspiró mucho el hecho de que se había culminado el proceso de democratización en América Latina, hacia la que España –y sus partidos políticos– tuvieron una acción muy positiva y muy favorable. Sumado a todo ello, el sector privado español se despertaba también, como consecuencia de los beneficios del ingreso a la Unión Europea y puso sus ojos, a principios de los años noventa, en el mercado latinoamericano, y eso incorporaba, además de los valores, crecientes intereses en materia económica. En ese contexto surgió la idea de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

A partir de ahí se crean las Cumbres. La primera, como ya dijimos, en el año 1991; se cumplen, por tanto, veintiuna cumbres en el mismo número de años, hecho bastante excepcional, pues en ese mismo lapso, las Cumbres de las Américas no fueron más de cinco. En este caso hubo veintiuna Cumbres en las que participaron, muy asiduamente, los Jefes de Estado y de Gobierno. Así, en la Cumbre del año pasado en Asunción, Paraguay, de los veintidós países participantes había dieciocho que lo hacían a nivel de presidentes o vicepresidentes. La adhesión al concepto y al sentido de lo iberoamericano se ha mantenido a lo largo de veintiún años, de otra forma sería inimaginable que se hubieran celebrado tantos eventos. Además de las Cumbres, ha habido distintas contribuciones importantes a lo largo de estos

veinte años: el hecho de que se creara un código sobre las migraciones, en el tema de la seguridad social iberoamericana, el Espacio Iberoamericano del Conocimiento, los programas de Justicia Universal, el Fondo Indígena, son aportes importantes derivados del sistema de Cumbres.

Esto se acompañó con un gran programa de cooperación. La Secretaría de Cooperación se crea antes que nuestra Secretaría, pero dentro de la Secretaría General Iberoamericana se administran hoy veintitrés programas de cooperación y seis programas adscritos que forman un núcleo importante, donde adquieren una especial importancia los aspectos culturales. Creo que otra contribución de las Cumbres es que permitieron que este sistema ingresara en los gobiernos: son catorce ministerios, de cada uno de nuestros países, embarcados en los temas de cooperación.

El proceso de Cumbres también despertó y acercó a grupos de empresarios, de la sociedad civil, a los parlamentarios y a los gobiernos locales. Ese trabajo en red, por lo tanto, permitió que lo iberoamericano entrara en una vasta estructura de carácter institucional. También yo mencionaré, como parte de lo realizado, la proyección internacional.

Hemos logrado el interés de otros gobiernos. En este momento hay siete gobiernos que son observadores asociados y hay seis instituciones por el momento –y muchas más esperando turno– en esa misma condición. La inserción internacional de la Secretaría ha sido notable, porque trabajamos con más de cuarenta organizaciones internacionales, en la preparación de documentos, informes y todo tipo de colaboración administrativa, política e institucional.

También destacaré otro hecho importante. Era fundamental que la Secretaría fuera algo más que una presencia española; que tuviera presencia en la región, y el hecho es que disponemos de cuatro pequeñas oficinas regionales en Uruguay, en Brasilia, en Panamá y México. Creo que eso nos ha dado presencia sobre el terreno, muy importante para hacer de éste un ejercicio auténticamente iberoamericano.

Ahora hay nuevas realidades, y esto nos lleva a repensar nuestro quehacer de cara al futuro. Surge en América Latina un nuevo regionalismo vigoroso. Tenemos no solamente los cuatro esquemas subregionales de integración, también UNASUR, CELAC, ALBA, la Alianza del Pacífico, y todo ello marca ciertamente una nueva realidad.

América Latina está en una etapa en que quiere ser dueña de sus decisiones políticas, y en función de eso el regionalismo nuevo, no teníamos esta dimensión cuando se crearon las Cumbres hace veintiún años.

Es importante destacar también cómo ha cambiado el momento económico. América Latina logró en estos años una expansión importante de su economía: fue una de las décadas más brillantes de los últimos tiempos, superó la crisis mundial con bastante éxito, aunque empieza a sufrir ahora el impacto de la continuidad de esa crisis en Europa y en los Estados Unidos. Hoy el continente latinoamericano tiene un PIB cercano a los 4.8 trillones de dólares, mientras que la Península está en 1.6, de modo que hoy en día el mercado regional latinoamericano triplica al mercado ibérico. Eso genera nuevas oportunidades de cooperación que, por cierto, no existían en el momento de la fundación.

También hay que señalar, entre las novedades, nuevos actores. El fenómeno chino es un hecho muy importante, sobre todo en América del Sur, pero también lo es el retorno de países europeos que vuelven a interesarse en el área iberoamericana y, por supuesto, el hecho que tenemos países de primera magnitud, como es el caso de Brasil, hoy sexta potencia mundial.

Todo ello marca una nueva realidad económica que es importante inventariar para, a partir de ella, determinar cuáles pueden ser las futuras actividades de esta organización.

Agregaría como punto final de este apunte sobre las nuevas realidades, la inversión de las corrientes migratorias, en el sentido del interés y el atractivo que tiene hoy para los jóvenes españoles y portugueses el mercado latinoamericano.

Es este nuevo esquema el que nos fuerza a repensar cómo nos ubicamos, como Cumbres y como Secretaría, para mejor servir.

Hay nuevas interacciones dentro de la comunidad de naciones iberoamericanas. España y Portugal atraviesan hoy una crisis profunda, dura. América Latina está en una condición diferente. Una pregunta que uno se haría, es: ¿cómo puede América Latina hoy ser un puntal importante en la solución de los problemas que atraviesan los países de la Península? Existen formas: las empresas portuguesas y españolas están operando con éxito en los países de América Latina; hay también nuevas empresas que se interesan por en el mercado latinoamericano; creo que el comercio en las dos direcciones no ha sido explotado en toda su potencialidad y, sobre todo, pienso que uno de los grandes desafíos es la asociación de pequeñas y medianas empresas. A ambos lados del Atlántico se requiere crear cadenas de valor que mejoren la competitividad, y éste es uno de los elementos que se tratarán en la Cumbre de Cádiz. También mencionaría el tema de la participación en las infraestructuras de América Latina: América Latina está invirtiendo un 3% de su producto en infraestructuras, cuando debería llegar a 6%; eso abre enormes posibilidades a las empresas de este lado del Atlántico. A ello agregaría también la circulación de talentos, que es otro de los temas en los que operan hoy las nuevas realidades.

Por su parte, la Península Ibérica también es importante para el desarrollo y para los desafíos que encaran los países de América Latina. Necesitan fortalecer sus recursos humanos, su capacidad de investigación científica y tecnológica, su competitividad e innovación, y prepararse para nuevas áreas en el debate internacional, como la economía verde, las energías renovables, y los transportes. Todo ello da una capacidad de movilizar a las naciones de la comunidad iberoamericana, por los nuevos intereses, nuevas realidades, pautas y puentes sobre los que cooperar. Estoy enteramente convencido de que estos temas son los que moverán en el futuro nuestras relaciones.

Mencionaría además como muy relevante el hecho de que esta comunidad iberoamericana de naciones es una potencia cultural, y no lo es solamente para bien del espíritu, también para la economía. Trabajar en el espacio cultural iberoamericano –algo que ya se está haciendo en el cine, en el teatro, en la literatura, en las bibliotecas, etc.-- fortalece los vínculos históricos de los países iberoamericanos y se convierte en un instrumento fundamental en materia económica. La proyección cultural de Iberoamérica al resto del mundo es un capital que no debe desaprovecharse y hay que potenciar al máximo.

Todos estos elementos deberán proyectarse en la diplomacia de cumbres, en la selección temática, en la concreción de actividades más o menos centradas en los nuevos temas. Debemos recordar siempre que las Cumbres son un espacio privilegiado de diálogo y para la identificación de proyectos de cooperación en esta nueva perspectiva.

Una realidad actual es lo que se ha dado en llamar un *soft power*; Pues bien, tenemos que potenciar el *soft power* iberoamericano en el futuro

Por último, todo ello implica revisar la estructura de la Secretaría. Creo que el Gobierno de España y otros gobiernos son conscientes de la necesidad de repensar cuál debiera ser la nueva estructura de una Secretaría que debe servir a las nuevas realidades y los nuevos objetivos que plantea hoy la relación iberoamericana.

Termino diciendo que, en los últimos veinte años, se ha consolidado un espacio; hay cambios en los procedimientos y en los objetivos, pero creo que estamos bien preparados para un ejercicio de reflexión sobre hacia dónde vamos y cuáles debieran ser los objetivos y las nuevas líneas.

Este evento puede dar las pautas de cuál debería ser la cosecha que queremos recoger para llevarla a conocimiento de los gobiernos e inspirarnos en la nueva etapa de renovación a la que aspira la Cumbre de Cádiz.

TOMÁS POVEDA

Director General de Casa de América

Agradezco a la Secretaría General Iberoamericana y a España, que ejerce la Secretaría Pro Témpore de la XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que hayan propiciado este encuentro. En estos últimos meses la Casa de América ha establecido una cooperación estrecha con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, así como con el Secretario General Iberoamericano. Este seminario es un buen ejemplo de esta colaboración renovada.

Esta Casa se honra en acoger estas jornadas en las que se analizarán, apenas unas semanas antes de la importante Cumbre de Cádiz, las claves que operan en el espacio iberoamericano, ese variado conjunto de países, gentes y economías que, sin embargo, comparten muchos elementos en común.

Estos días se reflexionará sobre el momento presente de la Comunidad Iberoamericana de Naciones; un momento en el que la suerte de los socios europeos, España y Portugal, pasa por dificultades, mientras los socios más numerosos, los americanos, gozan de un dinamismo económico que ha permitido la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales, así como la incorporación de más de setenta millones de personas a la clase media.

Ahora bien, los socios americanos se enfrentan a retos económicos, como ha explicado esta misma semana en esta Casa

Rebeca Grynspan, Administradora Asociada del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. A ambos lados del Atlántico tenemos retos económicos y sociales, retos que nos conciernen a todos y que, juntos, afrontaremos mejor.

Este seminario también abordará la influencia creciente de Iberoamérica en el mundo, del futuro de este espacio cada vez más próspero, así como de la evolución de los distintos procesos de integración a los que se han incorporado los Estados miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

La Constitución de Cádiz de 1812 inició el constitucionalismo español y americano, proclamó, entre otras muchas cuestiones, la igualdad entre los españoles de la Península y de América y aunque este deseo no habría de llevarse a cabo dentro de una entidad política común, las ideas liberales presentes en el texto gaditano sí fructificaron en por los movimientos de independencia americanos, y quedarían plasmadas en las Constituciones de las nuevas Repúblicas.

La I Cumbre de la Comunidad Iberoamericana de Naciones que se celebró en Guadalajara (Méjico) en 1991, y la II Cumbre que tuvo lugar en Madrid un año más tarde, inauguraron un nuevo periodo en las relaciones de los países iberoamericanos, casi dos siglos después de la promulgación de *La Pepa*.

La XXII Cumbre que conmemorará precisamente, la Constitución de 1812, y también significará el inicio, como indica el lema de la Cumbre, de una relación renovada de la Comunidad; imprescindible si nos atenemos a los cambios que se han producido en el espacio iberoamericano en estas dos décadas.

Espero que esta Casa que se fundó precisamente durante las II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, ayude a la reflexión y a la obtención de conclusiones relevantes sobre el futuro de la Comunidad de principios y valores de la que formamos parte.

CAPITULO I
REFLEXIONES DE DOS PRESIDENTES

JOSÉ MARÍA AZNAR

Ex Presidente del Gobierno de España

Queridos amigos, aunque no pude estar con ustedes en las jornadas “Iberoamérica hoy” por compromisos previos, he querido aprovechar la invitación de los organizadores para compartir algunas de mis ideas sobre un tema tan relevante como el que ustedes han tratado.

Las Cumbres Iberoamericanas nacieron en 1991, fundamentalmente como un nuevo foro internacional de encuentro e intercambio de ideas entre los líderes iberoamericanos. En 1996 decidí impulsar, desde la Presidencia del Gobierno de España, la fortaleza de las Cumbres Iberoamericanas para que se convirtieran en el principal foro de discusión de la región. Lo hice por mi profunda convicción de que Iberoamérica puede y debe convertirse en un actor principal de la agenda internacional.

Durante mucho tiempo la dispersión de esfuerzos de la comunidad iberoamericana frente a otros actores internacionales pidió que la región tuviera el protagonismo que, por su situación geoestratégica y por su potencial, merecía en el mundo.

Siempre he creído que una España abierta a las Américas, que una Iberoamérica abierta al mundo, es imprescindible, y por lo tanto era consecuente apostar por la creación de un marco institucional adecuado que permitiera aprovechar nuestro potencial.

La unión de nuestros países en torno a un proyecto común no se justifica sólo por nuestros vínculos culturales, históricos, comerciales y políticos, siendo todos ellos muy importantes, presentándonos como una región cohesionada en los principales asuntos... Es además una necesidad en un entorno globalizado en el que los consensos son importantes y se miden en función del tamaño relativo de quienes los avalan y los impulsan.

Por eso decidí personalmente impulsar la consolidación de nuestro principal foro de encuentro, las Cumbres Iberoamericanas, mediante la creación de un marco institucional que diera continuidad y seguimiento a los principales asuntos de la agenda iberoamericana. Y así fue como nacieron, primero, la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, en 1999, y posteriormente, en 2003, la Secretaría General Iberoamericana, que se convirtieron pronto en un auténtico referente a nivel internacional, como mecanismo e instrumento encargado de dirigir y ejecutar algunos de los programas y proyectos de cooperación entre nuestros países.

A la luz de la historia de las Cumbres y de la Secretaría General Iberoamericana, de sus logros y de sus éxitos a lo largo de estos años, creo que aquél esfuerzo mereció la pena. Y aprovecho para mencionar la importante labor que Enrique Iglesias ha realizado al frente de la Secretaría General para lograrlo.

El mundo ha cambiado profundamente en los últimos veinte años, Iberoamérica también. Hoy Iberoamérica es una de las regiones más prometedoras del mundo, la democracia se ha consolidado, la región ha salido mejor parada que otras de la crisis financiera y económica global y, en términos generales, las naciones iberoamericanas están aprovechando bien las oportunidades de la globalización. Hoy Iberoamérica es un actor relevante en el escenario global.

Pero aún quedan importantes retos por afrontar y tareas muy relevantes para hacer definitiva la consolidación de la democracia, el fortalecimiento de las instituciones y el Estado de Derecho, la seguridad física y jurídica, la igualdad de oportuni-

dades a la hora de acceder a la educación o al empleo, la normalización de las economías y el fin de la pobreza. Son tareas que exigen el esfuerzo colectivo de las sociedades iberoamericanas y de los líderes.

Por ello es más importante que nunca la existencia de unas Cumbres Iberoamericanas que centren el debate en los temas verdaderamente relevantes, que funcionen como catalizador de las profundas transformaciones que aún quedan por delante y que permitan ver al mundo que Iberoamérica es un actor global, que puede hablar de igual a igual con otros bloques regionales.

La modernización de las Cumbres y de su marco institucional constituyen por lo tanto una tarea ineludible para seguir presentándose ante el mundo como una de las regiones mundiales en las que merece la pena creer y por las que merece la pena apostar.

Por último quiero insistir en una idea que quizás me habrán escuchado en numerosas ocasiones: me refiero a la pertenencia del mundo iberoamericano al mundo occidental y a las posibilidades que ofrece esa vinculación al mundo trasatlántico. Iberoamérica es parte esencial de Occidente, compartimos unas mismas raíces y una misma tradición. Los principales avances de la humanidad –la cultura Grecolatina, la tradición Judeocristiana, el Renacimiento, la Revolución Industrial, el nacimiento del liberalismo que reconoce los derechos fundamentales y la dignidad de la persona- están en la esencia misma de todos los países iberoamericanos.

Precisamente ahora se conmemoran doscientos años de la promulgación de la Constitución de Cádiz de 1812, en la que se reconocen buena parte de las primeras constituciones de las naciones americanas independientes, y los derechos reconocidos en aquellos primeros textos fundamentales siguen estando en la base del ordenamiento jurídico que ha dado sentido a nuestro modelo de sociedad. Esa pertenencia común a lo que se

conoce como Occidente brinda a la región oportunidades que no se pueden desaprovechar en el siglo XXI.

Del mismo modo que Europa y América del Norte comprendieron tras la Segunda Guerra Mundial que el vínculo atlántico les hacía más fuertes a la hora de enfrentar los retos del futuro, ha llegado el momento de que, sin descartar la apertura hacia el Pacífico o hacia otras regiones del mundo, Iberoamérica apueste por su definitiva incorporación al mundo atlántico, y que Europa y los Estados Unidos hagan también ese reconocimiento expreso a la región.

Estoy convencido de que en los debates que han mantenido durante las jornadas “Iberoamérica Hoy” hubo buenas ocasiones para profundizar en estos y en otros temas que han de servir para que millones de iberoamericanos vean aún con mayor esperanza su futuro, un futuro en Iberoamérica que ha de estar vinculado a la libertad, a la igualdad de oportunidades y de desarrollo para todas las personas.

FELIPE GONZÁLEZ

Ex Presidente del Gobierno de España

Resumen

Creo que hay que identificar en qué campos podemos ser eficientes para trabajar en común y darle dinamismo a las Cumbres Iberoamericanas que merecen ser preservadas no como una antigüalla que inventaron otros sino como un instrumento que puede ser, créanme, muy eficaz para todos.

--

Empezamos esta aventura hace veintiún años con un gran protagonismo de México: Salinas de Gortari tuvo la iniciativa y se brindó a hacer la primera convocatoria. Era una convocatoria innovadora con un propósito que era muy claro, pero, naturalmente, las circunstancias históricas han cambiado.

Después de veinte años merece la pena hacer una reflexión sobre la dirección que debe tomar la relación con Iberoamericana, puesto que hace veinte años las circunstancias de América Latina, de España, las de Europa y las del mundo eran radicalmente distintas. Creo que la única manera de hacer una reflexión sobre las perspectivas que tenemos por delante, es ser capaces de enfrentar la realidad de los cambios para saber sobre qué plataformas podemos desarrollar, construir, afinar, una relación que ha sido extraordinariamente fructífera.

En el año 91, ya habíamos recorrido en España un periodo de consolidación democrática y estábamos tratando de resolver,

creo que de buena manera, aquello que llamaban “las grandes cuestiones históricas de España”, como “la cuestión social” —una España muy fragmentada socialmente—. El fruto del Pacto —un pacto supone ceder parte de lo que se pretende— produjo una superación de esa fragmentación con un incremento sustancial de la cohesión social. Pero también había otro problema por resolver, que era la cuestión territorial. Por tanto hicimos un gran pacto para que la España, que en 1517 era el mismo territorio —si excluimos el imperio o las colonias— encontrara un marco de convivencia en la diversidad. Había además algunos otros problemas pendientes: nunca se había aceptado el pluralismo ideológico, siempre había un deseo de dominio, de hegemonía, de una ideología sobre otra, nunca se había encontrado o aceptado el camino para que hubiese un mayor grado de cohesión social. Durante el siglo XIX y el XX tampoco habíamos sido capaces de encontrar una conformación de la voluntad común, de la voluntad nacional, del espacio compartido... Siempre me cuesta más trabajo hablar del Estado español por mi posición antifranquista; en la época de la dictadura la expresión era: “estado español”, ahora se utiliza desde otra perspectiva. En fin, de esta España, de la “mater dolorosa” de García Junco, también resolvimos, mediante el Pacto, la diversidad de sentimientos de pertenencia, que hoy además es común a muchos países. Estaba pendiente, también, la cuestión militar que se ha resuelto bien, yo creo que definitivamente —la autonomía del poder militar sobre el poder civil, que nos acompañó en el siglo XIX y en el siglo XX, que sigue pendiente en muchos sitios. Finalmente, creo que le dimos una buena respuesta a aquella España del clericalismo y anticlericalismo que había provocado tanto sufrimiento.

Para resumir —porque sé que Uds. quieren saber qué nos pasa— están en cuestión muchos de esos pactos. No sé si nos falla la memoria histórica, porque los razonamientos que nos cuestionan son relativamente inconsistentes. Por ejemplo se dice: “en la Transición se cedió mucho.” Lo malo es que lo dicen todas las partes; luego, si todas las partes quieren recuperar aque-

llo que cedieron, volveríamos a perder, por lo menos, cuarenta años de historia, porque en realidad la convivencia se basa en el pacto y el pacto se basa en la cesión, para facilitar la convivencia en libertad, en paz y en cohesión social.

A don Enrique Iglesias le llamó la atención hace un par de años, cuando en cierta ocasión le dije que no hablaría de cifras sino de cómo veía al mundo en términos de estados de ánimo; porque incluso las cifras son discutibles, nunca dos más dos han sido cuatro, pero ahora, cuando se complican las cosas, todavía menos... Pues bien, los estados de ánimo han cambiado sustancialmente, se ha perdido la memoria histórica, la gente que dice “se cedió mucho” cree que solo cedieron los que lo dicen, pero como lo dice todo el mundo nadie es capaz de comprender que la convivencia se basa justamente en la capacidad de ceder: lo que se puede ceder para mejorar todos y poder convivir libre y pacíficamente. Existe también el sentimiento de fractura al pacto social implícito a la convivencia...

Vuelvo a hablar de sentimientos que no de cifras y, sobre todo ese sentimiento, que España comparte con el conjunto de Europa; se están haciendo muy mal las cosas frente a la crisis. Cuesta trabajo decir esto porque es políticamente inconveniente, pero como lo están haciendo muy mal y yo tengo libertad para decirlo, pues le recomiendo que vayan a ver a América Latina en la que muchos países tienen por lo menos cuatro “máster” seguidos en crisis financieras y ya saben cómo esas crisis se pueden enfrentar y se pueden superar. Aquí se ha confundido en un solo brochazo un problema de deuda con un problema de solvencia y no se ha enfrentado el problema de liquidez que está empobreciendo, hundiendo a las economías de Europa. Además tenemos el mérito, como europeos, no solo de entrar en recesión en Europa, sino de inducir una bajada del crecimiento de la economía mundial porque, nos guste o no, Europa todavía es el 30% o el 31% del comercio mundial, por tanto, si en Europa hay un problema para enfocar la salida de

la crisis, baja el crecimiento o entramos en recesión y eso afecta a todo el mundo.

España está dentro de ese contexto con sus problemas particulares, y los problemas particulares devienen especialmente de que la memoria histórica en nuestro país ha sido siempre extraordinariamente frágil. Estamos discutiendo cosas que ya hemos discutido durante el siglo XIX, durante el siglo XX. Lo único que ha cambiado, que no era malo, es que discutíamos a estacazos para demostrar quién tenía razón, y a partir de ahí empezábamos un debate, una discusión, donde se eliminaba la estaca para llegar al diálogo y al compromiso, que es la única manera de convivir. Pero, como eso se ha olvidado, volvemos a estar con esa sensación que, vista desde América es más difícil de entender: “bueno ¿pero qué pasa?” Porque crisis hemos tenido todos, incluso crisis graves y torpezas para enfrentar la crisis las hemos visto en todas partes. Esto es parte del cambio.

Y en el sustrato de ese cambio está el sentimiento que tienen los europeos —no digo las nuevas generaciones sino los europeos en su conjunto— de que el pasado es mucho mejor de lo que se ve como futuro, o que el futuro es peor que el pasado, ese sentimiento de que no volveremos a ser lo que fuimos, de que no hay perspectivas. Esa angustia por la falta de expectativas se refleja estadísticamente: cifras de 25% de paro son siempre difíciles de encajar porque, a pesar de todo, que la economía española tenga 25% de paro y la economía griega 16% ó 18% d, siempre encaja mal, pero en todo caso hay un desempleo gravísimo.

Soy un político y no un tecnócrata. Monti tampoco lo es, lo aseguro en público, está al frente del gobierno italiano porque es un gobierno de técnicos... Sabe sumar pero no es un tecnócrata. En homenaje a Enrique Iglesias repetiré que a lo que más se parece es a un cardenal florentino del Renacimiento, con toda la finura intelectual y la elegancia para sortear obstáculos que no son fáciles. Si algo se atribuye a la política es el arte de navegar construyendo dentro de lo posible, esto es lo que está haciendo Monti. No es un señor que viene, con todos los

respetos (si hay que tenerlos) de Goldman Sachs, con el hacha para decir dónde hay que cortar o limitar, es un hombre que ha dedicado su vida a una tarea medio universitaria medio de construcción de Europa, que no está nada mal.

Visto desde la política, yo digo que el principal problema que tenemos en España no es el problema de la deuda (que es un problema serio, y por tanto que hay que enfrentar y reducir) ni siquiera el del déficit, que se puede reducir en dos años o en cuatro; el principal problema que tenemos es que la generación mejor preparada de nuestra historia no solo no tiene empleo sino que no tiene perspectivas de futuro. Por tanto, una vez más reclamo, para los responsables políticos, que diferencien claramente entre los objetivos y los instrumentos, porque los objetivos son, claramente, dar respuestas a esa juventud que no tiene esperanzas, y los instrumentos son la reducción del déficit, el ajuste de la deuda, la recuperación de la liquidez para que haya crédito y se detenga la destrucción masiva de pequeñas y medianas empresas, que crean el 89% del empleo, a veces sólo por falta de circulante, no porque hayan estado comprometidas en una industria ligada a la burbuja inmobiliaria.

Quiero que sepan que esto ocurre, que es grave, que es coyuntural, que la potencialidad de este país no ha dependido nunca de la riqueza del subsuelo... Ricos no hemos sido nunca, ni siquiera cuando hemos sido un imperio colonial fuimos ricos; éramos pobres de solemnidad incluso cuando traíamos el oro de América. Entonces lo único que teníamos era riqueza humana sin explotar, al contrario, exportábamos capital humano en lugar de exportar cualquier otra cosa. Y cuando hemos empezado a recuperar la riqueza humana el país ha despegado, dentro de esos pactos que no se deben romper gratuitamente. El país ha ido despegando, pasó de los US\$ 4.500 per cápita cuando yo llegué al gobierno, a la actualidad de economía en recesión, depresión sicológica y falta de esperanza, de US\$ 31.000.

Algunos dirán que las diferencias son enormes, pero son menores que en otros sitios si no se acaba con el factor de distri-

bución que han sido el acceso a la sanidad y a la educación que iguala las oportunidades de todos. No digo “si no se reducen” o “si no se pasa una mala época”, digo si no se acaba con el modelo. Por tanto, estamos en una crisis -en una crisis seria- pero les aseguro que este país tiene la potencia suficiente como para salir de ella.

Europa se está equivocando y tiene un estado de ánimo en función de la percepción de la gente, de que éste no es un camino al que se le vea salida. La percepción contraria existe en la mayor parte de América Latina y se acompaña de cifras, de modo que da igual hablar de Perú que de Brasil... No todos los países, pues cuando hablamos de Iberoamérica hablamos de muchas iberoaméricas y la situación de todos los países no es la misma, pero en Brasil el estado de ánimo es extraordinariamente positivo, en Perú en general es positivo, en México no puede ser positivo porque está lleno de mexicanos y, aunque les vaya bien, no se lo creen, pero les va bien y les va a ir mejor, en fin... Los estados de ánimo conforman mucho la potencialidad de futuro y América Latina, en su conjunto, está en ese estado de ánimo que respaldan las cifras, que les ofrece un futuro promisorio. No hablo de otros lugares del mundo para no perder el tiempo, porque esta es una conferencia iberoamericana.

¿Cómo intentar enfocar, encausar, nuestras relaciones a futuro? Como somos todos de una matriz relativamente parecida -no digo igual, pero parecida- compartimos algunos demonios del pasado también muy semejantes. La “identidad de identidades” que hace posible que hablemos de Iberoamérica comporta también eso. Por tanto no siempre es fácil, no lo ha sido, les aseguro, desde el año 91. La España de los años 90, que empezaba a comprometerse seriamente en flujos de inversión muy audaces, muy potentes, hacia América Latina, no es la España que en los próximos años, previsiblemente, sea capaz de mantener esa “potencia de fuego” inversora.

Volverá a ocurrir, cuando sea, pero ese viaje yo nunca lo concebí como un viaje de ida sino de ida y vuelta. Y no es que quiera

invitar a que inviertan –que también, porque hay enorme cantidad de oportunidades- quiero invitar al análisis de cuáles son las potencialidades de España que no están activas, que están latentes o que están desaprovechadas: desde un inmenso capital humano acumulado y desaprovechado en este momento, que haría mucha falta para impulsar lo que ya tiene un gran impulso en América Latina. Por razones dramáticas ha ocurrido en otros momentos de la historia y ahora podría ocurrir de manera coordinada y de manera sustentada en la cooperación y en el diálogo, hacia un excedente de capital tecnológico, de capacidad de hacer y de buen hacer, a pesar de la crisis que también podríamos y deberíamos compartir.

En definitiva, vivimos en una época radicalmente distinta pero no peor: vivimos en una época mejor. Naturalmente, dicho por alguien que vive en un país que tiene un estado de ánimo negativo respecto del futuro parece a contracorriente, pero nunca me preocupó que el Producto Bruto Mundial se redistribuyera de manera distinta, al contrario, tenemos que saberlo hacer en una situación o en otra... Que el crecimiento potencial de Perú, de Brasil o de México sea dos veces y media el crecimiento potencial de España me satisface; que eso va a suponer que algunos países como México nos rebasen en Producto Bruto no me produce ninguna preocupación. Me preocupa que España no llegue a su crecimiento económico potencial y no resuelva sus problemas, pero que haya un crecimiento de México –por no citar a China- a mí nunca me ha producido ni preocupación ni temor porque esto no es una pelea por un ranking, es una pelea por mejorar las condiciones de vida y el bienestar de los seres humanos a los que servimos.

Hay una nueva distribución del Producto Mundial: la participación de los grandes motores del desarrollo mundial – Europa, Estados Unidos y Japón- era, en cuanto a generación de Producto, superior al 73% ó al 74%, hace solo 20 años, ahora esa participación está por debajo del 50%. El problema no es que otros mejoren sino que nosotros no seamos capaces de no

empeorar sino de mantener el ritmo y resolver nuestros problemas.

¿Va a influir esto en el desarrollo de las Cumbres Iberoamericanas? Desde luego que sí. Si no se enfrenta esta realidad cara a cara y se ve para qué somos útiles los unos a los otros, en qué podemos cooperar para mejorar lo que tenemos que mejorar unos y otros, las Cumbres perderán, progresivamente, interés. Porque lo que había en el 91, en el 92, en el 93, a pesar de las dificultades, era un interés recíproco de todo el mundo, de las diversas posiciones, de todos... ¿Es ese interés recíproco tan consistente como entonces? Creo que no... Hay que recuperarlo. ¿Cómo? Reorientando nuestro debate, nuestra reflexión, hacia los elementos que pueden ser de mutuo beneficio, sobre la base de lo que nos ha unido históricamente por encima incluso de nuestras voluntades y de nuestros proyectos... Reorientarlo intentando no abarcar todos los aspectos de la vida, porque en algunos aspectos nuestra colaboración –no digo la nuestra solo en las dos orillas del Atlántico, sino dentro del propio continente americano- es menos eficiente que en otros aspectos. Si tenemos algo que intercambiar desde el punto de vista de la formación de capital humano, por decir algo, concentrémonos en aquello que puede ser útil para todos. Intentemos hacer eficiente nuestra cooperación para que todos se sientan satisfechos de ella.

Una vez, discutiendo en alguna reunión sobre la eficiencia del Estado –y con eso voy a terminar, pero lo aplicaré a las Cumbres Iberoamericanas- me decían: “Ud. no está de acuerdo con un Estado lleno de grasa, grueso, clientelar, mucho menos con un Estado totalitario” -que es una de las utopías regresivas que todavía vuelven a la actualidad, ante la crisis-. “Pues no, no estoy de acuerdo con eso. Ni tampoco estoy de acuerdo con un Estado raquíutico que no sea capaz de garantizar a los ciudadanos un cierto grado de igualdad de oportunidades, una cierta mejora de la redistribución y de la justicia social. Tampoco estoy de acuerdo.” “¿Dígame qué modelo de Estado le gustaría?” Y

le dije: “A mí me gustaría que fuéramos capaces de construir un ‘Estado Ipanema’” Y Fernando Henrique Cardoso, que estaba sentado a mi lado, me dice: “¿Cómo?” Y le respondí: “Sí, yo he ido pocas veces, pero las veces que he ido a las playas de Ipanema he visto cuerpos sin un gramo de grasa y a ninguno se le veían los huesos... Por tanto tienen elasticidad, fortaleza y capacidad de reacción ante cualquier circunstancia...”

Lo que quiero es que haya un desarrollo iberoamericano que “sea Ipanema”, que sea elástico, que no hagamos lo que no tenemos que hacer porque no tiene horizonte o porque no va a dar resultado y que nos concentremos en lo mucho que tenemos que intercambiar. Algunos de los déficits que han surgido en España, como consecuencia de la crisis, se podrían compensar con los déficits que todavía tienen que cubrir nuestros países -hoy si lo puedo decir, 21 años después- hermanos de América Latina y al revés.

Eso es lo que creo que hay que hacer: identificar en qué campos podemos ser eficientes para trabajar en común y darle dinamismo a las Cumbres Iberoamericanas que merecen ser preservadas no como una antigualla que inventaron otros sino como un instrumento que puede ser, créanme, muy eficaz para todos.

CAPITULO II
PRESENTE Y FUTURO DEL ESPACIO
IBEROAMERICANO

UNA TRAYECTORIA COMPARTIDA

MIGUEL ÁNGEL CORTÉS

*Ex Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para
Iberoamérica.
Gobierno de España*

Resumen

La Comunidad Iberoamericana, se trata de una comunidad muy espontánea y original, previa a su propia creación formal. Estas características le dan gran vitalidad a sus estructuras, porque obedecen a una realidad y no sólo a la voluntad de unos políticos o a la razón administrativa. La institucionalización de la comunidad iberoamericana, a la que se ha ido dando forma a lo largo de los siglos, a través de una trayectoria compartida, tiene que seguir avanzando. Existe un “acervo” en la Comunidad Iberoamericana, que si los distintos gobiernos y países son capaces de darle el debido impulso contribuirá a que la Comunidad Iberoamericana sea algo más potente al servicio de nuestros connacionales.

Abogo en favor de la política del “paso a paso”, consolidando lo existente y avanzando con realismo y acuerdos amplios, y también con ideas y reflexiones compartidas.

--

Hay comunidades políticas que son fruto de la razón política o de la razón administrativa, que se van estructurando a partir de decisiones e impulsos políticos. La comunidad iberoamericana, sin embargo, me parece extraordinariamente original, si la comparamos con otras estructuras como la Unión Europea u otras, porque se trata de una comunidad muy espontánea y previa a la propia creación, cuando en el año 91 se decidió convocar la primera Cumbre en Guadalajara, México, previa a la siguiente que se celebró, precisamente, cuando se inauguró esta Casa de América.

Creo que este es un dato que merece ser tenido en cuenta: se trata de una comunidad espontánea basada en dos lenguas comunes, en una trayectoria compartida a lo largo de siglos, en muchos intercambios de personas, de intereses, en muchos entrecruzamientos, pero a la que se ha venido dando forma de manera progresiva en eso que llamamos la institucionalización de la comunidad iberoamericana o del sistema de cumbres.

El profesor del Arenal hablará del acervo comunitario, que otras comunidades que carecen de esta espontaneidad y dependen del peso de lo administrativo y de lo político –la que en la Unión Europea llaman el *acquis communautaire*, todo ese bloque de normativa y de legalidad...

En nuestro caso el acervo es más suave, pero puede ser más vital, más pujante, si luego los distintos gobiernos, los distintos países, son capaces de darle el debido impulso. En cuanto a la institucionalidad de esta comunidad, creo que podemos fijarnos en dos aspectos: por un lado su exponente máximo, que son las Cumbres Iberoamericanas. No me corresponde a mí sino a los panelistas ahondar en el tema, pero quiero decir que es extraordinario que contemos en la misma mesa con dos personas que han tenido la máxima responsabilidad de la otra institucionalidad de la comunidad iberoamericana, lo que fue la Secretaría General Iberoamericana. Me parece que esta forma de institucionalizar, por un lado con un decisiones políticas que se toman en las Cumbres y que luego se van reafirmando,

desarrollando, en sucesivas cumbres, pero también con el trabajo diario y constante de las estructuras que, cuando yo tenía responsabilidades en el gobierno español, me tocó compartirlas con el embajador Jorge Alberto Lozoya, y fue un momento de enorme creatividad, de ir avanzando como se avanza en una comunidad como esta, siempre con recursos más escasos que las necesidades.. Sobre todo cuando al frente hay dos mentes de la viveza, de la imaginación y del empuje de Jorge Alberto Lozoya o de Enrique Iglesias, los recursos siempre son muy inferiores a los deseos y a las cosas que se pueden hacer. Por ello se ha ido buscando la colaboración de instancias privadas para desarrollar programas, la colaboración con otros organismos dentro de la actividad de la Secretaría, de la otra parte de la institucionalidad de esta comunidad iberoamericana.

Parece que en estos momentos, cuando la comunidad iberoamericana tiene ya una trayectoria consolidada, en una reunión como esta, de reflexión sobre las perspectivas de futuro, pero reparando en esta trayectoria, la política del “paso a paso”, consolidando lo que existe, es muy importante.

Siempre hay impacientes y eso lo sabemos. Lo bueno es cuando la impaciencia llega de quienes tienen la responsabilidad, como era el caso de los dos secretarios: eran impacientes y luego la realidad era un poco más lenta, el sistema de decisiones tiene la “pesadez” que tiene lo multilateral, pero me parece que se han ido dando y que luego, con el informe que hizo el Presidente Cardoso, se dio un paso muy importante en esa institucionalidad.

Creo que es un muy buen momento para, sobre la base de lo hecho, pensar y proyectar al futuro, tanto la experiencia como la voluntad y la ambición de que la comunidad iberoamericana sea algo más potente, al servicio de nuestros connacionales. Esa es la verdadera clave del éxito de esta comunidad. Es algo que le escuchaba mucho al embajador Lozoya, que estaba aquí cuando yo era Secretario de Estado para Iberoamérica, y decía siempre: estas cosas interesan en tanto y en cuanto haya ciudadanos con-

cretos que se vean directamente beneficiados o interesados en lo que aquí vamos a hacer.

Me parece que esta es una buena forma de avanzar y que tenemos un bagaje para pensar cómo proyectar hacia el futuro esta comunidad muy original, espontánea, con unas estructuras jurídicas que podrían parecer débiles si las comparamos con otras estructuras multilaterales, pero que tienen una vitalidad muy grande precisamente por esa espontaneidad, porque obedecen a una realidad y no solo a la voluntad de unos políticos, sino que hay debajo unas sociedades que son una verdadera comunidad.

LAS CUMBRES Y EL ACERVO IBEROAMERICANO ANTE EL NUEVO ESCENARIO LATINOAMERICANO

CELESTINO DEL ARENAL

*Catedrático de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid*

Resumen

Las Cumbres y consiguientemente el Acervo Iberoamericano, es decir, el conjunto de principios y valores que las mismas han consagrado, viven una situación difícil como consecuencia de los cambios que se han producido en los escenarios latinoamericano, europeo y global en relación a lo que eran esos escenarios en la década de los años noventa, cuando las Cumbres iniciaron su camino. Esta nueva situación exige un replanteamiento de la dinámica y agenda de las Cumbres Iberoamericanas que permita la definición de un espacio propio y complementario al de otras Cumbres y ello pasa necesariamente no sólo por la recuperación por parte de España de una política activa y de alto perfil político en América Latina, tanto en términos bilaterales como iberoamericanos, sino sobre todo por lograr la implicación de los países latinoamericanos en la dinámica de las Cumbres. Sólo sobre esta base el Acervo Iberoamericano adquirirá plena vigencia práctica.

--

El Acervo Iberoamericano está constituido por el conjunto de principios, valores y compromisos que encuentran sus fundamentos no sólo en una historia, unas lenguas y una cultura común y en la constatación de la existencia de una Comunidad, sino también, y muy especialmente, en la propia dinámica de diálogo, concertación y cooperación iberoamericana puesta en marcha por las Cumbres Iberoamericanas a partir de 1991. Las sucesivas declaraciones aprobadas con ocasión de las distintas Cumbres celebradas hasta el presente han consagrado reiteradamente este Acervo.

La riqueza y operatividad del mismo constituye una de las señas de identidad de la Comunidad Iberoamericana, en la que se sustenta la propia existencia de las Cumbres, y es el que se pretende inspire el hacer y las políticas de los países iberoamericanos, en el ámbito interno y en el internacional, en las relaciones que mantienen entre sí en el seno de la Comunidad Iberoamericana y en sus relaciones con el conjunto de la sociedad internacional.

Su vigencia encuentra, por lo tanto, en las Cumbres Iberoamericanas, y en su consolidación institucional y práctica, un espacio y un instrumento de diálogo, concertación y cooperación muy útil para su afirmación y consolidación. En este sentido, el futuro de ese Acervo está íntimamente unido al propio futuro de las Cumbres Iberoamericanas, que viven en estos momentos una situación problemática como consecuencia de los profundos cambios experimentados por los escenarios latinoamericano, europeo y global.

1. Fundamentos del Acervo Iberoamericano.

La existencia del Acervo Iberoamericano descansa en un entramado de vínculos, interdependencias, valores e intereses que

están presentes en las relaciones entre los países iberoamericanos.

Estos vínculos, interdependencias e intereses comunes son, por un lado, de naturaleza histórica, por cuanto que se han fraguado y afirmado a lo largo de varios siglos de convivencia común y de dos siglos de independencia mutua. Es el caso de la historia, la lengua, la cultura y los valores comunes, que compartimos hasta el presente.

En primer lugar, nos guste o no, tendamos a ignorarla, denigrarla o ensalzarla, existe una historia común desde 1492 hasta la independencia de las Repúblicas iberoamericanas a principios del siglo XIX, basada en un intercambio continuo y poderoso entre los dos lados del Atlántico, que abarcó todas las formas de vida, desde la lengua y la cultura hasta las formas políticas y jurídicas, las costumbres y los valores.

A partir de la Independencia, aunque la historia deja de ser común, sin embargo, las historias a ambos lados del Atlántico se construirán con rasgos y dinámicas parecidas, habrán de hacer frente a problemas similares y seguirán haciéndose a través de un constante trasvase de personas e ideas, que enriquecerá el sentido de comunidad y de cultura común.

Existe un evidente paralelismo y correlación entre las convulsas historias de España y Portugal y de los países latinoamericanos a partir de principios del siglo XIX hasta la segunda mitad del siglo XX, en sus respectivas afirmaciones de la libertad frente al absolutismo y el desarrollo de regímenes constitucionales en ambos lados del Atlántico. España, Portugal y América Latina se enfrentaron casi en el mismo tiempo a procesos de modernización política, económica y social, de afirmación difícil pero finalmente exitosa de la libertad, el constitucionalismo y la democracia. La guerra de Independencia, las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812, en el caso de España, y las independencias latinoamericanas y su afirmación del constitucionalismo y la democracia, en el caso de América Latina, responden a un proceso histórico conjunto de ruptura con el

absolutismo y el Antiguo Régimen, que nos llevan hasta un presente caracterizado por el constitucionalismo y la democracia, por caminos que han sido muy similares y paralelos en muchas de sus dificultades y progresos.

En segundo lugar, entre los vínculos de naturaleza histórica, está la lengua común, el español y el portugués, que constituye una de las señas de identidad más importantes sobre las que se sustenta el hecho de la Comunidad Iberoamericana. La historia, como realidad común, puede ignorarse e, incluso, reescribirse, pero no así la lengua común, que une y aproxima a los pueblos, generando sentimientos, vivencias, imágenes y percepciones comunes, más allá de las diferencias que puedan existir.

Finalmente, está la cultura, basada en gran medida en la lengua común, que implica todo un sistema de creencias y valores compartidos y que se afirma y convive con la gran diversidad cultural, que caracteriza a Iberoamérica. La recuperación de la democracia en España, Portugal y los países latinoamericanos ha supuesto, en este sentido, una importante intensificación de ese trasvase de ideas y valores y ha facilitado la afirmación del Acervo Iberoamericano.

Por otro lado, estos vínculos, interdependencias y realidades comunes son, en una medida cada vez más importante, de naturaleza actual, por cuanto se han desarrollado de forma especialmente importante a partir de la afirmación de la democracia en España, Portugal y en América Latina, conformando un entramado de vínculos e intereses, en prácticamente todos los campos y con una intensidad, que nunca antes había existido, lo que ha facilitado la puesta en marcha de las Cumbres y la afirmación del Acervo Iberoamericano. Ello es consecuencia principalmente del espectacular desarrollo que han conocido las relaciones entre España, Portugal y América Latina en el último cuarto del siglo XX y principios el XXI, en los ámbitos político, económico, social, cultural, científico-técnico y comunicacional.

2. Afirmación del Acervo Iberoamericano por las Cumbres.

Pero si el Acervo Iberoamericano encuentra sus raíces en la historia y en las relaciones entre España, Portugal y los países latinoamericanos, su consagración formal se va a producir con la puesta en marcha de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, que, como se afirma desde la Declaración de Guadalajara, aprobada en la I Cumbre, celebrada en 1991, formalizarán la existencia de la Comunidad Iberoamericana y del Acervo Iberoamericano.

Se abría con ello una nueva etapa en el proceso de afirmación del Acervo Iberoamericano, que llega hasta nuestros días, a través de la celebración de Cumbres Iberoamericanas anuales, que lo han venido consagrando reiteradamente¹.

En este sentido, la Declaración de Salamanca establecerá: “Los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones reunidos en su XV Cumbre en Salamanca, España, los días 14 y 15 de octubre de 2005, ratificamos la totalidad del acervo iberoamericano integrado por los valores, principios y acuerdos que hemos aprobado en las anteriores Cumbres. Estos se sustentan en la plena vigencia y el compromiso con los propósitos y principios consagrados en la carta de las Naciones Unidas, en nuestra adhesión al Derecho Internacional, la profundización de la democracia, el desarrollo, la promoción y protección universal de los derechos humanos, el fortalecimiento del multilateralismo y de las relaciones de cooperación entre todos los pueblos y naciones, y el rechazo

¹ Este acervo se ha consagrado reiteradamente en las Declaraciones finales, los Programas de Acción, los Compromisos y los Comunicados Especiales de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, así como en el Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana y en el Convenio de Santa Cruz de la Sierra Constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana.

a la aplicación de medidas coercitivas unilaterales contrarias al Derecho Internacional”.

Particular significado tendrá la aprobación en la Cumbre de Mar del Plata, en 2010, de la Declaración Especial sobre “La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica”, en cuyo Preámbulo se define de forma concreta y sucinta ese Acervo iberoamericano: “Reiteramos que nuestra comunidad se asienta en el respecto irrestricto del Estado de Derecho, el respeto a la soberanía, la defensa de la democracia, la voluntad soberana de los pueblos, la justicia social, el respeto a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales que son requisitos esenciales para la participación en los distintos órganos de la Conferencia Iberoamericana y son conquistas de los pueblos iberoamericanos que no admiten retroceso”. Esta Declaración, además, tiene una dimensión de operatividad práctica especialmente relevante, al establecer la adopción de determinadas medidas concretas concertadas por los países iberoamericanos, encaminadas a la defensa y preservación de la institucionalidad democrática.

Se trata, en consecuencia, de principios, valores y compromisos que comparten el conjunto de los países iberoamericanos y que inspiran su actuación, más allá de que en determinadas coyunturas alguno pueda apartarse temporalmente de los mismos.

El Acervo Iberoamericano no tiene, en consecuencia, una simple dimensión declarativa, no es, por lo tanto, simple retórica sin proyección sobre la realidad iberoamericana, sino que, por el contrario, tiene un cierto grado de incidencia en el marco de las Cumbres Iberoamericanas en la problemática que caracteriza a esa región, a través de las numerosas instancias que conforman el organigrama de las Cumbres y de los distintos instrumentos, intergubernamentales y no gubernamentales, de diálogo, concertación y cooperación, que son consubstanciales al funcionamiento de dichas Cumbres. Los numerosos programas de cooperación multilateral iberoamericana que las

Cumbres vienen llevando a la práctica desde sus mismos inicios responden a los principios y valores que conforman en Acervo Iberoamericano y son la expresión más clara de su proyección práctica. Lo mismo cabe decir en relación a la obtención del estatus de Observador Asociado y de Observador Consultivo, que exige la aceptación del Acervo Iberoamericano.

En este proceso de afirmación práctica del Acervo Iberoamericano, además de las propias Cumbres, ha jugado un papel importante la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que lo ha transformado en un referente en todas sus actuaciones, y, en particular, su Secretario General, Enrique Iglesias, que desde el primer momento fue consciente de la importancia del mismo desde el punto de vista de la consolidación de la Comunidad Iberoamericana y de la operatividad de las Cumbres Iberoamericanas. Fue por iniciativa suya que se editó “El Acervo Iberoamericano. Valores, principios y objetivos de la Comunidad Iberoamericana” (Madrid, SEGIB, 2006), que compila sistemáticamente ese Acervo.

3. El Acervo Iberoamericano en el actual escenario internacional.

Sin embargo, estos avances en la afirmación del Acervo Iberoamericano van a encontrarse desde principios del siglo XXI con un escenario problemático para las propias Cumbres Iberoamericanas, que plantea importantes interrogantes en cuanto al futuro de ese Acervo, dada la íntima relación existente entre el mismo y las Cumbres.

El actual escenario en el que se desenvuelven América Latina y Europa a principios del siglo XXI es muy diferente al escenario de los años ochenta y noventa del siglo XX en el que se pusieron en marcha las Cumbres Iberoamericanas y se consagró el Acervo Iberoamericano. Si entonces, especialmente en la década de los noventa, las Cumbres tuvieron un cierto interés para los países latinoamericanos, hoy ese interés se ha reducido

de forma considerable. Toda una serie de importantes cambios, que afectan tanto al contexto mundial y latinoamericano como al europeo y español, han conformado un escenario mucho más complejo, problemático y difícil para la dinámica de las Cumbres y, con ello, para la vigencia del Acervo, que obligan a un replanteamiento de muchos de los presupuestos sobre los que las Cumbres han venido funcionando hasta el presente.

El giro social que ha experimentado la agenda de las Cumbres, a partir de la Cumbre de San José de Costa Rica, en 2004, y la puesta en marcha de la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB), con el desarrollo de una intensa agenda, que ha proporcionado mayor visibilidad y operatividad a las Cumbres y afirmado las potencialidades del Acervo, sin embargo, no han sido suficientes para contrarrestar los efectos negativos para las Cumbres que se derivan de los cambios en el escenario en el que se mueven las mismas.

Sumariamente considerados, estos cambios, todos ellos íntimamente interrelacionados, serían los siguientes:

- a) En primer lugar, hay que destacar la heterogeneidad política, el desarrollo económico y la relativa estabilidad de América Latina.

Este cambio hace referencia al propio escenario político y económico de América Latina, marcado paradójicamente por hechos contradictorios en relación a las Cumbres Iberoamericanas, que a la postre no impiden la creciente fortaleza y la mejora de la imagen internacional de la región.

Por un lado, nos encontramos con una creciente heterogeneidad y división política y de proyectos políticos y económicos, muy alejada de la relativa homogeneidad que era, en términos generales, el rasgo dominante en el escenario latinoamericano de los años noventa, con lo que ello ha supuesto de incremento de las tensiones intrarregionales y bilaterales. El giro a la izquierda que en general experimenta América Latina se ha ma-

nifestado, además, bajo formas y políticas muy distintas, alejadas en muchos casos unas de otras y materializadas en proyectos que incluso pretenden tener alcance regional, como es el caso de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA).

Este hecho ha traído consigo una mayor politización de las Cumbres y la consiguiente división de posiciones en cuanto a su agenda, especialmente por los países de la ALBA, que han tratado de imponer, en determinados momentos, en la agenda de las Cumbres unos planteamientos políticos y económicos contrarios a los que postulan la mayoría de los países iberoamericanos. Este protagonismo, como es conocido, por el eco mediático que tuvo, encontró su máxima expresión en el incidente entre el Rey de España y Hugo Chávez en la Cumbre de Santiago de Chile, en 2007, pero también, aunque en estos casos sin la presencia de Chávez, se ha puesto igualmente de manifiesto en las Cumbres de Estoril, en 2009, en relación al golpe de Estado en Honduras, y de Mar del Plata, en 2010, en la que los países de la ALBA, liderados por Rafael Correa, pretendieron, sin lograrlo, que la Cumbre condenase a Estados Unidos, por lo que daban a entender las filtraciones de Wikileaks.

Sin embargo, paradójicamente, esta heterogeneidad política no ha supuesto, en términos latinoamericanos, una desestabilización de la región. Aunque la calidad democrática dista mucho de ser uniforme y los conflictos políticos se han acentuado, ello no ha impedido la estabilidad regional y, en términos generales, el desarrollo económico y social de la misma, frente a un pasado, el de finales del siglo XX, caracterizado por la homogeneidad política y un desarrollo económico y social prácticamente inexistente.

La actual crisis económica, aunque se ha dejado sentir en América Latina lo ha hecho en mucha menor medida que en otras regiones y países. En todo caso, la región, al contrario de lo que sucedió con crisis anteriores, ha demostrado su capacidad de resistencia a la misma. Se trata, además, de una crisis exógena a la región, que ha cogido a la mayor parte de los paí-

ses latinoamericanos con los deberes hechos, con una situación económica sólida, tasas de crecimiento importantes y sostenidas, unas finanzas en orden y fuertes reservas de divisas.

Los hechos anteriores han cambiado la percepción de América Latina en el mundo y su peso en el escenario global. La región, con la excepción de algunos países, se ha ganado el respeto por su previsibilidad y su estabilidad y los Estados latinoamericanos, en su diversidad, se han convertido en socios indispensables para legitimar las concertaciones multilaterales con objeto de mejorar la gobernanza global.

Todo ello, heterogeneidad política y mayor peso internacional de América Latina, unidos a los hechos que veremos a continuación, está afectando a las Cumbres Iberoamericanas como foro de diálogo, concertación y cooperación interregional, que encuentran dificultades añadidas a las existentes en los años noventa. Este debilitamiento de las Cumbres afecta, más allá de la retórica, a la aplicación práctica del Acervo Iberoamericano.

- b) El segundo cambio se refiere al debilitamiento del protagonismo de los actores extrarregionales tradicionales y la afirmación de nuevas potencias externas.

Se trata de un cambio que es reflejo de los que se están produciendo en el escenario global, como consecuencia de la progresiva conformación de un nuevo sistema político-diplomático y económico, que va a marcar de forma duradera la sociedad internacional del siglo XXI. Es expresión, en el ámbito regional latinoamericano, del declive de las grandes potencias tradicionales, que han ordenado la sociedad internacional del siglo XX, y de la emergencia de nuevas grandes potencias, que empiezan a jugar un papel cada vez más decisivo en el funcionamiento de la sociedad global.

Este hecho se ha acentuado como consecuencia de la duradera crisis económica global, que, además de poner de manifiesto el protagonismo creciente de los actores transnacionales,

afecta muy especialmente a las grandes potencias tradicionales, empezando por los Estados Unidos y los países europeos.

En todo caso, si la crisis económica ha servido para acentuar ese cambio de papeles, el declive del peso y la influencia de las potencias tradicionales venía ya de antes y responde, en última instancia, a otros factores, entre los que cabe destacar la creciente presencia de nuevos actores extrarregionales y la mayor autonomía y diversificación de las políticas exteriores latinoamericanas.

Estados Unidos viene experimentando, especialmente desde la administración Bush, no sólo un claro debilitamiento de su tradicional papel hegemónico en la región, sino también, en general, más allá de su especial interés en las relaciones con ciertos Estados, una pérdida de interés en la misma, lo que ha permitido a algunos especialistas hablar del ocaso de la Doctrina Monroe.

En el caso de la UE, si se exceptúan las relaciones con algunos países concretos, la pérdida de interés por América Latina ha sido evidente desde la segunda mitad de la década de los noventa, a pesar paradójicamente de las Cumbres América Latina y el Caribe/Unión Europea celebradas en los últimos años y de los avances puntuales que se han producido con algunos países, con los que se han firmado Acuerdos de Asociación o Acuerdos Comerciales.

La realidad es que, no sólo América Latina, si se exceptúa Brasil, ya no está en la agenda de prioridades de la UE, sino que, además, ésta cada vez tiene menor influencia en la región y, lo que es más significativo, América Latina ya no necesita, como en el pasado, a la UE, en orden a diversificar sus relaciones internacionales, mejorar su inserción internacional y ampliar su autonomía respecto de Estados Unidos.

Los hechos destacados, al referirnos a Estados Unidos y la UE, unidos a la pérdida de perfil político en la política iberoamericana de España, sirven igualmente para explicar la

pérdida de influencia y protagonismo de otra de las potencias extrarregionales tradicionales, caso de España, en América Latina, con lo que ello tiene de importancia para el protagonismo de las Cumbres y del Acervo Iberoamericano.

Esta pérdida de influencia y protagonismo de las potencias extrarregionales tradicionales se ha visto acompañada, además, por la irrupción de nuevos actores externos, casos especialmente de China, Rusia y, en menor medida, Irán, que han complejizado el escenario latinoamericano, diversificado las relaciones internacionales de la región, problematizado aún más la presencia de las potencias extrarregionales tradicionales y facilitado que los países latinoamericanos se hayan sacudido la relativa dependencia de los que hasta hace poco eran sus principales referentes exteriores.

- c) El tercer cambio hace referencia a la diversificación y autonomía de las políticas exteriores latinoamericanas y a la emergencia de Brasil como potencia regional y global.

En las tres últimas décadas, los países latinoamericanos han venido diversificando de forma creciente sus relaciones internacionales y articulando políticas exteriores cada vez más autónomas. Este proceso se afirmará con especial fuerza desde comienzos del siglo XXI, en el contexto de una Administración Bush que se desinteresó de América Latina y de una UE que ha seguido un camino parecido.

América Latina se ha sacudido definitivamente la dependencia respecto de los que habían sido hasta entonces sus tradicionales referentes exteriores, impulsando en el marco del nuevo mapa de la integración que conoce la región, iniciativas y proyectos energéticos y de infraestructuras de ámbito exclusivamente latinoamericano. En esta misma línea se sitúa el papel protagonista de Unasur en las crisis internas de Bolivia, en 2008, y de Ecuador, en 2010, en relación al golpe de Estado en Honduras, en 2009, y respecto del golpe de Estado “suave” en

Paraguay, en 2012, o la oposición de algunos de los más importantes países latinoamericanos a la intervención de los Estados Unidos en Irak, a principios de 2003. De igual forma, se ha procedido a desarrollar, especialmente por Brasil, pero no sólo, vínculos y alianzas fuera de la región, especialmente en África y Asia-Pacífico.

Unasur, con su protagonismo político en las crisis de la región, que hemos destacado, y con la aprobación de un Protocolo Democrático, en la Cumbre de Guyana de 2010, más avanzado que la Declaración Especial sobre “La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica”, aprobada en la Cumbre Iberoamericana de Mar el Plata, también en 2010, en cuanto a las medidas a adoptar en caso de ruptura del orden constitucional, representa en estos momentos un referente más ambicioso y operativo para los países suramericanos, que las Cumbres Iberoamericanas y el Acervo Iberoamericano, lo que debilita su significado e importancia en el escenario latinoamericano.

Este nuevo escenario se ve reforzado por la emergencia de Brasil como potencia regional, que aspira a serlo también global. Ello ha introducido un factor que debilita profundamente el funcionamiento de las Cumbres, pues la actual estrategia regional e internacional de ese país no pasa precisamente por fortalecer las Cumbres Iberoamericanas, en las que no pretende tener un papel determinante y debe jugar con la presencia de actores extrarregionales, como es el caso de España y Portugal, que pueden interferir en sus pretensiones regionales, sino por apostar claramente por foros y mecanismos de concertación e integración en los que tiene la iniciativa y su papel es central. En este sentido, Brasil tiende a ver a España en América Latina cada vez más como un competidor en términos regionales. Otra cosa diferente son las relaciones bilaterales entre Brasil y España, que tienen una gran importancia para ambos países, por los intereses en juego en las mismas.

La Unasur, a la que ya nos hemos referido, y la CELAC, con su potencial a escala regional, constituyen instituciones que suscitan mucho mayor interés para los países latinoamericanos que las Cumbres Iberoamericanas, pudiendo consolidar sus respectivos Acervos, definidos en términos casi idénticos al Acervo Iberoamericano, desde un planteamiento más cercano espacialmente, práctico y operativo que éste.

- d) En cuarto lugar hay que referirse al nuevo ciclo de la integración en América Latina y a la proliferación de Cumbres.

Si en la década de los noventa, las Cumbres Iberoamericanas se insertaban en una arquitectura de la integración latinoamericana que dentro de su complejidad estructural era perfectamente compatible con esas Cumbres, ahora la situación es totalmente diferente, pues a la proliferación de Cumbres, que desvirtúan las Iberoamericanas, se añade un nuevo ciclo de la integración, con esquemas integracionistas que compiten directamente con las Cumbres Iberoamericanas, como en cierta medida UNASUR y plenamente la CELAC. A lo anterior se añaden las Cumbres ALC-UE, pronto UE-CELAC, que complejizan aún más el escenario. Ante este escenario las Cumbres Iberoamericanas se enfrentan a un nuevo reto de difícil solución, que es redefinir su espacio propio y complementario a las demás Cumbres.

- e) Como quinto cambio hay que destacar la pérdida de perfil político del papel de España en las Cumbres y la creciente europeización de la política exterior española.

España ha sido tradicionalmente la principal impulsora de las Cumbres Iberoamericanas. Sin embargo, este impulso, que tiene consecuencias positivas y negativas para las mismas, ha perdido fuerza en los últimos años, lo que, unido al relativo in-

terés del resto de los países iberoamericanos por las mismas, ha conformado un panorama problemático de cara al futuro. Se ha producido la paradoja de que, si se ha debilitado la política iberoamericana y el papel de España en las Cumbres, sin embargo, no ha disminuido la marcada españolización de las mismas, pues no se ha incrementado, sino que más bien ha disminuido, el interés de los demás países iberoamericanos, continuando la identificación de las Cumbres con España.

Por un lado, ha sido evidente la disminución del interés de los gobiernos de Rodríguez Zapatero por América Latina y por la dinámica de las Cumbres. La no asistencia del presidente del gobierno español a la Cumbre de Mar del Plata, en 2010, mas allá de los graves problemas económicos que afectaban a España, unido a la escasez de visitas del presidente y del ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, a los países latinoamericanos, acabó poniendo de manifiesto la escasa sensibilidad de Rodríguez Zapatero en relación a las Cumbres y constató una clara pérdida de perfil político en las relaciones con América Latina, con los efectos negativos que ello ha tenido en dichas Cumbres. También influyó en esta pérdida de perfil y en el menor peso político en las Cumbres, la grave crisis económica, que ha afectado gravemente a España, reduciendo su peso e influencia internacional y obligando a prestar una especial atención a la misma y a la UE, lo que ha actuado negativamente en las relaciones con América Latina.

A lo anterior se suma que el gobierno popular de Mariano Rajoy más allá de su apuesta por el éxito de la Cumbre Iberoamericana de Cádiz, en noviembre de 2012, acuciado por la agudización de la crisis económica, de momento no ha desplegado una ambiciosa política iberoamericana, capaz de recuperar el perfil político perdido.

Por otro lado, y directamente relacionado con lo anterior, cada vez es más acentuada la percepción por parte de los países latinoamericanos de que España es fundamentalmente Europa

y no América o, con otras palabras, de que es un simplemente un actor extrarregional, es decir, se debilita el sentimiento de existencia de una Comunidad Iberoamericana entre las dos orillas del Atlántico. La europeización de la política exterior española y las crecientes contradicciones entre el europeísmo y la iberoamericanidad, que siempre se solucionan a favor del primero, unido a la pérdida de perfil de la política iberoamericana, actúan, ante los ojos de los latinoamericanos, en el sentido de situar cada vez más claramente a España en la posición de un actor externo con intereses en la región. Los vínculos históricos, lingüísticos y culturales, los valores compartidos, que son una realidad innegable, sin embargo, tienen un peso cada vez menor en las relaciones entre España y América Latina, imponiéndose con fuerza los intereses, que se entiende por los países latinoamericanos que pueden gestionarse mejor en términos bilaterales que propiamente iberoamericanos. Con ello, las Cumbres Iberoamericanas, con una agenda que sólo secundariamente atiende los intereses claves que están en juego, pierde significado y sentido para la mayor parte de los países latinoamericanos y lógicamente se debilita el alcance del Acervo Iberoamericano. Lo anterior se acentúa si tenemos en cuenta que el problema de fondo de la política iberoamericana, en estos momentos, es que cada vez América Latina necesita menos a España, como consecuencia de la globalización y de la afirmación por los países latinoamericanos de políticas exteriores cada vez más autónomas, respecto de los actores extrarregionales tradicionales, y más diversificadas, a raíz de la irrupción de otros actores nuevos en la región.

- f) En sexto lugar, consecuencia de los cambios señalados, hay que tomar en consideración los menores beneficios que los países latinoamericanos entienden se derivan de las Cumbres.

Si en los años noventa del siglo XX, con una América Latina que luchaba por afirmar su autonomía y diversificar las relaciones internacionales frente a los Estados Unidos, las Cumbres Iberoamericanas representaban para una parte importante de los mismos un foro que facilitaba esos objetivos, en el escenario del siglo XXI la situación, como se ha visto, ha cambiado. El nuevo ciclo de la integración en la región, la aparición de nuevas potencias extrarregionales, la autonomía con la que muchos países latinoamericanos plantean su política exterior, la afirmación de Brasil como potencia regional, el desarrollo espectacular de la diplomacia de Cumbres, que ha desvalorizado el sentido inicial de las Cumbres Iberoamericanas para los países latinoamericanos, al multiplicar los foros de encuentro, y el limitado alcance de la agenda iberoamericana, han reducido en general de forma creciente el interés por las mismas. La prueba la tenemos en la decreciente capacidad de convocatoria de las Cumbres Iberoamericanas y en la morosidad, cuando se abonan, en el pago de las cuotas por parte de muchos países iberoamericanos.

Este hecho expresa, como se ha destacado, que la afirmación de los vínculos identitarios, historia, lenguas y cultura común, razón de ser y fundamento último de las Cumbres, cada vez pesan menos en las relaciones de América Latina con España, que la concertación y la cooperación iberoamericanas han perdido el sentido y alcance que tuvieron en el escenario de los noventa, y que los países latinoamericanos privilegian de forma creciente las relaciones bilaterales con España, como el ámbito más adecuado y equilibrado para plantear sus intereses.

- f) Finalmente, hay que destacar la marcada españolización de las Cumbres Iberoamericanas.

Estamos ante una constante en la historia de las Cumbres Iberoamericanas. Este hecho si en el pasado pudo ser asumida, con mayor o menor agrado, por los países latinoamericanos,

como una realidad de la que se derivaban beneficios para los países participantes, en el presente tiende a ser percibido como un elemento que distorsiona el funcionamiento de ese foro de diálogo, concertación y cooperación, al tratarse, en el caso de España, aunque no sólo, de un actor extrarregional, que pretende tener un cierto liderazgo en la región.

La efectiva iberoamericanización de las Cumbres pasa forzosamente porque España continúe privilegiando sus relaciones con la región y los demás países iberoamericanos apuesten realmente por las Cumbres, asumiendo un protagonismo en las mismas, que hasta ahora no ha existido, y ello es difícil en el nuevo escenario latinoamericano, con unas relaciones internacionales más autónomas y diversificadas, y con unas Cumbres que pierden interés para esos países cuando no, en algunos casos, resultaban molestas para los mismos.

4. El Acervo Iberoamericano ante el futuro.

Como se ha visto, el nuevo escenario latinoamericano, unido a la marcada españolización de las Cumbres, que difícilmente desaparecerá a corto plazo, junto a la pérdida de intensidad y perfil político de la política iberoamericana de España, debilita el alcance y operatividad del Acervo Iberoamericano para una parte significativa de los países latinoamericanos, que lo identifican, más allá de los valores y principios comunes y compartidos en los que descansa, con unos intereses y valores defendidos por un actor extrarregional, como es el caso de España. Es evidente que el Acervo Iberoamericano, al descansar en foro de menor interés para los Estados latinoamericanos y expresarse, además, a través de la presencia de Estados extrarregionales, como sucede con España, Portugal y Andorra, no puede, por lo tanto, competir en operatividad y vigencia con otros acervos que, afirmando valores y principios idénticos o similares, se han ido conformando en el marco de proyectos de integración

propriadamente latinoamericanos o suramericanos, como es principalmente el caso de la Unasur.

En este sentido, el Acervo Iberoamericano, ante todo, debe plantearse de cara al futuro en términos realistas, siendo conscientes de cuál es su alcance y potencialidades.

Pero debe plantearse, igualmente, en directa relación con lo que es el futuro de las Cumbres Iberoamericanas. Un futuro que, como consecuencia del nuevo escenario, se presenta lleno de interrogantes. La vigencia y operatividad del Acervo Iberoamericano, como no podía ser de otra forma, va íntimamente unido al devenir de las propias Cumbres.

En consecuencia, su afirmación depende, en última instancia, del rumbo que tomen esas Cumbres y, en este punto, la responsabilidad recae tanto en España como en los demás países iberoamericanos.

Centrándonos en la perspectiva española, dada la variedad de posiciones e intereses al respecto que presentan los demás países iberoamericanos, que impide formular generalizaciones válidas en relación al conjunto de los mismos, el futuro de las Cumbres y del Acervo Iberoamericano están directamente relacionados con la articulación, de nuevo, por España de una política iberoamericana de alto perfil político y activa, que permita superar el debilitamiento que esa política ha experimentado en los últimos años y recuperar el interés, siempre relativo, de los países latinoamericanos por dichas Cumbres.

En concreto, hay que partir de la base, lo que no se ha hecho hasta ahora, de que la política iberoamericana no es algo que, dados los importantes vínculos, interdependencias e intereses compartidos y la inercia histórica de las relaciones con los países iberoamericanos, se desarrolle sin necesidad de dedicarle una muy especial atención. No es una política que se desarrolla sin más como algo que viene dado por la propia dinámica de las relaciones de España con América Latina, sino que, por el contrario, exige una atención constante y una progresiva y constante

adaptación a las circunstancias cambiantes del escenario global, latinoamericano y europeo.

La política iberoamericana de España no es algo que pueda, por lo tanto, plantearse sólo en términos generales y en el marco de las Cumbres Iberoamericanas, dando por supuesto que su base identitaria y su propia dinámica general permiten atender sin excesivos problemas las relaciones bilaterales con los países iberoamericanos. Precisamente, por la importancia de los intereses, interdependencias y vínculos implicados y de la dimensión identitaria de la misma, exige una particular dedicación y atención, tanto en términos iberoamericanos como, especialmente, bilaterales, so pena, en caso contrario, de su progresivo debilitamiento y ineficacia, sobre todo en el nuevo escenario complejo en que, como hemos visto, se encuentran en estos momentos América Latina y Europa.

Las identidades históricas, lingüísticas y culturales y los valores compartidos, es decir, el Acervo Iberoamericano, que hasta ahora habían servido para fundamentar en una medida importante la política iberoamericana ya no funcionan con determinados países latinoamericanos, especialmente con aquéllos que tratan de afirmarse como potencias regionales y sólo relativamente comparten esas identidades, caso de Brasil, y con aquéllos en los que el neo-populismo o la dimensión identitaria indígena se han hecho presentes, por lo que es indispensable un replanteamiento de la política seguida hasta ahora y hacerlo en términos especialmente bilaterales.

En concreto, en relación a la política iberoamericana es indispensable, por un lado, elaborar un Plan Iberoamérica, que identifique los puntos débiles y fuertes, las carencias y problemas existentes y establezca un Plan de Acción para la región, y, por otro, en directa relación y en ese marco, es necesario y urgente, más allá de las asociaciones estratégicas existentes, definir realmente estrategias-país, para cada uno de los Estados latinoamericanos, prestando una mayor atención a las relaciones bilate-

rales, articulando políticas bilaterales mucho más ajustadas a cada Estado, que tomen en consideración las peculiaridades políticas, económicas y sociales de cada uno de ellos, el papel que el mismo aspira a jugar en la región y en la sociedad global, las interdependencias y los intereses políticos, económicos, sociales y culturales implicados en sus relaciones con España, los valores que están en juego, la imagen de España en el mismo y el escenario latinoamericano concreto, en especial, el nuevo mapa del regionalismo que se está dibujando en América Latina, en el que se mueve ese país.

Sólo sobre la base de lo bilateral es posible construir lo iberoamericano, es decir, poder avanzar con una nueva estrategia y un renovado proyecto en relación a las Cumbres Iberoamericanas, que las revitalice y permita dar mayor operatividad y vigencia al Acervo Iberoamericano.

Todo ello enmarcado en una estrategia de iberoamericanización efectiva de las Cumbres Iberoamericanas. Es necesario, en consecuencia, replantear el liderazgo que España ha venido ejerciendo hasta ahora, asumiendo un liderazgo realista, que reconozca las contradicciones históricas y actuales de ese espacio interregional, que sea capaz de satisfacer los intereses del conjunto de los países iberoamericanos, de manera que se conformen como un foro realmente multilateral iberoamericano. Es, en definitiva, necesario que cambie la percepción de los países latinoamericanos en cuanto a quién es el principal beneficiario de las Cumbres y en cuanto al papel, en ningún caso competidor con otros Estados latinoamericanos emergentes, especialmente Brasil, que España quiere tener en la región.

Partiendo de la base de que un cierto protagonismo de España es útil y conveniente para el avance de las Cumbres, es indispensable que los demás países iberoamericanos se impliquen progresivamente en su funcionamiento y financiación, a través de un liderazgo efectivamente compartido y en consonancia con el nuevo escenario latinoamericano. Ello supone

necesariamente la concertación con los principales países iberoamericanos del proceso de cambio, institucionalización y desarrollo de las mismas, sobre la base de un relación comprometida que descansa en la mejora de las relaciones bilaterales con algunos países, en la corrección de las asimetrías que marcan a las Cumbres, en la confianza y la adopción, efectiva y no retórica, de posiciones comunes ante los acontecimientos y problemas internos de la Comunidad Iberoamericana e internacionales, y que resalte no sólo la historia común y los valores comunes sino, sobre todo, los intereses comunes y compartidos existentes en lo político, lo económico, lo social y lo cultural, más allá de los intereses contrapuestos que puedan existir en determinados momentos. La iniciativa en este punto corresponde sin lugar a dudas a España, pues ello facilitará un cambio de percepción en los demás países respecto de la actitud y el papel español en las Cumbres.

Sin embargo, como se ha destacado, dada la realidad actual de América Latina, esta nueva política de España respecto de las Cumbres solo puede construirse desde lo bilateral, es decir, a partir de unas sólidas relaciones bilaterales.

Por su parte, la SEGIB debe igualmente colaborar en la iberoamericanización de las Cumbres a través de una mayor descentralización de su actividad política y de gestión, potenciando las funciones de las Oficinas de Representación que tiene en América Latina. Esto no sólo implicaría mucho más en su funcionamiento a los países sedes de esas Oficinas, sino que visibilizaría la actuación de la SEGIB en la región en términos mas iberoamericanos que españoles.

En definitiva, la política iberoamericana de España y las Cumbres Iberoamericanas se encuentran en un nuevo escenario y ante una nueva tesitura, que las obliga necesariamente a repensar los presupuestos sobre los que han venido desarrollándose y funcionando hasta el presente. Continuar con las mismas dinámicas que en el pasado, pero en uno escenario radicalmen-

te diferente, supone permanecer anclados en una política cada vez menos eficaz, cerrar los ojos ante el futuro de las Cumbres y del Acervo Iberoamericano y apostar a medio plazo, en el mejor de los casos, por su inanición y por una existencia puramente simbólica y retórica, de escaso interés para los países latinoamericanos.

La Cumbre de Cádiz, en noviembre de 2012, va a ser, en este sentido, un punto de referencia importante para el futuro de las Cumbres y del Acervo Iberoamericano, pues permitirá empezar a intuir, más allá de la retórica, cual es la política iberoamericana del gobierno popular de Mariano Rajoy y si está dispuesto a romper con la dinámica de debilitamiento que ha venido experimentando esa política en los últimos años.

LOS DESVELOS DE UN ABUELO

JORGE ALBERTO LOZOYA

*Ex Secretario de Cooperación Iberoamericana y Embajador de
México en Malasia*

Resumen

El propósito iberoamericano debe volver a sentirse y pensarse, a partir de una clara percepción de la difícil situación internacional. La crisis financiera del Gobierno español, principal sostén económico del sistema iberoamericano, obliga a un replanteamiento integral que concerte la participación entusiasta de todos sus miembros. La Secretaría General Iberoamericana tendrá que ajustarse a esta realidad ineludible y enfocar más precisamente sus tareas. Los temas identitarios y de cooperación merecen un mayor espacio, habida cuenta de su importancia en la consolidación de una presencia conjunta mejor identificada y más efectiva en el tumultuoso entorno de la globalización.

--

Cuando recibí la invitación a participar en este Seminario –obsequio que agradezco sinceramente– me preocupé muchísimo en mi condición de “abuelo de la criatura”. Allá en los años ochenta del siglo pasado me tocó ser el primer secretario de la Comisión Mexicana del Quinto Centenario; después, como secretario del gabinete de política exterior del Presidente Carlos

Salinas de Gortari, participé intensamente en la organización de la I Cumbre Iberoamericana de Guadalajara y más adelante – en 1999- fui electo por unanimidad en La Habana para establecer la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, en esta magnífica ciudad de Madrid.

Soy el abuelo del sistema iberoamericano pero no su pediatra, de manera que me abstendré de hacer diagnósticos. Conozco sus virtudes y defectos. Sobre todo en cuanto a los defectos, puesto que es mi nieto, veo que muchos son hereditarios y por tanto no haré hincapié en ellos, porque el masoquismo no me va.

Creo firmemente en lo que está haciendo la Secretaría General Iberoamericana bajo el mando de Enrique Iglesias, a quien he admirado desde hace mucho tiempo, antes que esto, y hemos sido amigos desde entonces.

Dicho lo cual, voy a concentrarme en algunos elementos que me interesa destacar para bien de lo que viene. Mi genial paisano, Alfonso Reyes, decía que cuando los iberoamericanos hablamos entre nosotros invariablemente abrimos el arca de la conciencia, porque lo que está en juego es nuestro origen mismo y nuestro futuro común. Nuestro diálogo vibra de emociones; tenemos por tanto que ser cuidadosos e inspirarnos en lo que Marguerite Yourcenar llamaba el fortalecimiento de la conciencia histórica, que dio origen a lo que estamos siendo.

Tenemos que reorientar e intensificar el propósito de lo que inventamos, y eso es una tarea creativa, no burocrática, aunque necesite de una burocracia. Debemos volver a pensarnos y sentirnos. Quiero dejar constancia de que concebir la Comunidad Iberoamericana fue sumamente arriesgado; siempre tuvimos muchos enemigos, empezando por nosotros mismos. La Cumbre de Guadalajara fue difícilísima de armar. Ahora suena muy bonito decir que todo el mundo quería participar, pero no es cierto. Veinticuatro horas antes todavía estábamos convenciendo a alguna gente que nos decía: “¿Por qué he de ir ahí yo?”

¿Yyo qué gano?” Otros no cuestionaban; nada más metían el pie a cada paso. Esto, a ambos lados del Océano Atlántico.

De modo que ha sido un largo empeño que tiene propósito vivo y vigente: incorporarnos más ventajosamente a un período muy difícil del mundo. Los ideales de mi generación respecto a la convivencia internacional no se cumplieron. Yo vivo en Asia, donde el futuro es el presente, y les digo que es un mundo descarnado: triunfador pero muy cruel. Entonces nos tenemos que apertrechar. Propongo que el aparato logístico del movimiento iberoamericano se refuerce más allá de lo romántico: nos necesitamos los unos a los otros. Ya tuvimos éxito en que se sepa que existimos. Ahora tenemos que redoblar esfuerzos para que nos tomen más en cuenta.

Ahora bien, ¿en qué circunstancias vamos a hacerlo? No revelo ningún secreto diciendo que la funcionalidad y el presupuesto de lo iberoamericano los ha cubierto hasta hoy, arrolladoramente, el Gobierno español. Hay países ricos que se las arreglan para no pagar lo que deben. La novedad es que se acabaron las vacas gordas de España. Se van a recuperar, pero ahora hay un problema presupuestario muy severo, y sería absolutamente injusto, irracional e impráctico exigirle a España que siga pagando en la misma proporción el sistema iberoamericano, pues va a decir que no puede hacerlo y si no intervenimos se echa a perder la alianza y su valor estratégico.

Ser pobre no es pecado, todos hemos sido pobres unos más que otros. Entonces hay que meter el hombro, pero en grande. Y ahí volveremos a ver quiénes están y quiénes no. He insistido con mis amigos españoles –de los cuales afortunadamente tengo muchos- que nos lo tienen que decir. No propongo que el Gobierno español adopte una actitud paternalista. Somos familia, somos socios, somos conspiración. Entonces nos lo deben solicitar: metan el hombro. Vamos a negociar qué quiere decir ésto, cómo se replantea el presupuesto, cuánto le toca a cada quién y vigilarnos unos a otros para que todo el mundo cumpla lo que promete.

En la misma lógica tendrá que haber autodisciplina y la Secretaría tendrá que apretarse el cinturón. Y aquí es donde para mí es más difícil hablar, pero lo voy a hacer por el enorme cariño que le tengo a esta institución y a España. Para convencer a los que van a tener que meter el hombro hay que plantear una autocrítica funcional de las tareas a realizar en el pequeño y medio término. Ahí cada quien tiene sus opinones y yo estando ahora en Asia, siento que el tema identitario es arrollador. Estamos perdiendo identidad en el mundo, no hemos logrado proyectar esa enorme, rica y variada realidad nuestra. La estamos perdiendo en Internet, donde debíamos de ser un emporio; tampoco hemos hecho el cine que queríamos hacer...

No logramos hacer ni una película sobre Cristóbal Colón: acabó haciéndola un francés. No logramos hacer una película sobre Hernán Cortés y otra sobre Simón Bolívar. No pudimos recrear artísticamente la legendaria convocatoria a las Cortes de Cádiz, origen de nuestra amada libertad. Iberoamérica, de los dos lados del Océano, es una potencia mediática y no estamos trabajando con la intensidad con la que deberíamos. No estamos apoyando suficientemente al Instituto Cervantes.

Yo, que vivo fuera del universo iberoamericano, constato que espontáneamente no hacemos las cosas juntos. Tenemos que sumar fuerzas. Más cooperación; más ciencia, más innovación tecnológica. Más, mucho más arte nuestro; más atrevimiento cultural. Más emoción, más poesía: ese es el verdadero proyecto iberoamericano.

Desde luego –y en esto quiero hacer elogio abierto y franco de la SEGIB– el llamado al sector privado ha sido extraordinario y hay respuestas contundentes. Lo que creo que necesita revalorizarse y reforzarse es el apoyo político a la Organización; el sector privado de América Latina y de España, en gran medida gracias al formidable trabajo de Enrique Iglesias, está presente. Quienes yo siento fallamos somos los representantes políticos, en el sentido de darle al sistema fuerza y autonomía.

La heterogeneidad política de América Latina, a la que se refirió aquí el profesor Celestino del Arenal, es cierta y será mayor todavía. Seremos cada vez más diferentes y ustedes los españoles andan por la misma. Pero ese no es el problema para lo iberoamericano, dado que nunca pretendimos ser iguales. Lo que no debemos hacer –y hubo momentos de grave riesgo– es cargarnos para un lado de la pluralidad ideológica de la región, si queremos seguir siendo iberoamericanos. En la era post-ideológica cada día hay más ideología; unos se irán para un lado y otros para otro, no veo en ello una tragedia si lo evaluamos estratégicamente y no nos metemos demasiado por ahí.

Los latinoamericanos y panamericanos disponemos de amplios foros de discusión política; los españoles y portugueses tienen grandes tribunas europeas. Por eso la idea de que en el sistema iberoamericano, en el marco de este foro y en este momento, se discuta con excesiva retórica la democratización o la distribución del ingreso, me parece arriesgada. La diversidad es grande, las contradicciones muy fuertes y los recursos financieros y políticos, escasos.

Termino con la Cumbre misma. La Cumbre Iberoamericana era un lugar donde se reunían nuestros Jefes de Estado y de Gobierno para verse y decirse todo de frente. No iban a llenar una agenda que les hicieran sus cancilleres o, peor aún, su ministro de finanzas o, Dios me libre, el de salud pública. En la Cumbre los mandatarios revisaban juntos su visión del mundo y el instante; si alguno venía de estar los que rigen el destino del planeta (que no somos nosotros) los otros preguntaban: “¿cómo te fue?” “¿qué te dijeron?” Y era fantástico oírlo; desde luego no había prensa. Los mandatarios iberoamericanos se han dicho cosas tremendas unos a otros, desde la Cumbre de Guadalajara. Allí tuvimos el primer encontronazo; lo previmos y fue muy productivo.

Para revitalizar las Cumbres ante la agobiante agenda de nuestros mandatarios, tenemos que dejar que sean más ellos y acudan abiertamente, sabiendo que no tienen que cumplir una

agenda, que lo más importante no es el comunicado de prensa. O sea, no hacer de lo iberoamericano otra multilateralidad más, de las que ya tenemos muchas, tanto ustedes en Europa como nosotros en América.

Me parece, aunque sé las razones y soy uno de los que lo diseñó así en la primera etapa, que cada año activar un conjunto de reuniones de ministros de todo, además de ser costosísimo, políticamente resulta ya casi imposible por las razones anotadas. Hasta en temas de desarrollo social las agendas difieren.

Probablemente en el llamado que se haga a los Gobiernos en el entorno de la Cumbre de Cádiz se planteen algunas de estas cuestiones y se propongan cambios, antes de que los críticos, que tenemos muchos, acaben teniendo razón. Para terminar, puedo asegurarles que mi país, el Gobierno del Presidente Felipe Calderón y el futuro Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, han estado y estarán con el proyecto iberoamericano, porque es parte esencial de nuestro destino e identidad como mexicanos.

LA SEGIB: SIETE AÑOS DESPUÉS

EDMUNDO JARQUÍN

Abogado y economista nicaragüense, especializado en políticas públicas y temas de reforma del Estado. Director de Gabinete del Secretario General Iberoamericano entre septiembre de 2005 y junio de 2006

Resumen

En este artículo se hace una evaluación de los primeros 7 años de la SEGIB desde una perspectiva muy particular: el Plan Estratégico 2007-2010, cuya preparación el autor ayudó a coordinar en su carácter de Jefe de Gabinete del Secretario General Iberoamericano. Su evaluación, detalladamente sustentada, da cuenta que los objetivos de ese Plan Estratégico han sido plenamente alcanzados, concluyendo que es mucho lo que se ha hecho, con limitados recursos, en poco tiempo.

--

Introducción

Quisiera contribuir al esfuerzo de repensar el Espacio Iberoamericano desde una perspectiva muy particular: cuando ya era un secreto a voces que el primer Secretario General Iberoamericano sería Enrique V. Iglesias, éste me solicitó que

le acompañara en la andadura que emprendería en octubre de 2005, cuando asumió el cargo pocos días antes de la XV Cumbre Iberoamericana que se celebró en Salamanca, España. Me designó su Director de Gabinete y, como tal, me adelanté a su llegada a Madrid tan solo un mes. Afortunadamente, no se partía de cero, pues el pequeño pero muy competente y comprometido equipo humano de la preexistente Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), y los funcionarios y funcionarias responsables del tema en el Ministerio de Asuntos Exteriores de España, dotaron al naciente empeño de fuerza, profesionalismo y experiencia.

Participé, entonces, de la fundación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), y aunque no permanecí mucho tiempo, es desde esa perspectiva que siete años después intento, a la luz de los antecedentes y motivos fundacionales de la SEGIB, pensar en la experiencia que desde entonces se ha acumulado para, en base a la misma, tratar de atisbar el futuro.

Con el propósito que el ejercicio que intento pueda tener mayor utilidad, y se relacione directamente con el tema del panel, voy a estrechar el ángulo de mira: en su Primer Informe a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, presentando en Salamanca el 14 de octubre de 2005, el recién estrenado Secretario General Iberoamericano indicó que una de las prioridades de su trabajo sería la preparación de un Plan Estratégico 2007-2010. “Es necesario, señaló, que en base a consultas con las diferentes instancias de la Conferencia Iberoamericana así como con otras instituciones del espacio iberoamericano, la actividad de la SEGIB y de la Conferencia en su conjunto se coloquen en una perspectiva más estratégica en términos de la institucionalización del espacio iberoamericano y de su proyección internacional”.

Bajo el liderazgo y estrecho seguimiento de Iglesias, me correspondió coordinar la preparación de ese plan estratégico. Una primera versión del mismo fue presentada en la Reunión de Coordinadores Nacionales que se realizó en abril de 2006

en Punta del Este, en preparación de la XVI Cumbre que se realizaría en Uruguay a finales de ese año. Aunque el plan no fue nunca adoptado formalmente en ninguna de las instancias (Coordinadores Nacionales, Cancilleres, Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno) de la Conferencia Iberoamericana, en la medida que reflejaba la programática y visión política del Secretario General Iberoamericano y de su primer equipo, es un punto de partida inevitable para evaluar, siete años después de la Cumbre de Salamanca, el camino recorrido.

El punto de partida

Como es conocido, entre las Cumbres de Bávaro, Argentina (2002), y Santa Cruz de la Sierra, Bolivia (2003), se decidió dar un salto en la institucionalización del Espacio Iberoamericano, y de la propia Conferencia Iberoamericana establecida en Guadalajara en 1991, con la creación de la SEGIB, en base al Informe Cardoso que se encargó en Bávaro y se conoció en Santa Cruz. Este proceso terminaría en noviembre de 2004 cuando en ocasión de la Cumbre realizada en San José de Costa Rica se aprobó el Estatuto de la SEGIB en el cual se definieron sus funciones.

En el punto de partida de la SEGIB hay debilidades y fortalezas. En cuanto a las debilidades la más significativa, en opinión de Celestino del Arenal² fue “el déficit de participación de los países latinoamericanos en la elaboración de las conclusiones del Informe Cardoso” lo que, en opinión de autor mencionado, habría conducido a que se rebajara “significativamente el perfil político de las funciones de la SEGIB y de las atribucio-

² “La Cumbres Iberoamericanas: el largo y difícil camino hacia su institucionalización”. Revista América Latina Hoy, agosto de 2005, vol. 40. Universidad de Salamanca, España.

nes del secretario general....”. Concluye del Arenal: “La consecuencia de esta negociación a la baja será que el Convenio de Santa Cruz de la Sierra constitutivo de la SEGIB, en su redacción final, dibuja un organismo internacional que supone un importante avance desde el punto de vista de la operatividad de las Cumbres respecto de la (preexistente) SECIB, pero que, sin embargo, ha visto como se reducía significativamente su dimensión y alcance político, como consecuencia de las reservas de algunos Estados latinoamericanos”.³

En el proceso de preparación del Plan Estratégico 2007-2010 estuvimos advertidos de la debilidad apuntada por Celestino del Arenal y, por tanto, buscamos apalancar a la SEGIB, en el marco de su Convenio Constitutivo y del mencionado Estatuto, en las fortalezas, si se quiere menos institucionales pero no por ello menos reales, del Espacio Iberoamericano. “La comunidad iberoamericana, se anotó, cuenta con vínculos de enorme valor y profundidad que provienen de un sustrato de identidad común y de una larga y rica historia de intercambio y cooperación”.⁴

El sustrato de identidad, en el cual se buscaba apalancar a una entidad que nacía con mandatos y contornos políticos acotados, fue caracterizado en torno a los siguientes cuatro puntos que constituyen, sin duda, una reserva de enorme importancia para perfilar el futuro de la Conferencia Iberoamericana, sus instancias, y de manera particular la SEGIB:

1. La comunidad de países iberoamericanos es probablemente el espacio de mayor identidad cultural (en el sentido más amplio, histórico, lingüístico, de valores, etc.) del mundo.
2. Los desencuentros iniciales, entre potencias coloniales y colonias, han quedado atrás. Por el contrario, unas y otras

³ Celestino del Arenal, ob citada.

⁴ “Marco conceptual y lineamientos básicos. Plan Estratégico 2007-2010”. Agosto 2006.

intentaron entrar a la vida moderna a partir de un ideario común (Cortes de Cádiz).

3. No hay en este espacio las fracturas religiosas o étnicas o culturales, o las disputas geopolíticas, que se observan en otras regiones.
4. Hay diversidad, discrepancias, a veces tensiones, pero no los conflictos o enemistades, ni los desequilibrios hegemónicos que se observan en otras latitudes.

En cuanto a los antecedentes de intercambio y cooperación se identificaban:

1. Los intercambios culturales, humanos y económicos dentro del espacio iberoamericano – tanto los transatlánticos como los que se han dado en América Latina en su conjunto y en sus subregiones en particular – tienen varios siglos, han variado de intensidad, pero han sido enriquecedores.
2. En las últimas dos o tres décadas, con las facilidades de las comunicaciones, y los apremios de la globalización, esos intercambios históricos se han multiplicado. Algunos indicadores, a título de ejemplo, se registraron entonces:
 - a. Presencia de la inversión española y portuguesa en AL.
 - b. Inversiones mexicanas en Centroamérica, Sudamérica y España.
 - c. Inversiones argentinas, brasileñas, venezolanas, colombianas y chilenas en varios países.
 - d. Inversiones entre países centroamericanos.
 - e. Múltiples programas de cooperación energética, educativa y sanitaria (casos de México, Venezuela, Cuba y Argentina, por ejemplo).
 - f. Relanzamiento de los programas de integración regional y subregional.
 - g. Las migraciones dentro del espacio iberoamericano.

- h. Enseñanza del español en Brasil.
- i. Múltiples programas bilaterales y multilaterales en prácticamente todos los campos de la vida social y cultural.

Al explorar el futuro, qué duda cabe que la identificación que hace siete años se hizo de antecedentes de intercambio y cooperación se ha quedado pequeña en relación a la realidad pues todas esas tendencias, sin excepción, se han fortalecido y enriquecido en contenido y diversidad.

Y finalmente, en cuanto al punto de partida, se identificaba un entramado de principios (como parte del “Acervo Iberoamericano” del que ha escrito Celestino del Arenal) que se había venido tejiendo a través de las Declaraciones de los Jefes de Estado y de Gobierno, y que se resumía de la siguiente manera:

1. Compromiso con la democracia y los derechos humanos.
2. Compromiso con el desarrollo, la erradicación de la pobreza, la equidad y la sostenibilidad, y de contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
3. Adhesión a los propósitos y principios de la ONU (no intervención, prohibición de la amenaza o uso de la fuerza, respeto a la soberanía e igualdad jurídica, solución pacífica de controversias, etc.).
4. Compromiso con las normas del derecho internacional.
5. La apuesta por el desarme y la no proliferación.
6. El apoyo a un multilateralismo efectivo.
7. Apoyo a la Corte Penal Internacional.
8. La condena del terrorismo en todas sus formas y el compromiso de combatirlo con estricto apego a los derechos humanos.
9. Apoyo a la diversidad cultural y el reconocimiento de la cultura como elemento de desarrollo y cohesión.
10. Apoyo a los convenios de defensa del ambiente.
11. Condena del narcotráfico y crimen organizado.

12. Compromiso con un sistema mundial de comercio más abierto, justo y equitativo.

Los objetivos específicos del Plan Estratégico

En esta suerte de balance que intentamos, y con el fin de completar el telón de fondo contra el cual apreciar lo realizado, más allá del ingente esfuerzo realizado en términos organizacionales y operacionales para poner en marcha una nueva organización internacional, se anotan a continuación lo que entonces se identificaron como objetivos específicos del Plan Estratégico:

1. Consolidar la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana y de la SEGIB.
2. Incrementar la presencia de la noción de Iberoamérica en el imaginario de los pueblos.
3. Acreditar la eficacia de la “diplomacia de Cumbres”.
4. Contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de un sistema de cooperación perfeccionado que haya incrementado su impacto y significado práctico para los países y la población iberoamericana.
5. Intensificar los vínculos económicos, sociales, culturales y políticos entre los países iberoamericanos.
6. Fortalecer la articulación y potenciación con los organismos iberoamericanos.

Definidos los objetivos específicos se fijaron, derivados de los mismos, resultados instrumentales concretos esperados del accionar de la SEGIB en esos primeros años:

- a. Contar con mecanismos de articulación y colaboración recíproca con las principales organizaciones de carácter mundial y regionales.

- b. Pautar la constitución de redes iberoamericanas en el marco de la Conferencia Iberoamericana y las modalidades de vinculación con ellas.
- c. Contar con las pautas y modalidades para el establecimiento de relaciones con la sociedad civil por parte de la Conferencia Iberoamericana y de la SEGIB.
- d. Contar con las pautas de procedimientos para la suscripción de Convenios por parte de la SEGIB.
- e. Haber promovido una red institucional de articulación y cooperación que potencie la tarea y la proyección internacional de la Conferencia Iberoamericana y de la SEGIB.
- f. Haber pautado la participación en la Conferencia Iberoamericana de los países no miembros.

Lo andado

No sería posible, en lo apretado de esta ponencia, inventariar todo lo realizado en estos siete años en términos de la contribución de la SEGIB a la institucionalización del Espacio Iberoamericano. Pero haré una valoración, breve, a la luz de lo que en el Plan Estratégico se plantaron como objetivos específicos y resultados instrumentales concretos derivados de esos objetivos.

Cuando veo hacia atrás, y tomando en consideración lo anotado en cuanto al carácter político y naturaleza vinculante tan acotada con la cual nació la SEGIB, y su disposición de recursos francamente modesta en comparación con otras organizaciones internacionales similares, inevitablemente sorprende lo mucho que se ha hecho. Con arreglo a una previsión óptima, si entonces se hubiese hecho, de lo que se alcanzaría en cuanto a objetivos y resultados del Plan Estratégico 2007-2010, mi conclusión, sin vínculo de intereses que puedan sesgar mi discernimiento, es que las previsiones más optimistas han sido excedidas en la realidad.

Tratando de conservar el formato de sistematización que he tratado de imprimir a este documento, los resultados alcanzados los organizaría de la siguiente manera:

1. La consolidación de la Comunidad Iberoamericana, y de la SEGIB, como un espacio multilateral de contornos bien definidos, es una realidad innegable. De esa consolidación hablan varios hechos:
 - a. En la XVIII Cumbre Iberoamericana, realizada en El Salvador, se alcanzó el Consenso de San Salvador sobre “Modalidades de participación en la Conferencia Iberoamericana”. En ese documento se definió la categoría de Observadores Asociados y Observadores Consultivos de la Conferencia Iberoamericana. Desde entonces, hace tan solo cuatro años, e independientemente del trabajo político-diplomático llevado adelante por la SEGIB para llegar a ese Consenso, siete países (Bélgica, Filipinas, Francia, Haití, Italia, Marrueco, Países Bajos) han solicitado la categoría de Observadores Asociados, y nueve organizaciones internacionales (BID, CAE, FAO, FLACSO, OCDE, OECO, PMA, SELA, UNION LATINA), han hecho lo propio en cuanto a la categoría de Observadores Consultivos.
 - b. La SEGIB ha suscrito Convenios de Cooperación con más de un centenar de organizaciones internacionales (de derecho público y derecho privado), universidades, organismos gremiales y de la sociedad civil.
 - c. La SEGIB, a través de su Secretario General y otros funcionarios, participa de las más relevantes conferencias y reuniones de las Naciones Unidas y de organismos regionales y subregionales, así como de la periódica reunión Unión Europea y América Latina (ahora UE-CELAC).
2. En cuanto al objetivo de promover una red institucional de articulación y cooperación que potencie la tarea y la proyección internacional de la Conferencia Iberoamericana

y de la SEGIB, el 30 de septiembre de 2010, se constituyó el Consejo de Organismos Iberoamericanos (COIb). Este Consejo, presidido por el Secretario General Iberoamericano, está integrado, además de la SEGIB, por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB). El COIb adoptó en marzo de 2011 los denominados Ejes de Trabajo para el 2011.

3. En la XX Cumbre, realizada en Mar del Plata, se conoció el Estudio de Reforma del Sistema Iberoamericano de Cooperación, que sirvió de base para que en un año después se adoptara la Estrategia de Cooperación Iberoamericana 2011, asentada, entre otros antecedentes, en el documento Criterios de Racionalización de los Programas de Acción, lo que representa un significativo avance en términos de eficacia de la cooperación en el Espacio Iberoamericano.
4. Anteriormente, y en ocasión de Cumbre realizada en El Salvador en 2008, se adoptó el Registro de Redes Iberoamericanas bajo responsabilidad de la SEGIB, en la misma perspectiva de racionalización y eficacia de la cooperación.
5. Desde el nacimiento de la SEGIB, y ya bajo el impulso del Secretario General Iberoamericano, se generó la dinámica de los Foros Cívicos y Empresariales, así como del Foro Parlamentario Iberoamericano, al que se sumaría posteriormente la red de gobiernos municipales. Son ámbitos, que sin desnaturalizar la naturaleza intergubernamental de la Conferencia Iberoamericana y de la SEGIB, abre puertas y ventanas a las voces de las sociedades iberoamericanas.

6. En su ocasión, y también con motivo de la XVIII Cumbre de 2008, se adoptaron directrices en relación a la preparación de las Cumbres, las reuniones Ministeriales y los Foros y Encuentros previos a la Cumbre, que han aumentado la eficacia del proceso preparatorio y, sobre todo, de los resultados y presencia de la Iberoamericano en el imaginario de nuestras sociedades.
7. No quisiera cerrar esta somera revisión de lo andado sin referirme a un tema, que aunque no estaba considerado en el Plan Estratégico, ha resultado de significativa trascendencia, viendo a la SEGIB desde el otro lado del Atlántico. Por iniciativa del Secretario General se establecieron Oficinas de Representación de la SEGIB en cuatro subregiones (Brasilia, México, Panamá y Uruguay). Estas Oficinas han cumplido un papel relevante en términos de la presencia de la SEGIB en los países que cada una de esas Oficinas cubre. Hacia futuro, y de cara a la relativa crisis de la cooperación internacional y el auge de la Cooperación Sur-Sur (de paso, la SEGIB se ha encargado de hacer el más puntual y completo inventario de la misma en el ámbito Iberoamericano), esas Oficinas están llamadas a tener mayor importancia.

Reflexión final

A diferencia del siglo XIX (Británico) y del siglo XX (Americano), quienes escudriñan en las macrotendencias del presente siglo, en que la velocidad del cambio adquiere velocidad de vértigo, en general concluyen que no será el siglo de nadie en particular. La velocidad del cambio tecnológico está casi cotidianamente reconfigurando potencialidades y restricciones, oportunidades y riesgos, de tal forma que muy probable-

mente tengamos una geo-economía y consecuente geopolítica de geometría cambiante.⁵

Cuando se inició la SEGIB, su Secretario General, en cierta forma anticipó lo que entonces apenas se esbozaba en cuanto a las nuevas tendencias del multilateralismo. En la Cumbre de Salamanca, en el citado Primer Informe a los Jefes de Estado y de Gobierno, Enrique V. Iglesias señaló que deseaba hacer una breve reflexión sobre dos tendencias relativamente recientes del multilateralismo en las cuales se insertaba el esfuerzo que se realizaba a partir del establecimiento de la SEGIB:

“Por un lado, dijo, la diplomacia de Cumbres. Por otro, las recientes convergencias subregionales, regionales y transregionales que se aprecian en todo el mundo.

La diplomacia de Cumbres, por su propia naturaleza, resulta sumamente visible y llamativa. Consecuentemente, las expectativas que nuestros pueblos tienen sobre la misma son muy grandes. En la medida que esas reuniones no se traduzcan en resultados prácticos para nuestras sociedades se corre el riesgo de la fatiga y la frustración. Quisiera decirles, Señores Jefes de Estado y de Gobierno, que asumo mis responsabilidades consciente de ese desafío, y que mi mayor empeño, y el de mis colegas en la SEGIB, estará en apoyarles para que su voluntad de concertación y cooperación se traduzca en realizaciones que hagan visible ante nuestras sociedades los resultados de los esfuerzos que ustedes realizan.

Esta nueva ola de globalización, agregó, más intensa, más dinámica y más abarcadora y penetrante que cualquier otra, ha transmitido a todos los países el mensaje que ninguno, por

⁵ En una versión periodística, ágil, de esas previsiones en cuanto a megatendencias, Javier Valenzuela escribió en El País, de España, el 2 de septiembre de 2012, un artículo titulado “Guerra de tronos 2030”, en que visualiza, frente al mundo bipolar de gran parte del siglo XX, unipolar, brevemente después del fin de la guerra fría, un mundo más semejante al de muchos tronos y potencias de diversa dimensión de la edad media y el renacimiento.

grande y poderoso que sea, puede enfrentar solo sus oportunidades y desafíos. Este reconocimiento ha desatado un renovado esfuerzo de convergencia entre los países a nivel subregional, regional y transregional. Son esfuerzos que se realizan para, a partir de coincidencias y concertaciones, insertarse mejor en la globalización.

Esos procesos de convergencia, que los vemos en todas partes, muchas veces se realizan a partir de grandes diferencias culturales, históricas, geográficas, políticas, e incluso entre países que no hace mucho tiempo estuvieron agudamente confrontados. Es en este contexto que nos debemos interrogar sobre el potencial que tenemos en el espacio iberoamericano, y qué debemos hacer para materializar ese potencial.

Somos, probablemente, la comunidad de naciones con mayor identidad cultural, histórica y lingüística. Además no hay en nuestro espacio problemas relevantes de paz y seguridad. Los desencuentros iniciales hace mucho tiempo quedaron superados. Y también, como se anota después, hay importantes señas de identidad social, económica y política”.

Esa reflexión inicial de Iglesias fue recogida en el Plan Estratégico. En el mismo se anotó:

“El multilateralismo que emergió de la segunda guerra está sometido a las nuevas tensiones derivadas del fin de la guerra fría y de la globalización.

De las tensiones a que está sometido ese multilateralismo derivan los intentos de puesta al día de la ONU, y de otras instituciones, y la creación de otras como la OMC.

Hay nuevas tendencias en el ámbito multilateral: el fortalecimiento en las vecindades –ya sean geográficas, culturales, o económicas– para afianzarse frente a la globalización. Así uno ve nuevas realidades, como el foro APEC, el ASEAN + 3 (China, Japón, Corea del Sur), la ampliación de la UE, para citar algunos ejemplos.

Esta última tendencia, de la cual forma parte el intento de institucionalización del espacio iberoamericano, es posible por

una innegable realidad: cada país puede tener múltiples “pertenencias”.

La lógica pareciera ser que entre más un país se afianza en una “pertenencia” más capacidad de negociación o de competencia (o de defensa) tiene en la otra o las otras “pertenencias”.

Al atisbar el futuro del Espacio Iberoamericano, de la SEGIB en particular, y de cara a lo que se prevé en cuanto a la configuración de los balances y equilibrio a nivel mundial, es importante tener en cuenta el acervo de valores y principios sobre el cual está asentada nuestra identidad Iberoamericana. Frente a “identarismos” cerrados, excluyentes, opacos, es crucial el aporte que a la paz y seguridad internacional se puede hacer desde una identidad abierta, tolerante y convocante.

Mi visión de los siete años transcurridos desde la creación de la SEGIB, la debo concluir, más allá de los límites de la amistad y del reconocimiento, con la acertada previsión de Celestino del Arenal en el trabajo que he citado en este documento: “En última instancia, escribió Celestino en 2005, y con independencia de las funciones que se han establecido en el Estatuto, el auténtico perfil político de la SEGIB vendrá dado por la personalidad y objetivos que se plantee la persona que sea designada como secretario general. En caso de que, como es casi seguro, lo sea el actual presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, presente en la Cumbre de San José, no hay duda de que la SEGIB adquirirá un perfil político elevado”.

LAS RELACIONES IBEROAMERICANAS ANTE UN NUEVO ESCENARIO

HERALDO MUÑOZ

*Subsecretario General de las Naciones Unidas, Administrador
Auxiliar del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
(PNUD) y Director Regional del Bureau para América Latina y el
Caribe*

Resumen

Desde que se realizó la primera Cumbre iberoamericana en Guadalajara, México, en 1991, el mundo ha experimentado cambios profundos y más actores han ido ocupando el escenario internacional. El “Espacio Iberoamericano” ha cambiado, porque sus miembros se han transformado. Habiendo constituido el núcleo de una recesión global desatada en los años 80, América Latina pasó a ser — junto a Asia— un motor de crecimiento de la economía mundial, lo cual ha dejado a la región en mejor situación de sostener tasas aceptables de crecimiento y afrontar la crisis económica internacional desencadenada en EEUU a partir del 2008. Contrariamente, España y Portugal se han visto fuertemente afectados por la crisis. Hoy, América Latina tiene un peso mucho mayor en el mundo: tres países son miembros del G20, dos integran la OECD, y Brasil ya es la séptima economía del mundo. La relación entre la Europa

Ibérica y América Latina es más igualitaria y compleja, como corresponde a socios con intereses al mismo tiempo comunes y diversos. Mirando hacia el futuro, vemos un nuevo escenario para la Europa Ibérica y América Latina y el Caribe. Ambos pueden aprender del uno y el otro, y ambos pueden afianzar una alianza económica, social, política e histórica mirando más allá de la crisis.

--

El mundo de hoy ha cambiado profundamente en comparación con el que vivíamos en 1991, cuando se realizó la primera Cumbre Iberoamericana en Guadalajara, México. El sistema internacional evolucionó desde el unipolarismo a un escenario internacional, tras la caída del Muro de Berlín en 1989, marcado por la crisis de las economías centralizadas, la expansión de la democracia y la influencia creciente de las potencias emergentes. Hoy reconocemos con más claridad un mundo complejo, con dimensiones unipolares y multipolares, pero también con procesos de redistribución y difusión del poder no sólo entre los Estados, sino también entre actores no estatales y el protagonismo creciente de los ciudadanos, como atestiguan la “primavera árabe”, pero también procesos en desarrollo en nuestros propios países.

Paralelamente, el “Espacio Iberoamericano” ha cambiado, porque sus miembros se han transformado rotundamente, -quizás debiéramos hablar de un proceso de “re-equilibrio”. España y Portugal se han visto fuertemente afectados por la crisis económica internacional y europea, desencadenada en EE.UU a partir del 2008. Según informa *The Economist*, 20.000 colombianos y 40.000 ecuatorianos abandonaron España el 2011, en tanto crecientes números de españoles altamente calificados migran a Latinoamérica --de 3.700 en 2005 a 20.000 el año pasado (estas cifras seguramente serán mucho más elevadas el 2012). Ello ocurre porque, pese a que los países latinoamericanos atravesaron difíciles momentos en las dos últimas décadas del siglo pasado, han tenido un periodo de crecimiento y consolidación

desde el inicio del presente siglo, lo cual les ha permitido no sólo sobrellevar la actual crisis, sino también reposicionarse internacionalmente.

En el inicio del proceso de cumbres iberoamericanas, América Latina estaba surgiendo lentamente de la “década perdida” de los Ochenta, marcada por la crisis de la deuda externa y los momentos iniciales de los procesos de transición a la democracia. En los años Noventa, los procesos de transformación estructural de las economías latinoamericanas —desde una perspectiva neoliberal—, generaron traumáticos procesos de ajuste económico y social, con importantes repercusiones en los regímenes políticos. También la región se vio sumida en los impactos de la crisis asiática, con una fuerte contracción económica y alza del desempleo. La inestabilidad política acompañó la crisis y varios presidentes no pudieron completar sus mandatos, aunque se mantuvo el orden democrático. En esos años iniciales del desarrollo de la “Comunidad Iberoamericana”, la región necesitaba fuertemente de sus socios europeos, y muy especialmente de España, de sus inversiones, de su comercio, de su cooperación y respaldo político.

Hoy, América Latina tiene un peso mucho mayor en el mundo. Tres países de la región son miembros del G20, dos integran la OECD, y Brasil ya es la séptima economía del mundo; los países latinoamericanos tienen otras opciones y nuevos horizontes de comercio e inversión, y han puesto su casa en orden. América Latina es más diversa que en los años noventa, con gobiernos, en su mayoría, que dejaron atrás el Consenso de Washington y la consigna del “Estado mínimo y mercado máximo”. Hoy la relación entre la Europa Ibérica, en especial España, y América Latina es más igualitaria y compleja, como corresponde a socios con intereses al mismo tiempo comunes y diversos.

También el rol y posicionamiento internacional de América Latina cambió. Habiendo constituido el núcleo de una recesión global en los años 80, la región se transformó — junto a Asia— en un motor de crecimiento de la economía mundial. La región

pasó de ser parte del problema a ser parte de la solución. Esta vez, la crisis mundial se originó en Estados Unidos y Europa, y tras casi cinco años de duración, los países desarrollados no han podido encontrar el camino para superarla.

España y Portugal, como otros países europeos, se han convertido en foco de una crisis que afecta profundamente a la Unión Europea, no sólo a su mercado común y a su moneda única, sino también al proceso mismo de la integración europea que fue un instrumento clave para la paz europea y mundial en la segunda mitad del siglo XX, y también una plataforma institucional esencial para la democratización y la inclusión para los países y pueblos de Europa Central y del Este desde 1989.

Al mirar veinte años atrás, vemos como América Latina aprendió varias lecciones que ahora son parte de su acervo político y económico. Primero, emprendió una política previsoras en asuntos de estabilidad macroeconómica, acumulando reservas internacionales, implementando reformas regulatorias a la banca, implementando políticas públicas contra-cíclicas, asegurando que las contracciones vía contagio esperadas de crisis cíclicas no arrasaran con su capacidad productiva ni con los mercados laborales, como sucedió en crisis anteriores.

La última década vio un proceso de acelerado crecimiento económico en la región, manteniendo la estabilidad macroeconómica durante la crisis de 2008 y 2009, recuperando el crecimiento, y continuando la disminución de la pobreza y la desigualdad en muchos países. Así en 2011, en el marco de la crisis de las económicas desarrolladas, América Latina y el Caribe creció un 4,3%. Aunque para este año, se prevé un crecimiento menor de alrededor de 3,2%, como consecuencia de los problemas que enfrentan las economías desarrolladas y la desaceleración china, hay mejores perspectivas para 2013, con un crecimiento esperado en torno al 4%, según la CEPAL.

La región también aprendió que no es suficiente crecer y mantener la estabilidad macroeconómica si no reduce la pobreza y la enorme desigualdad. 17 países de la región han imple-

mentado programas de transferencias condicionadas —algunos con más impacto que otros— que han ayudado a mantener los ingresos de los hogares más pobres en épocas de crisis, a acumular capital humano acercando a poblaciones vulnerables a los servicios sociales y, en algunos casos, a incidir sobre el nivel de pobreza directamente. En la última década, se redujo el número de personas pobres de 211 millones a 177 millones en 2010 —con 71 millones de personas aún en la indigencia. Pero la desigualdad es un desafío prioritario que Latinoamérica debe perseverar en reducir, como ha ocurrido durante la década pasada en 12 de 17 países de la región, según nuestras investigaciones del PNUD. (en orden de mayor a menor disminución en su desigualdad, esos países son: Ecuador, Paraguay, Brasil, Bolivia, Chile, República Dominicana, México, Perú, El Salvador, Argentina, Panamá y Venezuela).

También hay progresos sustanciales en la gobernabilidad democrática y en la capacidad de compatibilizar las demandas por mayor igualdad con una ciudadanía más activa y ampliada.

La región ha ido construyendo confianza en los procesos políticos, aunque todavía quedan casos aislados de inestabilidad institucional como ocurrió en Honduras en 2010 o el caso más reciente de Paraguay en junio del 2012. Las elecciones presidenciales, legislativas y locales se suceden en la región sin mayores sobresaltos.

Hoy el Estado ha retornado en América Latina, con mayor capacidad de resolver problemas de la ciudadanía y encarar los retos de inclusión y cohesión social. Claro está, falta mucho en la agenda política de la región; en particular, en temas de calidad de la democracia, seguridad ciudadana y afianzamiento de las instituciones estatales de justicia. Sin embargo, los avances de la década son alentadores.

Es importante reconocer que en el marco del Espacio Iberoamericano, el Estado español hizo mucho por apoyar esta agenda – su cooperación internacional llegó a dedicar más de 1,2 millones de dólares en 2009. Y lo que es más encomiable, aunque la actual crisis ha reducido los recursos disponibles,

España ha continuado su compromiso con el desarrollo internacional, priorizando claramente a Iberoamérica, tanto en su dimensión política como económica. Así, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) ha apuntalado bilateralmente, o en el marco de su alianza estratégica con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los temas clave de la región, incluyendo la agenda de gobernabilidad democrática, los esfuerzos tendientes a disminuir la pobreza y la desigualdad, y los lazos culturales e históricos.

Cuando miramos hacia el futuro, vemos como se abre un nuevo escenario para el Espacio Iberoamericano, entre la Europa Ibérica y América Latina y el Caribe. Ambos pueden aprender el uno del otro, y ambos pueden afianzar una alianza económica, social, política e histórica en momentos de turbulencia económica y financiera. Así, las golpeadas economías española y portuguesa tendrán que redoblar esfuerzos por conquistar nuevos mercados y consolidar los ya ganados.

Es claro que España tiene oportunidades en América Latina por su trayectoria y presencia que genera altos rendimientos económicos a las empresas españolas (por ejemplo, el Banco Santander obtiene un 43% de sus ganancias en México, Brasil y Chile), pero hay otros actores compitiendo por este espacio latinoamericano. Por su parte, América Latina necesita diversificar sus estructuras productivas, invertir más en innovación y productos de conocimiento, y generar un crecimiento menos dependiente de las exportaciones de materias primas. Aquí, España puede ser un socio importante.

La Cumbre Iberoamericana de Cádiz constituye un escenario ideal para conmemorar el bicentenario de la Constitución de las Cortes de Cádiz, y por ende los valores comunes de la democracia y el Estado de derecho, fundamentos claves de la Comunidad Iberoamericana. Pero también debiera marcar un momento de inflexión de la crisis, y constituir una instancia de relanzamiento de una agenda de desarrollo iberoamericano emergente, donde ambos lados del Atlántico pueden y deben ganar.-

NUESTRO LUGAR EN EL MUNDO

FERNANDO GARCÍA CASAS

Director de Gabinete del Secretario General Iberoamericano, SEGIB

Resumen

Este trabajo intenta hacer un balance de los siete años transcurridos desde el inicio de las labores de la SEGIB y ello a través de un "decálogo" cuyo primer punto considera la interpretación extensiva que la Secretaría ha hecho de sus textos fundacionales, para ahondar seguidamente en los ámbitos político-institucional, económico, social y cultural, que constituyen la esencia del espacio iberoamericano. Se trata después del reencuentro de la sociedad civil, el importante capítulo de la cooperación y su proyección internacional creciente, conforme al Mandato de Salamanca. Por último, se aborda el futuro de la Conferencia Iberoamericana desde la perspectiva de su fortalecimiento institucional y se sugieren algunas reformas, seguramente necesarias.

--

"Para los políticos como para los alpinistas, las cumbres son la prueba máxima. Pero los escaladores sólo arriesgan su vida y la de unos cuantos colegas, mientras que los políticos parlamentan en la cumbre sabiendo que posiblemente tienen en sus manos el destino de millones de personas"

(D. Reynolds, Cumbres)

Cuando, apenas dos semanas antes de la XV Cumbre Iberoamericana de Salamanca, el Secretario General Iberoamericano y su reducido equipo iniciaban una función que acabaría transformando el espacio iberoamericano, había quizá, varias certezas adquiridas:

- “No hacer de las cumbres un estilo de vida”, siguiendo la ya célebre expresión de Reynolds,
- No dilapidar recursos previsiblemente escasos, evitando solapamientos.
- No hacer cosas que ya otros hacían, sino buscando la asociación y el trabajo en red con otras organizaciones del sistema de Naciones Unidas, del área latinoamericana, regionales y subregionales y de la Unión Europea.

A este último punto contribuyó de manera especial el perfil del SGI, bruñidor de consensos, con “auctoritas” en el espacio iberoamericano y con una extensa carrera profesional en relevantes organizaciones internacionales. Con certeza, su perfil ha aportado presencia, relaciones, recursos y visibilidad a una organización como la SEGIB, de muy reciente creación y con reducidos medios humanos y materiales.

Seguramente, también, su labor, basada en una reflexión generada por su asistencia a todas las cumbres iberoamericanas celebradas hasta el momento, ha alejado el riesgo de lo que podríamos llamar “hispano-español”, que siempre se cierne sobre el proyecto iberoamericano, con el riesgo de desvirtuar su esencia. Muy al contrario, ha contribuido a una mayor apropiación del proyecto por los países latinoamericanos, única garantía de futuro, si bien todavía queda mucho por hacer en esa área.

Otras importantes contribuciones van a presentarse en este seminario donde quizá con mayor propiedad, se puede reflexionar sobre lo que antecede. Valgan, sin embargo, estas líneas como una contribución “desde dentro” a lo que hayan podido ser, y significar, y contribuir a transformar, los siete años de existencia de la Secretaría en la construcción de la comunidad iberoamericana.

I.

Como aparece reflejado en los textos fundadores del Convenio de Santa Cruz de la Sierra y del Estatuto, la SEGIB se configuró como un organismo de apoyo institucional, técnico y administrativo de la Conferencia y de las Cumbres Iberoamericanas. Se ha escrito por el profesor del Arenal y algún otro autor, que ese Convenio de Santa Cruz nació cuando existía una considerable tensión entre los países iberoamericanos, debido al muy diverso posicionamiento ante la guerra de Irak. Estas disensiones tuvieron su reflejo en unas discusiones intensas, que acabaron por no incluir en el texto finalmente acordado algunas propuestas que la llamada “Comisión Cardoso” hizo sobre la reforma del sistema.

Como no podía ser de otra manera, la SEGIB ha realizado el seguimiento y cumplimiento de los Mandatos de los Jefes de Estado y de Gobierno y de las otras instancias de la Conferencia Iberoamericana. Esa es su esencia, y así debe ser, pero junto a ello debe referirse que el Convenio fundador y su Estatuto han sido objeto de una interpretación extensiva y profunda que han permitido ampliar las capacidades de acción y, por tanto asegurar el cumplimiento de los objetivos con que se creó la Institución.

Con cadencia anual, la Secretaría presenta un Informe de la Cumbre Iberoamericana de cada año, de las Reuniones Ministeriales Sectoriales, de los Foros y Encuentros. También realiza una Memoria anual de las propias actividades de la Secretaría. En los últimos años y por razones de eficacia y presupuesto, ambas publicaciones se han integrado en una.

Al considerar qué uso se ha hecho de los textos fundacionales, tal vez valga la pena rescatar un texto de la II Memoria, la correspondiente a 2006, Cumbre de Montevideo:

“... al tiempo, la organización y su equipo han ido más allá en la exploración de vías y en la realización de actuaciones complementarias, orientadas al cumplimiento de los Mandatos

y a la consecución de los grandes objetivos generales de la Conferencia Iberoamericana: la consecución de una mayor cohesión interna y de mayor presencia y proyección internacional”

Creo que este texto refleja a cabalidad lo que se ha intentado hacer durante estos siete años y, con las limitaciones que toda acción humana presenta en cuanto a cumplimiento de objetivos y recursos económicos, puede decirse que el balance es muy positivo.

Si, además de los objetivos y funciones que el Convenio y el Estatuto encargan a la SEGIB, nos fijáramos en la Declaración de la XV Cumbre de Salamanca, un tanto “refundacional” de una nueva etapa, y en particular en sus puntos 6, 7 y 8, podríamos concluir que la instalación y consolidación del Proyecto iberoamericano que se inició en Guadalajara en 1991 ha dado un muy buen paso al frente.

II.

A la hora de estructurar la actividad de la Secretaría, solemos dividirla en cuatro ámbitos: político, institucional, económico, social y cultural. A ello añadimos lo relativo a los proyectos de la cooperación iberoamericana y a la proyección internacional de nuestra comunidad.

Ha sido dicho que la creciente y exitosa concertación política de los países latinoamericanos en diversas estructuras de diálogo y cooperación, de las que las más recientes son CELAC y UNASUR, y que la SEGIB apoya plenamente, podría disminuir, o afectar el papel que la Conferencia Iberoamericana pueda desarrollar en estos ámbitos. Tal vez sea así, pero lo cierto es que ello nos desafía a buscar con precisión los ámbitos donde puede existir una ventaja comparativa, una razón de ser, presente o futura, que justifique el actuar a nivel iberoamericano.

Han sido, por ello, muy diversas las actividades, centradas en torno a propuestas factibles, coherentes con nuestro lugar en el

mundo y a agendas en sintonía con los mandatos recibidos de las Cumbres Iberoamericanas.

En lo político-institucional, y sin ánimo de exhaustividad, conviene mencionar que la Secretaría se ha ocupado de un tema potencialmente delicado como la conmemoración del Bicentenario de las Independencias Iberoamericanas, integrando un grupo que pretendió hacer una conmemoración, regional además de las brillantes conmemoraciones nacionales. Era un tema potencialmente divisivo ante la pluralidad de ángulos políticos encontrados, que parece haber sido transitado con serenidad.

También, la Secretaría se ha integrado en diálogos socio-políticos, como el proyecto de la Alianza de Civilizaciones, que estamos acompañando desde su inicio, y ha generado un diálogo trasatlántico muy valioso junto con Inter-American Dialogue y el Instituto ELCANO.

Hemos trabajado también en el sector justicia, con el Programa iberoamericano de acceso a la justicia y la participación en las reuniones de la Cumbre Judicial, los Ministerios Públicos, las Defensorías del Pueblo, etc. Este importante sector hace que una de las otras cuatro Organizaciones Iberoamericanas además de la SEGIB, esté dedicada a ello, la COMJIB.

Hemos abordado también el ámbito de los Derechos Humanos y el de la Seguridad Ciudadana, la violencia social y las políticas públicas, ámbito especialmente preocupante para la estabilidad democrática en la región y que en último término ha celebrado este año la primera reunión a nivel americano de Ministros de Interior.

También nos hemos ocupado, a través de RIMPE, de la colaboración con el CLAD, y particularmente por haber sido el tema central de la Cumbre de Asunción, de la transformación y modernización del Estado, con todo lo que ello tiene de eficacia de la administración y de las políticas públicas, de gobernabilidad democrática y de aspectos tales como la descentralización, el gobierno electrónico y la selección administrativa en base a

los principios de mérito y capacidad. En ese ámbito también cabría mencionar los proyectos de la Escuela de Alto Gobierno y nuestra contribución a la colaboración entre las Academias e Institutos Diplomáticos.

Ha habido temas de importante carácter socio-político, sobre los que hemos trabajado intensamente por su repercusión en nuestras sociedades. Merece la pena destacar aquí la Migración y Desarrollo. Realizamos un Encuentro internacional que inauguraron dos Presidentes y en el que participaron 30 países, 32 Organizaciones internacionales y 44 ONG's. Dado que las migraciones son un factor de cohesión del espacio iberoamericano, y la organización de las mismas nuestra prioridad, hemos hecho de este tema una línea de trabajo que nos acompaña desde entonces. Seguramente el Compromiso de Montevideo sobre Migración y Desarrollo de 2006 es uno de los textos más avanzados en la cuestión.

Algo similar emprendimos con la Seguridad Vial, conscientes de que las más de 120.000 víctimas del tráfico anuales en la región suponen una sangría humana y económica que no nos podemos permitir. Los Encuentros Iberoamericanos de Seguridad Vial son ya una realidad consolidada que nos permite, según su lema, seguir "protegiendo vidas",

Hay cuestiones de la agenda global sobre las que hemos trabajado, buscando puntos de consenso a nivel iberoamericano, conscientes de que, por la pertenencia de nuestros países a dos regiones bien definidas, los acuerdos que alcancemos pueden tener una repercusión positiva en la gobernanza internacional. Es lo que hemos procurado hacer tanto respecto de la presente crisis económica internacional como de otro de los grandes debates actuales, la biodiversidad y el cambio climático. Tal vez modestamente, hemos tenido la virtud de, además de generar cierto pensamiento propio, contribuir a la aparición de consensos en torno a nuevas ideas mediante la reunión de los expertos que la región ofrece en estos temas.

Cabe mencionar también cuestiones como la protección radiológica o el apoyo a los diálogos sobre Paz y Seguridad, y a la colaboración y preparación de las reuniones sectoriales, o de Cancilleres, o de Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación.

Pero tal vez conviene, antes de cerrar este capítulo, referirse a la Declaración que la Cumbre de Mar del Plata aprobó sobre Defensa de la Democracia y del Orden Constitucional en Iberoamérica en 2010, que constituye un referente, junto con textos similares aprobados en otras Organizaciones regionales, para la estabilidad democrática en nuestra región.

III.

Si algo es lo iberoamericano, es un conjunto de afinidades, culturales, sociales y lingüísticas, sobre las que se asientan formas de cooperación económica, dada la cercanía sociológica y el mayor conocimiento mutuo. Por eso, y tal vez también por el perfil profesional de su titular, la Secretaría ha incluido de manera relevante las cuestiones económicas en su quehacer.

Dos países de nuestra región atraviesan ahora una profunda crisis, invirtiendo lo que fue el panorama habitual de años anteriores. Eso hace que esta coyuntura ofrezca nuevas oportunidades de reequilibrio, de una “relación renovada”, como reza el título de la Cumbre de Cádiz. Pero frente a lo coyuntural, también lo estratégico parece que aconsejara trabajar en ese terreno. Las inversiones de algunos de nuestros países en la región iberoamericana son un considerable activo, no sólo la inversión española en América, sino la creciente inversión en Europa de las multilatinas.

Por ello, la Secretaría ha desplegado una intensa actividad en estos años, con más de un centenar de actividades que se han referido a las alianzas público-privadas, las infraestructuras, la bancarización, las políticas fiscales, la inversión, la responsabi-

lidad social corporativa, el acceso al crédito y otros servicios financieros, las energías renovables, e I+D+I.

Este ámbito, el de la innovación y el emprendimiento, junto con las tecnologías de la información y la comunicación han concentrado nuestro esfuerzo reciente.

Consolidada ya la expansión y la inversión de nuestras grandes multinacionales, parece llegado el momento de trabajar con mayor intensidad en apoyar y potenciar a las pequeñas y medianas empresas en cuanto a competitividad, relación entre ellas, acceso a mercados, internacionalización e inserción en cadenas de valor se refiere.

Hemos trabajado con empresarios y especialistas de todos estos sectores mencionados, y también cuidado especialmente nuestras relaciones con la academia, de los que los encuentros de economistas son un buen reflejo. Asimismo, el apoyo a los jóvenes empresarios ha merecido una atención especial desde el inicio de nuestra actividad.

IV.

Una de las Cumbres Iberoamericanas, la de Santiago en 2007, se dedicó a la Cohesión Social en el espacio Iberoamericano, reflejando quizá la importancia de esta cuestión en nuestros 22 países. Por eso los asuntos sociales y socio culturales han ocupado buena parte de nuestra agenda. Es importante mencionar nuestra atención a los otros dos grandes aportes que, junto al europeo, configuran el mestizaje iberoamericano: pueblos originarios y afrodescendientes.

Esta visión tripartita, la que considera el mestizaje como un activo propio, un mestizaje que será una de las principales realidades en el mundo de la globalización, es la base de cualquier futuro que pueda tener el proyecto iberoamericano.

La Comisión Mixta con el Fondo Indígena, la atención a jóvenes líderes de los pueblos originarios y el apoyo a la recu-

peración de los saberes ancestrales, así como el Encuentro celebrado en Salvador de Bahía el año pasado sobre la Creación de un Observatorio, un Fondo y un Centro de la Memoria Afrodescendiente, son ejemplos de lo emprendido al respecto.

Similar orientación de cohesión, y de avanzar en alto tan largamente esperado en la región, como es la reducción de la desigualdad, ha hecho que la Secretaría aborde, en estrecha colaboración con la OEI y la Fundación Carolina el tratamiento de las materias educativas: de la alfabetización y la educación básica de adultos a las reuniones de los responsables de educación superior, ciencia e innovación o a los programas de movilidad académica, se ha tratado de construir un entorno inspirado por el programa Erasmus europeo, pero con las connotaciones socioculturales y económicas propias de Iberoamérica. Se trata de construir un espacio iberoamericano del conocimiento. La calidad de la educación como instrumento de futuro y mecanismo reductor de desigualdades ha constituido una de las prioridades desde el inicio de las Cumbres.

Esa preocupación se percibe también en el trabajo desarrollado en cuestiones de género, juventud, infancia o adultos mayores, çeste último un desafío importante para una región que tiene aún pocas estructuras adecuadas para abordar con éxito los problemas de la tercera edad, desde el cuidado de la salud de los ancianos a la cobertura de pensiones.

No lejos de este ámbito merece particular interés el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, ya en vigor, que establece, mediante un sistema que ha suscitado el interés de la Unión Europea, la portabilidad de las pensiones. El Convenio y sus normas de aplicación son un mérito particular de la OISS al que la Secretaría como depositaria de las firmas y ratificaciones e impulsora política, se ha honrado en colaborar.

Cabe también mencionar la tarea realizada en el sector salud, desde la Red Iberoamericana de Trasplantes a los Bancos de Leche Humana; y asimismo, lo explorado en el ámbito del diálogo social con empresarios, gobiernos y sindicatos.

Hay un creciente interés en el ámbito multilateral por las cuestiones medioambientales, algunas de las cuales tienen un intenso aspecto social, como es la gestión de recursos hídricos (en un continente con el 33% de las reservas mundiales de agua dulce, hay todavía más de 100 millones de personas sin acceso al saneamiento y al agua potable), o lo relativo a los desastres naturales, agravados por el cambio climático y con particular impacto en el área centroamericana.

V.

Quizá más que cualquier otro aspecto económico, político o social, la cultura y las dos lenguas comunes, el español y el portugués son el factor de cohesión del espacio iberoamericano. Eso ha quedado patente en los congresos de la cultura iberoamericana, dedicados cada año a un tema concreto dentro de este terreno, y que han contado siempre con una masiva participación de especialistas, y en la aprobación de la Carta Cultural Iberoamericana, instrumento político-jurídico que persigue la protección y promoción de nuestra diversidad cultural.

No es sólo herencia, identidad o riqueza cultural; los estudios sobre el valor económico del español demuestran la contribución del sector cultura al PIB de nuestros países, en proporciones que en algunos casos alcanzan entre el 6 y el 15% del PIB. Además de colaborar con esos estudios innovadores, la Secretaría ha impulsado la extensión de similar metodología al estudio de la dimensión económica de la lengua portuguesa.

Particular mención merecen los programas “Iber”, programas de cooperación cultural iberoamericana, nacidos en su mayor parte en los últimos años, tras la creación de la SEGIB, en la estela del exitoso Ibermedia”, dedicado al cine, del que se han cumplido 10 años y que ha supuesto, en unos casos la recuperación y en otros el impulso de las cinematografías iberoamericanas. Estos programas son Iberbibliotecas, Iberescena,

Ibermuseos, Ibermúsica, Iberorquestas juveniles e Iberutas, y han contribuido a establecer un denso y creciente entramado de relaciones en sus ámbitos específicos de actuación.

La Red de Archivos Diplomáticos, la Diplomacia Cultura, la Protección del Patrimonio, la cultura y cohesión social o las PYMES e industrias culturales son otros ámbitos donde la Secretaría ha buscado vías de colaboración y explorado nuevas soluciones.

También, en su sede central y en sus oficinas regionales, la SEGIB ha buscado acompañar la pluralidad de la expresión cultural iberoamericana, organizando actos que abarcan desde la celebración del Año Nuevo Indígena o Inti Raimi, a los homenajes a Mercedes Sosa o Carlos Fuentes.

Un factor interesante de diplomacia pública ha sido la proclamación de Embajadores Iberoamericanos de la Cultura, de quienes los tres más recientes

- Sara Baras
- Nélida Piñón y
- Julio Boca

lo han sido a finales del pasado mes de septiembre. Como pública ha sido también la presencia de la Secretaría con un pequeño pabellón en las Exposiciones Internacionales de Zaragoza y Guanajuato.

VI.

Apertura a la sociedad

Un objetivo permanente desde Salamanca ha sido acercar las Cumbres y la Conferencia Iberoamericana a los ciudadanos, procurando así salir de un formato tradicional de diplomacia multilateral exclusivamente gestionado por los Estados, por sus respectivas Jefaturas y administraciones gubernamentales.

Es un proceso similar de ampliación y acercamiento a la sociedad al que están registrando otros procesos o mecanismos

de coordinación internacional como APEC o la Cumbre de las Américas.

Por ello, desde 2005 se han establecido 3 instancias específicas, de las que ya se han realizado 7 ediciones de cada una: el Foro Parlamentario y los encuentros empresarial y Cívico. A ello se unió un año más tarde, y por tanto con 6 ediciones, la creación del Foro de Gobiernos Locales.

Difícilmente se podría explicar esta etapa de las Cumbres Iberoamericanas sin los 4 Foros, uno de los cuales, el Parlamentario, congrega a los representantes de la soberanía popular, a quienes tienen la iniciativa legislativa en sus respectivos países.

Otro, el de Gobiernos Locales, reconoce la importancia de ayuntamientos, cabildos, intendencias y municipalidades como instancias próximas a la vida de los ciudadanos de Iberoamérica, desde la atención a los migrantes a la educación o a la gestión del agua y saneamiento.

El Foro Empresarial ha ido tratando anualmente, con directivos de las principales empresas iberoamericanas, cuestiones como la coyuntura económica, la seguridad jurídica, la protección de las inversiones, o la inserción en las cadenas internacionales de valor.

Por su parte, el Foro Cívico trabajando con redes de ONG's en torno a los ejes temáticos de cada Cumbre, ha acercado a los Jefes de Estado y a la Conferencia Iberoamericana las cuestiones de inclusión y de reducción de la pobreza y la desigualdad.

Esa misma apertura a la sociedad está presente en la reciente creación del Registro de Redes Iberoamericanas, tal vez una de las pruebas más cumplidas de la heterogeneidad de los espacios de articulación en el ámbito iberoamericano. Se trata de reconocer y apoyar la tarea de asociaciones profesionales, académicas o instituciones para darles una mayor visibilidad, crear ulteriores vínculos y aprovechar las capacidades instaladas.

Estas Redes han de ser compatibles con el acervo iberoamericano, ese conjunto de valores y principios emanados de las

Cumbres, asociar al menos a 7 países, incluyendo a latinoamericanos e ibéricos, ser asociaciones representativas en su ámbito de especialización y desarrollar una actividad efectiva. Las primeras admitidas se refieren a la cooperación técnica, a las garantías de las PYMES, a la donación de trasplantes y a las incubadoras de empresas.

Un reciente instrumento que está probando ser de gran eficacia es el proyecto Ciudadanía 2.0 que consciente de la importancia de las Redes sociales como instrumento de comunicación y de construcción de ciudadanía, quiere abrir lo iberoamericano a la participación de los ciudadanos y particularmente de los jóvenes. El trabajo se inició, en las cercanías de la Cumbre de Asunción sobre el tema de Reforma del Estado, y ahora está siendo objeto de una mayor atención por parte de la Secretaría para contribuir al empoderamiento de las personas y a que sean capaces de tomar recientemente sus propias decisiones sobre los temas que les afectan.

VII. La Cooperación

Desde el inicio de las Cumbres en Guadalajara, 1991, y especialmente desde la aprobación en 1995 del Convenio de Bariloche, sobre la cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, se ha venido diciendo que, junto con el diálogo y la concertación política, la cooperación es uno de los dos pilares del espacio iberoamericano.

Además de los programas de cooperación cultural ya mencionados, hay otros dos grandes ámbitos, hasta el número de 21 programas y 8 iniciativas y proyectos adscritos que han merecido la atención: la cohesión social y las cuestiones económicas. Además de los ya mencionados a lo largo del texto cabe citar aquí los Programas de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Ibergob, el programa Iberoamericano de Propiedad Industrial

y Promoción del Desarrollo, el Programa Iberoamericano de Innovación y Proterritorio.

¿Qué ha aportado la SEGIB EN ESTE TERRENO? Además de dos manuales informativos sucesivos y una nueva estrategia de la cooperación, su principal esfuerzo ha consistido en aportar una mayor racionalidad y una mayor calidad, con indicadores de impacto, visibilidad y evaluaciones, a toda la arquitectura de la cooperación iberoamericana.

Se ha preocupado de reforzar la identidad ib de los programas, de asegurar su sostenibilidad, de ponerlos en línea con los objetivos del milenio, y de asegurar la transversalidad de étnica y género en todos ellos.

Además, se ha ocupado de “graduar” aquellos programas que, o bien han cumplido su ciclo, o bien no han estado a la altura de lo que se esperaba en sostenibilidad y expectativas. Es el caso de Arce, Mutis, Ilimita, Avinia, o Ciberamérica. También es muy significativo que los países se han apropiado más de la cooperación iberoamericana, es decir, España sigue siendo importante pero hay una creciente participación de los programas por otros países. De hecho, en los últimos tiempos se han establecido más Secretarías Técnicas de los Programas en América Latina, y más Programas han sido impulsados por países latinoamericanos, hasta el punto que incluso en uno de ellos –Ibermúsica- no participa España.

Además de esta orientación de los Programas a la cultura y la cohesión social, el conocimiento y la cooperación económica, merece particular interés destacar el esfuerzo que se ha hecho para sostener ante la OCDE y la Unión Europea la cooperación con los países de renta media (donde, de hecho, residen el mayor número de pobres a escala mundial) y, la cooperación Sur-Sur, donde la Secretaría ha alcanzado un reconocimiento por la importancia de esta materia en la región y por la calidad de los resultados obtenidos.

Además y en el presente año, la SEGIB dedicará un 10% de su propio presupuesto a la cooperación iberoamericana. En cuanto al monto presupuestario de los programas superan cada año los 40 millones de euros.

VIII.

La proyección internacional

Sin lugar a dudas, esta ha sido una de las prioridades desde Salamanca, cuya Declaración dedicó su punto octavo a esta cuestión. Podría subdividirse la actividad en este terreno en los siguientes rubros:

- Convenios firmados y en ejecución. Son más de un centenar, parte de ellos con implicaciones económicas concretas y con diversos tipos de entidades: organizaciones Internacionales de carácter global, organizaciones Internacionales regionales, países no iberoamericanos, ONG's, Universidades y fundaciones.
- Relaciones de cooperación con diversas Organizaciones Internacionales, en particular las del sistema de Naciones Unidas. Estatuto de Observador ante Naciones Unidas y relaciones permanentes de cooperación con el mismo, en particular con PNUD, CEPAL Y UNFPA. Además, la Secretaría participa en la Semana Ministerial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que, en cuyos márgenes, además, organiza una reunión de Cancilleres Iberoamericanos.

También merece especial atención la tarea con las organizaciones regionales y subregionales del ámbito iberoamericano: BID, CAF, OEA, UNASUR, MERCOSUR, ALADI, SICA, CAN.

- Relaciones con la Unión Europea. De carácter periódico y permanente tienen su base en un Memorándum de

Entendimiento firmado con la Comisión Europea en el entorno de la Cumbre ALC- UE de Viena, dos visitas de trabajo anuales del Secretario General a las Instituciones Europeas, en la condición de Observadora de la SEGIB en la Asamblea EUROLAT y en la realización de numerosas actividades académicas sobre el dialogo birregional y las próximas Perspectivas Financieras 2014-2020.

Así, se han celebrado 4 seminarios sobre el Balance de las relaciones entre ambas regiones, sobre los retos de la relación bilateral en la actual coyuntura internacional y las perspectivas de cooperación para la Cumbre CELAC- UE de enero 2013 en Santiago.

- Observadores Asociados. La XVIII Cumbre Iberoamericana, mediante el Consenso de San Salvador, creó esta figura referida a estados con afinidades lingüísticas y culturales con el espacio iberoamericano, o bien a Estados que puedan realizar aportaciones significativas al mismo. Hasta el momento han sido reconocidos como tales Italia, Bélgica, Marruecos, Filipinas, Países Bajos y Francia. Este último país ha destacado un diplomático que trabaja integrado en la Secretaria y que ha permitido extender y reforzar significativamente las relaciones con sus autoridades políticas, académicas y sus interlocutores económicos. Guinea Ecuatorial fue rechazada y Haití se encuentra en condiciones de ser admitido como Observador en la Cumbre de Cádiz.
- Observadores Consultivos. Se trata de organismos internacionales intergubernamentales que puedan realizar aportaciones al espacio iberoamericano. Ya han sido reconocidos como tales 9 organismos: OCDE, SELA, FLACSO, UNIÓN LATINA, ORGANIZACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE ORIENTAL, FAO, CAF, PMA y BID, y otras 12 se encuentran en proceso de trámite.

- Reunión pre-Cumbre con organizaciones internacionales, países observadores e invitados especiales: se trata de una reunión que se viene realizando en los últimos años y que, posiblemente, da una idea de la ampliación de los vínculos de la Secretaría: así, en 2006 fueron 22 las instituciones que asistieron; en 2012 han sido más de 70.
- Las Oficinas Regionales. Habiendo considerado desde el inicio que la Secretaría tenía que estar presente físicamente en América Latina, a la que pertenecen 19 de sus 22 miembros, se han establecido pequeñas oficinas en Montevideo, Panamá, Brasilia y México DF. Junto a un ahorro de costes, aseguran una proyección y una interrelación con las autoridades y la sociedad civil de los países donde están acreditadas. Con certeza, la creciente importancia de la Cooperación Sur-Sur, la diferente situación económica que atraviesan los países latinoamericanos e ibéricos y el auge de la filantropía deberían llevar a una consolidación de mayor autonomía de las citadas Oficinas.
- Por último, y además de las actividades y visitas reiteradas que se desarrollan en los países miembros de la Conferencia Iberoamericana, cabe mencionar las visitas de trabajo a terceros países que se cifran en 14 en los últimos 3 años.

IX.

Fortalecimiento Institucional

Como las Cumbres nacieron sin tratado fundacional, el paso del tiempo, y la constatación de las necesidades que iban surgiendo, ha hecho que se haya ido estableciendo todo un arquitrabado institucional, que ha cumplido sin duda sus funciones, pero, sin duda también susceptible de mejorar. Por ello, e inspirados por criterios de racionalización, de eficacia y de buen uso

de los recursos escasos, la Secretaría ha procurado avanzar en diversos ámbitos:

- La creación en septiembre de 2010, del Consejo de Organismos Iberoamericanos COIB, que fue saludado por la Cumbre de Mar del Plata, y que es el inicio de un mecanismo de coordinación para fortalecer las sinergias, aprovechar las infraestructuras, buscar financiación adicional y difundir de manera común las realizaciones, que agrupa a la SEGIB y las otras 4 organizaciones internacionales de carácter iberoamericano: OEI (educación), OISS (seguridad social), OIJ (juventud), COMJIB (sector justicia).
Se trata de crear institucionalidad bajo un esquema compartido.
- Racionalización del proceso preparatorio de la Cumbre Iberoamericana, tanto en lo que respecta al traspaso de la Secretaría Pro Tempore, como a la decisión del eje temático de la Cumbre Iberoamericana, y reducción del número de reuniones de Coordinadores Nacionales y Responsables de Cooperación.
- Racionalización del número y materia de las Reuniones Ministeriales Sectoriales: llegó a haber 14 en un año, pero ello hacía inviable el cumplimiento real de las decisiones adoptadas. Así, este año se habrán celebrado sólo 8.

Al tiempo se ha hecho un esfuerzo por mejorar el nivel de participación o reducir el número de decisiones que cada Ministerial adopta y con un seguimiento eficaz de las decisiones adoptadas. Al tiempo, conviene seguir insistiendo en la agrupación temática, en aplicar la decisión de que no tienen porque ser necesariamente anuales y a procurar una mayor participación de la sociedad civil.

X. Y el futuro

Como nunca antes en la historia de las relaciones internacionales, existe ahora una red de Cumbres institucionalizadas a escala global y regional, cuya frecuencia, número y membresía no hace más que aumentar.

Por ello cabe pensar que en el futuro nos vamos a encontrar con cumbres de impacto menos espectacular que algunas de las que tuvieron lugar en la segunda mitad del siglo XX y que, por tanto, sería prudente el espaciamiento de las Iberoamericanas hasta hacerlas bienales. Esta idea que en tiempos suscito ciertas incomprensiones, parece ahora un criterio generalmente aceptado.

Por lo demás, pareciera que la pervivencia del espacio iberoamericano está garantizada en base a los resultados obtenidos y que además y junto a la creciente consciencia y asertividad de la región iberoamericana, existe un espacio para trabajar a nivel iberoamericano. Además de continuar en la mejora de los mecanismos de funcionamiento interno, de ahondar en la coordinación institucional y de potenciar la autonomía de las oficinas regionales, varios serían los aspectos donde concentrar la actividad de reforma, concebida ésta como garantía de futuro. Así habría que concentrarse en:

- Resolver, con toda la ecuanimidad y permanencia de que se sea posible la cuestión de la financiación, que no puede ser tan mayoritariamente "ibérica". El liderazgo compartido significa compartir también los gastos, reforzar la capacidad de intermediación con el proceso CELAC-UE, pues ambos deben ser raíles convergentes.
- Necesidad de latinoamericanizar lo iberoamericano: es importante que se impliquen todos los socios, y en especial los grandes países, que nos vean como un instrumento útil y capaz de crear confianza.

- Capacidad de ver donde está nuestra ventaja comparativa, donde reside el plus de promoción y presencia. Por ello hay que reforzar los ámbitos que han sido exitosos.
- Evitar diseños en exceso ambiciosos, y
- Una adaptación eficaz de las instituciones, que también potencia la participación de la sociedad civil.

De ahí que, según ha escrito el profesor Malamud “uno de los objetivos prioritarios de la SEGIB ... sea convencer a los países latinoamericanos de la importancia de un proyecto que, si ellos no lo asumen como propio, está condenado al fracaso”. Es también importante que la severa crisis económica que atraviesan ahora los países ibéricos no afecte un proyecto estratégico tan largamente esperado y que tanto esfuerzo ha costado realizar para situarlo en el nivel en el que se encuentra ahora.

LA IDENTIDAD COMÚN COMO ACTIVO POLÍTICO (COMENTARIOS)

PABLO GÓMEZ DE OLEA

*Director General para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos
Exteriores y de Cooperación*

Resumen

Como relator de una de las mesas redondas del seminario “Iberoamérica Hoy” recojo las aportaciones de los distintos ponentes con especial énfasis en la idea de que las Cumbres Iberoamericanas son una realidad pujante y que están para quedarse. Ello, sin embargo, no obsta para que se constaten cambios sustantivos en la realidad iberoamericana y en la realidad mundial que haga necesario readaptar el sistema de Cumbres y reflexionar sobre aspectos a reformar como la periodicidad, las temáticas prioritarias, el papel de la SEGIB, etc. En la clausura, se han querido dar ejemplos concretos de cómo en Cádiz se recogen algunos aspectos que se han puesto de manifiesto en el seminario: resultados concretos para los ciudadanos, diálogo político, temáticas atractivas y de nuevo la reforma del sistema, que se hará a través de un grupo de reflexión. La Cumbre de Cádiz finalmente decidió encargar un informe a tal efecto al ex-presidente Lagos, asistido por el Secretario General

Iberoamericano y por Patricia Espinosa, a la sazón Canciller de México.

--

Creo que en su diseño general este seminario ha sido muy bien planteado y será muy útil, porque hemos empezado por el principio, luego en otras mesas redondas hablaremos sobre la renovación, sobre la cooperación y sobre el futuro de las Cumbres. Partiendo de algo que está implícito en las palabras del embajador Lozoya, que es que al fin y al cabo esto ha sido un éxito colectivo de todos los miembros de la comunidad iberoamericana, creo que esto es algo que no debemos olvidar, y partir de ello para que esto siga siendo un acervo, un activo en la comunidad iberoamericana y para nuestros países.

Tenemos problemas que no existían antes y situaciones nuevas que nos obligan a repensar el sistema. Hablaba el profesor del Arenal de la heterogeneidad política, del debilitamiento del protagonismo de algunos actores extra regionales y la aparición de nuevos, la emergencia de nuevas potencias regionales, Brasil o México, la pérdida del papel de España y, finalmente, los menores beneficios que países iberoamericanos entienden que se derivan de las Cumbres. Y, en general, en todas las intervenciones, la idea de la iberoamericanización, de la “desespañolización” de las Cumbres, un progresivo incremento de la asunción del compromiso financiero por parte de los iberoamericanos, de manera que se sientan cada vez más dueños de ese mecanismo. Todo eso está planteado, todo eso queremos que se plantee cuando se aborde la renovación.

Nos decía el embajador Lozoya que España tiene que decirlo; no tenemos ningún inconveniente, y cuando tengamos que decirlo, lo diremos. Portugal ya lo ha dicho claramente durante la última reunión que tuvimos de coordinadores nacionales. Es algo que ya tenemos sobre la mesa: la situación es nueva y tenemos que adaptarnos a ella.

Se ha hablado –y lo hemos discutido en otras oportunidades– sobre la excesiva iberoamericanización de nuestra política

latinoamericana. Es así, es posible que sea así, pero desde el mes de enero en que nos hemos dedicado a estas cosas, hemos intentado intensificar ese aspecto latinoamericano, de cara a la Cumbre de Cádiz, es cierto, pero también más allá de ello. No diré lo que hemos hecho en estos meses en materia de intercambios de viajes, con un viaje de Su Majestad El Rey a Chile y Brasil, un viaje de los Príncipes a Ecuador y Panamá, un viaje del Presidente del Gobierno a Colombia, México y Brasil, con un viaje bilateral a Chile en enero, viajes de nuestro Ministro de Asuntos Exteriores a cuatro países iberoamericanos, es decir que sí hemos intentado incrementar la presencia.

Oía con mucho agrado al Secretario General decir que las relaciones con América Latina no son solamente sustancia sino también cariño. Es lo que queremos poner de relieve, que tenemos una relación de una intensidad y de una calidez especial porque consideramos que América Latina es una prioridad. Interesantes las ideas del señor Jarquín respecto a la racionalización del proceso preparatorio, es algo que tenemos que pensarlo, la importancia de la SEGIB en el proceso de institucionalización, su papel central, los grandes desafíos: operacionalizar el activo político que es la identidad del espacio iberoamericano, algo que ha señalado también el embajador Lozoya y que es un tema que tenemos que reflexionar; se ha mencionado el papel que pueden jugar las oficinas latinoamericanas de la SEGIB en la apropiación latinoamericana, se ha mencionado el tema de los hispanos en Estados Unidos, el papel de la SEGIB en las relaciones entre la UE y CELAC, también es algo que podemos pensar y ya se han hecho algunas cosas en ese campo.

Retomo algo que dijo en el espacio de preguntas el profesor Malamud respecto a las universidades. Eso enlaza con algo que ha expresado extraordinariamente bien el Presidente González esta mañana: hay nuevas necesidades, hay nuevas agendas y él decía que la comunidad iberoamericana, las Cumbres Iberoamericanas, no pueden tener la pretensión de tratar de todo.

Tenemos que identificar las áreas en las que podemos generar un valor añadido, las áreas en las que podemos cooperar mejor, las áreas en las que nuestros intercambios pueden ser más beneficiosos para todos y, en ese sentido, recuperar el interés de los países iberoamericanos en el sistema de Cumbres.

Hay un tema que sistemáticamente aparece en nuestros contactos bilaterales, que es la idea del intercambio de capital humano, los intercambios en materia de ciencia y tecnología, la cooperación científica, y yo creo que aquí existe un espacio ideal para profundizar eso. Es el tema de las universidades pero no solo el tema de las universidades. En definitiva, tenemos una panoplia de posibilidades para seguir profundizando la comunidad iberoamericana, para seguir haciendo de las Cumbres un elemento importante de nuestras relaciones. En cuanto al tema de las agendas concretas, que mencionaba Miguel Ángel Cortés, estamos trabajando con la Secretaría General Iberoamericana y con don Enrique Iglesias en algo para que la Cumbre de Cádiz vaya en ese sentido, independientemente de las declaraciones. Personalmente, yo acabaría con las declaraciones y me dedicaría a estas agendas concretas. En definitiva, con este planteamiento inicial nos quedan por delante unas sesiones interesantes.

CAPITULO III

**LA RENOVACIÓN DEL PAPEL DE LAS
CUMBRES**

EL ESPACIO IBEROAMERICANO Y LA PRÓXIMA CUMBRE UE-CELAC

RODRIGO GAETE VIDAL

*Director General Adjunto para Asuntos Bilaterales, Alto Funcionario
para la Cumbre CELAC-UE, Ministerio de Relaciones Exteriores de
Chile*

Resumen

Se hace necesario repensar totalmente el proceso de Cumbres. Tenemos cambios en el escenario, la revalorización de América Latina, la crisis europea, el surgimiento de nuevos actores. Es necesario racionalizar las cumbres, que se multipliquen y dupliquen, revisar la periodicidad de las mismas y producir una complementariedad de sus temas. Tenemos desafíos comunes en la falta de respuesta de la ciudadanía; hay una necesidad de que las cumbres sean vistas como más cercanas por la gente, que tengan logros concretos. Debemos instaurar formatos más eficientes. Menos protocolo, más contenido, documentos breves, concisos y dedicados al tema. También es importante tener un tipo de reuniones que permita el diálogo directo de los mandatarios, maximizar el tiempo útil de los Jefes de Estado a través de retiros, en lugar de las asambleas. La inclusividad es otro sello que debemos marcar. A los sectores tradicionales que han participado siempre en estas cumbres, como son los

empresarios, los sindicatos, la Sociedad Civil, se han sumado nuevos sectores de relevancia: académicos, los Medios, la cortes de justicia.

--

Luego de escuchar a don Felipe González y a los ponentes del día de ayer, nos damos cuenta de que después de veintiún años de Cumbres Iberoamericanas y de trece años de Cumbres ALC – UE, el escenario internacional ha cambiado de una forma que hace necesario repensar totalmente este proceso.

Tenemos no sólo el cambio en el escenario, la revalorización de América Latina, la crisis europea, el surgimiento de nuevos actores, la consolidación de la Sociedad Civil como un factor fundamental gracias a ese mundo global e interconectado; tenemos también varios desafíos que son similares para nuestras dos cumbres.

Uno es la multiplicidad de cumbres. La semana pasada, precisamente, estuvimos en Lima en la Cumbre América del Sur – Países Árabes – una muy buena cumbre, dado el momento político que se vive en el mundo árabe, aunque llegaron tres de los veintidós Jefes de Estado que componen la Liga Árabe, pero hubo un buen diálogo y hubo una declaración un poco excesiva, de 150 puntos y treinta páginas. A dos semanas de la Cumbre Iberoamericana tenemos la invitación de Guinea-Bissau a todos nuestros presidentes a la cumbre de América del Sur con África, en este caso en Malabo; tenemos la Cumbre de MERCOSUR en diciembre, y también la de UNASUR, para terminar en enero con nuestras dos cumbres: CELAC – UE, primero, y después, al día siguiente, la Cumbre CELAC. Es decir, hay una multiplicidad de cumbres que tiene a nuestros presidentes con una agenda bastante ocupada y a las cancillerías creando una institucionalidad casi nueva, porque esto no es bilateral propiamente ni tampoco multilateral, sino que cumbres que tienen mucho de ambos.

Tenemos desafíos comunes en la falta de respuesta que hay en la ciudadanía; hay una necesidad de que las cumbres sean

vistas como algo más cercano por la gente, que tengan logros concretos y también mecanismos de seguimiento, y eso es algo que ustedes, a nivel iberoamericano, tienen tal vez más desarrollado que nosotros en la cumbre ALC – UE, que tiene un plan de acción, el Plan de Acción de Madrid, que se está llevando a cabo a través de reuniones, pero no tenemos la institucionalidad como es la SEGIB, por lo menos hasta este momento.

La Cumbre ALC – UE nace precisamente de una iniciativa española en la VI Cumbre Iberoamericana del año 96 en Santiago. España, dentro del ámbito de las cumbres con la Unión Europea, ha sido un motor de gran ayuda para Latinoamérica.

Chile preside hoy día el diálogo con la Unión Europea y, en esa capacidad, estamos organizando la Cumbre de enero, a la que me referiré un poco más en detalle, pero también estamos presidiendo, en forma pro témpore, la Alianza del Pacífico y la CELAC, que son los dos nuevos mecanismos de integración que han surgido en la región, dentro de un nuevo paradigma de integración que ya no obedece solamente a la vecindad geográfica, sino a otro tipo de consideraciones que últimamente han dado lugar también a otros procesos como el ALBA. Pero cada país tiene que armonizar su pertenencia y su vecindad con varias cumbres, varios modelos de integración, y al final trabajar en todos ellos y sacarles ventaja.

Quisiera referirme un poco más en detalle a la CELAC. La CELAC, creada en diciembre de 2011 en la Cumbre de Caracas, marca un antes y un después para la integración.

América Latina es más democrática, aunque las instituciones todavía pueden ser débiles en algunos casos. Pero tenemos una democracia consolidada, tenemos una región con tasas de crecimiento entre 4% y 4,5% anual, una reducción de la pobreza y del desempleo en toda la región, tenemos una región más integrada. CELAC, la Comunidad de Estados Americanos y del Caribe, es un ejemplo de un nuevo modelo de integración. Por primera vez se crea un mecanismo que integra a todos los países en desarrollo de América Latina y el Caribe en torno a objetivos

muy concretos: se trata de logros en torno a necesidades del desarrollo, del combate a la pobreza, los Objetivos del Milenio, y que esperamos no den lugar a declaraciones retóricas sino a metas evaluables y medibles.

Creemos que la crisis puede ser un momento de inflexión, como se decía ayer, para las nuevas cumbres. En el caso de la cumbre con la Unión Europea, se ha completado una etapa de estas cumbres que es la de construcción de los acuerdos de asociación. Europa negoció esos acuerdos con los bloques de naciones –CARICOM, con el SICA, con la Comunidad Andina de Naciones, con MERCOSUR y, separadamente, con Chile y con México y posteriormente con Perú y Colombia. Esta red de acuerdos que se empezaron a construir en el año 99 en Río de Janeiro podríamos decir que hoy día prácticamente se ha concretado. Pero obviamente falta. Para terminar de negociar esta red de acuerdos falta negociar el acuerdo con el MERCOSUR que es el bloque más grande, pero es tal vez el acuerdo más complicado para la Unión Europea, faltan también Ecuador y Bolivia, que están en inicios de negociación.

La Cumbre Iberoamericana se da en un contexto de mayor simetría entre ambas regiones: estamos más cerca. Tenemos, como decía Heráldo Muñoz, tres países de América Latina que pertenecen al G-20, que a su vez es la expresión de un nuevo balance de poder en el mundo: antes se hablaba de G-7, G-8, y hoy ya estamos en el G-20. Esto puede ir creciendo en la medida en que surgen nuevos actores internacionales.

También tenemos un diálogo birregional que ha cambiado institucionalmente. La creación de CELAC le da una voz única a Latinoamérica y Caribe que cambia la forma en que estas cumbres se van a expresar en el futuro.

Estamos también trabajando por instaurar formatos más eficientes. Esto significa: menos protocolo, más contenido, documentos breves, concisos y dedicados al tema, poco políticos –en el sentido de evitar tener “árboles de pascua” en el que cada país cuelga de las ramas todos los asuntos de su interés-. También

creemos que es importante tener un tipo de reuniones que permita el diálogo directo de los mandatarios, maximizar el tiempo útil de los Jefes de Estado a través de retiros, en lugar de las asambleas que caracterizaron en otras épocas a las Cumbres. Pero tenemos el segundo día un retiro dedicado a la discusión directa de la coyuntura, que es lo que ayer se hablaba con Felipe González, que es la importancia de estar en una sala, a solas, sin prensa, sin siquiera conexión donde los presidentes estén realmente a solas. Para que puedan discutir en forma franca y directa la coyuntura del momento. Todos sabemos que la crisis que afecta al mundo es uno de los temas que, obviamente, podrían ser discutidos.

En cuanto a la declaración, hemos logrado algo que no resultó fácil, que es la negociación, por primera vez, de un texto entre los 33 países de CELAC. La diversidad es uno de los elementos que caracteriza hoy día a Latinoamérica, la heterogeneidad de la que se hablaba ayer, pero existe, por el nuevo pragmatismo que hay en la región, un respeto por la diversidad. Podemos trabajar juntos. Y este trabajar juntos se traduce en que tenemos desafíos conjuntos a los cuales nosotros estamos privilegiando en nuestra acción. Lo hemos visto en esta Declaración de Santiago, es una declaración que no es un producto de Chile, es un producto de CELAC. Hoy día la propuesta de declaración de CELAC está en manos de la Unión Europea; esperamos sus comentarios en las próximas semanas. Tenemos en ese sentido la suerte de tener una declaración muy dedicada al tema. Esto ha sido posible, debo reconocerlo, gracias a la alta voluntad política de los países de CELAC por buscar el consenso y salvaguardar este mecanismo. Si ayer había un “abuelo” de las Cumbres Iberoamericanas, hoy tenemos un “bebé” en la recién creada CELAC. La idea de nuestros países es salvaguardarla, existe mucha responsabilidad por alcanzar y mantener consensos. Hay una baja politización del discurso.

La inclusividad es otro sello que queremos marcar en Santiago y en esto seguimos el ejemplo de la Cumbre Iberoamericana. A

los sectores tradicionales que han participado siempre en estas cumbres, como son los empresarios, los sindicatos, la Sociedad Civil, hemos sumado en esta ocasión dos nuevos sectores de relevancia: uno es una cumbre académica: fundaciones, universidades, institutos de estudios superiores, están organizando una cumbre propia y van a aportar sus conclusiones y propuestas para la Cumbre de los presidentes. Y tendremos también una cumbre, o un Congreso de Medios, así le llamamos, un evento a finales de noviembre con participación de los editores en jefe de los principales medios de Europa y de América Latina y el Caribe, para discutir sobre la Cumbre. Creemos que este es un elemento clave para acercar la reunión a la ciudadanía.

Por último, tenemos un hecho nuevo en el proceso de cumbres, por lo menos en ALC – UE. Le llamamos nosotros la “cumbre integral” o la cumbre de Estado. Tradicionalmente estas son cumbres de los poderes ejecutivos en las que también participan los parlamentos, el Parlamento Europeo, el Parlatino, la misma semana de la cumbre y hacen sus recomendaciones a los ejecutivos. Por primera vez, vamos a tener eso y a las cortes supremas de los 60 países de América Latina y la Unión Europea reunidas en Santiago en enero para hablar de cooperación judicial. Consideramos que esto le dará un valor especial al proceso. La cooperación y la integración de los procesos judiciales es algo que nos puede ayudar mucho y acelerar instituciones que a veces operan con códigos, ya no del siglo XX, sino del XIX.

En cuanto a los temas, ya he mencionado aquí el tema las de inversiones de calidad social y ambiental; tenemos propuestas concretas como la seguridad pública. No podemos dejar de discutir sobre un tema tan importante, especialmente para Centroamérica. Además, se hablará de seguridad alimentaria, seguridad ambiental, combate a las drogas, migraciones (esperamos lanzar una “hoja de ruta” y un compendio de migraciones entre Europa y América Latina), seguridad y salud en el empleo y, también, un tema que nace directamente de las Cumbres Iberoamericanas y que lo conversamos meses atrás con don

Enrique, que es la ampliación del Acuerdo Interamericano de Seguridad Social a todo el ámbito europeo y caribeño. Al menos en la propuesta de declaración, este punto ha sido rescatado; esperamos que este sea uno de los logros, lo que demuestra la importancia de la coordinación y la complementación de las agendas y el proceso de estas dos cumbres.

En el año 2006, la SEGIB firmó un memorándum de entendimiento con la Comisión Europea para coordinar las agendas y lograr la complementación entre los dos procesos. Esto ha derivado en un proceso de consultas entre la SEGIB y la Comisión Europea. Ya ahora no sería mala idea que en este proceso de consultas se incluyera a CELAC en la parte latinoamericana. Los temas de este memorándum de entendimiento siguen siendo los temas de interés para nuestra Cumbre.

Para terminar, quisiera referirme a la necesidad de replantearnos la periodicidad de nuestras cumbres. Sabemos que las Cumbres Iberoamericanas son anuales y las cumbres ALC – UE son bienales. En la Unión Europea hoy se está discutiendo la necesidad de distanciar estas Cumbres. Sería una buena idea que los años en que no haya cumbres UE – ALC se realicen las Cumbres Iberoamericanas, y así trabajar juntos con una complementación de nuestras agendas.

DE FAMILIARES Y DE SOCIOS

PETER HAKIM

Presidente Emérito del Diálogo Interamericano

Resumen

Las relaciones Iberoamericanas son distintas que las interamericanas. La relación entre América Latina y España y Portugal parece algo espiritual, basada más en la historia, el idioma, el sentido de orígenes distantes y un pasado común. Lo que une América Latina y los Estados Unidos es la geografía. La relación interamericana se trata de un grupo unido por los intereses, problemas comunes, pero sin una raíz común, sin algo orgánico que los una. Y, básicamente, la Cumbre Iberoamericano y la Cumbre de la Américas reflejan estas diferencias. Sin embargo, aunque se diferencian, las dos cumbres han entrado en una zona de peligro. El futuro de las cumbres, y las relaciones iberoamericanas e interamericanas, depende, en este momento, de América Latina.

--

Para mí lo normal es prestar atención a los temas interamericanos, no a los iberoamericanos. Pensé que podría ser útil hacer un poco de contraste, de comparación, entre lo interamericano y lo iberoamericano, y voy a esforzarme a hacerlo sin prejuicio, sin dar preferencia o sobreenfatizar en lo interamericano.

Después de leer los documentos que enviaron y de escuchar las excelentes intervenciones previas, me sorprendió que las relaciones y las Cumbres Iberoamericanas sean tan distintas de las interamericanas. La relación entre América Latina y España y Portugal parece algo espiritual, basada más en la historia, el idioma, el sentido de orígenes distantes y un pasado común.

No sé cuántas veces se utilizó ayer la palabra “familia”, *esto es una familia*. Raras veces, en la relación interamericana, se habla de familia. Se hablaba de parientes; me parecía que había algo casi místico en esto. Más todavía, la relación iberoamericana parece algo inevitable. La relación entre los Estados Unidos y América Latina no es tan natural, no es tan orgánica, debía construirse. No es una familia. En el mejor de los casos, se habla de una comunidad, pero no de parientes. Se habla mejor de “socios” o “vecinos”.

Lo que une América Latina y los Estados Unidos es la geografía, las distancias son menores. Pero la geografía, como Europa sabe bien, puede crear también enemigos. Fuera de la geografía, la relación interamericana se trata de un grupo unido por los intereses, problemas comunes, pero sin una raíz común, sin algo orgánico que los una. Y, básicamente, las cumbres reflejan esta diferencia.

Las Cumbres Iberoamericanas se proponen renovar y profundizar la relación, dar agua a la planta; es una manera de alimentar, de reforzar. Parece como las reuniones de los *alumnae*, los graduados de las universidades en los Estados Unidos: se juntan para recordar, para mantener la relación, para no perder las mejores relaciones que han tenido en su vida. Pero no se espera muchos resultados concretos de estas reuniones de exalumnos. Esperan reforzar su vínculo pero no producir unos resultados específicos.

Por el contrario, las reuniones interamericanas tienen muchos preparativos, documentos, mandatos, propuestas y recomendaciones, y, después, quejas porque ninguna de las recomendaciones se implementa. Sin embargo, cada vez se espera

que tengan resultados; los productos son lo importante de las reuniones de las cumbres interamericanas.

En este momento parece que las dos cumbres— iberoamericana y de las Américas — han entrado en una zona de peligro. Están en riesgo y se debe, principalmente, a los cambios recientes y dramáticos en América Latina. Se puede ver también como un problema generacional, que desde América Latina no se da tanta importancia a España como país de origen ni a los Estados Unidos como el gran poder.

Pero algo ha cambiado en América Latina. América Latina es más independiente, más segura de sí misma, en muchos sentidos más agresiva, las economías son más sólidas. El alza de Brasil también ha cambiado América Latina. Por primera vez un país de América Latina está jugando seriamente en el escenario mundial y eso es un cambio importante. México no está tan atrasado y va a llegar en poco tiempo.

Obviamente hay cambios también en los Estados Unidos y en Europa. En los últimos cinco años, los dos grandes poderes se han debilitado y hoy en día proyectan una imagen de vulnerabilidad que no existía antes. Parece que sus sistemas básicos no están funcionando bien, y no solamente en lo económico sino también en relación a lo político. La dificultad de encontrar soluciones a los problemas políticos tal vez sea el reto más serio para los Estados Unidos y Europa. Como consecuencia ambos están más preocupados con sus propios problemas domésticos y de cómo resolverlos. La política exterior es secundaria; casi solamente tiene interés en momentos de crisis, de urgencia. Bajo estas condiciones, América Latina no puede ser una gran prioridad. Es casi la región menos conflictiva.

Y, en este momento, los países de América Latina no expresan mucha claridad en cuanto cómo debe organizarse para manejar su propio espacio regional ni como participar en el mundo. Hay muchos esfuerzos nuevos de integración: UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) y CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) son los últimos institu-

ciones, y por seguro surgirán otras. Mientras tanto, no hay un acuerdo en la región de cómo relacionarse con Europa ni con Estados Unidos ni entre sí, y eso es difícil.

América Latina no parece tener mucho interés en establecer lazos más estrechos con los Estados Unidos, a diferencia de los años noventa, cuando muchos países esperaron que la ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) produjese un bloque económico capaz de enfrentar los bloques europeos y asiáticos. Esa idea de un bloque hemisférico ya no existe. Tampoco hay claridad sobre la relación que los Estados Unidos quieren de América Latina.

En el caso iberoamericano dos observaciones son pertinentes. Primero, España y Portugal tal vez son ya considerados demasiado europeos y no suficientemente iberoamericanos. Difícil saber hasta qué punto se percibe que España y Portugal han decidido abandonar su tradición familiar de América Latina para adoptar una nueva en Europa. Y segundo, América Latina tiene ahora dudas crecientes sobre si España es el mejor camino hacia Europa, o hacia el resto del mundo. En parte, los problemas actuales de España y Portugal han disminuido su estatura como un modelo para América Latina y su influencia global. Al otro lado, América Latina ahora tiene sus propios caminos y capacidades para relacionarse con el mundo. No necesita a España ni a Portugal como intermediarios.

Al mismo tiempo, igual lo iberoamericano, lo interamericano en este momento es de menor interés por muchos de los países de América Latina. Hoy en día hay tres grupos de países de América Latina. Primero, el grupo que tiene tantos lazos e intereses con los Estados Unidos – económicos, demográficos --México, América Central y el Caribe. Para ellos, Estados Unidos es su punto de referencia, una parte fundamental de su economía.

Hay tres países de América del Sur –son tres en este momento, que pueden variar–: Colombia, Chile, y Perú, que mantienen relaciones cercanas en temas económicos y de seguridad con los

Estados Unidos, pero que quieren relaciones regionales e internacionales más diversas en muchas áreas. Y, obviamente, hay un tercer grupo de países—liderados por Venezuela—que quiere excluir a los Estados Unidos completamente. Brasil está entre los tres; no tiene una actitud anti-americana y tiene interés en mantener una buena relación con los Estados Unidos—pero una relación independiente y diversa. Enfoca tanto en el global como en el regional. Su centro de atención regional no es el hemisferio, no es “las Américas”, es América del Sur, que es más natural, más geográfico, más manejable. En ocasiones también se involucra en América Latina.

¿Cómo afecta todo eso a las cumbres? En cuanto a las Cumbres Interamericanas, como mencioné arriba, las primeras buscaban crear un bloque de países para competir con Europa y Asia; y enfocó en ALCA. En Miami en 1994, lanzar las negociaciones del ALCA fue el gran logro. Luego, tres o cuatro años después, en la cumbre en Chile, se enfrió el entusiasmo un poco, Estados Unidos y los países de América Latina ya tenían crecientes dudas sobre ALCA. En la siguiente, en Canadá, Brasil dejó claro que no le interesaba la ALCA si los EEUU no estaba dispuesto a modificar sus demandas. En esta cumbre de Canadá se lanzó otro esfuerzo para crear más una comunidad hemisférico, mediante la Carta Interamericana para la Democracia. Es un gran documento, admirable. Se aprobó por unanimidad, incluso Venezuela. Pero nunca ha sido implementado.

Fue la cumbre del Mar del Plata en 2005, cuando ALCA fue desechado completamente; cinco países estaban en contra de reasumir las negociaciones y veintiocho estaban a favor, pero los cinco que estaban en contra eran la mitad de la economía latinoamericana, Brasil y Argentina entre ellos. Y ese fue el final de ALCA. Fue una cumbre de desacuerdos, La siguiente Cumbre en Trinidad Tobago tenía un punto central y memorial. Barak Obama, el nuevo Presidente de los EEUU.

La última Cumbre en 2012 en Cartagena fue de interés especial porque los países de América Latina, por primera vez,

tomaron la iniciativa de plantear temas de desacuerdo entre los EEUU y la región. Desde esta Cumbre recordamos dos temas: Cuba y drogas. Sobre ambos América Latina hace años que tenía quejas y tensiones con los Estados Unidos. Y, en cierta forma, fue muy productiva esta Cumbre, porque por primera vez se pusieron estas disputas sobre la mesa. No se resolvieron, claro, pero se discutieron.

El futuro de las cumbres depende, en este momento, más de América Latina que de Madrid o Washington. Hay muchas diferencias de objetivos y prioridades entre los países—y todavía no han encontrado una manera efectiva de organizarse a presentarse frente al mundo exterior (en las palabras de Aurea Molto) sea los Estados Unidos, o España y Portugal o Europa o Asia. El futuro de las cumbres depende de la importancia que dan a estos eventos los países de América Latina. Ellos no tienen que estar de acuerdo en muchos temas. Se pueden tener un número grande de desacuerdos – pero, tienen que encontrar terreno común sobre que significan las cumbres para la región.

LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA Y LOS DESAFÍOS EUROPEOS Y GLOBALES

LUÍS FILIPE MARQUES AMADO

Ex Ministro de Negócios Estrangeiros de Portugal

Resumen

Hoy no podemos reflexionar sobre cualquier tema de la agenda internacional si no tenemos presentes los impactos de la crisis que estamos viviendo.

El mundo está pasando por una difícil transformación estructural, una reconfiguración de su geopolítica global, de redistribución de los recursos.

Lo que ocurre en el plano de las grandes transformaciones estructurales que van a ocurrir, nos interesa en el marco de la reflexión sobre el futuro de Iberoamérica. Desde luego, nos interesa la confrontación entre la realidad de Iberoamérica y la realidad de Europa,

Estamos viviendo en Europa lo que América Latina ha vivido hace mucho tiempo: desequilibrios macroeconómicos muy impresionantes, procesos de reajuste muy dolorosos y tensiones políticas muy serias.

En ese contexto, el papel de la Península –el papel de Portugal y de España– va a estar condicionado por su capacidad de acomodarse a la transformación estructural que Europa va

a sufrir. Si nos quedamos en la zona más central del proceso de integración o si no lo hacemos, será decisivo para la dinámica de cooperación y para la relación con el espacio iberoamericano.

--

Acompaño las Cumbres Iberoamericanas desde la que se celebró en Oporto, cuando era Secretario de Estado, que tenía como tema “globalización e integración regional”. Desde entonces he seguido la agenda de la Cumbre Iberoamericana hasta la del año 2009. Desde el principio del siglo, Portugal dedica una atención particular a la dinámica de integración en Europa y en Latinoamérica, pero ha dado mucho más importancia estratégica a su dimensión y participación en la comunidad iberoamericana, después de un período de concentración, durante los años noventa, en la dinámica de integración de Portugal en Europa, y en la construcción de la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa, lo que ha permitido recentrar el país en su relación tradicional con las antiguas colonias de Portugal. Después de la Cumbre de Porto, Portugal da otra atención a las Cumbres de Iberoamérica en su agenda.

Creo que hoy no podemos reflexionar sobre cualquier tema de la agenda internacional si no tenemos presentes los impactos de la crisis que estamos viviendo. No estuve en la sesión de ayer, pero imagino que la crisis domina el pensamiento, y es que también domina la vida material de cada uno de nosotros. En Portugal, como en España, lo sentimos. Pero en Latinoamérica tienen la esperanza, la convicción de las grandes mutaciones estructurales que están ocurriendo, que van a introducir elementos en nuestra vida colectiva y en nuestra vida individual. Esta es la crisis de nuestras vidas, al menos en Europa.

El mundo está pasando por una difícil transformación estructural, una reconfiguración de su geopolítica global, de redistribución de los recursos. En los últimos veinte, treinta años, los cambios en ese plano son muy impresionantes, también por un proceso de reajuste macroeconómico global. Eso es lo que

torna particularmente difíciles los procesos de reajuste nacionales que estamos viviendo. En Portugal es muy difícil lo que ocurre en el plano de la gobernabilidad del país cuando tenemos un proceso de reajuste macroeconómico, como tuvimos otros en el pasado, pero, por primera vez, tenemos un proceso de esta naturaleza que no depende de lo que hacemos. Hacemos lo que tenemos que hacer, pero los resultados no dependen de nosotros porque este proceso de reajuste evoluciona en el contexto de un complejo proceso de reajuste de Europa, que a su vez se reajusta a las condiciones de la economía global.

Por eso las dinámicas que interaccionan entre los planos nacional, regional y global, son dinámicas nuevas que generan un ambiente muy complejo, y la gobernabilidad de toda la situación es inquietante para nosotros como para España, y también para Europa, porque Europa está confrontada con un problema político muy serio. El problema económico y financiero es el problema central, pero depende totalmente de la forma como el problema político de Europa va a ser solucionado.

Por eso, lo que ocurre en el plano de las grandes transformaciones estructurales que van a ocurrir, nos interesa en el marco de la reflexión sobre el futuro de Iberoamérica. Desde luego, nos interesa la confrontación entre la realidad de Iberoamérica y la realidad de Europa, porque la realidad latinoamericana es completamente diferente. Estamos viviendo en Europa lo que América Latina ha vivido hace mucho tiempo: desequilibrios macroeconómicos muy impresionantes, procesos de reajuste muy dolorosos y tensiones políticas muy serias. Estamos en el principio de lo que va a pasar. Vamos a tener sobresaltos en el plano político muy serios sobre todo en la Europa del sur.

Por eso, para una reflexión sobre el conjunto de estos dos espacios geopolíticos, esta sorprendente realidad para una región de economía tan desarrollada como es Europa contrasta con la estabilidad económica y política de una región como América Latina. Esto es algo nuevo. Después Europa será una Europa diferente, eso es una realidad incuestionable, vamos a ser con-

frontados con una realidad política completamente diferente. Vamos a avanzar en el proceso de integración de la zona Euro –si se pretende salvar el Euro–, vamos a tener una dinámica y un concepto de integración bien diferente del que teníamos. A partir de enero de 2013, con la entrada en vigor del Tratado Fiscal, el Pacto Fiscal y Presupuestario, se creará una dinámica de integración bien diferente. El año 2013 será, sin duda, uno de los más críticos de la historia de Europa, considerando las opciones políticas que serán asumidas por los responsables europeos, pero al fin, de una forma u otra, vamos a tener una Europa diferente, con una configuración geopolítica diferente, con una realidad del poder en su corazón diferente de lo que es hoy, de lo que ha sido durante los pasados veinte años.

En ese contexto, el papel de la Península –el papel de Portugal y de España– va a estar condicionado por su capacidad de acomodarse a la transformación estructural que Europa va a sufrir. Si nos quedamos en la zona más central del proceso de integración o si no lo hacemos, será decisivo para la dinámica de cooperación y para la relación con el espacio iberoamericano.

Es por eso que en mi evaluación estratégica es esencial la presencia en el euro. La presencia de España y Portugal en el Euro, considerando que el Reino Unido no será parte de él, será determinante para fortalecer un vínculo de relación geopolítica, de equilibrio que, si desaparece, crearía una dinámica completamente diferente para nuestra relación futura con Latinoamérica.

Luego, la realidad del Atlántico está cambiando muchísimo en el plano estructural. Considerando también las grandes mutaciones de la economía global de los últimos treinta años, la concentración de una realidad geopolítica muy fuerte en el espacio Pacífico e Índico impone una visión más equilibrada del papel del sistema Atlántico en el futuro orden mundial. Creo que la realidad del Atlántico Sur emergente no debe ser apartada de nuestras reflexiones en lo que respecta a la cooperación económica y el desarrollo en el marco de las relaciones Sur –Sur,

por impulso de Brasil en gran medida, pero también con la contribución de todos los países. Hemos visto, por ejemplo, que la Presidenta de Argentina estuvo en Angola con una delegación de decenas de empresarios de Argentina. Estratégicamente tiene un significado muy impresionante lo que está pasando en las relaciones Sur-Sur, en el Atlántico, no podemos ignorarlo. Es una realidad nueva que me interesa mucho en la reflexión sobre el futuro de nuestra comunidad, precisamente por el papel de Portugal y España en ese diálogo y en ese proceso de cooperación Norte-Sur en el Atlántico, que será determinante para balancear el poder geopolítico del sistema del Índico y el Pacífico en el futuro. Lo que ocurre en la relación Sur-Sur en el Atlántico es el inicio de una etapa de cooperación que va a tener, por supuesto, un impacto muy relevante también para nosotros.

Y, para terminar mis aportes, algo sobre las Cumbres. En el plano material creo, por mi experiencia, que hay que dar mucho más énfasis a la idea de “comunidad” más que a la de “cumbre”. Creo que todo el proceso está muy dominado por la idea de las cumbres. He trabajado durante muchos años con la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, en donde prevalece la idea de comunidad y jamás hemos tenido la idea de una “cumbre”. Las cumbres son un elemento en el proceso. En el caso iberoamericano, la idea de comunidad y su agenda se materializa de forma diferente. Mi experiencia es que lo que hacemos en Iberoamérica es preparar la siguiente cumbre, por eso es muy interesante plantearse la cuestión de la periodicidad.

Y dos aspectos más. Ya vimos en el documento de Celestino del Arenal el problema de la “españolización” de las Cumbres, creo que hay una identidad muy fuerte de España con la Cumbre Iberoamericana, entre otras cosas porque el impacto mediático de la presencia de los Reyes es siempre dominante. Por eso España tiene algo que hacer también en ese proceso de revalorización de la idea de comunidad del espacio iberoamericano. Y también está el tema de la lengua portuguesa. Yo hablo ahora

“portuñol”, debería hablar portugués porque son las dos lenguas oficiales. En la organización de todo el trabajo, del proceso, la lengua portuguesa debería estar en el mismo plano que el español, para balancear también la idea de una comunidad que tiene dos lenguas y dos marcos históricos bien identificados.

IBEROAMÉRICA, POTENCIA CULTURAL

ALDO FERRER

Embajador de Argentina en Francia

Resumen

Destacar el hecho que explico porque la dimensión cultural es el eje de la cooperación iberoamericana y su proyección al resto del mundo.

--

Concentraré mis comentarios tratando de ver la comunidad y el espacio iberoamericanos desde la perspectiva de la agenda de la América ibérica, donde a mí me parece que hay dos cuestiones centrales. La primera es la cuestión del desarrollo y la otra la cuestión de la inserción internacional.

En la cuestión del desarrollo, la dimensión nacional, los aspectos endógenos, internos, de construcción del espacio nacional son un foco muy importante, porque ahora que hemos hablado tanto de la globalización y de la formación de un sistema planetario, se está llegando a la conclusión de que no hay que olvidar que el desarrollo económico será, en primer lugar, en un espacio nacional en virtud de la calidad de sus políticas, de la inclusión social, de la solidez institucional, de la calidad de los liderazgos. En nuestra agenda está claro que nuestros países están hoy empeñados en un proceso de transformación

productiva, industrialización, generación de empleo, la integración social, el impulso a la empresa nacional (no es concebible la formación de economías de mercado vigorosa sin una fuerte presencia de las empresas nacionales), la calidad de las políticas públicas.

En todos estos terrenos, como ha sido observado acá por todos los participantes, hay en América Latina una dinámica distinta que en tiempos pasados, salimos de un prolongado periodo en que estuvimos bajo la influencia del Consenso de Washington, el proyecto neoliberal, que terminó con la década perdida, con consecuencias muy negativas. En Argentina el epílogo fue realmente dramático, y de allí hemos salido hacia enfoques, en distintos grados y con distintos matices, con mayor énfasis en los recursos propios, en los equilibrios macroeconómicos, en la recomposición de la solvencia fiscal, la fortaleza de los pagos internacionales, la acumulación de reservas, el endeudamiento. Todo ello ha permitido un comportamiento de las economías razonablemente positivo.

No es que no nos queden problemas y dilemas de política económica por resolver, uno de los más complejos es el tipo de cambio, el tema de la paridad, la paridad competitiva, el riesgo de la Enfermedad Holandesa, la tendencia a la apreciación cambiaria.

No es que estemos entonces en un escenario sin problemas pero está claro que ha habido un cambio de rumbo que explica este comportamiento relativamente favorable de América Latina en los últimos años.

La segunda prioridad se refiere a la inserción internacional. Allí el embajador Gaete Vidal ha hecho un relato muy amplio, muy contundente, de todo lo que hemos avanzado. Las fuerzas centrípetas del espacio de América Latina, fundamentalmente en América del Sur, han dado lugar a un acercamiento sin precedentes en todos los planos: el plano político, el plano social, la generación de mecanismos de concertación como los que fueron mencionados. Esta es sin duda una prioridad muy fuerte

dentro de la agenda de cada uno de nuestros países en América Latina.

Hay un cambio de posicionamiento de la América ibérica respecto de las naciones ibéricas. Frente a la dificultad de España y Portugal en el escenario europeo y en el marco de la crisis financiera global, América Latina tomó otros rumbos. Esto forma parte de un proceso de carácter global, porque también observamos en el sistema internacional la formación de una nueva geografía con la emergencia de los países asiáticos, sobre todo de China, un nuevo reparto del poder internacional con un incremento del peso relativo de las economías emergentes, la importancia creciente de relaciones Sur – Sur, entre los viejos espacios de Asia, África, Medio Oriente y América Latina y, en ese escenario, también, la declinación relativa de lo que se ha llamado “el centro”, el centro de la economía mundial, que eran las ricas economías industriales del Atlántico Norte. Estas economías, durante un periodo prolongado, después de las reformas propiciadas por el presidente Reagan, la señora Thatcher, allá por los años ochenta, quedaron muy marcadas por la impronta hegemónica de la dimensión financiera, de la cual nosotros salimos, de alguna manera, para conseguir los logros que acabo de mencionar. Está muy claro que en el Atlántico Norte las políticas y los Estados están muy influidos por esta dimensión financiera, lo cual ha llevado a una situación difícil de todos estos países y, en el caso de la Unión Europea (en donde los problemas se complican porque no solo están las dimensiones nacionales de los problemas sino un marco de reglas regionales, comunitarias, donde la solidaridad parece un componente insuficientemente desarrollado) a la situación difícil que observamos hoy.

De modo que este nuevo posicionamiento de América Latina en el escenario internacional y en la relación con las naciones ibéricas, forma parte de esta nueva geografía del sistema internacional.

Así las cosas, la pregunta que nos tenemos que formular desde la perspectiva del espacio iberoamericano es: ¿cuál es la significación para los países iberoamericanos, fuertemente atraídos por la dimensión nacional de sus problemas, por el espacio de la cooperación regional, como fue recordado, por su inserción en la globalización; qué caracteriza y cuál es el aporte verdaderamente importante que la dimensión iberoamericana nos puede prestar?

Desde luego, en todos estos campos que son de interés para América Latina, hay acciones puntuales importantes en todos los planos. La pregunta es si eso alcanza para configurar un perfil de la comunidad iberoamericana y de las Cumbres como uno de sus instrumentos, para que esto se mantenga en el tiempo y se proyecte al futuro.

Creo que la mayor fortaleza del espacio iberoamericano está en el campo de la cultura, es decir, el descubrimiento y la conquista de América fue un proceso simultáneo con la expansión de los pueblos cristianos de Europa en el siglo XV, que se proyecta a África, en primer lugar, después a Medio Oriente, a Asia... En la última década del siglo XV desembarca Colón en América y Vasco da Gama en la costa occidental de la India, pero esta hegemonía europea que se construye de ahí en adelante en los cinco siglos siguientes, tuvo repercusiones muy distintas en el Nuevo Mundo y en el resto del mundo. En el resto del mundo los chinos siguieron siendo chinos, los árabes, árabes, los africanos, africanos, a pesar de la presencia europea. En el Nuevo Mundo los europeos crearon una nueva civilización. Sobre el derrumbe de las civilizaciones y pueblos originarios, sobre ese fenómeno extraordinario que fue la esclavitud de africanos transportados a América y la propia presencia europea, se formaron nuevas civilizaciones, y la verdad que estas nuevas civilizaciones iberoamericanas, de esta raíz ibérica, constituye una potencia mundial.

No podemos decir, desde el punto de vista cultural, que América Latina es una región marginal. Es una potencia de pri-

mer nivel cultural. No se puede escribir la historia de la cultura contemporánea sin la literatura, sin la música, sin las artes plásticas, sin todas las creaciones del genio latinoamericano, incluyendo en algunos casos las ciencias.

En esa riqueza formidable de la cultura iberoamericana y en esta relación visceral que tenemos con las naciones ibéricas, hay un campo extraordinario. Creo que este es el núcleo fundamental del espacio iberoamericano, y allí la cantidad de acciones posibles es realmente enorme: en el campo de la ciencia y la tecnología, la cooperación en las ciencias duras, en materia de educación, la posibilidad incluso de aprovechar experiencias europeas en materia de formación de recursos humanos, etc.

Y recordemos –y esto me parece muy importante– que, en definitiva, esta transformación formidable que está produciendo en el mundo la emergencia de las naciones asiáticas comienza a fines del siglo XIX con la Restauración Meiji y la emergencia de Japón; después de la Segunda Guerra Mundial, con los Tigres Asiáticos y, finalmente, con China y la India, es en definitiva un fenómeno cultural, porque lo que explica esta extraordinaria actitud de esas sociedades de participar de los cambios generados por el conocimiento (la ciencia, la tecnología, las industrias asociadas) es, en primer lugar, la revalorización y el rescate de la extraordinaria herencia cultural de esas civilizaciones.

Creo que nosotros tenemos que encontrar, en la identidad de nuestra cultura, en la extraordinaria riqueza de nuestra cultura, las fuentes fundamentales de la creación del espacio iberoamericano, en todos los campos que hacen a esta realidad. Porque en los otros planos de la realidad la comunidad puede estar presente y de hecho lo está, pero lo que tenemos que buscar es el núcleo en torno al cual construir esta esencia de la comunidad y del espíritu iberoamericanos. Porque, en definitiva, mientras nosotros, en América Latina, seguimos siendo un espacio de menor desarrollo relativo y en el campo de la cultura somos una potencia de primera magnitud, nuestros desafíos acerca del mundo real, de la sociedad, de las relaciones

humanas, de la producción, de la industria, de la tecnología son muy grandes... Cerrar esa brecha entre el mundo real y el plano de la cultura.

Este terreno de la cultura –destacado no solo por el Secretario General en su intervención de ayer, sino también por otros participantes– es lo fundamental del espacio iberoamericano. Creo que de esta manera podemos, a futuro, construir ejes que se proyecten en el tiempo, a partir de programas con fuerte énfasis en esta dimensión cultural, y que permitan expresar nuestra presencia no solo en la relación recíproca entre la Península y Latinoamérica, si no, como comunidad, transmitir también al mundo estos valores del acervo iberoamericano.

A partir de allí creo que se abre un panorama extraordinario de posibilidades de acción a largo plazo.

ACUERDOS DUROS Y ACUERDOS BLANDOS (COMENTARIOS)

ENRIQUE V. IGLESIAS

Secretario General Iberoamericano, SEGIB

Creo que ha sido un muy buen intercambio de ideas sobre las Cumbres, trayéndonos la experiencia de la más reciente, que es la CELAC, y la de la más veterana, que es la Cumbre Interamericana. Escuchando a Peter Hakim recordé mi primera cumbre, la Cumbre de la Alianza para el Progreso en agosto de 1961, donde había un elemento muy importante: “la música” la ponían los Estados Unidos y los demás más o menos bailaban. La otra cumbre dramática fue la Mar del Plata. Ahí también la música venía de Estados Unidos. Había una prevalencia norteamericana en la fijación de la agenda, en lo que se podía y lo que no se podía discutir. Es importante destacar eso y la diferencia que hay con este tipo de cumbre, a lo que podemos llamar familia, comunidad... Es una comunidad, eso es una realidad. Pase lo que pase, en América Latina nos comunicaremos siempre en Español y Portugués, eso marca una forma de cultura, de relacionarse y de ver el mundo...

Creo que la creación de CELAC es una gran cosa porque vamos a tener ahora un corpus latinoamericano y caribeño con una gran capacidad de tener diálogo, como están haciendo

con China, con el mundo árabe, con África. Eso es muy bueno. Vamos a ver hasta dónde puede llegar, porque van a tener que buscar la sustancia.

Con respecto a los acuerdos, en la historia de las Cumbres siempre hay dos grandes áreas de acuerdo: los blandos y los duros. En los acuerdos blandos avanzamos todos. Es bueno que catorce o quince cuerpos ministeriales tengan contacto, es bueno tener como tenemos nosotros veintitrés programas de cooperación que los manejan los propios países, que son los dueños del programa y que todo el mundo financia.

Ahora, hay acuerdos complicados, que son básicamente los que tienen que ver con el comercio, donde cuesta avanzar, los que tienen que ver con el financiamiento, que también son importantes. Ahí entramos en áreas bastante más complejas.

Pasan cosas como esta: Estados Unidos, en la Cumbre de Miami, lanza el ALCA. Luego muere el ALCA como institución, pero nacen once acuerdos bilaterales con Estados Unidos: lo que no se ganó en Miami se está ganando uno a uno. ¿Es bueno eso? No lo sé, la historia va a decirlo.

Creo que nosotros tenemos que tener los dos paquetes, y entre los acuerdos duros aparecen los factores coyunturales. ¿Cuál es el acuerdo duro más importante que uno podría imaginarse? ¿Qué necesitan España y Portugal en este momento de la cooperación iberoamericana y viceversa? Ahí hay un tema central. Ese tema debería ser abordado. Para la Península Ibérica aporilemada, hay una relación que algo podría hacer. Esa es una de las cosas que deberían salir de Cádiz.

Comparto que celebrar cumbres anuales significa trabajar sólo para las cumbres; realizarlas cada dos años significa poder dedicarse a algo más que a preparar el clima y a preparar la propia cumbre.

Para terminar, diría que estamos en momentos de revolución de las tecnologías de la información y la comunicación, todos lo sabemos. Una de las cosas importantes en que estamos trabajando es tener un sistema de comunicación con las redes sociales

sobre la problemática iberoamericana. Creo que este es uno de los grandes proyectos que hay que alimentar. El año pasado, 700 mil personas tuvieron contacto con el tema de la Reforma del Estado. Eso no podemos abandonarlo. Primero porque es muy barato, y segundo, es una forma de ponernos en el mapa y de alimentar las relaciones con la Sociedad Civil, cuestión relevante en comunidades cada vez más abiertas.

CAPITULO IV

LA RENOVACIÓN DE LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA EN SUS DIMENSIONES SOCIALES, ECONÓMICAS Y CULTURALES.⁶

⁶ Se incluyen en esta sección, además de las intervenciones en el seminario “Iberoamérica Hoy”, dos ponencias presentadas al seminario internacional “La Renovación de la Cooperación Iberoamericana”, organizado por la SEGIB y realizado en Madrid los días 15 y 16 de octubre de 2012. Por su pertinencia e interés, consideramos oportuno ofrecerlos en este marco. Se trata de “El Sistema de Cooperación Iberoamericano: los retos de la agenda de la eficacia y su lugar en el espacio post-Busán.”, de Laura Ruiz Jiménez, y de “La Cooperación Sur – Sur en el Sistema de Ayuda Post-Busán”, de Martín Rivero Illa.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE E IBEROAMÉRICA: PANORAMA, DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES

ALICIA BÁRCENA

*Secretaría Ejecutiva, Comisión Económica para América Latina y el
Caribe (CEPAL)*

Resumen

La crisis que explotó en 2008, y cuyos efectos continuaron haciéndose sentir en 2012, ha tenido un alto impacto político, económico y social.

Al quebrar la continuidad de un modelo asociado a dos décadas de concentración de riqueza, la crisis marcó un punto de inflexión y generó espacios de profundo debate sobre temas que, hasta entonces, no estaban sobre la mesa para discusión. En particular, se empezó a cuestionar la lógica de acumulación económica y el papel de las políticas públicas, las reglas del sistema económico mundial, la suficiencia de la institucionalidad global para enfrentar y responder ante los problemas sistémicos globales, así como a plantear, en el nuevo contexto, posibilidades inéditas de cooperación regional.

--

La posterior crisis de deuda en países de la zona euro y las políticas adoptadas en búsqueda de la solvencia fiscal conllevaron un crecimiento acotado e incluso condujo a la recesión en

algunos países. Se estima que la zona euro tendrá un crecimiento negativo (-0,5%) en 2012 y apenas positivo en 2013, con un escenario de perspectivas económicas para el futuro próximo sombrías e incluso una posible “década perdida”.

La crisis de la zona euro, junto con el pobre crecimiento de la economía de Estados Unidos y la desaceleración de China, contribuyeron al estancamiento de la demanda global y a aumentar la incertidumbre en los mercados financieros. Los elevados niveles de volatilidad e incertidumbre han complicado el entorno global con mayor ímpetu en la segunda mitad del año.

Estos hechos reforzaron algunas dinámicas que se venían desplegando durante la década y ganando fuerza en los últimos años, en particular el aumento del peso de los países en desarrollo en la economía mundial.

El poder económico se está trasladando del Atlántico al Pacífico y del Norte al Sur, provocando un reajuste del poder político a nivel mundial. En la última década, crecieron los vínculos Sur-Sur, con el fortalecimiento de los lazos económicos entre América Latina y el Caribe y África con Asia y el Pacífico. Estos vínculos se manifiestan por una creciente dependencia del crecimiento de los países en desarrollo del desempeño económico de China e India.

Y, tras la crisis de 2008-2009, ha crecido la importancia del comercio Sur-Sur en el comercio mundial. La CEPAL estima que en 2017 el comercio Sur-Sur podría superar al comercio Norte-Norte. Mientras tanto, se verifica un despliegue pujante de las inversiones Sur-Sur, creciendo el número de transatlánticas y transasiáticas con escala global.

En términos de innovación, entre 1996 y 2008 más del 50% de las patentes registradas en los Estados Unidos por no residentes fueron de Asia, principalmente de Japón, Taiwán (China), y la República de Corea.

Asimismo, hay estudios⁷ que indican que en 2030 dos tercios de la clase media mundial va estar en la región de Asia y el Pacífico y que contribuirán con más de la mitad del gasto de consumo mundial.

Si bien en 2009 los países de la OCDE representaron el 52% del consumo mundial de electricidad, se espera que el 80% del crecimiento futuro se produzca en las economías emergentes. Los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) representaron el 63% del consumo de electricidad fuera de la OCDE en el mismo año.

Por todo lo anterior, la actual gobernanza global no refleja la creciente importancia relativa de las economías emergentes en la economía mundial y tampoco se consigue, tras cuatro años del inicio de la crisis *subprime* en Estados Unidos, restablecer la normalidad financiera. Al mismo tiempo, se debilita la coordinación global, no solamente en el ámbito monetario y fiscal (como se dio al nivel del G-20 durante la crisis 2008-2009) sino también en procesos multilaterales globales, como la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20) o la Ronda de Doha.

Una región que aprendió de su pasado

Dado este escenario, ¿en qué está hoy América Latina y el Caribe?

Es una región que aprendió del pasado, más prudente en macroeconomía pero también más progresista en lo social. Ha logrado mejoras significativas en varios indicadores económicos y sociales: crecimiento económico con estabilidad de las cuentas fiscales y externas; superávit en cuenta corriente y equilibrio en las cuentas públicas durante varios años previos a la crisis de

⁷ Véase Homi Kharas, “The emerging middle class in developing countries”, Working Paper N° 285, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), enero de 2010.

2008-2009; baja inflación y disminución de la deuda pública; acumulación de montos inéditos de reservas internacionales; caída del desempleo y de la pobreza; y mejoras distributivas.

A pesar de los progresos, en la región se reconoce que hay un largo camino por recorrer, que se deben enfrentar deudas históricas y recientes, y que se requiere cerrar brechas productivas y sociales. La CEPAL ha propuesto una nueva agenda de desarrollo con la igualdad en el centro y que contemple la sostenibilidad ambiental. Propiciamos un cambio estructural para la igualdad con sostenibilidad ambiental y hemos encontrado excelente acogida a nuestro proyecto en los gobiernos de los países miembros.

La región cuenta con importantes activos ya que, además de la mencionada estabilidad macroeconómica, tiene una abundante dotación de recursos naturales⁸.

Las debilidades se enraízan en su estructura productiva y exportadora, basadas en ventajas comparativas estáticas. En muchos casos, en particular en América del Sur, estas ventajas se vinculan a los recursos naturales; en otros, se relacionan con salarios bajos y manufacturas y servicios intensivos en mano de obra. Faltan las ventajas competitivas dinámicas.

La inversión es baja y hay rezagos en innovación, ciencia y tecnología, educación e infraestructura. La informalidad del mercado laboral, característica muy pronunciada de los países de la región, también es una barrera al buen funcionamiento de

⁸ En la región se encuentran: un tercio de las reservas de agua dulce y el 12% de la superficie cultivable; un tercio de la producción mundial de bioetanol y cerca del 25% de la de biocombustibles; el 13% de la producción mundial de petróleo y el 48% de la de soja; el 65% de las reservas mundiales de litio, el 49% de las de plata, el 44% de las de cobre, el 33% de las de estaño, el 32% de las de molibdeno, el 26% de las de bauxita, el 23% de las de níquel, el 22% de las de hierro, y el 22% de las de zinc; el 21% de la superficie de bosques naturales y abundante biodiversidad.

los mercados de trabajo y de la economía y, por ende, al combatir a la pobreza.

El alto costo de la violencia, más urgente en algunos países, también constituye una debilidad para enfrentar las exigencias del nuevo escenario, así como lo es la vulnerabilidad asimétrica de las distintas zonas al cambio climático.

Las brechas por cerrar

En esta nueva agenda de desarrollo inclusivo con sostenibilidad ambiental identificamos las principales brechas por cerrar en la región.

En primer lugar, la **brecha de desigualdad**. A pesar de que por primera vez en la historia reciente hubo avances en la lucha contra la desigualdad, en cuanto a distribución de ingreso, América Latina y el Caribe sigue siendo la región más inequitativa del mundo.

Sin embargo, la desigualdad en la distribución del ingreso no es la única causa de desigualdad en la región. De hecho, ésta también se da por inequidades en la educación, en el mercado laboral, en el ámbito productivo.

La región se caracteriza por tener una marcada heterogeneidad estructural, lo que significa que existen significativas diferencias de productividad entre sectores y agentes en una misma economía y, además, una parte significativa de la fuerza de trabajo trabaja en condiciones de informalidad o en actividades de subsistencia con muy baja productividad y escaso aporte al producción nacional.

Para avanzar hacia la convergencia productiva, es decir, cerrar las **brechas de productividad**, tanto externa (con la frontera tecnológica) como internas (entre sectores y agentes económicos), es esencial ir más allá de la bonanza de precios: se necesitan políticas económicas con visión propia, sostenible y de largo plazo en lo macroeconómico, productivo y territorial.

Además, para aprovechar las oportunidades que crea el contexto internacional, es vital seguir una **estrategia de inserción internacional** que contemple incluir mayor valor agregado y conocimiento en las exportaciones, y apostar por la diversificación productiva, la integración de **sistemas de producción sostenibles** y la re-evaluación de estrategias de alianzas globales y regionales, fortaleciendo el regionalismo abierto.

Todo lo anterior supone programas de inversión que todavía no se registran en la región. La **brecha de inversión** es otra importante grieta por cerrar en América Latina y el Caribe ya que, en 23% del PIB, ésta resulta insuficiente para el desarrollo.

Para el financiamiento de esta agenda de desarrollo se precisan consensos nacionales sobre prioridades y respectivos financiamientos, pues los gobiernos no cuentan con los recursos necesarios para abordar todos los desafíos pendientes con el mismo ímpetu simultáneamente. En la región se recauda poco y mal, los sistemas tributarios son regresivos y propensos al fraude fiscal. Por otra parte, se necesita también gastar más eficientemente y no tomar la inversión y el gasto social como variables de ajuste. Esta es la llamada **brecha de la fiscalidad**.

Este consenso tiene que ser generalizado, entre los distintos agentes económicos y sociales. En la CEPAL proponemos que, dado el cambio de paradigma tras la crisis del 2008-2009 y los nuevos desafíos que la región enfrenta, este consenso deberá venir de una nueva ecuación Estado-mercado-sociedad que refleje las prioridades actuales de desarrollo de cada uno de los países y su financiamiento: es decir, un Pacto Fiscal.

La buena macroeconomía de la región

El planteamiento de esta nueva agenda se da en el contexto de una desaceleración del crecimiento en la región, aunque éste sigue por encima del crecimiento de la economía global. Se prevé un bajo crecimiento de la economía mundial en 2012 (2,2%)

y, si la crisis del euro se profundiza, el impacto afectaría tanto a los canales reales como a los financieros. La CEPAL estima que la economía regional crecerá alrededor de un 3,2% en 2012, comparado con un 4,3% en 2011, y un 3,8% en 2013.

Durante el primer semestre de 2012, prosiguió la desaceleración del crecimiento económico de América Latina y el Caribe que se había registrado el año anterior. El consumo privado fue el principal motor del crecimiento, gracias a la favorable evolución de los mercados laborales y la expansión del crédito y, en algunos casos, de las remesas de los emigrantes. Asimismo, en varios países, el dinamismo de la inversión y las exportaciones netas incidieron en la moderación de la desaceleración.

Sin embargo, el comercio exterior ha sido el principal canal por el cual la debilidad de la economía mundial influyó en el desempeño económico de la región. Hay una tendencia a la disminución de los precios de la mayoría de los principales bienes básicos de exportación de la región y un marcado enfriamiento de la demanda externa, sobre todo de Europa y Asia. En la mayoría de los países se están deteriorando los términos de intercambio y ampliando el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, aunque moderadamente, como consecuencia del deterioro de la balanza comercial.

La CEPAL estima que la caída de la actividad económica en la Unión Europea provocaría una reducción del 5% de las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia dicho mercado en 2012. Asimismo, se generaría un efecto indirecto sobre el comercio de la región con China, que se haría evidente con mayor fuerza en 2013, a través de una modesta expansión del valor de las exportaciones a ese mercado. En ello incidirían los menores precios de los productos básicos.

Por otra parte, la región no ha perdido acceso a los mercados financieros internacionales, lo que ha permitido que el déficit se financie sin problemas y que las reservas monetarias internacionales continúen aumentando. El nivel de estas reservas, la leve mejora de los resultados fiscales en la mayoría de los países

y los espacios para efectuar reducciones de las tasas de interés en un contexto de tasas de inflación relativamente bajas ponen de manifiesto la capacidad de los países para enfrentar el deterioro del contexto externo.

Asimismo, la deuda pública se mantiene en niveles relativamente bajos, con excepción del Caribe, aunque los países continuaron con el cambio en su composición. El comportamiento de las finanzas públicas en América Latina en los años previos a la crisis 2008-2009 permitió disminuir la deuda pública, lo que contribuyó, junto con el aumento de las reservas, a una sólida posición financiera en la mayoría de los países. Esta se interrumpió con la crisis y todavía no hemos podido retomar el sendero de deuda decreciente, aunque varios países retomaron los procesos de reducción de la deuda pública como porcentaje del PIB.

En términos del promedio regional, la deuda del gobierno central se mantuvo en 2011 alrededor del 30% del PIB, un nivel bastante inferior al verificado durante la década de los noventa y hasta el 2006. Los países del Caribe presentan resultados algo distintos, ya que sus economías continúan exhibiendo elevados niveles de deuda pública.

Los encargados de la política monetaria y cambiaria se enfrentaron en los últimos años la necesidad de garantizar la estabilidad de los precios y a la vez evitar o al menos reducir, la apreciación cambiaria resultante de elevadas entradas de capitales. El nivel de las tasas de interés de referencia y el crecimiento de los principales agregados monetarios propiciaron un aumento importante del crédito, estimulando por esa vía el crecimiento de la demanda agregada interna. Los países respondieron a la apreciación cambiaria con intervenciones en los mercados de divisas, lo que contribuyó al aumento de las reservas monetarias internacionales, en niveles históricamente elevados (cerca de 770 mil millones de dólares a mediados de 2012). Sin embargo, algunos bancos centrales incrementaron la tasa de referencia de la política monetaria, en respuesta al surgimiento de presio-

nes inflacionarias, en particular de origen externo, relacionadas con el alza de los precios de los alimentos y de la energía en los mercados internacionales.

No obstante, en el contexto de la creciente volatilidad de los mercados financieros internacionales a raíz de la incertidumbre con respecto a la situación en Europa, la entrada de estos capitales y la presión a la apreciación de las monedas de la región se aliviaron, pero aumentó la volatilidad de los tipos de cambio.

La inflación, por su parte, ha tenido una tendencia a la baja en 2012, situándose en 5,8% a octubre⁹, lo que se compara con el 6,9% registrado en el año de 2011. .

El escenario en el que se basan las proyecciones de crecimiento de América Latina y el Caribe para 2012 y 2013 supone que los procesos políticos en la Unión Europea y Estados Unidos podrán evitar una agudización del ajuste fiscal y de los problemas de endeudamiento de gobiernos, bancos, empresas y hogares, y que soslayarán una continuación prolongada de la contracción de la demanda agregada y del comercio mundial.

Este escenario implicaría, por una parte, que se puede evitar un ajuste fiscal severo en Estados Unidos y, por otra, que los países de la zona del euro lleguen a un acuerdo —de implementación gradual— sobre la cooperación en el ámbito bancario y financiero y sobre una trayectoria menos acelerada pero no menos categórica de consolidación fiscal. También supone que las perspectivas de un aumento marcado del precio del petróleo, sujeto a riesgos de naturaleza geopolítica en el Oriente Medio, no se cumplirían.

Los logros que deben preservarse

En el desafío de manejar la coyuntura sin hipotecar lo alcanzado, hay logros recientes que a todo costo habrá que preservar.

⁹ Tasa de variación a doce meses, promedio ponderado.

Uno de ellos es el avance en la lucha contra la pobreza. En 2011, tanto la pobreza como la indigencia volvieron a reducirse: la pobreza se redujo a 29,4% y la indigencia a 11,5%, mientras las proyecciones para 2012 son de 28,8% y 11,4%, respectivamente. Los niveles actuales de pobreza son los más bajos de las últimas tres décadas.

La reducción de la pobreza se origina principalmente en el incremento de los ingresos laborales, aunque las transferencias públicas monetarias también han contribuido a su disminución, aunque en un grado menor.

Esta tendencia nos permite un cauto optimismo. Si bien baja la pobreza, el número total de personas pobres todavía sigue siendo superior al de comienzos de la década de 1980: en 2011 habían 168 millones de pobres en América Latina y el Caribe, de los cuales 66 millones de ellos vivían en condiciones de indigencia.

Otro de los logros a preservar es el cierre de la brecha de desigualdad en la distribución de ingresos. La tendencia a la mejora distributiva, observada a partir de 2002, se ha mantenido tras la crisis económica. Mientras ese año solo un país ostentaba un Gini por debajo de 0,50, hoy día al menos ocho se encuentran en esa condición, y dos de ellos tienen coeficientes de Gini alrededor del 0,40.

Tres características comparten las mejoras distributivas en el período 2002-2011. Por un lado, la mayor parte de esas mejoras se originan en el mercado laboral y provienen de una distribución más equitativa de los ingresos laborales por ocupado.

La tasa de desempleo regional ha seguido la trayectoria descendente, beneficiando el consumo de los hogares. La masa salarial creció por el aumento del nivel de empleo y del salario medio, lo que, junto con la continuada expansión del crédito bancario, resultó en un crecimiento del consumo de los hogares por encima del PIB. Esto fue posible por una dinámica generación de empleo que redujo la tasa de desempleo regional de 7,2% en 2011 a un estimado 6,4% en 2012 y por el aumento de

los salarios reales (2,2% en la mediana de 11 países en 2011 y un 3% en el promedio simple de 9 países en el primer semestre de 2012). El alza cuantitativa del empleo se acompañó de mejoras cualitativas, ya que la generación de nuevos puestos de trabajo se concentró en el empleo asalariado, y en muchos países aumentó en forma importante el número de empleos cubiertos por los sistemas de seguridad social.

En segundo lugar, las transferencias públicas han contribuido de manera importante a desconcentrar la distribución del ingreso per cápita, especialmente a través de los programas de transferencias en efectivo. Finalmente, factores como los cambios demográficos y la tasa de ocupación no han tenido un impacto perceptible.

Pese a estos avances, la desigualdad sigue siendo elevada si se compara el coeficiente de Gini de la región con el de otras regiones del mundo. Por otra parte, dado que el ciclo de reducción de la desigualdad es reciente, importa ver si está asociado al ciclo económico y, por tanto, expuesto a cambios en la misma proporción, o si los países se están comprometiendo con políticas redistributivas y de cambio estructural donde la igualdad es parte de una dinámica sostenida en el tiempo.

La estructura productiva de América Latina es altamente heterogénea. Una gran parte del empleo se concentra en el estrato de menor productividad, que tiene una menor contribución al crecimiento económico.

Si bien el mercado laboral ha sido vital para la disminución de la desigualdad en la distribución del ingreso, es también a través de este mercado donde se reproducen desigualdades establecidas en el ámbito productivo.

La heterogeneidad estructural de la región genera una distribución muy desigual de las ganancias de productividad entre los trabajadores, en medio de una fuerte segmentación laboral. Por ejemplo, en la República de Corea las brechas productivas son más moderadas y la concentración del empleo se da en ma-

yor medida en el estrato medio de productividad. El fenómeno que se aprecia en la región no se ha modificado significativamente en las últimas dos décadas, y es un factor explicativo importante en la rigidez de la desigualdad. El mercado laboral es la llave maestra del combate a la desigualdad en América Latina y el Caribe.

La búsqueda común de la prosperidad con igualdad y sostenibilidad

América Latina y el Caribe y la Península Ibérica comparten, además del deseo de prosperidad compartida con igualdad y sostenibilidad, oportunidades para cerrar brechas. Ambas regiones sienten la necesidad de diversificar su producción para una inserción internacional exitosa en el comercio y acuerdos internacionales. Esto se alcanza agregando mayor valor agregado y conocimiento en las exportaciones, diversificando productos y mercados de exportación, y creando *clusters* con cadenas de valor globales y regionales. En el caso de América Latina y el Caribe, los países necesitan igualmente plantear una buena gobernanza de los recursos naturales, redefinir el papel de las *translatinas* como articuladoras del cambio y avanzar en el desarrollo de infraestructura para la facilitación de comercio.

Alcanzar ventajas comparativas dinámicas sólo será posible con una estrategia concertada para el desarrollo de la ciencia y tecnología; con el fortalecimiento de los recursos humanos a través de la mejora de la infraestructura educativa y de salud; y con una vertiente integrada de apoyo a pymes con financiamiento que las articule con sectores más dinámicos.

Urge re-evaluar estrategias de alianzas globales y regionales frente al nuevo escenario internacional; la aproximación de América Latina y el Caribe al Asia-Pacífico y el aumento del peso de las relaciones de comercio-inversión Sur-Sur.

Durante la década pasada aumentó notablemente la importancia relativa de Asia en el comercio exterior de la región, en contraste con la caída de la participación de los Estados Unidos y el estancamiento de la Unión Europea. Igualmente, América Latina y el Caribe representan una fracción muy baja del comercio exterior de la Unión Europea. Durante las tres últimas décadas, la región ha representado menos del 3% del comercio total de la Unión Europea. Aunque se mantiene como el segundo socio comercial de la región, la Unión Europea podría perder ese lugar frente a China hacia mediados de la presente década.

América Latina y el Caribe acumula un superávit en el comercio con los países de la Península Ibérica y el peso de España y Portugal como mercados de destino de exportaciones dentro de la Unión Europea es importante para algunos países de la región. México y Brasil son los principales exportadores hacia la Península Ibérica y son también los principales importadores desde España y Portugal.

Las exportaciones de todos los países y agrupaciones de la región, con la excepción de México, a la Unión Europea están dominadas por recursos naturales o manufacturas basadas en estos recursos.

Pero son los crecientes vínculos comerciales con Asia los que han jugado el papel fundamental en la “re-primarización” de las exportaciones de América Latina y el Caribe. La creciente concentración de las exportaciones en productos básicos ha sido impulsada principalmente por la demanda proveniente de China y otras economías asiáticas en desarrollo. Esta concentración de las exportaciones en recursos naturales suscita la preocupación de que se produzca una desindustrialización debido a la competencia asiática en manufacturas.

En la región la canasta de exportaciones no ha sufrido cambios significativos en las últimas dos décadas y los sectores industriales de mayor valor agregado suelen no ser los principales exportadores, al contrario del caso coreano. La región, a diferencia de Asia, participa poco en cadenas de valor, incluso a

nivel intrarregional. El resultado es una ínfima proporción de las exportaciones de media y alta tecnología en el total de exportaciones, el estancamiento de la productividad y la ausencia de cambio estructural.

Siguiendo la comparación con Corea, con respecto al uso de energía América Latina tiene una matriz energética relativamente limpia por su importante uso de la energía hidroeléctrica. Los cocientes entre consumo de energía y PIB, por un lado, y entre emisiones de dióxido de carbono (CO₂) y consumo de energía, por otro, muestran una tendencia decreciente reciente en Corea pero sus niveles son aún más altos a los registrados en la región.

La presencia española en IED para América Latina y el Caribe

La Unión Europea es la fuente más importante de inversión extranjera directa (IED) de América Latina y el Caribe pero se concentra en pocos países de la región, dentro de los cuales los centros financieros del Caribe aparecen como un destino destacado.

En el contexto de la aplicación de diversas reformas económicas desde los años noventa, la región logró una notable expansión en el ingreso de flujos de IED. Estos provinieron especialmente de países europeos, que aprovecharon los procesos de privatización de activos públicos en la banca, las telecomunicaciones y otros servicios. Si bien la inversión estadounidense también creció, lo hizo a un ritmo menor, lo que determinó una recomposición de los flujos acumulados por origen.

En la década de los noventa la Unión Europea pasó a ser la principal fuente de estos flujos, con un 43% del total acumulado. Se destacan las inversiones de capital en empresas o sociedades de cartera internacionales de propiedad europea (princi-

palmente luxemburguesa, británica y neerlandesa), realizadas con el fin de aprovechar las ventajas fiscales de algunos países centroamericanos y caribeños (antiguas Antillas Neerlandesas, Bahamas, Bermudas, Islas Caimán e Islas Vírgenes Británicas, entre otros). En algunos casos, estos centros financieros son a su vez el origen de nuevas inversiones en México o América del Sur.

El auge de la IED europea en América Latina y el Caribe no fue homogéneo, concentrándose en pocos países, en particular de América del Sur. Las tres mayores economías de la región (Brasil, México y Argentina) recibieron el 80% del total de flujos acumulados en 2000-2009.

España se consolidó en ese período como el principal inversionista europeo en América Latina y el Caribe. Las inversiones españolas se destinaron en ese entonces a servicios como la energía, las telecomunicaciones, la infraestructura y la banca, y a las industrias extractivas de petróleo y gas, proceso que estuvo liderado por un reducido número de empresas. Las grandes empresas españolas de servicios protagonizaron algunas de las mayores adquisiciones registradas en la región, lo que las convirtió en líderes de los mercados donde operaban. Los países preferidos fueron Brasil, México, Chile y Argentina. Una característica de la presencia española es que, a diferencia de otros países europeos, sus actividades en la región son muy relevantes en su internacionalización: el 65% de los activos españoles en el exterior están localizados en América Latina y el Caribe.

Hasta comienzos del 2000 las inversiones españolas tuvieron como principal destino la región. Sin embargo, el comienzo de la década fue turbulento para las empresas españolas. La ruptura del régimen de convertibilidad en Argentina afectó duramente a las empresas que operaban en los subsectores de servicios. Esto contribuyó, junto a factores propios del proceso de conformación de la Unión Europea, a que el foco de las inversiones españolas se trasladara hacia otros países del bloque.

Si bien entre 2001 y 2003 se pone fin al gran auge de las inversiones españolas en la región, posteriormente se realizan inversiones en nuevos sectores, y nuevas empresas —de menor tamaño— se insertan por primera vez en la región. Así, estas empresas dirigieron sus inversiones a nuevos sectores (construcción y turismo) y a actividades financieras (seguros) e incluso manufactureras. De este modo, si bien los montos invertidos por las empresas españolas en la segunda mitad de la presente década son mucho menores, su presencia empresarial se diversifica y aumenta el predominio de los servicios.)

Por su parte, la IED asiática en América Latina y el Caribe, históricamente muy reducida, ha crecido dramáticamente desde 2010 (especialmente la de China), y refuerza los patrones actuales de comercio, dirigiéndose principalmente a los hidrocarburos y a la minería.

Una asociación estratégica valiosa y amplia

Pero la relación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea va más allá de las relaciones de comercio e inversión tradicionales, entrando en el ámbito de la integración birregional y la cooperación estratégica.

La formalización de la asociación estratégica entre la región y la Unión Europea se inició en la cumbre presidencial de Río de Janeiro de 1999. A partir de esta fecha, dichas reuniones bianuales han sido importantes para detectar áreas de avance en la integración y la cooperación entre ambas regiones.

Las reuniones bilaterales de alto nivel apoyaron la integración económica-comercial de ambos mercados y también la cooperación en otras áreas fundamentales para el desarrollo económico y social, como la democracia y derechos humanos; el fortalecimiento del enfoque multilateral para fomentar la paz, la estabilidad y el respeto por el derecho internacional; la lucha contra el terrorismo, drogas y delincuencia organizada; el me-

dio ambiente; la energía; crecimiento y empleo, lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social; la cooperación para el desarrollo y financiación internacional, migración, e intercambio de conocimientos y capacitación (educación superior, investigación, desarrollo e innovación, ciencia y tecnología, cultura).

Para América Latina y el Caribe, contar con España y Portugal como socios estratégicos es importante, pues su experiencia en temas de protección del medio ambiente, cambio climático y responsabilidad social empresarial es muy valiosa para la estrategia de desarrollo a largo plazo de América Latina y el Caribe.

América Latina y el Caribe invierte mucho menos en investigación y desarrollo que la Unión Europea y que la República de Corea. Y el resultado se puede medir en términos del número de patentes otorgadas a los residentes de cada uno: entre 1995 y 2010 se registraron en la Oficina de Patentes de Estados Unidos 367.517 patentes de residentes de la Unión Europea, de las cuales 4.208 fueron de residentes en España y 179 de Portugal; los residentes de la República de Corea registraron 74.913 patentes, y los de América Latina y el Caribe 3.739 patentes.

Más aún, la Unión Europea es la región del mundo que genera la mayor cantidad de patentes en tecnologías medioambientales. La inversión en tecnologías “limpias” puede contribuir a numerosos objetivos medioambientales, desde la mitigación del cambio climático hasta la reducción de la contaminación del agua y del aire. Bajo el Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT), la mayor cantidad de peticiones de patentes se refiere a las energías renovables y el control de la contaminación del aire.

De hecho, en este campo la Unión inscribió el 30% a 38% de los nuevos inventos a nivel mundial entre 2004 y 2006. Dentro de la Unión Europea, destacan Alemania, Reino Unido y Francia. Dinamarca, por su lado, es uno de los líderes tecnológicos en energía eólica. Brasil, Federación Rusa, India y China

(los llamados países BRIC) son nuevos jugadores de creciente importancia en las tecnologías medioambientales de punta.

En América Latina y el Caribe se está configurando un nuevo patrón de consumo con consideraciones ambientales, pero sin contraparte en la estructura productiva. Este nuevo patrón ha surgido como imitación de las respuestas de las economías avanzadas a la evidencia de una creciente restricción ambiental.

Los actuales patrones de producción y consumo son insostenibles pues generan grandes costos económicos, sociales y ambientales que erosionan sus propias bases de sostenibilidad material en el mediano y largo plazo. El tema ambiental forma parte de la agenda pública más por las crecientes demandas ciudadanas que por su integración en la agenda económica.

La región es privilegiada por su gran acervo de capital natural y biodiversidad, así como por sus posibilidades de provisión de servicios ambientales. Y, si bien la mayor parte del gasto en innovación y desarrollo y de las patentes para mejorar el medio ambiente (energías renovables, vehículos eléctricos e híbridos, eficiencia energética en edificios, tratamiento de aguas y residuos, entre otras) se concentran en los Estados Unidos, Japón y Europa, también es cierto que la región ha liderado algunos procesos de innovación tecnológica aprovechando sus recursos naturales y su riqueza ecosistémica, con positivas implicaciones sociales y ambientales.

El potencial para inversiones en energías renovables y economía verde es enorme. Varias empresas europeas están invirtiendo en energías renovables en la región, especialmente en Brasil, Chile y México, y otros países tienen un potencial importante¹⁰. Las empresas europeas invierten sobre todo en la generación de energía eólica, aunque también existen iniciativas en biocombustibles y energía fotovoltaica.

¹⁰ A título de ejemplo, la inversión en la agro-industria tiene gran potencial en los países del Mercosur, Chile, México, Perú y Centroamérica.

La trayectoria de desarrollo sostenible con igualdad apunta a utilizar tecnologías limpias, que resultan de la combinación de distintos avances en el reciclaje y el tratamiento de aguas y gases; la generación de electricidad a partir de fuentes energéticas renovables (eólica, solar, hidráulica o cinética) y celdas de hidrógeno; los combustibles derivados de la biotecnología (biodiésel, bioetanol); las redes inteligentes de control en sistemas urbanos (edificios, tráfico) y las redes eléctricas (*smart grids*), y el aumento de la eficiencia energética de gran número de aparatos, como los automóviles. Si bien son recientes, estos avances dependen directamente de innovaciones de paradigmas anteriores que, al no haberse masificado en la región, condicionan su difusión y apropiación. La magnitud del esfuerzo implica modificaciones sustanciales en los patrones actuales de producción, consumo y distribución, el paradigma tecnológico y la estructura de precios relativos.

La cooperación resulta crucial para acelerar la transición. En particular, se requiere de la transferencia de tecnología y conocimiento para cambiar los procesos de producción, más allá de la exportación de patrones de consumo. En este contexto, la experiencia de la Unión Europea en términos de procesos de producción y consumo sostenibles es muy beneficiosa.

Otro ámbito donde la cooperación de la Unión Europea es importante es en el cierre de la brecha digital en la región. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) son instrumentos de desarrollo económico y de inclusión social. La CEPAL sostiene que el acceso a la banda ancha, elemento esencial para aprovechar al máximo del potencial dinamizador del desarrollo de las otras TIC, debe considerarse como un bien público global que debe llegar a toda la población, no necesariamente de manera gratuita, pero con un pilar solidario de acceso barato.

La calidad de la banda ancha, medida en términos de velocidades de subida y bajada de conexión, presenta en América Latina y el Caribe una permanente mejoría. Pero persiste la

brecha con los países más desarrollados: a enero de 2012 la velocidad promedio de bajada en los 10 países de la región que integran el *Diálogo regional de banda ancha* era cercana a los 3 megabytes (Mbps) por segundo, y la de subida a 1 Mbps, mientras que en los europeos era de 13 Mbps y 4 Mbps, respectivamente. En los costos de la banda ancha también enfrentamos grandes brechas: en Europa 1 mega de conexión a banda ancha cuesta 5 dólares en promedio, en tanto que en América Latina y el Caribe, cuesta 25 dólares, es decir 5 veces más. Esto si hablamos de promedios, porque hay países donde el costo llega a multiplicarse por 12.

El Proyecto@LIS2 – Alianza para la Sociedad de la Información, segunda fase – es un programa de la Comisión Europea para acompañar el desarrollo de una sociedad de la información sostenible, competitiva, innovadora e inclusiva, como parte de los esfuerzos de reducción de la pobreza, inequidades y exclusión social, en línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El Programa CEPAL @LIS 2 trabaja en tres ámbitos complementarios para cada una de las áreas de la sociedad de la información: alianzas Europa- América Latina, iniciativas de cooperación regional y políticas públicas regionales.

En el marco de este proyecto, y como parte del proceso eLAC¹¹, la CEPAL ha apoyado la elaboración e implementación de agendas digitales en los países de la región, con especial foco en aquellos de menor desarrollo relativo, mediante la iniciativa *Diálogos para agendas digitales inclusivas e innovadoras en América Latina y el Caribe*. Esta iniciativa ha tenido fuerte

¹¹ La Estrategia para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe – Plan de Acción Regional eLAC es una estrategia con visión de largo plazo (hacia 2015) acorde con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), que se concreta con planes de acción de corto plazo con metas cuantitativas y cualitativas a lograr en seis áreas de acción: educación, acceso e infraestructura, salud, gestión pública, sector productivo e instrumentos de política.

impacto, en particular en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador y Paraguay: sus agendas digitales han mejorado significativamente en difusión, inclusión social y convocatoria a la sociedad civil.

En mayo de 2011 la CEPAL implementó el Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA), en secuencia del mandato proveniente del Diálogo Regional de Banda Ancha. El ORBA es un instrumento estadístico que permite analizar el mercado de este servicio, tanto desde la perspectiva de su penetración como de su asequibilidad y calidad y su objetivo es constituirse en una fuente de información relevante y oportuna que apoye a los países de la región en la elaboración y seguimiento de las políticas públicas orientadas a la universalización de la banda ancha.

América Latina y el Caribe y la Península Ibérica deben aprovechar el vasto potencial de sus relaciones para volver sus vínculos económicos más “verdes”, reconociendo los principales desafíos actuales de cada región: igualdad en una, crecimiento en la otra. Para eso, es clave el apoyo a la recuperación de los países europeos mediante un compromiso de no imponer nuevas barreras comerciales. En este sentido, ambas regiones se beneficiarían de programas de cooperación, inversión y comercio responsable socialmente (que generen empleo), ambientalmente (sendas bajas en carbono) y compartiendo progreso económico (distribuyendo ganancias de productividad). Igualmente, el refuerzo de la cooperación en investigación y desarrollo, innovación, capital humano, y facilitación del comercio serían benéficos para ambas en el actual contexto.

Estimamos oportuno contar con asociaciones de productores, investigadores, emprendimientos para promover empresas e iniciativas bi-regionales, y redes en temas como tecnologías de punta como energías renovables, así como el fortalecimiento de la cooperación entre parlamentarios, universidades, cámaras de comercio y asociaciones empresariales.

Finalmente, al nivel de negociaciones multilaterales, América Latina y el Caribe, España y Portugal – y la Unión Europea–

comparten propósitos para la provisión de bienes públicos globales, lo que facilita la aproximación de posiciones en los grandes temas globales, como la reforma del sistema financiero internacional y las negociaciones multilaterales sobre cambio climático, potenciando el poder de negociación de ambas regiones si colaboran entre sí.

IBEROAMÉRICA Y LAS TENDENCIAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y EL DESARROLLO GLOBAL

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA¹²

*Profesor de Relaciones Internacionales en la Facultad de
Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense
de Madrid*

Resumen

El sistema internacional y las agendas del desarrollo global están atravesando un periodo de cambio rápido y de gran intensidad. La Iberoamérica contemporánea es un agrupamiento regional más diverso y heterogéneo que en sus orígenes, y enfrenta desafíos de desarrollo más complejos y diferenciados, que no responden bien a la agenda definida por Naciones Unidas de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya vigencia expirará en 2015. Este capítulo examina brevemente las tendencias de cambio que afectan a la comunidad Iberoamericana a partir del ascenso y creciente diferenciación interna de América Latina, así como las que se derivan de la crisis europea; la redefinición de sus agendas de desarrollo, en

¹² Profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Correo-e: sanahuja@cps.ucm.es

tanto región de renta media, en un contexto global en el que se debaten cuáles han de ser las metas y las políticas de desarrollo futuras; y el papel que ha jugado y puede jugar la cooperación iberoamericana, desde su especificidad, realizaciones y potencial, en la conformación del espacio y la Comunidad Iberoamericana y, más allá de ello, en la gobernanza global del desarrollo.

--

América Latina: ascenso, diferenciación y reequilibrio de las relaciones en el ámbito iberoamericano y con la UE

América Latina no es ajena a los rápidos e intensos cambios en la naturaleza, las fuentes y las pautas de distribución del poder que caracterizan al sistema internacional, cuyo centro de gravedad comienza a desplazarse desde el área noratlántica hacia la de Asia-Pacífico. En ese contexto, la región experimenta un doble proceso de ascenso y creciente diferenciación. La región aumenta su peso económico y político, con países que se afirman como líderes regionales y afianzan su influencia global como países emergentes. Con mayor confianza en sí mismos, esos países ensayan políticas exteriores más asertivas y de mayor alcance, con nuevas formas de regionalismo y de multilateralismo que buscan, de manera expresa, ampliar los márgenes de autonomía de la región en un mundo que se percibe multipolar. La aparición de instancias como el G-20 o la reforma de los procedimientos decisorios de los organismos financieros internacionales son ventanas de oportunidad para una mayor influencia de la región en las estructuras emergentes de la gobernanza global.

El ascenso de América Latina y el Caribe y la crisis de la UE, y en particular la que sufren España y Portugal han significado un importante reequilibrio tanto en el seno de la Comunidad Iberoamericana, como las relaciones birregionales

entre América Latina y el Caribe y la UE, atenuando algunas de sus clásicas asimetrías¹³. La UE atraviesa una crisis, la más grave desde su creación, que pone en cuestión la propia idea y “modelo” de integración europea como referente para otros actores. Durante años, América Latina y el Caribe vieron en la UE un referente político en cuanto a la integración regional, el modelo de economía social de mercado, la cohesión social, o los equilibrios entre Estado, sociedad y mercado, por ejemplo en materia regulatoria o fiscal. Sin embargo, a causa de la crisis la UE también empieza a ser vista como modelo de integración en crisis y como origen y causa de problemas, en particular el posible contagio de la recesión económica y de las turbulencias financieras procedentes de Europa. Como consecuencia de todo lo anterior, la UE está cada vez menos en condiciones de dar lecciones, y los consejos parecen venir del otro lado del Atlántico, como atestiguan, por ejemplo, las declaraciones de los líderes latinoamericanos y en particular de la Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, que en la Cumbre Iberoamericana de Cádiz recomendó a España y Portugal y al conjunto de la UE algunas de las fórmulas económicas aplicadas en su propio país para contribuir a la salida de la crisis. Los consejos que dio, entre otros, al Gobierno de Mariano Rajoy para dinamizar la maltrecha economía española también reflejan la nueva relación de poder de la comunidad iberoamericana, que pone en cuestión las lógicas de la cooperación inter-regional. Por otro lado, si tanto España y Portugal como la UE en su conjunto han sido un apoyo tangible a la hora de afrontar desafíos en cuanto a la paz,

¹³ Un examen más amplio de esta cuestión en Sanahuja, J. A. (2012), “La crisis europea y América Latina y el Caribe: mutaciones y reequilibrios en las relaciones birregionales”, en Rojas Aravena, F. (Ed.) *América Latina y el Caribe: Relaciones internacionales en el siglo XXI, diplomacia de cumbres y espacios de concertación regional y global*, Buenos Aires, Teseo/FLACSO, pp. 105-150, y en Gratius, S. y Sanahuja, J. A. (2013), “Enseñanzas latinoamericanas a la crisis del euro”, *Política Exterior* nº 151, enero-febrero, pp. 144-154

la democratización y el desarrollo, América Latina parece ahora capaz de asumirlos por sí sola, ya que cuenta con más recursos y confianza en sí misma, y nuevos agrupamientos regionales que buscan incrementar su autonomía, como CELAC o UNASUR. Finalmente, la UE también parece ser una opción menos relevante para la diversificación de las relaciones exteriores, frente a las oportunidades que se perciben en la región Asia-Pacífico.

El ascenso internacional de América Latina, sin embargo, no es homogéneo, y a menudo comporta una mayor heterogeneidad y diferenciación interna entre los países de la región. Pese a haber una mejora generalizada, existen visibles diferencias en el desempeño económico de cada país, que no permiten reducir, y en ocasiones han podido aumentar las “brechas” que existen al interior de la región en cuanto a renta, desarrollo socioeconómico, gobernanza democrática, ejercicio de los derechos de ciudadanía, y pobreza y desigualdad. Los positivos resultados mostrados por la mayor parte de los países parecen dejar atrás, o reducen la importancia de algunos problemas clásicos del desarrollo latinoamericano, pero plantean otros nuevos, como los propios de países de renta media (PRM), y en particular, los riesgos de las denominadas “trampas de renta media” (*middle income traps*). De igual manera, hay marcadas diferencias en la importancia que cada país otorga a problemas transnacionales y a los riesgos globales para la gobernabilidad y el desarrollo, como el cambio climático o el crimen transnacional. Esas cuestiones, de hecho, ocupan un papel muy disímil en las agendas domésticas, en la política exterior y en las prioridades de cooperación de cada gobierno, a menudo sin relación directa con el grado de incidencia y de vulnerabilidad ante los mismos de cada uno de los países de la región.

Esa diversidad se observa también en las estrategias de desarrollo adoptadas. Lejos queda el periodo en el que se asumían de forma generalizada, aun con variantes nacionales, las políticas del “Consenso de Washington”. Las dudas sobre ese modelo surgidas tras las crisis financieras vividas desde mediados

de los noventa, la aparición de las estrategias de desarrollo más abiertas del llamado “post-consenso de Washington”, las transformaciones de la estructura productiva y de las exportaciones, y el cambio de ciclo político que la región ha vivido desde mediados de los 2000 son, entre otros, los factores que han dado paso a un panorama más diverso de políticas de desarrollo, de modalidades y estrategias de inserción internacional y de visiones del regionalismo y la integración regional. En concreto, algunos países de la región mantienen políticas liberales ortodoxas, otros apuestan por el modelo alternativo del “Socialismo del Siglo XXI”, y en otros casos se plantean distintas combinaciones de estabilidad macroeconómica, inclusión social y desarrollo industrial que se situarían en el marco del denominado “Consenso de Brasilia”.

De igual manera, se observan tendencias diferenciadas en cuanto a la inserción internacional de la región. Cabe observar, por un lado, la consolidación de un espacio económico norteamericano, cada vez más articulado con la economía estadounidense a través de acuerdos de libre comercio, y otro al sur del continente, en torno a Mercosur y la paulatina conformación de un área de libre comercio suramericana. Por otro lado, se reorientan las exportaciones de la región, con importantes diferencias entre países: se reduce la importancia de los destinos tradicionales de Estados Unidos y la UE, se observa un declive relativo del comercio intrarregional, y crece con fuerza la importancia de los mercados asiáticos y en especial de China. En materia de inversión extranjera directa (IED), si bien se mantiene la primacía de los flujos originados en la UE, aumentan con fuerza los procedentes de Asia. Esos cambios, en particular en las economías suramericanas, comportan un polémico proceso de “reprimarización”, que si bien puede dinamizar el crecimiento a largo plazo, también puede ser un factor añadido de vulnerabilidad, y desalentar políticas de modernización productiva que permitan que la región diversifique su estructura económica y sus exportaciones, en el necesario tránsito hacia

un modelo productivo de mayor valor añadido y contenido tecnológico.

Lógicamente, estas tendencias no son solo el resultado de fuerzas o dinámicas de cambio en la economía política internacional. También se deben a opciones de política, o a lo que cabría denominar la “repolitización” del regionalismo y la integración regional. El retorno de la política al debate sobre el desarrollo también se refleja en las diferencias existentes sobre estrategias de desarrollo y modalidades de inserción internacional. Coexisten en la región de dos grandes visiones del regionalismo: por un lado, con una marcada visión liberal, la que representa la “Alianza del Arco del Pacífico”, que reactualiza las estrategias “radiales” (*hub and spoke*) del “regionalismo abierto”, basada en tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y la UE y con una marcada orientación hacia la región Asia-Pacífico, tratando de ubicar a sus miembros en las cadenas productivas globales que tienen su centro en la esa región. Por otro lado, otros países han adoptado las estrategias del “regionalismo post-liberal”, que inciden en su dimensión política y de seguridad y en la búsqueda de autonomía regional, con un papel más destacado de las políticas públicas en el desarrollo, en campos como la infraestructura y la energía. Sus expresiones institucionales serían un Mercosur ampliado y un perfil más político, con la incorporación de Venezuela, así como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza de los Pueblos de nuestra América-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP)¹⁴.

¹⁴ Sobre esta cuestión, véase, entre otros, Sanahuja, J. A. (2012), “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”, en A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini junio (coords.), *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires, CRIES, pp. 19-72; L. McDonald y A. Tuckert (eds.), *Postneoliberalism in the Americas*. Londres, Palgrave Macmillan; y

Las políticas de cooperación en América Latina y el Caribe: entre los objetivos del milenio, las agendas de renta media y la cooperación sur-sur

La redefinición transnacional de las agendas del desarrollo y la cooperación

Los procesos de globalización y transnacionalización suponen una creciente desterritorialización de los procesos de desarrollo, que limitan el alcance de las políticas adoptadas en los marcos nacionales para la reducción de la pobreza, el desarrollo socioeconómico, la sostenibilidad ambiental y la gestión de riesgos globales en ámbitos como la estabilidad financiera, la seguridad energética, el medio ambiente o los mercados alimentarios. Como ha señalado Ulrich Beck, en muchos ámbitos, para ser efectivas, las políticas nacionales de desarrollo habrán de “desnacionalizarse” y resituarse en marcos más amplios de cooperación internacional, con capacidad para movilizar la acción colectiva y asegurar la provisión de bienes públicos globales y/o regionales.

A causa de este proceso de transnacionalización de la agenda de desarrollo, las políticas de cooperación ya no pueden limitarse a la clásica ayuda internacional y al patrón de relaciones norte-sur en el que en gran medida están basadas. Las agendas de cooperación internacional para el desarrollo trascienden la mera transferencia de recursos de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) norte-sur y sus agendas de eficacia. Suponen responder a demandas crecientes de regulación de interdependencias económicas, sociales, ambientales o de seguridad, como los flujos comerciales y de inversión, las migraciones y las remesas, o el cambio climático y la energía, entre otras cuestiones de alcance transnacional. Ello requiere, tanto en los países avanzados como en desarrollo, de una visión más amplia de políticas de desarrollo global, más que de políticas de ayuda.

D. Tussie y P. Rigozzi (eds.), *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Dordrecht, Springer.

En esa política global de desarrollo el cumplimiento del principio de coherencia de políticas es uno de los principales retos. Como es sabido, este principio parte de la constatación de que la ayuda constituye sólo un capítulo, y no siempre el más importante, del conjunto de políticas que afectan a los países en desarrollo —comercial y agrícola, las relacionadas con la inversión extranjera, la inmigración y asilo, o la paz y la seguridad—, cuyos efectos son mayores que los de la ayuda, pudiendo hacer fútiles los esfuerzos para aumentar su volumen y mejorar su calidad, si esas políticas operan en sentido contrario. En esos objetivos de coherencia de políticas no solo son relevantes las políticas nacionales, los actores internos y las dinámicas endógenas que promuevan una actuación más coherente y efectiva a favor del desarrollo. Una variable importante son las normas y estándares internacionales, adoptadas en marcos regionales y globales. En la medida que se amoldan a esas normas y estándares —es decir, al “regionalizarse” o “multilateralizarse”—, las políticas nacionales de cooperación y desarrollo podrán situarse en marcos de gobernanza regional y global del desarrollo que promuevan su coherencia y efectividad.

Más allá de los ODM: las agendas de desarrollo de los países de renta media de América Latina

Por contar con una significativa proporción de su población en situación de pobreza extrema, los ODM y sus metas de reducción de la pobreza han tenido una indudable relevancia para América Latina y el Caribe. No obstante, esa agenda ha respondido en mayor medida a las necesidades de los países de renta baja y los menos adelantados (PMA) en África o Asia, regiones que han ido recibiendo más AOD en desmedro de la que se concedía a América Latina¹⁵. A la postre esa agenda, a menu-

¹⁵ Sanahuja, J. A. (2011), “Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe”, *Pensamiento Iberoamericano* n° 8, pp. 195-222

do interpretada de forma reduccionista, responde a las agendas de desarrollo de América Latina de forma parcial y limitada, dado que en ella la pobreza no es consecuencia de la falta de recursos, sino de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales, y de una “economía política del mal gobierno” de la que se benefician las élites tradicionales.

La agenda de los ODM, por otra parte, pone el acento en las transferencias de AOD como instrumento básico de financiación del desarrollo y de inversión social. Sin embargo, en la mayor parte de América Latina, al estar ubicada en la franja de ingresos medios, la ayuda para sostener programas sociales ha ido perdiendo relevancia. No es el caso, obviamente, de los países más pobres. Pero la mayoría de los que se ubican en el grupo de renta media-baja (PRMB), y todo el grupo de renta media-alta (PRMA), pueden recurrir a otras fuentes de financiación externa, y muchos han puesto en marcha amplios programas sociales financiados con recursos internos, en lógicas que aúnan redistribución e inversión social. Además, la ayuda que la región ha recibido ha sido a menudo un (mal) sustituto de políticas de cooperación más amplias, en las que, como se indicó, el comercio, la deuda, la transferencia de tecnología o las reglas que regulan la IED tendrían tanta o más importancia que la AOD.

Algo similar puede decirse de la denominada “agenda de eficacia de la ayuda”, planteada por la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008). Esta agenda abordó aspectos críticos: evitar la fragmentación de la ayuda y la proliferación de donantes mediante el liderazgo y fortalecimiento de capacidades del país receptor, una actuación más coordinada de los donantes, una mayor responsabilidad y rendición de cuentas... Pero hay que recordar que esta agenda, muy tecnocrática, se centró en los flujos de AOD, dejando fuera las exigencias de coherencia en asuntos de comercio, deuda, IED, inmigración y remesas, acceso a la tecnología, política sobre drogas ilícitas, o exportaciones de armas.

En un proceso de “repolitización” de la agenda de eficacia, el debate se amplió para incluir otros actores —ONG, gobiernos locales, sector privado, donantes emergentes...— y, sobre todo, para abordar la gobernanza de la cooperación al desarrollo, en el marco del cambio de las relaciones norte-sur y el ascenso de los países emergentes. En el Foro de Alto Nivel de Busan (2011) se trataron estas cuestiones, reconociéndose el papel de la cooperación sur-sur (CSS), y la necesidad de una asociación global para un desarrollo eficaz más allá de los tradicionales patrones norte-sur de la ayuda al desarrollo.

En este contexto, hay que destacar de nuevo la relevancia de las agendas de cooperación con países de renta media. Conforme a lo ya indicado, una política de cooperación adaptada a los desafíos de los PRM debería centrarse en agendas más amplias de desarrollo y cohesión social, y especialmente las políticas que tratan de enfrentarse a los factores de vulnerabilidad de las “trampas de ingreso medio”, y redirigir la AOD a objetivos relevantes dentro de esa agenda. En los más pobres y en algunos PRMB puede seguir siendo necesario que la AOD se oriente a financiar gasto social, pero en los otros habría otras prioridades. Frente a una visión reduccionista de los objetivos internacionales de desarrollo y los ODM, esta agenda propondría una nueva racionalidad para la cooperación con la región, y un marco más amplio para el debate sobre la eficacia de la ayuda planteado por París y Accra. En particular, cabe señalar los siguientes ámbitos¹⁶:

- *Fortalecimiento institucional para la cohesión social*: la mejora de las capacidades del Estado para ampliar su base

¹⁶ Un examen más amplio de esta cuestión en el estudio de Morazán, P. (dir.), FIIAPP, Sanahuja, J. A. y Ayllón, B. (2012), *Una nueva política de desarrollo de la Unión Europea con América Latina*, Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas.

fiscal, mejorar la efectividad, la eficiencia y la progresividad del gasto público y de las políticas sociales, con las ya mencionadas lógicas que simultanean inversión social y redistribución de la riqueza, y las políticas que promuevan el empleo decente, son elementos clave para promover la cohesión social; también los son las mejora de las capacidades para proveer bienes públicos, como la seguridad ciudadana, para gestionar conflictos distributivos, y para regular adecuadamente los mercados a favor del interés general.

- *Mejora de la inserción internacional mediante la integración regional, las políticas de competitividad y el acceso a los mercados externos.* El regionalismo y la integración sigue teniendo un papel clave para los PRM de América Latina y el Caribe, por su contribución al desarrollo del tejido productivo y el empleo, a la mejora de la competitividad, a la gobernanza y el fortalecimiento institucional y a la provisión de bienes públicos regionales. Entre ellas destacaría la convergencia macroeconómica y las políticas sectoriales de infraestructura y energía y, especialmente, la mejora de la productividad mediante las transferencias de tecnología, la incorporación de conocimiento y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de I+D+I. En este contexto es relevante la “cooperación económica avanzada” para promover la calidad social y ambiental de los elevados flujos de IED que recibe la región. Se requiere también una apertura comercial bien planteada, a través de acuerdos —sea la integración regional sur-sur o los TLC sur-norte— que aseguren el acceso a mercados, alienten la inversión de calidad, e incentiven la innovación y la competitividad; pero que también reconozcan las asimetrías, y dejen espacio para políticas activas que atenúen los costes del ajuste e impulsen la transformación productiva.

Tendencias entre los donantes: el caso europeo

En este contexto, cabe observar la tenencia de algunos donantes importantes a reducir su ayuda al desarrollo a la región, aunque ello no signifique necesariamente que se asuman las agendas y políticas de cooperación con los países de renta media. Un caso significativo es el de la UE, que junto con sus Estados miembros es con notable diferencia el principal donante de AOD a la región. A través del llamado “Programa para el cambio”, vinculado al nuevo ciclo presupuestario 2014-2020, la UE pretende concentrar su ayuda en un número más reducido de prioridades políticas —democracia, derechos humanos y “crecimiento integrador”—, así como en los países más pobres y los “Estados frágiles”. En este enfoque tiene un papel clave el criterio de diferenciación, que pretende adaptar la ayuda de la UE a un mundo en el que el crecimiento económico de los países emergentes los sitúa en nuevo papel como “socios” para hacer frente a desafíos globales, y no en el rol tradicional de receptores de AOD “clásica”. Por ello, la ayuda deberá concentrarse en los países más pobres —en particular, en África subsahariana— y en la vecindad del Mediterráneo, donde las “primaveras árabes” han planteado nuevos desafíos para la UE. A partir de esas prioridades se partirá, como criterios de asignación de la ayuda, de las necesidades de desarrollo, de criterios de vulnerabilidad y fragilidad, del acceso a fuentes de financiación y la capacidad de movilizar recursos internos y externos, el compromiso de cada país con las reformas, y el “valor añadido” que pueda aportar la UE.

Siguiendo el principio de diferenciación, el proyecto legislativo del nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) de la Comisión ha propuesto la supresión de la ayuda bilateral a 19 países de renta media alta, incluyendo India e Indonesia. De ellos, 11 son países de América Latina y el Caribe, que, de esta forma, se “graduarían” como receptores de ayuda de la UE con lo que solo quedarían 6 países latinoamericanos como recepto-

res de ayuda bilateral. Es la región que experimentará el mayor cambio de estatus dentro de la cooperación de la UE¹⁷.

La lógica de “graduación” se observa también en otros instrumentos de cooperación al desarrollo de la UE que atañen al comercio, como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). En octubre de 2012 se aprobó una nueva regulación de este mecanismo de acceso preferencial para países en desarrollo. Con el objeto de concentrar sus beneficios en los países más pobres, se “gradúa” como beneficiarios a los PRMA. Junto a países como México y Chile, que disfrutaban de un régimen distinto con sus acuerdos de asociación con la UE, en 2014 dejarán de ser beneficiarios del SPG Argentina, Brasil, Cuba, Uruguay y Venezuela.

La drástica reducción de la ayuda de la UE a América Latina y el Caribe es más visible si se atiende a la distribución de los recursos prevista por el marco financiero plurianual 2014-2020 para las acciones exteriores. Los países “graduados” podrán acogerse a programas regionales relacionados con riesgos globales y seguirán siendo beneficiarios potenciales de ayuda del programa de “autoridades locales y sociedad civil”, para ONG y actores descentralizados, y del instrumento de democracia y derechos humanos, abierto a todos los países en desarrollo. Sin embargo, se les excluye del Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el que cuenta con más recursos, y solo podrán ser objeto de programas bilaterales a través del “Instrumento de Asociación”, destinado a todos los países de mayor renta, que solo representa 1,2% de los recursos totales y que, como señala la Comisión, tiene como objetivo primordial promover los intereses de la UE, y no las metas

¹⁷ Los países en los que se suprimiría la ayuda bilateral, según la propuesta de la Comisión, serían los siguientes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Quedarían como países elegibles Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Paraguay. Véase Comisión Europea (2011), *The Multiannual Financing Framework: The Proposals on External Action Instruments*. Bruselas, Comisión Europea, memo/11/878, 7 de diciembre.

internacionales de desarrollo. La propuesta de la Comisión ha sido objetada desde América Latina, y en especial desde algunos los PRMA que se “graduarán”, si bien otros la han acogido con satisfacción, valorándola como un reconocimiento de su ascenso económico y social de su nueva identidad internacional como “países emergentes”. Como se indicó, con alrededor de 750 millones de euros anuales, la ayuda actual de las instituciones comunitarias es muy pequeña respecto a otras vías de financiación del desarrollo a las que accede la región, que además disfruta de un ciclo de bonanza en las exportaciones de materias primas. Pero que se pueda prescindir de esos fondos no significa que no exista una elevada “demanda insatisfecha” de cooperación de la UE en ámbitos como la promoción de inversiones en infraestructura, las energías renovables y las tecnologías ambientales, la ciencia y tecnología, o la educación superior.

Por lo tanto, lo que se requiere es otro tipo de cooperación avanzada, que permita consolidar los avances y hacer frente a los retos aún presentes, en campos como el fortalecimiento institucional, la gobernanza, la gestión de riesgos globales, o el conocimiento y la tecnología. Sin embargo, en las propuestas de la Comisión “diferenciación” no parece significar “otra” cooperación, sino su rápida desaparición. No se trata solamente de la cooperación de las instituciones de la UE, pues la mayor parte de los Estados miembros, con la notable excepción de España, se han retirado de la región. Esa interpretación se relaciona con el criterio empleado: como ha señalado el Parlamento Europeo o el análisis académico, se trata de un indicador muy pobre, que enmascara los problemas aún presentes de desigualdad; y que no tiene presentes los riesgos y factores de vulnerabilidad de la región ante un cambio de ciclo u otros factores adversos¹⁸. En

¹⁸ Véase, por ejemplo, la propuesta alternativa de Tezanos, S. (2012), *Conglomerados de desarrollo en América Latina y el Caribe: una aplicación del análisis de la distribución de la asistencia para el desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL; LC/L. 3507, julio.

particular, de las propuestas de la Comisión parecen desprenderse que los objetivos de lucha contra la pobreza se limitan a los países más pobres, y que la UE adopta un enfoque de mínimos para los PRM en el que se renuncia a contar con instrumentos financieros para apoyar la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y otros objetivos de cohesión social, y se desentiende de estas cuestiones pese a que, según el Tratado de Lisboa, son principios fundamentales de su acción exterior¹⁹. A la postre, la UE parece no haber asumido una estrategia de cooperación con los PRM que pueda ser relevante para reducir la pobreza y la desigualdad. Ello también puede condicionar la credibilidad y efectividad del diálogo político en esta materia, que en la “Asociación estratégica birregional” tiene gran relevancia.

Pese a estas carencias, el “Programa para el Cambio” ofrece significativas oportunidades para reorientar la cooperación de la UE hacia nuevas prioridades, más relevantes para los PRM de América Latina. Como objetivos novedosos, se proponen acciones para afrontar conjuntamente los riesgos globales y mejorar la provisión de bienes públicos globales, mejorar la vinculación de la seguridad y la fragilidad estatal. En particular, los países “graduados” de la ayuda bilateral del ICD podrán acogerse a los programas temáticos de ese instrumento orientados a “bienes públicos y riesgos globales”, como medio ambiente, cambio climático, energía, migraciones, o agricultura. Por ello, la cooperación regional de la UE constituye una oportunidad para promover al agenda de cooperación con PRM, y apoyar las propuestas de la Asociación estratégica birregional en áreas como cambio climático, medio ambiente y energía; en las políticas de I+D+I, y en particular la conformación del espacio euro-latinoamericano del conocimiento y de la educación superior; y en materia de cohesión social y apoyo a la integración regional y el regionalismo. La es-

¹⁹ Furness, M. y Negre, M. (2012), “Can the EU help developing countries fight inequality?”, Bonn, German Development Institute (DIE), disponible en <http://www.europesworld.org>

trategia de la UE, basada en la firma de Acuerdos de Asociación, aún supone oportunidades y retos de gran magnitud en lo referido al comercio y las inversiones de calidad social y ambiental, que exigen mecanismos de apoyo a las políticas complementarias o de acompañamiento en materia de competitividad, acceso a los mercados, y tratamiento de las asimetrías y de los costes del ajuste, que se adecúen a los países de renta media.

El ascenso de la cooperación sur-sur en el ámbito iberoamericano: nuevos actores e instrumentos

En este panorama hay que ubicar, por último, la creciente relevancia de la cooperación sur-sur. El ascenso de la región y en particular de algunos países se observa también en su creciente implicación en mecanismos de cooperación sur-sur (CSS), en muchos casos como expresión de nuevas visiones del regionalismo. Con ello, un buen número de países deja atrás su tradicional estatus de receptores de AOD. En América Latina y el Caribe, en particular, la CSS ha experimentado un fuerte crecimiento tanto en acciones realizadas, como en los recursos movilizados. Esta realidad pone de manifiesto la voluntad y capacidad de la región para contribuir, desde sus capacidades y experiencia, a los ODM y las metas internacionales de desarrollo, así como a la provisión de bienes públicos regionales y globales²⁰.

Hay pruebas suficientes de que la CSS desplegada en la región tiene ventajas sobre la cooperación norte-sur en aspectos como la apropiación, la legitimidad, y la relación coste-eficacia. Puede estar basada en una mejor comprensión de los problemas del desarrollo de la región, utilizar instrumentos innovadores, y facilitar ideas y recursos más adaptados a las circunstancias locales. El impacto positivo en desarrollo de algunos programas está fuera de discusión. Sin embargo, muchas de las críticas que se hacen, correctamente, a la cooperación norte-sur por respon-

²⁰ Véanse al respecto los informes anuales sobre la cooperación sur-sur en Iberoamérica, elaborados por SEGIB.

der a intereses no explicitados de política exterior también se pueden dirigir a la CSS, y sería cínico o ingenuo ignorar que en América Latina la CSS también responde a esos intereses, y no solo a sus valores y principios declarados. Por ello, aunque pueda conceptualizarse como mecanismo de solidaridad política, y no de cooperación al desarrollo según los parámetros convencionales, la CSS de América Latina y el Caribe no puede eludir las exigencias de eficacia, responsabilidad, rendición de cuentas y transparencia de toda política pública. No se trata, como se ha alegado, de agendas impuestas desde el Norte, sino de cuestiones que la CSS ha de asumir por elementales razones de responsabilidad democrática, y de cara a ganar legitimidad en el debate sobre la reforma de la gobernanza global de la ayuda.

En este contexto, tanto para la cooperación bilateral de España y Portugal, como para la cooperación de la UE, es necesario abordar adecuadamente la realidad de la CSS de América Latina y el Caribe, y en particular la puesta en marcha de mecanismos de cooperación triangular, como ya está ocurriendo con la cooperación española y de otros Estados miembros. Es necesario, por el lado europeo, una mejor comprensión de este fenómeno y la adopción de modalidades de colaboración adecuadas dentro de los programas regionales con América Latina previstos en la propuesta del nuevo ICD.

Más allá de 2015: Iberoamérica y la agenda global de desarrollo post-ODM

Las tendencias antes reseñadas no pueden separarse del debate más amplio sobre el futuro de la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo después de 2015, y en cierta manera anuncian tendencias que debieran ser motivo de preocupación por parte de América Latina y el Caribe, de la Comunidad Iberoamericana y de aquellos Estados que, como España, promueven una agenda de desarrollo diferenciada para los PRM.

En ese debate se observan tres grandes enfoques, que se presentan de manera estilizada:

- El enfoque minimalista, que podría denominarse “ODM-*redux*”: dando continuidad a los ODM, se limitaría a objetivos de reducción de la pobreza extrema y el hambre, a necesidades sociales básicas —nutrición, agua potable y saneamiento, educación primaria, inmunización...—, dando prioridad a los países más pobres de África subsahariana y Asia meridional y sudoriental. Aunque este enfoque responde a imperativos ineludibles de dignidad humana, se trata de una agenda muy limitada, que gira en torno a las transferencias de AOD y no a otros instrumentos de desarrollo, deja fuera de la agenda los problemas de pobreza no extrema y de desigualdad, así como a los PRM de América Latina, tanto como países en desarrollo, como en su papel potencial de donantes. Las opciones de la UE y su limitada interpretación del principio de diferenciación, respaldadas por un amplio grupo de Estados miembros, anuncian o prefiguran este enfoque.
- Un enfoque “securitizado” de la ayuda centrado en los Estados frágiles. Este enfoque se centraría en los problemas de la fragilidad estatal, en una visión “securitizada” que subordinaría la ayuda externa a los imperativos de la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, el terrorismo transnacional, o el control migratorio, al definir la inmigración como problema de seguridad, más que de regulación de los mercados laborales. Este enfoque, aunque no tan visible ya muy afianzado si se atiende al peso de los “Estados frágiles” en la distribución mundial de la AOD, solo daría prioridad a algunos países de la región, como Haití, Guatemala o Honduras, los más afectados por esas realidades, al margen de una visión más amplia de desarrollo.
- Una agenda amplia de desarrollo eficaz, siguiendo la estela de la Declaración de Busan (2011), junto con otras

propuestas de Naciones Unidas, y de la agenda de desarrollo del G-20. Esta agenda, que podría denominarse “Asociación global para el desarrollo”, abarcaría, además de la ayuda, una mejor regulación del comercio, las inversiones, la migración o la transferencia de tecnología; la gestión de riesgos globales; una adecuada provisión de bienes públicos internacionales, y una gobernanza más inclusiva, representativa y legítima de la cooperación internacional para el desarrollo. Junto a la pobreza extrema, esta agenda también abordaría los persistentes problemas de pobreza no extrema, de desigualdad y exclusión, con enfoques de cohesión social en los que convergen agendas de política social, por un lado, y de ciudadanía y gobernanza democrática, por otro. Esta agenda no excluye, sino que sitúa en un enfoque más amplio las dos anteriores; permite además contemplar los retos diferenciados de desarrollo de los PRM, así como su mayor potencial para contribuir a la provisión de bienes públicos globales, y movilizar recursos propios a través de la CSS.

En este último enfoque de “Asociación global para el desarrollo”, América Latina y el Caribe, así como los mecanismos de cooperación de la Conferencia Iberoamericana, pueden jugar un papel más destacado. Por ello, esta agenda amplia de cooperación puede configurarse como uno de los ámbitos de concertación política de América Latina y el Caribe, así como del espacio iberoamericano.

La singularidad y aportaciones de la cooperación iberoamericana y las agendas del desarrollo global

Con más de dos décadas de existencia, la cooperación iberoamericana ha gestado un particular modelo de actuación que integra elementos característicos de la cooperación internacio-

nal, articulada en torno a la definición de intereses comunes, y de la cooperación al desarrollo, basada en la transferencia de recursos financieros y asistencia técnica. Ese modelo se corresponde con los “nuevos regionalismos” que caracterizan al actual sistema internacional. Como tal, responde a necesidades de seguridad, gobernación, bienestar económico, cohesión social, y construcción de las identidades individuales y colectivas a las que, a causa de la globalización, ya no puede responder plenamente el Estado nación, u otras organizaciones internacionales clásicas. En ese marco “regionalista”, se puede argüir que la cooperación iberoamericana contribuiría a la provisión de “bienes públicos” de alcance regional en los ámbitos en los que la Comunidad Iberoamericana es más relevante, como la educación, la ciencia y la cultura, la construcción de las identidades comunes, y la formación de los consensos políticos que contribuyen a la gobernación interna y del sistema internacional. En ese sentido, la cooperación iberoamericana sería la expresión de un “multilateralismo cooperativo” y no responde al patrón clásico “norte-sur” de la ayuda al desarrollo²¹.

En consonancia con todo lo anterior, ese modelo de cooperación tiene un marcado carácter multilateral y en lo que se refiere a la definición de las prioridades y los programas, las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, las instancias intermedias que se han establecido —sean conferencias ministeriales o reuniones de responsables nacionales de cooperación— y la aplicación del principio de corresponsabilidad permiten establecer una relación más horizontal entre España, como principal donante, y los países receptores, que la que puede encontrarse en otras

²¹ Para un mayor desarrollo de esta cuestión, véase Sanahuja, J. A. (2005), “Abriendo nuevos caminos: la cooperación iberoamericana, 1991-2005”, C. Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*, Madrid, Siglo XXI / Fundación Carolina, 2005, pp. 143-175. Véase también Rojas Aravena, F. (ed.) (2000): *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*. Caracas: Nueva Sociedad/FLACSO Chile.

modalidades clásicas de cooperación. A título comparativo, esa relación no se observa entre la UE y los países latinoamericanos. En ese marco, las Cumbres UE-América Latina fijan prioridades, pero es la UE y en particular la Comisión, a través de sus competencias delegadas, la que determina de manera unilateral el contenido y orientación de los programas, en el marco de su política de cooperación al desarrollo.

Las particularidades de la cooperación iberoamericana se establecen en un momento temprano, coincidiendo con el lanzamiento de un buen número de programas concretos, mediante la adopción del Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana en la V Cumbre Iberoamericana del año 1995, conocido como “Convenio de Bariloche”. Con este Convenio se intentó establecer un “Sistema Iberoamericano de Cooperación” basado en una serie de principios ordenadores, y un procedimiento de presentación y aprobación de los programas e iniciativas para asegurar su viabilidad y otorgarles el respaldo político de las Cumbres Iberoamericanas. Según el Convenio, los programas y proyectos adoptados en el marco de las Cumbres deberían responder a los siguientes principios y criterios:

- a) Carácter multilateral: deberá ser aprobada por las Cumbres, y para ello ha de contar con el respaldo de un número suficiente de países. En concreto, se estableció un mínimo de tres países para impulsar una iniciativa, y un mínimo de siete para ser presentado en la Cumbre.
- b) Especificidad: la cooperación es específica del espacio iberoamericano, no superponiéndose a otros marcos, y debe favorecer la identidad iberoamericana.
- c) Orientación sectorial: se centrará en los ámbitos de la educación, la cultura y la ciencia y la tecnología.
- d) Solidaridad: será la respuesta a problemas comunes y reconocerá los distintos niveles de desarrollo.
- e) Corresponsabilidad: será cofinanciada por los distintos Estados participantes.

- f) Carácter operativo.
- g) Viabilidad, ya que partirá de compromisos financieros expresos.
- h) Descentralización: de ser necesario, los programas establecerán acuerdos específicos para su ejecución, y su propia unidad técnica de gestión.

En el decenio de 2000 ese sistema conoció un notable desarrollo, con el establecimiento de una Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), cuya creación se decide en la VIII Cumbre (Oporto, 1998), y se formaliza en la IX Cumbre (La Habana, 1999), a través de un Protocolo al Convenio de Bariloche²². La SECIB, que comenzó a operar en 2000, tenía como objetivos coordinar y dar seguimiento a la ejecución de los programas de cooperación, apoyando a los Responsables Nacionales de Cooperación; articular las redes de cooperación existentes entre instituciones de los Estados Iberoamericanos; aunar los esfuerzos financieros, explorando posibilidades de movilizar recursos adicionales; evaluar la cooperación, e impulsar la participación de nuevos actores.

En la X Cumbre (Panamá, 2000) se encomendó al nuevo órgano realizar un balance del sistema de cooperación Iberoamericana. Presentado en la XI Cumbre, el documento “Balance y perspectivas de la Cooperación Iberoamericana 1991-2001”, identifica las fortalezas del Sistema: el carácter multilateral; el respaldo político de las Cumbres y las reuniones sectoriales; y la creatividad y flexibilidad, que se traducen en diversidad temática. Sin embargo, existían importantes debilidades: la dispersión y descoordinación; la ausencia de procedimientos homogéneos de evaluación, control y seguimiento; la desproporción en el reparto de las cargas financieras; y la falta de visi-

²² Protocolo al Convenio para la Cooperación en el marco de las Conferencias Iberoamericanas para la constitución de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana.

bilidad ante la opinión pública. A partir de este diagnóstico, se propuso un plan de acción para definir mejor las áreas prioritarias y alcanzar un adecuado equilibrio programático, consolidando las acciones de educación, ciencia y cultura, y abriéndose a nuevas temáticas en las que la Comunidad Iberoamericana mostraría “ventajas comparativas”, como la gobernanza democrática, las tecnologías de la información y la comunicación; el desarrollo local, la salud, o el turismo; lograr un reparto equitativo de cargas para asegurar la responsabilidad compartida, la mejora de los procedimientos operativos, y la apertura a los sectores empresariales y a la sociedad civil²³:

La creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en la XII Cumbre Iberoamericana (2002) supone una consolidación de este sistema, al otorgar al nuevo órgano mayores competencias en el ámbito político, subsumiendo en el mismo las competencias de planificación, coordinación y de gestión de la cooperación otorgadas a su antecesor.

No es este el lugar para un análisis detallado de los programas, evolución y vicisitudes de la cooperación iberoamericana, pero cabe anotar que se ha conformado más por agregación que por diseño, en muchos casos a partir de iniciativas gubernamentales y no de los compromisos o acuerdos multilaterales emanados de las Cumbres. Se ha configurado, por ello, como un conjunto caracterizado por una gran heterogeneidad. Esta diversidad y heterogeneidad, que sin duda es un valioso activo, también ha generado importantes problemas de coordinación y armonización de procedimientos y, sobre todo, ha podido diluir la especificidad y capacidad de incidencia de la cooperación iberoamericana en el conjunto del sistema de cooperación al desarrollo.

²³ Véase Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) (2001), *Balance y perspectiva de la cooperación iberoamericana, 1991-2001*. Madrid, SECIB.

Si se atiende a su origen, algunos programas son iniciativa, como se dijo, de Gobiernos, en algunos casos asociados a sus prioridades particulares como Presidencia *pro témpore* de la Comunidad Iberoamericana; o bien de reuniones ministeriales sectoriales, o se han iniciado a partir de Cumbres “temáticas” y algunos, ya existentes, se han incorporado al sistema con posterioridad. Esos programas inciden en sectores muy diversos; hay iniciativas muy modestas junto a programas de gran tamaño; y dependen de estructuras institucionales muy distintas, pues algunos han contado con instancias propias de coordinación y ejecución; otros han dependido directamente de SEGIB; y otros han sido coordinados y ejecutados por las instituciones nacionales, y en especial, por la administración española. De igual manera, hay visibles diferencias en cuanto a la relevancia e impacto de los programas. En el historial de la cooperación iberoamericana se encuentran programas relevantes en el ámbito cultural, como Ibermedia (producción audiovisual), Iberescena e Iberorquestas (artes escénicas). En materia de gobernanza democrática, el Programa de acceso a la Justicia, desarrollado por la COMJIB. Y en el campo del espacio iberoamericano del conocimiento, se ha prestado atención a la educación básica, con el Plan Iberoamericano de Alfabetización y el Programa pionero PAEBA (Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos), al uso educativo de las nuevas tecnologías, con TEIB (Televisión Educativa Iberoamericana), o Virtual Educa, y sobre todo a la ciencia y la tecnología, con el Programa CYTED (Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo. Con cerca de 30 años de funcionamiento, este último uno de los programas iberoamericanos más grandes y veteranos; también es el mayor programa de I+D en Iberoamérica, y mejor valorado, y uno de los que responde en mucha mayor medida a la agenda de cooperación de los países de renta media. Ha sido, además, un programa pionero, al ponerse en marcha muchos años antes de que los países más avanzados de la región

pudieran acceder a las redes científicas y los recursos financieros del Programa Marco de I+D de la Unión Europea²⁴.

En cualquier caso, este sistema de cooperación ha atendido prioritariamente a necesidades, demandas e iniciativas de la propia Comunidad Iberoamericana y de sus Estados miembros, pero no ha desarrollado todo su potencial como mecanismo de propuesta, incidencia y definición de las agendas —lo que en las relaciones internacionales se define como *agenda setting*— de la cooperación internacional al desarrollo y, en particular, de las agendas globales o de determinados actores, como la UE. Además de conformarse como sistema iberoamericano de cooperación, la Comunidad Iberoamericana se erige, ante todo, como mecanismo de concertación política y de definición de consensos en torno a la agenda global, y éste es uno de sus objetivos declarados y una de sus razones de ser. En los ámbitos que afectan a la agenda de desarrollo de los PRM, más allá de la AOD, como comercio, inversiones, reforma de la arquitectura financiera internacional o medio ambiente, energía y desarrollo sostenible, el papel de la Comunidad Iberoamericana ha sido limitado y eminentemente declarativo, no configurándose como un mecanismo efectivo de concertación de posiciones y de proyección de los intereses y valores iberoamericanos en los foros y agendas globales.

Hay algunos ámbitos que son una excepción a esta tendencia general. En primer lugar, en materia de migraciones y de derechos asociados. El diálogo y la cooperación en esta materia ha dado lugar a enfoques comunes y, sobre todo, a la adopción de instrumentos efectivos de cooperación. Si bien este diálogo no ha tenido la capacidad de influir en el diseño y aplicación de políticas migratorias que trascienden a algunos de los Estados parte —es el caso, por ejemplo, de España, con una política in-

²⁴ Véase al respecto el informe anual Balance de la Cooperación Iberoamericana, y en particular su edición 2011, disponible en <http://www.segib.org>.

tensamente “europeizada”—, sí ha logrado resultados concretos, como es el caso del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, adoptado en la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, en noviembre de 2007, y que entró en vigor en mayo de 2011. Este Convenio beneficiará de manera directa a unos seis millones de inmigrantes iberoamericanos, al permitir la acumulación de las cotizaciones sociales de un país a otro, asegurando así el disfrute de las prestaciones económicas contributivas de invalidez, vejez, y las derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Este marco puede ampliarse, si así lo acuerdan los países concernidos, a las prestaciones de salud, y se plantea expresamente la posibilidad de extenderlo al ámbito de la UE.

Un segundo ámbito en el que la Comunidad Iberoamericana se ha configurado como marco de referencia para los Estados parte es el referido a la cooperación sur-sur. El Programa Iberoamericano para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur se inició en la XVII Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, en el año 2007. Su aprobación se efectuó en el marco de la XVIII Cumbre de San Salvador, en noviembre del 2008, iniciando su andadura en 2010. El Programa cuenta con 19 países adheridos, una red de coordinadores nacionales, y con SEGIB en funciones de apoyo al Comité Técnico Intergubernamental que lo impulsa y dirige. A través de este programa, y del apoyo técnico de SEGIB, la cooperación sur-sur y triangular en el ámbito iberoamericano ha logrado importantes avances en materia de definición conceptual y operativa; de información y reporte de actividades —de los que es una muestra el excelente *Informe sobre la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, que se publica anualmente desde 2007—; de compilación y sistematización de experiencias y “buenas prácticas”; y de articulación, definición e incidencia de las posiciones iberoamericanas en los foros multilaterales sobre eficacia de la ayuda, como los Foros de Alto Nivel de Accra (2008) y Busan (2009).

Balance y retos futuros de la cooperación iberoamericana

La reflexión sobre el futuro de la Comunidad Iberoamericana supone un marco propicio para que la cooperación iberoamericana cuente, desde la corresponsabilidad de sus partícipes, con mayor respaldo político y los recursos adecuados, y experimente un cambio cualitativo para convertirse en un instrumento aún más relevante para construir el espacio iberoamericano, contribuir al desarrollo y la cohesión social, y a la gobernanza democrática de la globalización.

Con los elementos anteriores, es posible identificar, de manera exploratoria, algunos desafíos para la cooperación iberoamericana en sus próximos años. Serían los siguientes:

1. *La definición de una estrategia de cooperación global y de largo plazo.* La cooperación iberoamericana puede beneficiarse de las sinergias entre sus instrumentos y programas y la concertación política que es la razón de ser de la “diplomacia de cumbres”, mediante una estrategia de carácter multilateral que de sentido y coherencia al conjunto de los programas y, sobre todo, que confiera a la cooperación iberoamericana dirección política y capacidad de incidencia en los foros multilaterales y globales en los que se dirimen las cuestiones más relevantes para el desarrollo de los países parte: comercio, inversiones, migraciones, finanzas internacionales, medio ambiente y cambio climático, y la definición de las agendas y los objetivos globales de desarrollo.
2. *Una cooperación relevante para los países de renta media de América Latina.* La Comunidad Iberoamericana puede tener un papel más relevante promoviendo la especificidad, demandas y contribución potencial de los países de renta media a las agendas de desarrollo “post-ODM” que deberán definirse y promoverse a partir de 2015, evitando enfoques limitados y reduccionistas que dejen al margen a la región. Ésta ha de seguir participando en el

sistema de cooperación internacional al desarrollo como destinataria de fondos para afianzar los avances hasta ahora logrados y para hacer frente a “cuellos de botella” propios de los PRM. Pero la Comunidad Iberoamericana puede movilizar recursos propios, a partir de su experiencia y aportes en la cooperación sur-sur y triangular; reúne a actores importantes para la provisión de bienes públicos globales y regionales y para hacer frente a “males públicos” globales; y puede también hacer un aporte relevante a la gobernanza global del desarrollo. En esa labor, las Cumbres y otras instancias intermedias pueden contribuir a la definición de las agendas y las políticas en ámbitos multilaterales —Naciones Unidas, G-20...—, así como de cara a la UE, que como actor global, y donante que representa, en conjunto, más de la mitad de la AOD global, tiene un papel muy destacado en la definición de dichas agendas y metas globales de desarrollo.

3. *La centralidad de la educación, la cultura, y la ciencia y la tecnología.* En esa estrategia se deberá considerar qué prioridades y programas son más relevantes para la comunidad iberoamericana, por temática e impacto, pero a partir de la especificidad iberoamericana, y de su relevancia para los PRM. La educación, la ciencia y la cultura deben seguir siendo cuestiones prioritarias, incluyendo el uso educativo de las nuevas tecnologías, la formación de un espacio iberoamericano de educación superior.
4. *Reforzar el carácter multilateral de la cooperación iberoamericana.* El Sistema de la Cooperación Iberoamericana se ha caracterizado, en el mejor de los casos, por un “multilateralismo asimétrico”, con un peso excesivo de España que solo a partir de 2009-2010 se está reduciendo como consecuencia de la crisis económica y la drástica reducción de la cooperación española. Es necesario multilateralizar más ese ejercicio, para asegurar que tenga credibilidad y continuidad. Para ese objetivo,

el papel de la Secretaría General (SEGIB) será clave, asegurando que las decisiones se toman en mucha mayor medida en el marco multilateral. La implicación política y financiera de los países latinoamericanos debe aumentar, como expresión de la “apropiación” de los programas, asegurando un “liderazgo compartido”. La experiencia del Programa Iberoamericano de Cooperación Sur-Sur es un buen referente en este ámbito.

5. *Mayor participación de la sociedad civil y los actores descentralizados.* En contraste con el carácter intergubernamental de las Cumbres, la cooperación iberoamericana ha permitido una mayor participación de las entidades locales y los actores no gubernamentales —universidades, creadores culturales, organizaciones indígenas, científicos, empresas...— aunque haya sido de manera limitada. El potencial de cooperación de las redes de ONG, de los gobiernos regionales y locales y de otros actores políticos y sociales puede contribuir a una mayor eficacia, impacto, visibilidad, transparencia y respaldo público de la cooperación y en general del proyecto iberoamericano.
6. *Mayor relación con otros marcos de cooperación.* La cooperación iberoamericana puede promover mecanismos de coordinación y cofinanciación con otros actores con agendas concurrentes, como el Banco Interamericano de Desarrollo, la CEPAL, la Corporación Andina de Fomento o la Unión Europea, en aras de una mayor eficacia e impacto.

HORA DE PENSAR EN REALIDADES (COMENTARIOS)

CARLOS MATEO BALMELLI

*Ex Presidente del Congreso y Ex Senador de la República del
Paraguay*

Resumen

Creo que el problema a discutir acá es si la Cumbre es un método correcto o si el espacio está justificado como un espacio de articulación de una región del mundo para insertarse en los procesos globales. Haré un resumen de algunas cuestiones que se han expuesto que me enriquecen mucho y dinamizaron mi pensamiento.

--

En primer lugar, ayer hablamos de si existe o no un *soft power* en algunos de estos países y si la Cumbre está vista como muy impulsada por el liderazgo de España. La primera consideración que debemos hacer, es que el *soft power* lo utiliza aquél que tiene *hard power*. No utilizo el término *hard power* en un sentido militar sino las posibilidades económicas de poder ayudar, cooperar y poder inducir ciertas políticas. ¿Hay alguien hoy, en el espacio iberoamericano, debido a las dificultades que atraviesa España, capaz o dispuesto a asumir este liderazgo? Porque en algo coincido con lo que señaló Carlos Malamud:

la Cumbre Iberoamericana, el espacio iberoamericano, tendrá vigencia, validez y duración, en la medida en que ciertos países latinoamericanos asuman un nuevo liderazgo. Eso en primer término.

En segundo lugar, creo que es importante cuestionarse el formato de las Cumbres. Desafortunadamente las Cumbres están bastante deslegitimadas, consideradas inoperantes, declarativas, retóricas, de boato, formales, pero sin un contenido y una especificación. Creo que la Cumbre Iberoamericana tendría que proyectarse como un espacio de diálogo político, porque también la realidad confirma que, en la medida que se multiplican las cumbres y el multilateralismo, este último no va a sustituir a lo bilateral, por más global que sea el mundo en el que estamos, y lo multilateral se muestra ineficiente y lo único que hace es fortalecer a lo bilateral. Los organismos multilaterales han sido incapaces de resolver uno solo de los problemas que tenemos en la región. En este sentido, puede ser que la Cumbre Iberoamericana vuelva a cumplir una función importante en términos de ofrecer un escenario de diálogo para eso que ayer decía el embajador Lozoya: para plantear el pleitazo, para que los presidentes hablen y haya un sinceramiento y ese contacto personal que nada puede sustituir. En este sentido, creo que unas Cumbres con un formato eminentemente político serían muy útiles, porque lo económico será siempre declarativo. Los bloques económicos regionales no han funcionado; MERCOSUR, el más ambicioso, no funciona y, sin embargo, hay procesos de integración económica entre Chile y Perú mucho más dinámicos y profundos que los del MERCOSUR.

Coincido con don Enrique Iglesias en que las Cumbres Iberoamericanas quizás deberían ser bienales para no que no se sobrepongan, y creo que deberían concentrarse en una temática política. La diplomacia seguirá siendo presidencialista, los presidentes polemizaban a través de los medios de comunicación. Estas Cumbres pueden servir para que los presidentes

polemiquen cara a cara, lo que puede distender los conflictos que existen.

Por otro lado, pensando si existe una justificación para el concepto de Iberoamérica en el mundo globalizado, creo que hay una nueva realidad no solo en el plano global, también en el regional. En el plano regional tenemos foros que se crearon como mecanismos de integración económica y terminaron funcionando muy eficientemente como foros políticos. Me refiero a MERCOSUR, a UNASUR, cuyo fin creo no está todavía muy definido. Como dijo también alguien, no sabemos tampoco si Brasil asumirá su rol como líder en el Sur. Yo siempre definí UNASUR como un proyecto que pretende consolidar el liderazgo brasileño, tener a Colombia, a Perú y a Chile bajo observación, y a México afuera. Brasil es el único país del sur que puede jugar solo en política internacional porque es un paísc continente: 8.2 millones de km², 200 millones de habitantes, la séptima economía del mundo. El resto de los países de la región estamos obligados a buscar alianzas bilaterales. Por eso es muy importante entender que hay una nueva realidad política.

Para que las Cumbres Iberoamericanas tengan viabilidad, es importante que los países de la región también asuman el costo y la responsabilidad de hacerlas viables. Por otro lado, la ciudadanía las ve distantes, onerosas, ineficientes e inconducentes, pues ante cualquier problema siempre debe apelarse a lo bilateral para encontrar una solución.

Creo que es el momento de pensar políticamente no en las posibilidades sino en las realidades: ¿qué es lo que nos conduce a resolver estos problemas? ¿Cuáles son las herramientas que nos permiten insertarnos en un mundo global? Obviamente Iberoamérica es un espacio cultural, es una comunidad de valores; hay que ver si España y Portugal son los interlocutores con Europa, como se planteaba al inicio.

También hay que pensar que, dentro de Sudamérica, existe un nuevo equilibrio de poder, y lo que ha funcionado en Sudamérica son los foros políticos. UNASUR, que es ante todo

político, es también una competencia y es el foro político más importante que tiene la región. En UNASUR no es que haya consenso mayoritario, hay unanimidad sobre el procedimiento político con respecto a ciertos temas. Por ello es importante considerar la forma de insertar a UNASUR en este marco iberoamericano.

Las Cumbres Iberoamericanas podrían ser de mucha utilidad para que las diferencias que existen entre México y América del Sur –y dentro de Sudamérica, la del Atlántico y la del Pacífico, que son dos tendencias diferentes; la del Pacífico es mucho más liberal, en términos económicos, que la del Atlántico. El MERCOSUR es un proyecto de integración regional amurallado, y el Pacífico, sin embargo, mucho más liberal.

LA INTEGRACIÓN ACADÉMICA EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO

PEDRO DALLARI

*Vice-director del Instituto de Relaciones Internacionales y
profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad
de São Paulo.*

Resumen

El espacio iberoamericano se organizó políticamente de una manera más sustantiva por cuenta del flujo de capitales ibéricos hacia América Latina desde la década de 1990. Con la crisis económica en Europa, la pregunta que se debe hacer es si hay otros elementos integradores de la Ibero-América además de la economía. La cultura es una de las respuestas posibles. La identidad cultural es un hecho en Ibero-América y en el ámbito de este tema debe ser empleada especial atención al relacionamiento dirigido a la integración académica con vistas a la producción de conocimiento, especialmente por medio de la articulación de las actividades de educación superior y de investigación científica. Esa integración ya es significativa y ha presentado fuerte tendencia de crecimiento. Diversas iniciativas dirigidas a esa finalidad han tenido lugar en el espacio iberoamericano, con dos objetivos formales: el intercambio de profesores y de alumnos; y la realización de actividades de investigación que asocien inves-

tigadores de diferentes instituciones. Cumple destacar objetivos sociales – además de esos objetivos de orden formal – que deben ser deseados por los movimientos orientados al establecimiento de redes de instituciones académicas en la Ibero-América: el alineamiento de manera más efectiva del proceso de formación de la juventud a las necesidades de economías que vienen presentando elevados índices de crecimiento y demandan profesionales que puedan dar sustentación a una situación que distingue los países de la región de un mundo en crisis; y la superación de la nítida vocación de las instituciones universitarias que se constituyen como aparejos reproductores de un reparto social muy inflexible, en que los privilegios políticos y sociales de una elite económica tradicional se han perpetuado.

--

En el estudio de las relaciones internacionales es importante el concepto de “geometrías variables”, que se refiere a las diferentes perspectivas de alineamiento de un país. Con el fin de los alineamientos automáticos, esta es una realidad de nuestro tiempo y se debe atender para los factores de identidad que justifican la presencia y la acción del país en cada uno de estos mecanismos de cooperación e integración. Brasil, por ejemplo, es al mismo tiempo, en el ámbito regional, parte de MERCOSUR, de UNASUR, de la OEA, de la CELAC, de ALADI, de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, de la SEGIB y de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa.

El espacio iberoamericano se organizó políticamente de una manera más sustantiva por cuenta del flujo de capitales ibéricos hacia América Latina desde la década de 1990. Este fue el “combustible” que operó en la estructuración del espacio iberoamericano sobre una base política más efectiva. Con la crisis económica en Europa, la pregunta que se debe hacer es se hay otros elementos integradores de la Ibero-América además de la economía. La cultura es una de las respuestas posibles. Que hay un espacio iberoamericano cuyo trasfondo es cultural, esto es evidente. La identidad cultural es un hecho en Ibero-América.

Hay una cultura compartida y por esto la importancia de esta sección del seminario – dedicada al examen de “la renovación de la cooperación iberoamericana en sus dimensiones sociales, económicas y culturales”.

En el ámbito del tema de esta sección, debe ser empleada especial atención en el relacionamiento dirigido a la integración académica con vistas a la producción de conocimiento, especialmente por medio de la articulación de las actividades de educación superior y de investigación científica. Esa integración ya es significativa y ha presentado fuerte tendencia de crecimiento.

Diversas iniciativas dirigidas a esa finalidad han tenido lugar en el espacio iberoamericano. Se puede mencionar, por ejemplo, el Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), nacido en el seno de las Cumbres Iberoamericanas, cuya coordinación está integrada por la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI) y el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB) y busca promover la cooperación en los planos de la educación superior, la ciencia y la innovación.

Otra iniciativa relevante es la constitución de la RIDUP, la Red Iberoamericana de Universidades de Investigación, que reúne ya más de 70 instituciones de toda Ibero-América. Constituida en la forma de sociedad civil, la RIDUP se propone a impulsar y dar continuidad a las investigaciones desenvueltas por las Universidades integrantes, dedicándose también a la formación de los investigadores y a la implantación de los proyectos de investigación y programas comunes de formación de los estudiantes de pos grado, además de buscar viabilizar la transferencia de conocimientos generados.

Esas iniciativas de carácter regional se suman a las experiencias de cooperación interuniversitaria de naturaleza bilateral, algunas de ellas bastante antiguas. Por ejemplo, en la Universidad de São Paulo, la Facultad de Derecho mantiene con su congénere en la Universidad de Coímbra, en Portugal, un relacionamiento que data de muchas décadas e recientemente

te pasó a tener relaciones muy intensas con la Universidad de Salamanca.

Conforme las directrices que habitualmente son observadas en el relacionamiento entre instituciones universitarias – sea de naturaleza bilateral, sea de naturaleza regional –, dos son básicamente los objetivos formales. El primer objetivo formal es el intercambio de profesores y de alumnos, de tal modo que se pueda haber un beneficio indiscutible advenido del convivio entre estudiantes e investigadores con experiencias diferentes. Ya hay programas específicamente instituidos con esa finalidad, tanto en virtud de los acuerdos bilaterales entre Universidades, como en el ámbito regional. Son ejemplos, de este segundo caso, el Programa Iberoamericano de Movilidad Académica (PIMA), impulsado por la Organización de los Estados Ibero-americanos, “Sistema Iberoamericano de Movilidad de Estudiantes”, en fase de implantación, y, en el ámbito del Mercosur, el programa “Escala”.

El segundo objetivo formal inherente a los procesos de integración académica es la realización de actividades de investigación que asocien investigadores de diferentes instituciones. La realización de investigación científica por medio de redes de investigadores vinculados a diferentes instituciones es, en todo el mundo, elemento indispensable para la producción de conocimiento y, en Ibero-América, eso empieza a ocurrir más constantemente, aunque no con la misma intensidad que ya se verifica relativamente al objetivo propuesto con la realización del intercambio.

Sin embargo, cumple destacar otros objetivos – además de esos objetivos de orden formal – que deben ser deseados por los movimientos orientados al establecimiento de redes de instituciones académicas en la Ibero-América, que tienden a reunir justamente las universidades de mayor relevancia y notoriedad. Tratase de objetivos sociales, de significado extremadamente relevante, en especial en los países de América Latina. Uno de los objetivos sociales debe ser buscar aliñarse de manera más

efectiva el proceso de formación de la juventud a las necesidades de economías que vienen presentando elevados índices de crecimiento y demandan profesionales que puedan dar sustentación a una situación que distingue los países de la región de un mundo en crisis. Otro objetivo social a ser perseguido a través de la abertura para el mundo exterior es la superación de la nítida vocación de las instituciones universitarias que se constituyen como aparejos reproductores de un reparto social muy inflexible, en que los privilegios políticos y sociales de una elite económica tradicional se han perpetuado.

El primer de los dos objetivos sociales anteriormente citados presupone una mayor integración de las instituciones de educación superior con los agentes del sector público y del sector privado. Esto para que el proceso de formación académica realizado en las instituciones de mayor relevancia pueda atender, bajo los puntos de vista cuantitativo y cualitativo, a la demanda por especialistas con conocimiento adecuado para conferir estabilidad y sustentabilidad al proceso de desarrollo económico y social en curso en la América Latina. Hay que superar la falsa dicotomía entre una formación superior de carácter científico y aquella de vocación más acentuadamente profesional. Esas dos perspectivas deben estar integradas y las redes ibero-americanas de relacionamiento académico, una vez que inducen a un mayor grado de conectividad con la realidad, pueden contribuir significativamente para la superación del cuadro de endogenia y autosuficiencia que, frecuentemente, caracteriza las universidades del ambiente latino-americano.

Con relación al objetivo social de democratización del acceso a la universidad, tratase, en la escena social profundamente asimétrica que marca la América Latina, de imperativo de naturaleza ética. No se pretende corregir pura y simplemente por el acceso a la educación superior de cualidad un cuadro de desigualdad que está enraizado en nuestro medio, pero si buscar adecuar el perfil de los dirigentes de la sociedad a aquello que es inherente a la propia sociedad, como bien afirmó reciente-

mente la directora del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo (IRI/USP), Maria Hermínia Tavares de Almeida, en reunión del Consejo Universitario de aquella institución dedicada al debate de la introducción de mecanismos de acción afirmativa.

Refiriéndose, por ejemplo, a la necesidad de llevarse en cuenta la situación de discriminación racial, dijo con propiedad la directora del IRI/USP: “Acciones afirmativas que posibiliten el ingreso de más negros y mulatos en las universidades no son un instrumento para reducir las desigualdades sociales. El tamiz de la desigualdad opera bien antes de la escuela secundaria. Pero, ellas son importantes para formar líderes que reflejan la misma diversidad de color de piel – y de experiencias sociales que él resulta – existente en la sociedad brasileña. El Censo de 2010 reveló que 7,6% de los brasileños consideráanse negros y 43,13%, pardos; sumados llegan a casi 51% de la población. En el estado de São Paulo, decláranse negros 4,6% y pardos 23,8%. Todavía, los alumnos que encontramos en nuestras clases son blancos como nosotros profesores, se visten como nuestros hijos y con ellos comparten una experiencia de vida similar en todos los aspectos. La USP forma significativa parcela de los líderes políticos, sociales, empresariales y académicos del país. Es importante que haga más que reproducir una elite tan homogénea y diferente de la población.”

Y también en relación a ese objetivo social de democratización, la conformación de redes de relacionamiento académico en el espacio ibero-americano, una vez que se encuentran fundadas justamente en el criterio de la consideración de la diversidad, puede ser un factor de estímulo para la superación de la resistencia que todavía es muy acentuada en el medio universitario latino-americano.

Con frecuencia, la simple presentación de esos objetivos sociales suscita la formulación de fuertes críticas, basadas fundamentalmente en el argumento de la autonomía universitaria. El principio de la autonomía universitaria sin ninguna duda debe

ser preservado porque, asegurando la libertad de gestión para las instituciones académicas, auxilia la garantía de la libertad intelectual que es indispensable al proceso de conocimiento. Pero la autonomía no puede implicar en desvinculación con la realidad en la cual las universidades están inmersas, principalmente en un contexto en el cual la educación superior y la investigación son largamente financiadas con recursos públicos, advenidos de los impuestos recogidos de la sociedad, en especial de sus parcelas menos favorecidas, dado el carácter fuertemente regresivo de los sistemas tributarios todavía en boga en la América Latina.

Autonomía no puede ser sinónimo de irresponsabilidad y cabe a las propias universidades, en el ejercicio responsable de su autonomía, bien como a los agentes políticos y sociales que promueven la implementación de las redes de relacionamiento académico, patrocinaren iniciativas que contemplen esos objetivos socialmente relevantes.

Así, en el contexto del incremento del proceso de integración académico en curso en la Ibero-América, de la misma manera que se ha contemplado los objetivos formales inherentes a ese tipo de relacionamiento, especial atención debe ser dada a los objetivos sociales propios de la realidad regional, en particular del espacio latino-americano. Esto para que la integración pueda ser presentada como relevante y socialmente justificable a los ojos del conjunto de las sociedades de la Ibero-América.

CAMBIOS ESTRUCTURALES EN AMERICA LATINA: EL CASO DE BRASIL

VANESSA PETRELLI CORREA

Presidenta del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA)

Resumen

La perspectiva de este trabajo es analizar los datos de la economía brasileña entre 2004 y 2010 y el objetivo es mostrar que estaba iniciando un proceso de cambio estructural. Por un lado, se produjo un proceso de crecimiento con mayor inclusión social y, por otro lado, se observa el crecimiento del peso sector interno en la determinación de las tasas de crecimiento del país. Es decir, queremos mostrar lo que estaba ocurriendo con la estructura de la demanda y también cuáles fueron los principales factores que llevaron a su cambio. Nuestra interpretación es que este crecimiento fue el resultado de una combinación de tres elementos: (i) una Perspectiva internacional particularmente favorable (ii) la ocurrencia de cambios en la estructura distributiva; (iii) el papel de la inversión estatal. La hipótesis es que al principio del proceso (2003), el crecimiento fue impulsado por el sector externo y después del 2006, fue impulsado principalmente por la especificidad de la dinámica interna de la economía Brasileña.

--

Introducción

La perspectiva de este trabajo es analizar los datos de la economía brasileña entre 2004 y 2010 y el objetivo es mostrar que estaba iniciando un proceso de cambio estructural. Por un lado, se produjo un proceso de crecimiento con mayor inclusión social y, por otro lado, se observa el crecimiento del peso sector interno en la determinación de las tasas de crecimiento del país. Es decir, queremos mostrar lo que estaba ocurriendo con la estructura de la demanda y también cuáles fueron los principales factores que llevaron a su cambio.

El punto de partida del análisis es el hecho de que el Brasil había mejorado sus condiciones macroeconómicas, así como algunos otros países de América Latina: (i) tuvo un buen resultado en las cuentas públicas (elevado superávit primario, disminución de la deuda neta, reducción de la dolarización); (ii) había adoptado la política de metas de inflación, junto con una política de tipo de cambio flotante y la inflación estaba bajo control; (iii) la balanza comercial empezó a presentar resultados favorables a partir del 2004 y las reservas internacionales comenzaron a mostrar una situación cómoda.

Nuestra interpretación es que este crecimiento fue el resultado de una combinación de tres elementos :(i) una Perspectiva

²⁵ Profesora del programa de Posgrado em Economia de la Universidad Federal de Uberlândia

²⁶ Investigador del IPEA (Instituto de investigación econômica aplicada)

²⁷ Investigador del IPEA (Instituto de investigación econômica aplicada)

internacional particularmente favorable (ii) la ocurrencia de cambios en la estructura distributiva; (iii) el papel de la inversión estatal. La hipótesis es que al principio del proceso (2003), el crecimiento fue impulsado por el sector externo y después del 2006, fue impulsado principalmente por la especificidad de la dinámica interna de la economía Brasileña. A continuación se revisan los temas que se acaban de mencionar

1- El crecimiento de Brasil en el período 2004-2011 en una perspectiva histórica

Para empezar, uno de los indicadores de la nueva dinámica de la economía brasileña es el análisis de la tasa de crecimiento: el promedio del crecimiento real entre 2004 y 2011 fue del 4,3% anual (Tabla 1) . En otras palabras, el país creció casi el doble del promedio observado en las dos décadas inmediatamente anteriores. Es cierto que el crecimiento de Brasil no es impresionante en comparación con otros países en desarrollo en el mismo período. De hecho, entre 2004 y 2010, Colombia, Chile, Rusia y Turquía tuvieron tasas de crecimiento similares a la de Brasil. Mientras tanto, otros países como Argentina (7,5% anual), China (10,0%), India (8,4%) y Uruguay (6,2%) crecieron mucho más rápido.

Tabla 1- Tasas anuales de crecimiento de los índices de volumen del PIB (%) y sus componentes 2002/2011

Ano	Agricultura	Industria	Servicio	PIB	Consumo de los hogares	Consumo del gobierno	Inversión	Exportaciones	Importaciones
2002	6,58	2,08	3,21	2,66	1,93	6,77	-5,23	7,42	-11,82
2003	5,81	1,28	0,76	1,15	-0,78	-4,70	-4,59	10,40	-1,62
2004	2,32	7,89	5,00	5,71	3,82	4,75	9,12	15,29	13,30
2005	0,30	2,08	3,68	3,16	4,47	6,81	3,63	9,33	8,47
2006	4,80	2,21	4,24	3,96	5,20	4,61	9,77	5,04	18,45
2007	4,84	5,27	6,14	6,09	6,07	7,46	13,85	6,20	19,88
2008	6,32	4,07	4,93	5,17	5,67	4,68	13,57	0,55	15,36
2009	-3,11	-5,60	2,12	-0,33	4,44	4,76	-6,72	-9,12	-7,60
2010	6,33	10,43	5,49	7,53	6,94	7,16	21,33	11,52	35,84
2011	3,90	1,58	2,73	2,73	4,09	0,48	4,72	4,49	9,75
Crecimiento anual promedio 2004/2011	3,20	3,40	4,30	4,30	5,10	5,10	8,40	5,20	13,5

Fuente: IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística)

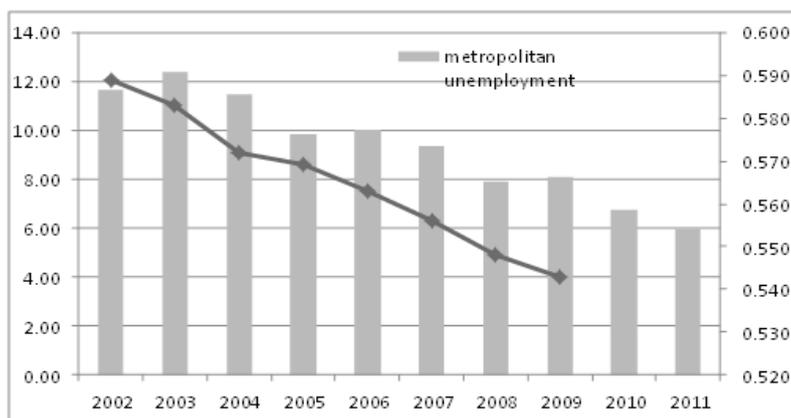
Sin embargo, lo que queremos comentar es que el crecimiento de Brasil se produjo junto a un proceso de mejora del bienestar de la población. Durante los años analizados, el ingreso per cápita de los brasileños creció más de un 25% en términos reales (con un crecimiento demográfico del 1,1% anual), el desempleo metropolitano cayó más del 50% (12,3% en 2003 al

6,0% en 2011) y la pobreza absoluta se ha reducido, según las estimaciones de Osorio et al. (2011), casi la mitad.

El número de personas que viven por debajo de \$ 70.00 por mes disminuyó de 17 millones en 2003 a cerca de 9 millones en 2009. Por otra parte, cabe destacar que la desigualdad de los ingresos personales cayeron en cada año - más de un 10% en total - entre 2003 y 2009. En resumen, entre los años estudiados Brasil creció y se promovió un proceso de distribución del ingreso. Las Figuras 1 y 2 muestran algunos de estos datos.

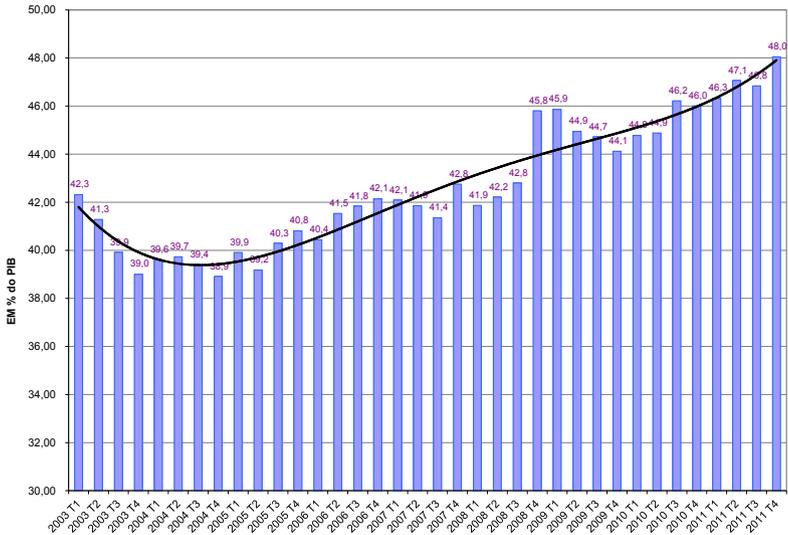
Para nosotros, después de 2004 el Brasil entró en una nueva fase de crecimiento, con cambios en el patrón de desarrollo : hubo un crecimiento con reducción de la pobreza, con distribución del ingreso y con una mayor reducción en el nivel de desempleo. Como resultado, se observó que hubo un incremento del peso de los salarios en el ingreso nacional (crecimiento de la “wage share”).

Figura 1 - El desempleo Metropolitano (% de la población económicamente activa) y la desigualdad del ingreso personal (índice de Gini) en Brasil desde 2002



Fuente: IPEADATA y IBGE

Figura 2- Participación de los salarios en el PIB (2003-2011)- wage share



Fuente: Junta directiva de Macroeconomía del IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada – Brasil)

2- Las palancas del crecimiento

Podemos considerar que el Plan Plurianual (PPA) 2004-2007, muestra claramente la intención del Presidente Lula de “iniciar una estrategia de desarrollo a largo plazo con la inclusión social y la devolución de los ingresos”. En este plan estaba claro que el desarrollo debería ser impulsado por el mercado de consumo de masas, por la inversión y por el aumento de la productividad. El país estaba desplegando un “modelo de crecimiento para el consumo de masas” (Brasil, 2003).

Uno de los puntos centrales del diseño del nuevo gobierno (Brasil 2003, p 12) fue el que las políticas relacionadas con la expansión de los ingresos y del consumo de los pobres deberían

crecer a un ritmo más rápido que el crecimiento de los ingresos y del consumo de los más ricos. Las políticas que deberían tener un papel destacado serían: el aumento del salario mínimo, el seguro de desempleo, becas, la promoción de la agricultura familiar, la atención universal de los ancianos, el micro-crédito, los programas de vivienda económica, la universalización de los servicios públicos esenciales tales como la seguridad social (pensiones y atención sanitaria) y la educación (Brasil, 2003, pp.13-19).

Aun teniendo en cuenta el papel del consumo de masas, el nuevo modelo evidenció el papel central de la inversión pública. Una de las prioridades para el crecimiento era la expansión de la infraestructura, y esto debería ocurrir, incluso en situaciones de restricción fiscal (Brasil, 2003, p.11). Es decir, el modelo no se basa únicamente en el consumo. Las inversiones arrastradas por el Estado promoverían la infraestructura básica y influirían en las decisiones de inversión del sector privado.

Por lo tanto, podemos decir que las estrategias adoptadas por el país no sólo fueron de adaptación a la situación internacional. Tenían un “modelo básico” para la intervención del Estado. Sin duda, el crecimiento fue fuertemente influenciado por el escenario internacional, pero nuestro punto es que el sector interno tuvo un papel central en el crecimiento, sobre todo a partir de 2006 y que el Estado desempeñó un rol decisivo: a través de las políticas de distribución del ingreso, a través de promoción de la inversión, a través de las políticas de crédito realizadas por los bancos públicos. A continuación se muestran informaciones acerca de las palancas del Crecimiento.

2.1- El escenario externo favorable

El acelerado crecimiento de la economía brasileña a partir de 2003 no fue sólo debido a factores internos. Brasil y otros países en desarrollo se han beneficiado del aumento de los precios internacionales de las “commodities” y del ritmo de crecimiento del comercio mundial. Esta mejora llevó a un rápido cre-

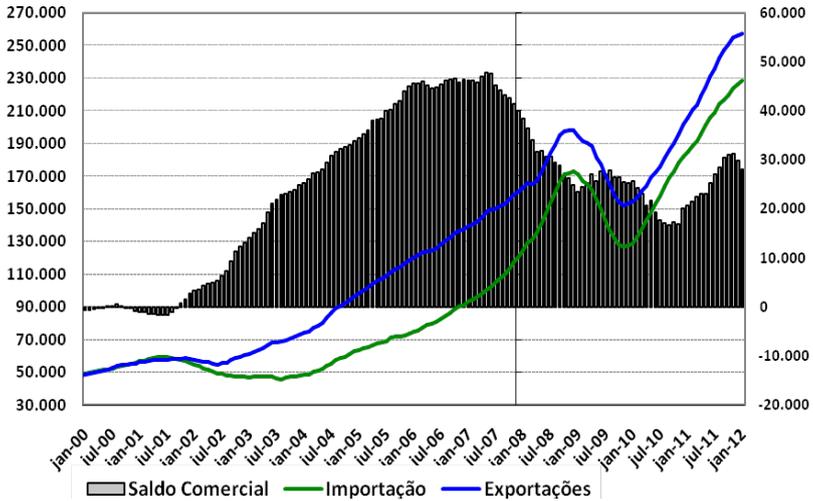
cimiento de las exportaciones brasileñas y a un fuerte aumento de la formación bruta de capital fijo en los sectores productores de materias primas y productos industriales basados en ellas. Este fue un proceso que alcanzó países de América Latina, del Oriente Medio y del África sub-sahariana.

Aunque no debemos minimizar la importancia de las políticas de incentivos a la exportación adoptadas por el Gobierno brasileño desde el 2003, es justo señalar que el escenario internacional favorable jugó un papel decisivo en el “flujo comercial creciente” (Figura 3). Sin embargo, el aumento de las exportaciones entre 2004 y 2010 estuvo relacionado con productos con bajo grado de preparación y / o productos manufacturados vinculados a las materias primas. No hubo aumento en la exportación de “bienes de consumo popular”, y este resultado contradice lo que se esperaba por el modelo PPA de consumo masivo. Es decir, se observó una rápida mejora de la balanza comercial, pero este resultado vino con el empeoramiento del perfil comercial (Figura 4).

De hecho, el sector privado vinculado a los productos básicos respondió a los estímulos externos. Uno de los puntos débiles del crecimiento fue el atraso de la política industrial y la continua apreciación de la moneda nacional en los años estudiados, que causaron una influencia negativa en el progreso de las ramas más complejas de la industria.

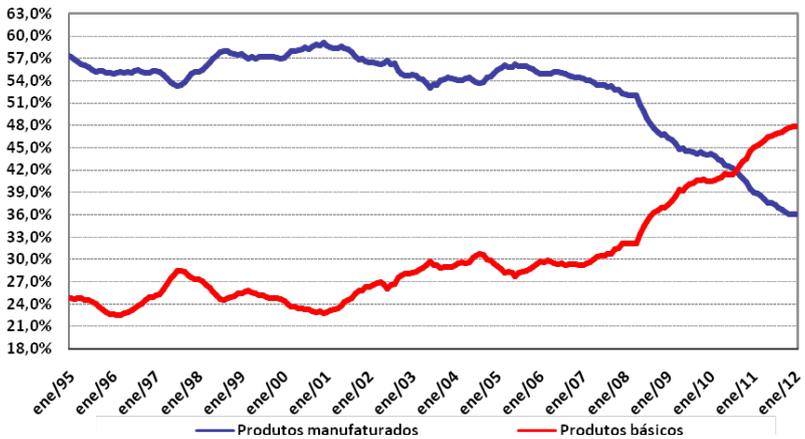
Hubo un proceso de crecimiento con un empeoramiento del perfil industrial del país. De todos modos, el crecimiento proporcionado por las condiciones externas condujo a un aumento en los ingresos y del empleo, lo que afectó la demanda interna. Esto provocó un aumento en el consumo y llevó a nuevas decisiones de inversión en los sectores vinculados a esta nueva demanda.

Figura 3 - Balanza Comercial (valores acumulados en 12 meses en millones de \$ EE.UU.)



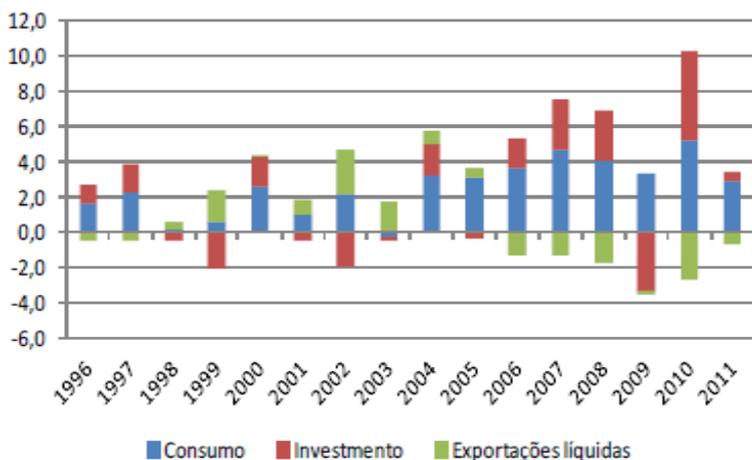
Fuente: Banco Central de Brasil

Figura 4-Productos básicos y manufacturados - participación en las exportaciones totales



Fuente: Banco Central del Brasil

Figura 5 - Contribución de los componentes de la demanda agregada a la tasa de crecimiento del Producto: consumo, inversión, exportaciones netas



Fuente: Banco Central del Brasil y IBGE

En este contexto, el sector externo fue fundamental para el crecimiento más fuerte que comenzó en 2003. Pero la economía brasileña ha sido impulsada por el mercado interno, al menos desde 2006 (Figura 5) y a continuación, se presentan los elementos internos que fueron cruciales para esta nueva situación y también para el crecimiento con inclusión social.

2.2- Cambios en la dinámica redistributiva interna

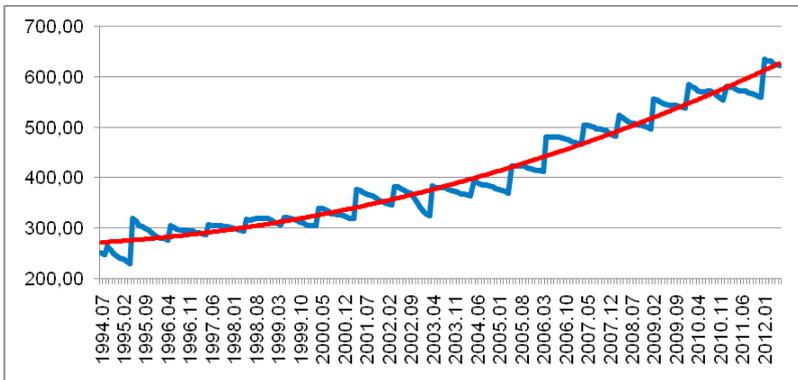
La dinámica de la distribución del ingreso tuvo influencia sobre el perfil y la velocidad de crecimiento, como hemos comentado antes. Esta nueva dinámica distributiva fue influenciada por tres factores principales: (i) por el crecimiento del salario mínimo, (ii) por el crecimiento de las transferencias públicas para pensiones y asistencias sociales (TAPS) (iii) por el incremento de los préstamos a los hogares.

El año 2004 debería considerarse como el comienzo de un proceso de crecimiento hacia el mercado interno, que fue posible gracias a la estimulación exógena de comercio internacional. En efecto, el aumento exógeno del crecimiento económico en 2004 dio lugar al inicio de un ciclo de crecimiento endógeno de la carga tributaria (es decir, los aumentos no se deben a la creación de nuevos impuestos y / o el aumento de las tasas de impuestos pre-existentes).

Este crecimiento ha creado las condiciones para la aprobación del aumento real de salario mínimo. Paralelamente también, permitió el avance de los gastos con las transferencias públicas para pensiones y asistencia social (TAPS), incluso en un contexto de fuerte ajuste fiscal permanente. La Figura 5 presenta el aumento del salario mínimo y la Tabla 2 muestra las TAPs como porcentaje del PIB.

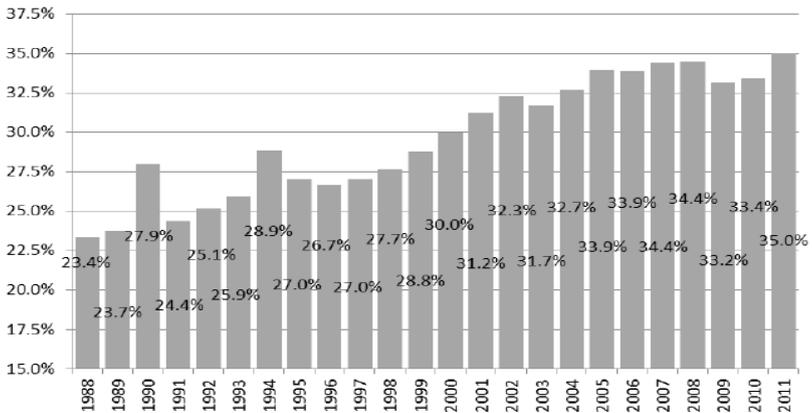
De hecho, la mayor parte de estos gastos con transferencias públicas para pensiones y asistencias sociales están relacionados con el salario mínimo. Cuando hay un aumento de este salario, las transferencias aumentan. Esto fue crucial para la economía del país por dos aspectos. En primer lugar, hay consenso entre los expertos en que el aumento del gasto público en programas sociales y transferencias públicas vinculadas al salario mínimo cumplen un papel crucial en la reducción de la desigualdad de los ingresos en la última década.

Figura 5 – Salario Mínimo Real



Fuente: IBGE

Figura 6- Evolución de la Carga Tributaria (% del PIB)



Fuente: Junta Directiva de Macroeconomía (Instituto de Investigación Económica Aplicada – IPEA)

Tabla 2 - Evolución y composición de las transferencias públicas para pensiones y asistencias sociales (TAPS) como proporción del PIB²⁸.

Año	Serv. Federales	RGPS	FAT	LOAS	FGTS	RMV BOLSA FAMILIA	ESTADOS y MUNICIPIOS	IPFSL	Otros	TOTAL
2002	2.14%	5.76%	0.49%	0.35%	1.33%	0.06%	2.69%	0.36%	0.88%	14.05%
2003	2.18%	6.11%	0.49%	0.38%	1.20%	0.11%	2.64%	0.40%	1.08%	14.58%
2004	2.06%	6.22%	0.49%	0.40%	1.14%	0.23%	2.45%	0.47%	0.67%	14.14%
2005	1.98%	6.29%	0.53%	0.44%	1.21%	0.30%	2.42%	0.53%	0.83%	14.52%
2006	1.96%	6.28%	0.62%	0.50%	1.25%	0.32%	2.44%	0.46%	1.02%	14.86%
2007	1.96%	6.07%	0.68%	0.51%	1.44%	0.34%	2.39%	0.49%	0.89%	14.78%
2008	1.97%	5.87%	0.67%	0.53%	1.41%	0.36%	2.35%	0.52%	0.70%	14.38%
2009	2.11%	6.24%	0.83%	0.59%	1.48%	0.41%	2.42%	0.55%	0.58%	15.20%
2010	1.94%	6.02%	0.79%	0.59%	1.32%	0.42%	2.32%	0.55%	0.71%	14.67%
2011	1.91%	6.05%	0.82%	0.60%	1.39%	0.44%	2.34%	0.52%	0.78%	14.86%

Fuente: IBGE, Codefat, Caixa Econômica Federal, Banco Central, Secretaria del Tesoro Nacional. Cálculos de la junta directiva de macroeconomía del IPEA

En segundo lugar, la dinámica observada en el mercado laboral como consecuencia de estos aumentos (con una caída continua del desempleo y aumento continuo de la masa salarial)

²⁸ **Servidores federales** = Gasto em Jubilación y pensiones para funcionários de Gobierno Federal; **RGPS – Régimen General de la Seguridad Social** = Seguridad Social universal, para el sector privado; **FAT – Fondo de Apoyo a los Trabajadores** = Se utiliza para pagar el programa de seguro de desempleo y el pago del bono salarial; **LOAS – Ley de asistencia social** = acciones en el ámbito de la asistencia social (Ley 8.742/1993); **FGTS – Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio** = Recursos que pueden ser utilizados por el trabajador, especialmente cuando es despedido; **RMV – Renda media vitalícia** = Igresos mensuales de por vida (“Bolsa Família”); **estados y municipios** = transferencias hechas por los gobiernos de los estados y municipios para sus funcionarios jubilados y sus herederos; **IPFSL** = transferencias públicas a las instituciones privadas sin fines de lucro

fue responsable de gran parte del aumento del consumo de los hogares brasileños (del orden del 5% anual desde 2004). Sin embargo, hay que comentar que la expansión del volumen de crédito a las personas físicas (en torno al 19% anual desde 2004) también cumplió un papel importante en este proceso - y esto también se había planificado en el PPA del periodo 2004-2007.

Figura 7 – Crédito a las personas - % del PIB



Fuente: Banco Central del Brasil

Tabla 3 - Tasas anuales de crecimiento del consumo de los hogares y algunos de sus determinantes

Año	Consumo de los hogares	Préstamos a las personas	Salário Mínimo	Transferencias Públicas para la asistencia y previdencia social
2002	1,93%	6,08%	2,55%	8,04%
2003	-0,78%	-8,09%	0,70%	2,61%
2004	3,82%	18,78%	3,72%	4,31%
2005	4,47%	33,24%	6,96%	6,39%
2006	5,20%	24,44%	14,06%	7,61%
2007	6,07%	22,20%	6,04%	6,22%
2008	5,67%	22,47%	3,08%	4,50%
2009	4,44%	12,64%	7,22%	6,52%
2010	6,94%	10,42%	5,31%	6,34%
2011	4,09%	9,98%	0,09%	3,74%

Fuente: Coordinación de finanzas públicas del IPEA

Es decir, el crecimiento de los ingresos de los más pobres ²⁹ junto con la expansión del crédito generaron el aumento de la demanda de alimentos procesados, prendas de vestir y calzados, artículos de aseo y limpieza, productos farmacéuticos, electrónica, electrodomésticos, materiales de construcción, muebles, servicios supermercados, servicios de transporte, electricidad, teléfono, entretenimiento (Brasil, 2003, p.15). Este proceso también genera el aumento de la inversión privada para garantizar el cumplimiento de este aumento de la demanda (en gran parte con fondos públicos).

Así, podemos observar el proceso de participación creciente del sector doméstico en la determinación de la tasa de crecimiento de la economía brasileña. Sin embargo, después de estos datos también hay que comentar que el análisis de la dinámica de crecimiento no está todavía completa. El nuevo modelo no se centra sólo en el movimiento de consumo. Otro elemento clave es la inversión, especialmente la inversión pública.

2.3- El papel de la inversión estatal

De hecho, hubo aumentos en el total de inversiones aún mayores que los aumentos en el consumo. Este aumento en la tasa de inversión de la economía global - causado por la aceleración de las inversiones en infraestructura patrocinados por el sector público, así como la inversión privada inducida por la demanda creciente de los consumidores, condujo a una aceleración de la tasa de crecimiento del PIB. Nuestro punto es que el crecimiento con inclusión social se relacionó directamente con un papel crucial del Estado “como promotor y co-participante en el proceso de crecimiento” (Brasil, 2003, p.108) - y esto es de hecho una característica de la dinámica macroeconómica de Brasil después de 2003. El rol de las

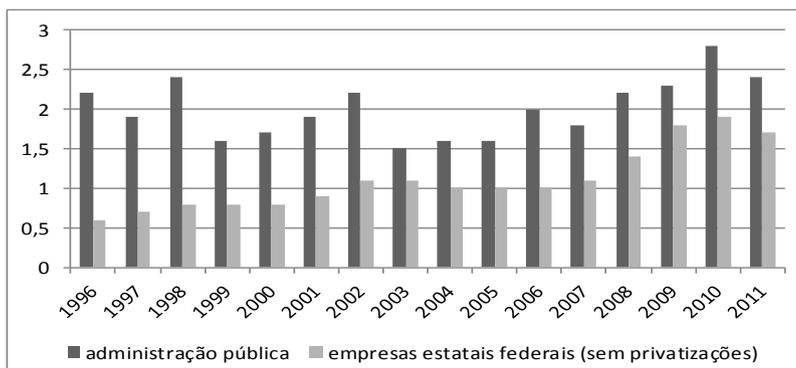
²⁹ Relacionados con el aumento del salario mínimo, del empleo y de las transferencias sociales

inversiones públicas se hace más fuerte después de 2006, con el lanzamiento del Plan de Acción (PAC).

En esta nueva dinámica del crecimiento el sector público desempeña tres funciones cruciales en la aceleración de la tasa de inversión en la economía: (i) El aumento de la tasa de inversión directa (inversión en infraestructura); (ii) El financiamiento de la inversión privada por el BNDES (dirigiendo las inversiones); (iii) La formación de consorcios para los grandes proyectos de Inversión

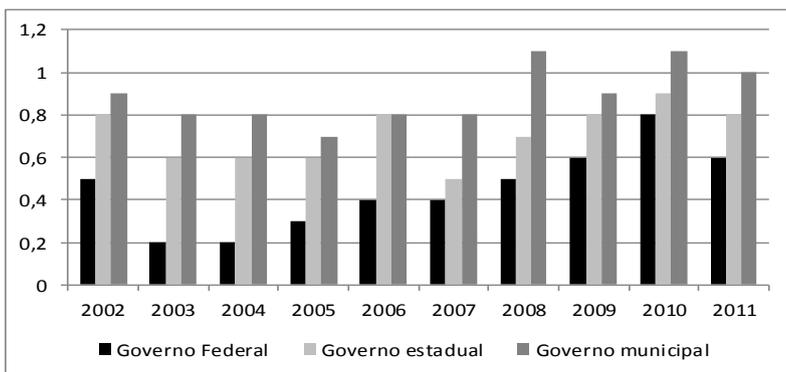
Nótese, en particular, que (i) la FBCF del gobierno en el año de 2010 alcanzó su mayor valor en% del PIB en más de dos décadas, (ii) el “gasto de inversión” de las empresas estatales federales (particularmente Petrobras) en el mismo año alcanzó su mayor valor en% del PIB; y (iii) los desembolsos totales de BNDES también alcanzan récord en 2010.

Figura 8: Formación bruta de capital fijo de las administraciones públicas y gastos de inversión de las empresas estatales federales entre 1995 y 2011 (en% del PIB)



Fuente: Junta directiva de Macroeconomía del IPEA

**Figura 9. Formación bruta de capital fijo de las administraciones públicas entre 2002 e 2011 (em % do PIB):
Gobierno Federal, estatal y municipal**

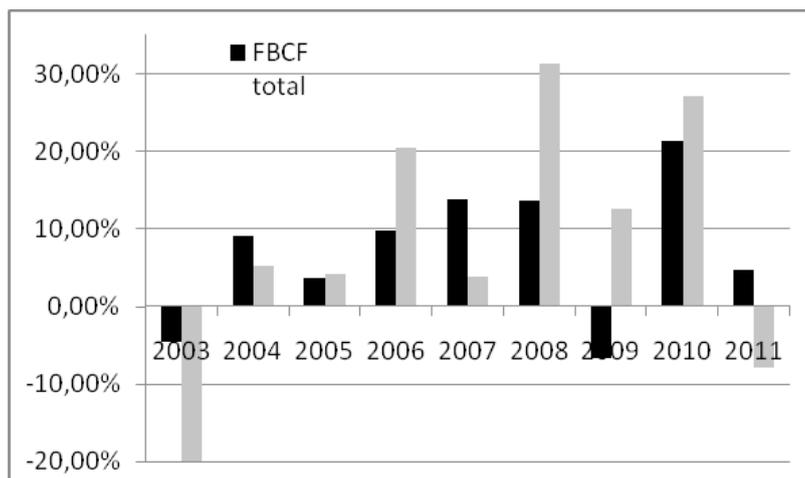


Fuente: Junta directiva de Macroeconomía del IPEA

Lo que queremos destacar es que la inversión pública juega un papel central en el nuevo modelo de crecimiento.

Sin embargo, en 2011 hubo una fuerte caída de la inversión pública y esto afectó el crecimiento de Brasil en 2011. Lo más grave es que este movimiento se produjo en un momento de desaceleración económica global. Estos factores provocaron la rápida disminución de la inversión privada que ya estaba retrocediendo por las expectativas negativas causadas por la situación internacional.

Figura 10. Tasas anuales de crecimiento de la formación bruta de capital fijo de la economía y de la inversión pública



Fuente: IBGE y Coordinación de finanzas públicas del IPEA

Consideraciones finales

En este trabajo se muestran los elementos que influyen en la dinámica del crecimiento económico en Brasil entre 2004 y 2010. El objetivo fue demostrar que estaba pasando un proceso de cambio de régimen en el crecimiento de Brasil: la tasa de crecimiento dependía más del sector doméstico y observó un cambio en la distribución del ingreso en el país.

Para nosotros este modelo no se centró en el sector externo. Los componentes internos tienen un peso fundamental, con especial énfasis en el rol del Estado: en las políticas sociales, en el crédito de los bancos públicos, en sus decisiones sobre el salario mínimo y en las inversiones públicas.

Por otro lado, hay que considerar que el modelo de crecimiento no se había completado. De hecho, se observa un proceso de pérdida de competitividad del sector industrial y el em-

peoramiento de la balanza comercial del perfil. Estas barreras se relacionaron con la política de tipo de cambio sobrevaluado, pero en realidad los problemas son más profundos, lo que requiere una política industrial coherente, que actúe sobre el tema de la competitividad.

En la actualidad se reconoce que la desaceleración de la economía en 2011 fue parcialmente autoinfligida : (i) la inversión pública se redujo considerablemente, (ii) el salario mínimo se mantuvo constante, (iii) las restricciones de crédito se pusieron en marcha; (iv) la política fiscal fue más estricta.

En realidad, la reanudación de un crecimiento más vigoroso y sostenido requiere la recuperación del sector industrial y la recuperación depende principalmente de la inversión con la mejora de la productividad.

Teniendo en cuenta la mejora de los estímulos monetarios y fiscales en 2012 y también considerando los estímulos del gobierno brasileño para inducir el crecimiento de la inversión privada, no es fácil de explicar la ausencia de signos de recuperación de la inversión hasta el tercer trimestre del mismo año. Siguiendo la interpretación que hemos construido durante el trabajo, para nosotros el papel de la inversión pública es una vez más central en la recuperación. El estímulo al sector privado sin una acción más fuerte de la inversión pública no es suficiente. Nuestro punto es que la recuperación requiere de la inversión pública, más la continuidad política industrial y de la política social.

Hay espacio fiscal para ello ya que el país cuenta con un importante superávit primario y la deuda neta del sector público continúa cayendo.

Referencias bibliográficas

AMITRANO (C.R.) (2010). “O regime de crescimento econômico brasileiro: uma apreciação sobre o período 1995-

- 2009”. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) (Org.). **Brasil em Desenvolvimento**. Brasília
- BARBOSA FILHO, N. (2008). “An unusual economic arrangement: the Brazilian economy during the first Lula administration, 2003-2006”. **International Journal of Politics Culture and Society**, vol. 19.
- BRASIL(2003). Plano Plurianual 2004-2007 in www.sigplan.gov.br
- DOS SANTOS, C. H.(2010). “Um Panorama das Finanças Públicas Brasileiras de 1995 a 2009”. In: CASTRO, J. A.; DOS SANTOS, C. H; RIBEIRO, J. A. C. (Org.). **Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009**. Brasília: Ipea, 2010.
- PIRES, M. C. C. (2007). **Qual a sensibilidade dos investimentos privados a aumentos na carga tributária brasileira? Uma investigação econométrica**. Coordenação de Finanças Públicas (Dirur/Ipea). Brasília.
- IPEA (2011). “Como anda o Investimento Público no Brasil”. **Comunicado IPEA 126** in www.ipea.gov.br
- OSORIO, SOARES Y SOUZA (2011). “Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do Brasil”. **Texto para Discussão IPEA 1619** in www.ipea.gov.br

EL SISTEMA DE COOPERACIÓN IBEROAMERICANO: LOS RETOS DE LA AGENDA DE LA EFICACIA Y SU LUGAR EN EL ESPACIO POST-BUSÁN

LAURA RUIZ JIMÉNEZ

*Gestora del Fondo de Cooperación de la AECID en la SEGIB,
COMJIB, OISS y OIJ*

Resumen

El sistema de cooperación al desarrollo está sometido en nuestros días a una rica discusión sobre la agenda a ser aplicada con posterioridad al año 2015 y sobre las características que deberá tener la AOD para garantizar que se hace de la misma un uso realmente eficaz. Es una discusión a la que no puede sustraerse ninguno de los actores del sistema y que implica a estados, organismos multilaterales, organizaciones sociales e instituciones privadas. En el caso de esta presentación se pondrá el foco de atención sobre los cinco organismos multilaterales iberoamericanos existentes: la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), la Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos (COMJIB) y la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ). Con el objetivo de hacer aportaciones concretas a los debates abiertos, en

esta presentación se analizará la aplicación de la agenda de la eficacia en estos organismos y se reflexionará sobre el papel que pueden jugar en el debate sobre el sistema post-2015.

En lo que se refiere a la eficacia, se hará una exposición de ciertas características inherentes al sistema iberoamericano de cooperación que favorecen la consecución de la eficacia. El alto nivel de apropiación que tienen, la horizontalidad que preside el proceso de toma de decisiones, la negociación especializada y al más alto nivel que se da en su seno y la posibilidad de abordar problemas de carácter transnacional la ubican en una posición muy ventajosa para apoyar la aplicación de políticas públicas eficaces y transformadoras. Aunque hay claros ejemplos que avalan esta posición privilegiada, la práctica también muestra que la eficacia exige una mayor focalización en Resultados de Desarrollo, la aplicación de una planificación estratégica y la mejora de la eficiencia y la rendición de cuentas. Respecto del papel que estos organismos pueden jugar en el debate sobre el sistema post-2015, se considera indispensable que apoyen decididamente las posiciones de los países iberoamericanos en defensa del mantenimiento de la Cooperación con los Países de Renta Media, generando para ellos insumos y utilizando su capacidad de negociación e interlocución en los foros mundiales para respaldar dicha posición.

--

El sistema de cooperación internacional al desarrollo está experimentando un agudo proceso de revisión ante el cual los países y organismos iberoamericanos deberían desplegar una estrategia que les permita ubicarse en él de forma adecuada. Esta revisión tiene uno de sus puntos de referencia en la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda* (2005), que estableció 5 principios de actuación dirigidos a mejorar el impacto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Tras la Declaración de París, los Foros de Alto Nivel de Accra (2008) y Busán (2011) han supuesto un importante salto cualitativo, pasándose de una discusión centrada en los procedimientos de gestión de la ayuda a un

debate multifacético sobre el desarrollo. En Accra y Busán se mantuvo el objetivo de mejorar los procedimientos de gestión de la ayuda, pero a la discusión se incorporaron otros temas como la necesidad de establecer una agenda de desarrollo que supere el sistema tradicional de ayuda incorporando nuevos actores (sociedad civil y sector privado), alineando con la AOD otras fuentes de financiación (comercio, inversión, sistema tributario, filantropía), fortaleciendo nuevas modalidades de cooperación (Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular) o proponiendo una nueva arquitectura de la ayuda que cuente con legitimidad suficiente para construir esa *Alianza para el Desarrollo* que centra el debate de la cooperación hoy.

La discusión sobre el futuro de la cooperación en el que nos encontramos inmersos no se limita, entonces, a aspectos procedimentales vinculados a la gestión eficaz de la AOD; exige también un replanteamiento en torno a los objetivos e instrumentos que pueden favorecer el desarrollo a nivel global y hace imprescindible que cada actor de cooperación haga una reflexión estratégica sobre el papel que puede y debe desempeñar para lograrlo. Dado que en el año 2015 finaliza el periodo establecido para dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, está muy activa la discusión sobre los elementos que conformarán la agenda que sustituya a este pacto internacional, de ahí la urgencia para que todo actor se posicione y contribuya a su formulación.

Las páginas que siguen se enmarcan en esta discusión acerca de cómo construir una *Alianza para el Desarrollo* realmente eficaz y se refiere a los cinco organismos multilaterales que conforman el sistema iberoamericano de cooperación: la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS), la Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos (COMJIB) y la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ). Se propone una reflexión que trata de abarcar las dos

dimensiones del debate recién mencionadas: por un lado, se interroga sobre la adaptación de estos organismos a la agenda de la eficacia; por otro, se refiere al papel que deberían jugar en este proceso de reformulación del sistema de ayuda. Concretamente, se considera que los cinco organismos deberían trabajar para posicionar y defender la necesidad de mantener flujos de cooperación hacia América Latina, una región que al estar conformada por Países de Renta Media (PRM), recibe cada vez menos atención de los donantes. Como tratará de mostrarse, los organismos iberoamericanos poseen, por la forma en la que practican la cooperación y las características derivadas de su estructura, una serie de ventajas para cumplir con los principios de la agenda de eficacia, pudiendo ser solventes impulsores de desarrollo. Considerando que el sistema iberoamericano está integrado casi exclusivamente por países de renta media, es perentoria la articulación de medidas que logren que estados y organismos iberoamericanos no queden desplazados del sistema de cooperación en gestación.

Los Organismos Iberoamericanos ante la Agenda de la Eficacia de la Ayuda

El Sistema Iberoamericano está conformado por cinco organismos multilaterales en cada uno de los cuales están representados los 19 países de América Latina más España y Portugal³⁰. Desde su creación, los cinco realizan programas de cooperación en ciertas áreas del desarrollo: La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) impulsa, por ejemplo, inter-

³⁰ Los países miembros de estos organismos son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Panamá, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En el caso de la SEGIB y la OEI, a estos 21 países se suma Andorra como miembro de pleno derecho.

venciones en el ámbito de las políticas públicas, la integración social, el desarrollo económico y la cultura; la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) desarrolla programas vinculados a la educación, la ciencia y la cultura; la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS) realiza intervenciones para promover el bienestar económico y social mediante la coordinación e intercambio de experiencias en esta materia; la Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos (COMJIB) impulsa buenas prácticas, legislación modelo y tratados encaminados a mejorar el sector justicia de los países miembros; y la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) promueve el diálogo y la cooperación en materia de juventud entre las instituciones públicas iberoamericanas y las organizaciones sociales de este grupo de población.

La cooperación que llevan a cabo estos organismos iberoamericanos se ejecuta a través de dos vías diferentes. En unas ocasiones son los propios organismos los que realizan directamente intervenciones en el área de su competencia, en la mayoría de los casos para dar cumplimiento a mandatos de las autoridades gubernamentales de los países que los conforman. La otra vía a través de las cuales se hace cooperación en el sistema son los denominados *Programas y Proyectos de Cooperación Iberoamericanos*, propuestos y diseñados por los ministerios sectoriales que correspondan y aprobados por los Jefes de Estado y Gobierno en las Cumbres que se celebran anualmente. El análisis de los Programas e Iniciativas y de las intervenciones de cooperación impulsadas por los organismos del sistema iberoamericano permite apreciar que poseen ciertas ventajas para desarrollar intervenciones de cooperación eficaces. Concretamente, se pueden destacar tres: el alto nivel de apropiación que pueden obtener, la capacidad que poseen para impulsar políticas públicas de desarrollo, y la posibilidad que ofrecen de trabajar desde un ámbito supranacional ante problemas de desarrollo cuya solución supera los marcos estatales.

- Alto nivel de apropiación

La apropiación, primer principio de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda de París, es considerada una premisa básica y esencial para garantizar el éxito de cualquier intervención de cooperación. Entendida como la necesidad de que los países receptores de AOD ejerzan el liderazgo en la asignación y aplicación de los recursos de cooperación haciendo que converjan con sus propios procesos de desarrollo nacional, es una condición intrínseca al propio sistema iberoamericano, pues en estos organismos son los estados los que deciden qué hacer y cómo hacerlo. Al menos tres elementos favorecen un alto nivel de apropiación:

En primer lugar, todos los países que integran estos organismos poseen igual capacidad de propuesta y voto, una capacidad absolutamente desvinculada de las aportaciones financieras que hacen al sostenimiento de los mismos. Así, la criticada verticalidad en las relaciones de cooperación entre donantes tradicionales y receptores es una característica ajena al sistema de iberoamericano. En el caso de las intervenciones que estos organismos ejecutan directamente, la parte sustancial de los recursos procede de aportaciones realizadas por España, pero el destino de las mismas se decide en reuniones en las que la opinión de todos los miembros pesa lo mismo. Son organismos en los que la horizontalidad preside los procesos de toma de decisiones. De esta manera, los recursos que la AECID sitúa en cada uno de ellos a través de fondos de cooperación específicos sirven para impulsar líneas de trabajo consensuadas entre los estados miembros que todos ellos consideran relevantes. Puede servir como ejemplo la conformación del denominado *Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC)*, aprobado en la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005) a propuesta de los Ministros de Educación y que pretende promover los intercambios en el área de investigación y favorecer el reconocimiento mutuo de los títulos universitarios. Pactado por los ministerios de educación iberoamericanos, desde su aprobación

ha contado con recursos de la AOD española que, a través de la SEGIB y la OEI, han hecho posible la formulación de una Estrategia y un Plan de Acción específicos.

En segundo lugar, otro elemento que favorece la apropiación es el hecho de que los estados están representados en estos organismos por responsables políticos especializados y de muy alto nivel; es decir, son los Ministerios de Educación los que representan a sus países en el seno de la OEI, los de Justicia o Interior en la COMJIB o los de Seguridad Social en la OISS. La alta responsabilidad política de quienes deciden qué intervenciones de cooperación apoyar es un factor que incide muy positivamente en las posibilidades de que se lleven a cabo. Es el caso del *Proyecto Metas 2021*, un programa que busca transformar la educación obligatoria, profesional y universitaria de los países iberoamericanos y en el que la decisiva implicación de los Ministros de Educación está permitiendo la aplicación de políticas públicas comprometidas con la calidad.

Adicionalmente, podría señalarse que las cinco instituciones funcionan como foros estables de debate e intercambio de experiencias en los ámbitos de su especialización, pues son espacio de encuentro y reunión permanente de responsables políticos. Tal situación les permite actualizar discusiones y compartir experiencias en torno a problemas de desarrollo y a la forma de abordarlos. Por ejemplo, ante las crecientes demandas de los países para superar los problemas que padecen en el ámbito penitenciario, la COMJIB ha impulsado programas específicos de formación de personal carcelario, creación de protocolos para garantizar el respeto de los Derechos Humanos de los ciudadanos en prisión o de implantación de medidas para atender las necesidades específicas de la población reclusa femenina. Éste último caso es, por otro lado, un buen ejemplo de una modalidad de cooperación crecientemente utilizada en el marco de estos organismos: la Cooperación Sur-Sur. Concretamente, con recursos del Fondo AECID, la COMJIB ha hecho posible el trasvase de la experiencia argentina en materia de género

en prisión a otros países que lo solicitaron, ofreciendo no sólo respuestas a un problema concreto, sino favoreciendo a la vez el fortalecimiento de las relaciones de Cooperación Sur-Sur entre los países.

▪ Capacidad para el impulso a políticas públicas

La segunda ventaja con la que cuentan los organismos iberoamericanos para realizar intervenciones de impacto se vincula al hecho de que es un espacio especialmente propicio para diseñar e implementar políticas públicas. Aunque un programa de cooperación pueda ofrecer resultados positivos en términos de mejoras para los ciudadanos, el desarrollo no se consigue por la acumulación buenos programas, sino que exige políticas públicas universales capaces de construir bases de desarrollo sólidas, de ahí la importancia del papel que pueden jugar las cinco instituciones objeto de estas páginas. La capacidad de los organismos iberoamericanos para impulsar políticas públicas se vincula, por un lado, al hecho ya señalado de que en ellos tienen un papel central altos responsables de los diferentes ministerios existentes; por otro, se explica también por el grado de conocimiento y la experiencia de trabajo que tienen en alguna faceta del desarrollo. A modo de ejemplo puede utilizarse la labor realizada por la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social en la negociación y aprobación del *Convenio Iberoamericano de la Seguridad Social*, un acuerdo que permite a los trabajadores sumar los años cotizados en cualquier país de este espacio para acceder a las pensiones y prestaciones a las que tendrían derecho si hubieran trabajado en uno solo³¹. Con la interlocución de los ministros competentes en esta materia y el apoyo de los técnicos expertos de la OISS, se negoció este acuerdo que ha exigido consensuar contenidos (a partir de 22

³¹ La CEPAL estimaba en 2007 la existencia de más de cinco millones y medio de personas, entre trabajadores y familiares, que ejercían su actividad laboral en un estado iberoamericano distinto del propio, de ahí la importancia de una iniciativa como esta.

legislaciones diferentes), especificar prestaciones (vejez, invalidez, accidentes de trabajo, enfermedad profesional) y detallar normas de aplicación (años de cotización, valorización de las prestaciones). El texto del Convenio fue aprobado por unanimidad en la XVII Cumbre Iberoamericana (2007) y ha sido ya ratificado por 7 países (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, España, Paraguay y Uruguay), países en los que el Convenio está en vigor desde el pasado año. Este Convenio constituye un logro muy importante para la cooperación, al ser una política pública que garantiza el derecho de los ciudadanos a una pensión por el trabajo realizado durante su vida laboral y que tiene impactos reales y medibles en términos de desarrollo. Una iniciativa como ésta sólo puede formularse a partir de una clara voluntad política al más alto nivel y desde un espacio altamente especializado, que disponga de los conocimientos que permitan generar consensos a partir de múltiples sistemas, ventajas de las que disponen los organismos iberoamericanos.

Otro ejemplo de esta capacidad para generar e impulsar políticas públicas relevantes lo constituye el *Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud* promovido por la OIJ y aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos en la Cumbre de San Salvador (2008). El Plan es una estrategia dirigida a mejorar la situación y oportunidades de los jóvenes que comenzó a elaborarse en 2006 en colaboración con los Ministerios de Juventud, de expertos y de los propios jóvenes y que, a partir de diagnósticos de la situación de la juventud en ámbitos centrales para su desarrollo (salud, educación, empleo, igualdad, participación) propone un Programa de Acción concreto. El Convenio y su Programa de Acción constituyen el marco desde el que la OIJ ha impulsado, entre otras acciones, Asistencias Técnicas a gobiernos para el desarrollo de planes de juventud adaptados a la realidad de cada país.

Al hablar de las ventajas comparativas que los organismos iberoamericanos poseen frente a otros actores de cooperación para impulsar políticas públicas eficaces, debería mencionarse

también su capacidad para hacerlo en áreas que a veces no reciben la atención que merecen por parte de algunos gobiernos. El caso de la igualdad de género constituye una buena muestra de esta afirmación. Articular respuestas que destruyan la desigualdad entre hombres y mujeres es una necesidad insoslayable en todos los países iberoamericanos, pero las políticas de igualdad ocupan un lugar muy diferente en sus agendas gubernamentales, siendo poco relevantes en algunas de ellas. Los organismos iberoamericanos tienen, sin embargo, el compromiso de promover un adecuado enfoque de género, de ahí que suela ser considerado en sus intervenciones. Cuando una de estas intervenciones obtiene el respaldo mayoritario de los países, el enfoque de género termina por aplicarse en aquellos que, por voluntad propia, no lo habrían considerado.

- Potencialidad para resolver problemas de desarrollo transnacionales

Entre los problemas de desarrollo que afectan a Iberoamérica son muy numerosos aquellos que no tienen solución en un marco estatal, destacando entre ellos el de la delincuencia internacional organizada, problema acuciante que exige la colaboración estrecha entre todos los países afectados. Planteada una situación así, un organismo de carácter supranacional como la Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos presenta claras ventajas comparativas en la articulación de respuestas. En su seno, por aprobación expresa de los Ministros competentes en la materia, ha sido posible poner en marcha una línea de trabajo dedicada a la prevención, investigación, persecución y sanción de la criminalidad organizada que incluye actuaciones que van desde la negociación para acordar figuras delictivas comunes, a la creación de sistemas de respuesta policial y judicial que facilite su control a nivel regional. Para lograr éxitos en el combate a la delincuencia organizada hacen falta mecanismos estrechos de cooperación y acuerdos internacionales como los promovidos por la COMJIB, y que han permitido la firma

de Convenios de Extradición Simplificada o del uso de la videoconferencia en procesos penales. En estos casos, como en el del *Convenio Iberoamericano de la Seguridad Social*, la firma de acuerdos internacionales es más fácil de lograr si existe un organismo con suficiente conocimiento especializado y legitimidad ante los respectivos gobiernos para impulsarlos³².

Retos del sistema iberoamericano para realizar una ayuda realmente eficaz

Como ha tratado de mostrarse, por su capacidad de apropiación, de impulso a políticas públicas y de trabajo a nivel supranacional, los organismos iberoamericanos poseen una serie de ventajas comparativas frente a otros actores de cooperación para impulsar intervenciones de desarrollo eficaces y ajustadas a las necesidades de los receptores. Sin embargo, si nos atenemos a los principios básicos emanados de París, Accra y Busán, es mucho lo que todavía pueden hacer en aras de la eficacia. Estar bien posicionados para hacer una cooperación de impacto no implica que lo estén logrando al nivel deseable. De hecho, un análisis de los procedimientos de gestión de las intervenciones de cooperación de los organismos iberoamericanos arroja déficits en, al menos, tres aspectos centrales: la gestión orientada a resultados de desarrollo; la eficiencia y rendición de cuentas; y la focalización y planificación estratégica.

³² Por otro lado, y aunque sea de forma indirecta, es interesante valorar el refuerzo estos organismos iberoamericanos suponen para los procesos de integración regional abiertos en América Latina, pues con su práctica diaria refuerzan el hábito de negociar y consensuar posiciones y amplían la base de temas y disposiciones comunes.

▪ Enfoque en los resultados

Destinar los recursos de cooperación a obtener resultados de desarrollo es un principio central de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda presente en los documentos aprobados en París, Accra y Busán. Estos documentos internacionales remarcan la necesidad de que “las inversiones y esfuerzos realizados tengan un impacto duradero en la erradicación de la pobreza, la reducción de las desigualdades, en el desarrollo sostenible y en la mejora de las capacidades de los países en desarrollo, en alineamiento con las prioridades y políticas establecidas por los mismos países en desarrollo (...) Esto implica mejoras en la gestión para producir resultados, el monitoreo, la evaluación y la comunicación de los avances”³³. Las declaraciones de los Foros de Alto Nivel insisten por ello en la necesidad de crear indicadores de producto y de resultado, capaces de evaluar el desempeño y de medir avances e impactos en términos de desarrollo.

En lo referente a este enfoque de cooperación orientado a resultados, el análisis de la gestión de los organismos iberoamericanos muestra que tienen todavía un largo camino por recorrer, aunque hayan ido articulando algunos mecanismos para mejorar el impacto de sus intervenciones. En este sentido es necesario resaltar la labor hecha desde la SEGIB para instituir marcos normativos que dirijan la cooperación iberoamericana hacia estándares de calidad a través de la creación del *Manual Operativo de la Cooperación Iberoamericana* y de la *Estrategia de Cooperación Iberoamericana*. En el caso del *Manual Operativo*, es un documento que fija los criterios que deben cumplir los Programas e Iniciativas Iberoamericanas, desarrollado de forma especial aspectos vinculados a la calidad de sus actividades³⁴. En el de la *Estrategia de Cooperación*

³³ *Alianza de Busán para la Cooperación Eficaz al Desarrollo*. Declaración Final del Foro de Alto Nivel de Busán (2011).

³⁴ El Manual, que ha sido objeto de varias remodelaciones, exige la articulación de estructuras adecuadas para la gestión de los progra-

Iberoamericana, nos encontramos ante una exposición de principios que refuerza el compromiso con la calidad expresado en el *Manual* y que incorpora como requisito de “todas las actividades de cooperación realizadas en el ámbito de la Cooperación Iberoamericana que se orienten a lograr resultados medibles y visibles en el medio plazo. Para ello y con el apoyo de la SEGIB y de otros organismos especializados, se desarrollarán indicadores adecuados para apoyar esta orientación y que se reflejarán tanto en los Planes Operativos Anuales (POA) como en los Informes Anuales”³⁵. Sin embargo, pese al compromiso explícito del *Manual Operativo* y de la *Estrategia de Cooperación Iberoamericana* con el enfoque de resultados, su grado de cumplimiento en este aspecto es muy bajo. Esta afirmación resulta obvia al analizar, por ejemplo, el compromiso de los Programas e Iniciativas con la creación y aplicación de indicadores que permitan medirlo. El *Manual Operativo* distingue entre “Indicadores de Proceso” (para constatar la ejecución de las actividades programadas) y de “Indicadores de Impacto” (destinados a medir resultados de desarrollo), pero en la mayoría de los casos los programas no disponen de ellos, o confunden los indicadores de producto con los de resultados.

De cara a lograr la indispensable orientación a resultados, es necesario que los organismos iberoamericanos desarrollen procedimientos que garanticen la aplicación completa y estricta del *Manual Operativo* y de la *Estrategia de Cooperación Iberoamericana*. Es más, el cumplimiento del *Manual Operativo* y de la *Estrategia de Cooperación* no tendría que circunscribirse a los Programas e Iniciativas como establecen los documen-

mas (órganos de decisión dependientes de los gobiernos y órganos ejecutores en manos de técnicos) y de instrumentos imprescindibles para una buena gestión (Reglamento, Plan Operativo Anual, Presupuesto).

³⁵ *Estrategia de Cooperación Iberoamericana* aprobada en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Asunción, Paraguay, en 2011.

tos actualmente, sino que debería ser asumido y aplicado por los propios organismos respecto de la cooperación que ellos diseñan y ejecutan.

- Eficiencia y Rendición de cuentas

Otro ámbito en el que es imprescindible tomar decisiones en aras de mejorar la eficacia de la cooperación iberoamericana es el de la eficiencia y la rendición de cuentas. Resulta necesario que exista información clara y accesible sobre la relación existente entre el coste de las intervenciones y los resultados de desarrollo obtenidos. Esta información debería estar cuidadosamente desagregada y referirse no sólo al coste de las actividades realizadas, sino también a la cuantía que suponen los recursos humanos y la estructura de gestión implicados en ellas. Conocer el balance entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos es condición necesaria para comprobar si la eficiencia es óptima o si, por el contrario, conviene tomar decisiones para hacerla realidad. Como en el caso anterior, estos presupuestos desagregados deberían ser transparentados tanto para los Programas e Iniciativas, como para las intervenciones de cooperación que los organismos iberoamericanos realizan directamente.

- Focalización y planificación estratégica

Como ya se mencionó, la especialización sectorial es uno de los aspectos valorados positivamente de la cooperación realizada por los organismos iberoamericanos porque facilita el diseño de intervenciones de desarrollo complejas. Pero, pese a su carácter especializado, la mayoría de los organismos iberoamericanos tiende a fijar cada año un número demasiado alto de objetivos, dispersando esfuerzos y sustituyendo el logro de pocas metas estratégicas por la consecución de múltiples acciones de menor impacto. Ante esta afirmación es justo reconocer que es el propio funcionamiento del sistema iberoamericano el que alimenta la tendencia a la dispersión porque en él se realizan

permanentemente reuniones en las que se identifican problemas relevantes de desarrollo, pero de las que surgen también excesivas demandas. Cada Cumbre Iberoamericana, por ejemplo, va precedida de la realización de reuniones ministeriales y foros especializados que casi siempre se cierran con mandatos a los organismos iberoamericanos para que realicen una amplia variedad de acciones.

Frente a esta situación, resulta ineludible que los propios organismos iberoamericanos cuenten con planes focalizados en la obtención de una serie reducida de objetivos estratégicos. En lugar de iniciar cada año nuevas líneas de trabajo o de ejecutar acciones desvinculadas, deberían concentrarse en apoyar el diseño y aplicación de un número limitado de políticas públicas, aquellas que los países consideren prioritarias. El apoyo a las políticas públicas no es sólo un ámbito para el que los organismos iberoamericanos están especialmente dotados, es también una prioridad establecida en la *Estrategia de Cooperación Iberoamericana* que, en la mayoría de los casos, está lejos de concentrar el grueso de los recursos que dichos organismos manejan. La planificación focalizada debería ser plurianual, estableciendo objetivos de medio plazo que incidan realmente en las condiciones de vida de la gente. Por supuesto, esa planificación tendría que incluir un presupuesto desagregado e indicadores de proceso e impacto para comprobar su alcance.

El lugar de los Organismos Iberoamericanos en el espacio Post-Busán

Los debates en el sistema de cooperación de los últimos años han tenido en la eficacia uno de sus ejes principales pero, como se señalaba en la introducción de estas páginas, la discusión no se agota en los procedimientos de gestión, sino que hay abiertas vivas discusiones sobre el desarrollo global y sobre la agenda que sustituirá a los ODM a partir del año 2015. Los organis-

mos iberoamericanos no pueden permanecer ajenos ante unas discusiones en las que existe una fuerte corriente a favor de la exclusión de los PRM de la lista de estados elegibles para la cooperación. Si queremos hacer realidad una agenda global para el desarrollo, ésta no podrá limitarse a renovar o ampliar, sin embargo, las metas básicas consideradas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La eliminación de la pobreza y la desigualdad y el fortalecimiento de los Bienes Públicos Globales exigen mantener la cooperación con los PRM, y su inclusión en la agenda de desarrollo post-2015 es una pelea que todavía hay que disputar. De hecho, desde que en el año 2000 se aprobaran los ODM, América Latina ha ido perdiendo importancia como receptor de recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo, pasando de un porcentaje en torno al 12% en la década de los noventa al 5% actual, una tendencia que responde en parte a ese afianzamiento de la propuesta de concentración de fondos en los Países Menos Avanzados (PMA), aquellos sin capacidad de financiamiento para lograr los ODM con recursos propios y que tampoco despiertan el interés de los flujos de capital privado. Con la excepción de España, que sigue destinando a América Latina más de un tercio de su ayuda bilateral, el resto de donantes está enviando allí fondos cada vez menos cuantiosos³⁶. Conviene no olvidar, sin embargo, que pese a que América Latina es una región conformada por Países de Renta Media viven allí 174 millones de personas pobres, el 31,4% de su población total, una cifra que obliga a preguntarse sobre la idoneidad de concentrar los recursos de la ayuda exclusivamente en los países de menor renta.

³⁶ El resto de donantes importantes para América Latina como Estados Unidos, Japón, Alemania o la Comisión Europea, sitúan allí recursos muy inferiores a los españoles y están adoptando decisiones que profundizarán esta tendencia. La Comisión Europea, por ejemplo, ya ha anunciado que para el período 2014-2020 sacará de la lista de países elegibles para recibir AOD a los 11 países de América Latina con mejor nivel de renta.

Conscientes de esta situación y de la influencia que tienen los donantes favorables a la concentración de los recursos en los PMA, los países iberoamericanos han ido articulando una posición en defensa del mantenimiento de los flujos de AOD hacia los PRM a la que los organismos iberoamericanos deberían contribuir desplegando una estrategia de acompañamiento. Hasta el momento existe una acción destacada en este sentido, y es el apoyo que da la SEGIB a la elaboración y publicación del *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, un documento que reseña las acciones de cooperación realizadas entre los países de la región, analiza buenas prácticas y que está conceptualizando modalidades específicas de Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular. El Informe es una línea de acción del *Programa Iberoamericano para el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur*, que también está apoyando labores de análisis y reflexión que permitan a los gobiernos concebir y posicionar argumentos sólidos en defensa de la cooperación con los países de renta media. Los organismos iberoamericanos pueden sumarse activamente a este esfuerzo, generando insumos útiles para ellos entre los que debería estar la búsqueda de indicadores de desarrollo realmente significativos, no basados en un criterio de renta per cápita deslegitimado desde hace décadas.

Por otro lado, el Foro de Alto Nivel de Busán ha dejado constancia clara del reconocimiento que la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular tienen como modalidades de cooperación más acordes a los tiempos actuales. Ambas modalidades son parte sustancial de la cooperación iberoamericana, de ahí la necesidad de que los organismos las promuevan y realicen sobre ellas los análisis y reflexiones que permitan una completa conceptualización y caracterización. El vacío existente en la reflexión sobre estas modalidades explica porqué el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* se ha convertido en un referente internacional y permite pensar en el papel director que la cooperación iberoamericana puede tener en

esta parte de la agenda post-Busán. En el caso de España, por ejemplo, los fondos depositados en los organismos de cooperación iberoamericanos sirven en muchos casos para alimentar programas de Cooperación Sur-Sur, funcionando como fondos triangulares regionales. La Cooperación Triangular, pese a ser reconocida por Busán como una modalidad en alza y muy conveniente, está escasamente sistematizada, por lo que existe una buena oportunidad de presentar análisis y propuestas de gestión en este sentido que conviertan a la cooperación española en un referente internacional de esta modalidad.

Finalmente, además de ofrecer insumos y de dar un apoyo activo a los países, los organismos iberoamericanos tendrían que utilizar su alto nivel de negociación e interlocución en foros relevantes para posicionar adecuadamente a los PRM en la agenda de desarrollo post-2015. Su plan de trabajo debería tener claras las citas internacionales en las que se discutirán estas cuestiones y los socios o espacios que pueden ser más convenientes para el logro de este objetivo. La Secretaría General Iberoamericana, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, la Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos y la Organización Iberoamericana de la Juventud no pueden limitarse a ejecutar sus programas operativos, sino que deben tener una estrategia para reubicarse adecuadamente en una agenda de desarrollo en transformación. Es necesario que demuestren, frente a otros actores de cooperación, su valor añadido para promover el desarrollo y que establezcan las alianzas capaces de evitar una agenda centrada en los Países Menos Adelantados y los Estados Frágiles y Afectados por Conflictos. Cada organismo puede apoyar sus estrategias de posicionamiento en los espacios en los que interactúan habitualmente, pero también cabe pensar en un plan de acción articulado de las cinco instituciones aprovechando el Consejo de Organismos Iberoamericanos (COIB) del que forman parte.

LA COOPERACIÓN SUR- SUR EN EL SISTEMA DE AYUDA POST-BUSÁN³⁷

MARTÍN RIVERO ILLA

*Director Ejecutivo de la Agencia Uruguaya de Cooperación
Internacional (AUCI)*

Con la colaboración de Karen Van Rompaey y Elaine Godoy³⁸

Resumen

Siendo en su casi totalidad países llamados de renta media, los países latinoamericanos están crecientemente ejerciendo un rol dual como receptores y proveedores de cooperación al desarrollo. Ello es producto de un proceso de crecimiento económico sostenido que ha generado y/o consolidado ciertas capacidades nacionales de desarrollo con el potencial, y la voluntad política, de ser transferidas a terceros países. Este fenómeno se da simultáneamente a que en la mayoría de éstos países subsisten significativos niveles de desigualdad así como persistentes brechas estructurales que impiden satisfacer importantes necesidades de desarrollo.

³⁷ Documento preparado para el Seminario Internacional: “La Renovación de la Cooperación Iberoamericana”. SEGIB, Madrid, 15 y 16 de octubre de 2012.

³⁸ Responsable de Gestión del Conocimiento y responsable de Cooperación Española respectivamente, AUCI.

En este marco, la cooperación sur-sur en el espacio iberoamericano presenta características particulares y distintivas de otras formas de cooperación sur-sur llevada adelante por algunos países emergentes. El relevante acervo conceptual y metodológico existente da cuenta de ello. Es así que frente a la creciente proliferación de foros con diversos niveles de representatividad y legitimidad, la acumulación albergada en este espacio oficia de plataforma para la articulación de posiciones a nivel regional y global en materia de cooperación Sur-Sur y Triangular. Ante un escenario post-Busán aún incierto respecto a la futura gobernanza de la CSS, es una plataforma no sólo única sino idónea para articular tanto la agenda de trabajo como las posiciones político-estratégicas de los países sobre la CSS.

Durante este proceso España ha sido un actor clave en dar impulso y financiamiento a este espacio iberoamericano, tendiendo puentes entre los saberes del Norte y del Sur en materia de cooperación al desarrollo, y principalmente contribuyendo a fortalecer las capacidades de los países latinoamericanos de realizar y poner en valor la CSS que desarrollan entre sí. Ante la discusión sobre la gobernanza de la cooperación y sobre la agenda del desarrollo post-2015, este documento argumenta el porqué, aún en esta severa crisis financiera, es necesario redoblar esfuerzos e innovar mecanismos para que esta acumulación sea preservada.

--

Introducción

La cooperación entre países en desarrollo no es un fenómeno nuevo y, sin embargo, desde mediados de la década pasada, la Cooperación Sur-Sur (CSS) viene creciendo³⁹, constituyén-

³⁹ De acuerdo a los datos de Naciones Unidas, la Cooperación Sur-Sur creció un 50% desde el 2006, alcanzó su pico máximo en 2008

dose en un tipo de cooperación complementaria a la cooperación tradicional Norte-Sur y adquiriendo cada vez más relieve en la agenda de la cooperación al desarrollo. Esto se debe fundamentalmente a dos factores interrelacionados.

Por un lado, en el marco de un debate iniciado por la comunidad de cooperantes tradicionales con el fin de incrementar la eficacia de la ayuda⁴⁰, la crisis financiera y económica desatada en 2008 en los países desarrollados está afectando sus políticas de ayuda oficial al desarrollo.⁴¹ La crisis ha ido restando importancia a la implementación de la agenda de la eficacia de la ayuda⁴² y acentuando una tendencia a la reducción de los fondos, a la concentración sectorial y geográfica de su ayuda hacia los países más pobres iniciada con la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esta concentración de la ayuda sobreviene en detrimento de otras regiones, como la de América Latina, donde predominan países “de renta media”.⁴³

llegando al 10% del total de la cooperación al desarrollo, cayó un 20% en 2010 con respecto al 2008, pero se proyecta una tendencia al alza debido a los incrementos planificados por China, India y Venezuela. United Nations Economic and Social Council: *Trends and progress in international development cooperation*. Report of the Secretary-General. New York, 2012.

⁴⁰ Los hitos de la reforma de la eficacia de la ayuda son los cuatro foros de alto nivel organizados por el Working Party on Aid Effectiveness de la OCDE: Roma (2003), París (2005), Accra (2008) y Busán (2011).

⁴¹ Nancy Birdsall: *The Global Financial Crisis: The Beginning of the End of the ‘Development’ Agenda?* CGD Policy Paper 003, Center for Global Development. Washington, D.C., 2012.

⁴² B. Wood, J. Betts, F. Etta, J. Gayfer, D. Kabell, N. Ngwira, F. Sagasti, M. Samaranyake: *The Evaluation of the Paris Declaration, Final Report*, Copenhagen, Mayo 2011.

⁴³ CEPAL: *Financiamiento para el desarrollo y países de ingresos medios: el camino a seguir*. Reunión Regional de Financiamiento del Desarrollo. Santiago, 10-11 de agosto de 2011

Estos países, aun manteniendo el carácter de receptores, han adquirido paulatinamente un rol como proveedores de CSS.

Por otra parte, paralelamente y desde el fin de la Guerra Fría asistimos a una serie de cambios estructurales del sistema internacional que, agravados por la crisis financiera y económica del 2008, evidencian un corrimiento del epicentro económico y comercial hacia el pacífico y el surgimiento de un conjunto de potencias regionales y globales con creciente gravitación en la economía global y proyección en el resto de las dimensiones de las relaciones internacionales, entre las que se destaca la CSS.

La CSS, desde sus orígenes en la Conferencia de Bandung en 1955 y el Movimiento de Países No Alineados, pasando por el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) en 1978, hasta los recientes desarrollos en el seno de Naciones Unidas y las Cumbres del Sur, “ha ido adquiriendo un carácter multidimensional, de fuerte impronta política y de pluralidad de significados”.⁴⁴ La CSS no es un bloque monolítico ni homogéneo, porque no lo son los países que la llevan adelante, sino que ha ido variando en el tiempo y se ha ido construyendo de acuerdo a las necesidades y posibilidades de los países en desarrollo. Presenta diferentes rasgos según las modalidades (financiera o técnica) que adopta, las motivaciones subyacentes, los principios que la informa y el tipo de relaciones que se entablan. Por este motivo, para aportar al análisis de su contribución a la agenda del desarrollo, es preciso revelar los distintos elementos que componen esta categoría.

Este trabajo hace foco en la CSS en el espacio iberoamericano y en la gobernanza de la CSS en el escenario post-Busán, en el entendido que esta cooperación presenta características propias y distintivas de otras formas de CSS y que por tanto su

⁴⁴ Miguel Lengyel y Bernabé Malacalza: *Países de Renta Media y Cooperación Sur-Sur. El Caso Latinoamericano*, Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), Fundación Carolina, España, 2012: 11-12.

análisis puede aportar enseñanzas relevantes para el abordaje de la agenda de cooperación al desarrollo por 2015. El artículo está estructurado en tres partes. La primera analizan las características particulares de la CSS en el espacio iberoamericano y la acumulación conceptual y metodológica registrada en la región. La segunda discute aspectos sustantivos de la gobernanza de la CSS en construcción y los desafíos que ello presenta para los países y el sistema de la ayuda en su conjunto. Asimismo, se revela la vocación del espacio iberoamericano como plataforma para la articulación de posiciones en las negociaciones globales de la cooperación. En la última sección se presentan algunas conclusiones y propuestas.

La cooperación en el espacio iberoamericano

El espacio iberoamericano de cooperación al desarrollo está conformado por la totalidad de los países latinoamericanos junto con Andorra, España y Portugal y surge a partir de la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en Guadalajara (México) en 1991. Una primera característica de este espacio es que la mayoría de sus miembros son clasificados como países de renta media por los principales organismos multilaterales y cooperantes tradicionales.

El hecho de que sean clasificados primordialmente por criterios basados en la renta per cápita tiene efectos en la práctica a la hora de la elegibilidad de esos países como receptores de la ayuda tanto bilateral como multilateral, dada la concentración geográfica en los países más pobres referida anteriormente. Si bien es cierto que estos países en su mayoría registran tasas de crecimiento superiores al promedio mundial y han crecido sostenidamente desde el último lustro, favorecidos por el auge de los precios de los *commodities*, es importante recordar que la mayoría de ellos están rezagados en el cumplimiento integral de

los ODM. Asimismo, el reciente estudio de la CEPAL⁴⁵ hace énfasis en que en ellos aún poseen persistentes y variadas brechas estructurales en materia de desigualdad, pobreza, inversión y ahorro, de productividad e innovación, de infraestructura, de educación, de salud, de fiscalidad, de género y medioambiental. Otros autores hacen referencia también a los problemas de capacidades institucionales o “falta de densidad nacional de sus Estados”, caracterizada por excesivos niveles de concentración de la riqueza y el ingreso, pobreza y fracturas sociales, así como en algunos casos cierta subordinación al pensamiento dominante del Centro y sus políticas asociadas que anteponen intereses sectoriales, agravando la vulnerabilidad externa.⁴⁶

Está claro que la simple clasificación de los países según su renta per cápita es reduccionista e inadecuada, ya que la renta per cápita es un indicador que esconde los niveles de pobreza y de desigualdad que existen en los países, así como otras variables, como el ejercicio efectivo de los derechos o la sustentabilidad ambiental de sus modelos de crecimiento, que dan cuenta de la multidimensionalidad del desarrollo. A pesar de ser un grupo heterogéneo en materia de población, territorio y dotación de recursos naturales, los países llamados de renta media aún concentran más del 70% de los pobres del mundo,⁴⁷ así como importantes necesidades no cubiertas y sectores con un alto grado de vulnerabilidad. Por estos motivos, tal como argumenta José Antonio Alonso⁴⁸ es necesario garantizar a nivel global un sistema integral de ayuda que no penalice a aquellos países que están avanzando en su camino al desarrollo y que no

⁴⁵ CEPAL: *Los Países de Renta Media: Un Nuevo Enfoque Basado en Brechas Estructurales*, Santiago, 2012.

⁴⁶ Aldo Ferrer: *Densidad nacional y densidad regional*, Densidades Nr. 1, Mayo 2008: 8.

⁴⁷ CEPAL, ob. cit.: 5.

⁴⁸ José Antonio Alonso: *¿Debe darse ayuda a los países de renta media?*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid, 2007.

corte la cadena de transmisión de conocimientos y capacidades que pueden estos países, a su vez, brindar a países de desarrollo similar o menor de su región.

En el caso de los países latinoamericanos, estos están adquiriendo un rol dual respecto a la cooperación, lo que equivale a decir que son a la vez receptores y que progresivamente actúan en la región como proveedores de cooperación al desarrollo. Ello es producto del proceso de crecimiento económico sostenido que ha generado y/o consolidado ciertas capacidades nacionales de desarrollo con el potencial, y la voluntad política, de ser transferidas a terceros países. Esto último está sucediendo a diferentes velocidades de acuerdo, entre otros elementos, a los grados de dependencia de la cooperación tradicional, el tipo y diversidad de capacidades instaladas y las fortalezas institucionales en la propia gestión de la oferta de cooperación de los países.

A modo de ilustrar la naturaleza dual de la mayoría de los países que integran el espacio iberoamericano, es posible afirmar que la región latinoamericana recibió entre el 6,5 y el 8% de la AOD total en 2010, lo que comparado al 14% que recibió en 1960, demuestra el retiro progresivo de la AOD de América Latina.⁴⁹ Mientras tanto, según el Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011 de la SEGIB, simultáneamente en 2010 los países ejecutaron 529 proyectos y 313 acciones de Cooperación Sur-Sur bilateral y 42 proyectos y 41 acciones de CSS Triangular.⁵⁰

La CSS que realizan estos países se distingue de la de algunos países emergentes y presenta características particulares: se trata fundamentalmente de intercambio de experiencias y cooperación técnica y está fuertemente basada en los principios de horizontalidad (aprendizajes mutuos, responsabilidad y costos compartidos), solidaridad, consenso en las negociaciones y

⁴⁹ CEPAL, ob. cit.: 10.

⁵⁰ SEGIB: *Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2011*, Madrid, 2011.

en la formulación de las actividades y proyectos (no condicionalidad). Asimismo, la CSS y triangular están orientadas a la demanda de los países que la solicitan y favorece la creación de confianza y la integración regional.

Existe un acervo conceptual y metodológico de registro y sistematización de la información que da cuenta de esto. El Informe de Cooperación Sur Sur en Iberoamérica que ya va por su VI Edición, acumula el registro y sistematización de los datos de CSS y triangular del espacio, así como su acervo conceptual que está contenido principalmente en el capítulo I de dicho informe. Desde 2009, este capítulo condensa las reflexiones político-estratégicas sobre la CSS. La elaboración de este capítulo se encarga a uno o varios países y su texto es consensuado entre todos los miembros del espacio.

Asimismo, para la elaboración del Informe se ha construido una metodología que fue evolucionando y profundizando conforme a las necesidades y definiciones de los países y con el apoyo del Programa para el Fortalecimiento de la CSS para la elaboración de herramientas propias e innovadoras para el registro y sistematización de casos de CSS. En este sentido, se ha desarrollado y difundido una metodología para la sistematización de casos que permite evaluar los aprendizajes en la práctica de las acciones/proyectos de CSS en sus diversas etapas (identificación, formulación-negociación, implementación y resultados) a la luz de algunas de las características de la CSS iberoamericana (demanda del solicitante ante una necesidad estratégica, capacidad del oferente en el tema, horizontalidad en la negociación, consenso en la planeación, responsabilidad compartida y economía de costos, beneficio mutuo, sostenibilidad de los resultados y visibilidad).⁵¹ La sistematización de casos

⁵¹ Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur: *Sistematizar para Aprender. Lecciones de nueve experiencias de Cooperación Sur-Sur y Triangular*. Documento de Trabajo No. 1, 2012.

bajo esta metodología permite extraer valiosas lecciones de los procesos y monitorear la coherencia entre el discurso y la práctica de la CSS y triangular en el espacio iberoamericano.

La progresiva formulación de estrategias de CSS por parte de los países latinoamericanos a la luz de los cambios estructurales y coyunturales de la cooperación al desarrollo ha involucrado un trabajo de reflexión y una adecuación de los arreglos institucionales de la cooperación en la región. La reciente creación de Agencias de Cooperación en varios países de América Latina (Colombia, Uruguay, México, entre otros) es reflejo de este proceso. El intercambio de experiencias y estudios en esta materia se ha incrementado en los últimos años entre los países de la región y recientemente, viene siendo facilitado por el Programa para el Fortalecimiento de la CSS de acuerdo a la demanda de sus miembros.

Otro de los aspectos que dan cuenta de la particularidad de este espacio radica en que el mismo está integrado por los responsables de cooperación de países en desarrollo y países desarrollados o bien países del Sur y del Norte que comparten lazos culturales históricos. Este espacio ha sido conformado para discutir aspectos de la CSS y triangular que se realiza entre los países miembros. Esta particularidad le otorga un carácter único en su especie y revela su potencial como experiencia a ser transmitida a otras plataformas o regiones.

Desde el comienzo, todo este proceso referido de la CSS en la región ha contado con el rol protagónico de España a través de la SEGIB. La propia creación y financiamiento de esta secretaría, la dinámica político-estratégica anual que generan las cumbres presidenciales y sus correspondientes reuniones de coordinadores nacionales y responsables de cooperación, así como la creación y publicación anual del Informe de CSS son tres pilares muy relevantes de esta construcción estratégica y singular. Si a esto le sumamos el apoyo al Programa Iberoamericano para la CSS, que recibe también los aportes y la participación de 19 países iberoamericanos, queda clara la densidad y rele-

vancia del rol que ha tenido España en contribuir a que la institucionalidad y características de la CSS actual en esta región sean lo que son.

La gobernanza de la CSS en el escenario post-Busán

En el marco actual del resurgimiento de la CSS registrado en particular a partir del último lustro, es posible identificar un creciente número de foros y organismos que han incorporado en sus agendas, programas, divisiones, o informes la temática de la CSS. Escapa al alcance de este trabajo, estudiar minuciosamente los distintos enfoques o abordajes de cada uno de estos foros, ni su trayectoria a lo largo de estos años, pero abordemos una mirada general.

Es posible distinguir tres categorías de espacios: a) foros y escenarios globales; b) foros temáticos y, c) foros regionales. A modo de ejemplos no taxativos, de acuerdo a un estudio específico encargado por el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS⁵², en la primera categoría de foros y escenarios globales se encuentran:

- i. la Unidad Especial de CSS del Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas,
- ii. el Foro de Cooperación al Desarrollo del Comité Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC),
- iii. los Foros de Alto Nivel de la OCDE,
- iv. la Asociación Global para la Cooperación al Desarrollo Efectiva (AGCDE) y
- v. el Grupo de Trabajo para el Desarrollo del G-20.

⁵² Enrique Maruri: *La Cooperación Sur-Sur y Triangular en los Escenarios Globales y Regionales sobre Desarrollo (2008-2012)*, Estudio encargado por el Programa para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur Sur, en imprenta.

Entre los foros temáticos cuentan:

- vi. la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD),
- vii. el Banco Mundial y las Cumbres de Cambio Climático de Naciones Unidas.

Finalmente, los foros regionales que han abordado el tema de la CSS al menos en América Latina son:

- viii. la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB),
- ix. la Organización de Estados Americanos (OEA),
- x. la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL),
- xi. la iniciativa de Cooperación Técnica Intra-regional (CTIntra) del BID
- xii. el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA),
- xiii. los distintos esquemas de integración regional (Mercado Común del Sur, Comunidad Andina de Naciones, Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños).

A esto debe agregarse las instancias de reflexión sobre CSS (talleres o seminarios) organizadas o bien por países individuales u otras organizaciones no estatales, que se suman a las reuniones de carácter fijo de los foros arriba mencionados.

La mayoría de los foros son de composición intergubernamental y demandan una participación activa de los países en cuanto al diálogo, negociación, implementación y seguimiento de la agenda de trabajo, las discusiones conceptuales y metodológicas. Esta multiplicidad de foros de discusión reviste dos tipos de desafíos para los países del Sur. Por un lado, muchos países en desarrollo se ven en la necesidad de privilegiar sus

acciones en algunos ámbitos por restricciones presupuestales y de personal. Por otro lado, no todos los foros tienen el mismo alcance ni la misma legitimidad, por lo que los países frecuentemente priorizan sus opciones de foro de acuerdo a la ponderación que hacen de estos aspectos.

Uno de los principales desafíos de gobernanza de la CSS reside en la incorporación de la misma en la agenda de la eficacia de la ayuda. Mientras que la Declaración de París de 2005 no hizo referencia a la CSS, en Accra, a partir de una participación más activa de algunos países en desarrollo, se reconoce a la CSS como un valioso complemento de la Cooperación Norte-Sur, se resaltan sus principios y características y se promueve que los actores de la CSS observen los principios de París como referencia en su accionar.

En el IV Foro de Busán, se reconoce a la CSS como uno de los actores clave para lograr un desarrollo efectivo, se destaca el potencial de la CSS para transformar las políticas y brindar soluciones apropiadas a los contextos locales al tiempo que se reconoce la característica dual de los países que son a la vez receptores y proveedores de cooperación y la importancia de que esto no afecte la elegibilidad de los países para la cooperación Norte-Sur. Asimismo, se hace un llamado a apalancar el uso de abordajes triangulares, promover el uso de la CSS, las redes de intercambio y aprendizaje y el apoyo al fortalecimiento de las capacidades locales de los países para involucrarse en CSS y triangular. Sin embargo, se clarifica en el texto aprobado que los principios y compromisos emanados de ésta serán adoptados voluntariamente por los proveedores de CSS.⁵³

Desde el espacio iberoamericano, y a través del Programa para el Fortalecimiento de la CSS, diecinueve países lograron

⁵³ AUCI: *De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación al desarrollo: Analizando los resultados del Cuarto Foro de Alto Nivel de Busán*. Documento de síntesis elaborado como insumo para el debate Post-Busán, Montevideo, marzo de 2012.

articular una posición común sobre la CSS⁵⁴ de cara al IV Foro de Alto Nivel de Busán, que luego fue también presentada en ocasión del Foro de Cooperación al Desarrollo del ECOSOC en julio de 2012. Entre los principales elementos de la postura de estos países se puede destacar que la CSS latinoamericana deriva de acuerdos entre países que enfrentan desafíos de desarrollo similares, facilita la adecuación de las actividades a necesidades y perspectivas comunes y el respeto por los aportes locales al desarrollo, favoreciendo el entendimiento, la relación entre socios en condiciones de reciprocidad y permite el aprendizaje mutuo, al tiempo que consolida las relaciones entre países de una misma región, promoviendo el desarrollo regional y la integración, así como la relación con otras regiones y la preservación de bienes públicos regionales y globales.

El documento resalta que el aporte de la CSS latinoamericana a la política y la práctica de cooperación internacional es la generación de modelos de asociación y cooperación horizontal basados en condiciones de equidad, beneficio mutuo, confianza y relaciones de largo plazo. Como otro mensaje relevante se enfatiza la necesidad de avanzar hacia una gobernanza y agenda de la Cooperación Internacional que reflejen la diversidad de propuestas y alternativas para abordar los desafíos del desarrollo, siendo el pensamiento del Sur uno de los orígenes más significativos.

Asimismo, se recuerda la necesidad de mantener el apoyo de la cooperación internacional a los países llamados de renta media a fin de consolidar sus capacidades para enfrentar los desafíos

⁵⁴ Los países que adhirieron el documento *Posición sobre la Cooperación Sur-Sur en el marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo ante el IV Foro de Alto Nivel de Busán* son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, Principado de Andorra, República Dominicana y Uruguay. Ver documento completo en www.cooperacionsursur.org

de su desarrollo reconociendo su valor para el mantenimiento de la estabilidad y su aporte, como proveedores de cooperación Sur-Sur, al desarrollo regional y global. Coincidentemente con lo emanado en la declaración de Busán, el documento reconoce la importancia de valorar, promover y apoyar la CSS a través de mecanismos de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades organizativas y humanas, así como la necesidad de impulsar la cooperación triangular que promueve asociaciones horizontales, basadas en la reciprocidad y orientadas a superar la tradicional relación donante-receptor.

Este documento sostiene la importancia de continuar promoviendo la reflexión sobre la cooperación internacional, la generación de estrategias, principios, prácticas y metodologías de la CSS, el enriquecimiento de los principios de la eficacia de la cooperación y el fortalecimiento de los mecanismos y sistemas nacionales que permitan una cooperación más solidaria, soberana, coordinada, eficaz y sustentable.

La articulación de posiciones consagrada en un documento consensuado por estos países refleja una experiencia única de articulación de posiciones sobre CSS en el seno de la región. Este documento es producto de un trabajo sostenido desde los últimos siete años que aportó no sólo a la acumulación conceptual y metodológica sino también a la construcción de confianza entre países respecto a la CSS, más allá de las diferencias que existen entre estos países en sus estrategias y prioridades de cooperación y, claramente, respecto a la legitimidad del foro de Busán.

Durante 2012, los países de la región reflexionaron en conjunto en dos talleres sobre los resultados y la agenda de trabajo post-Busán en El Salvador, en el marco de un seminario internacional titulado *“América Latina en la nueva asociación global para el desarrollo”* y en Montevideo, en el marco del encuentro de Coordinadores Nacionales de Cooperación del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS. En El Salvador se logró llegar a algunos acuerdos parciales y

en Uruguay se consensuaron algunas apreciaciones sobre los resultados de Busán.

En ambas instancias hubo coincidencias en torno al hecho de que América Latina ha crecido sostenidamente, no obstante posee importantes desafíos pendientes para alcanzar un desarrollo sustentable e inclusivo. En este sentido, se reconoció la necesidad de que la región asuma el liderazgo en la defensa de los intereses, potencialidades y compromisos de los llamados PRM para que estos se reflejen en las agendas globales de cooperación al desarrollo. Asimismo, se recordó que América Latina posee un liderazgo en CSS por su larga trayectoria y acervo en la materia. Uno de los desafíos que se identificaron fue el de buscar la coordinación entre los distintos espacios regionales que están trabajando en la elaboración de indicadores e informes y estudios sobre CSS, para lograr sinergias y evitar la duplicación de esfuerzos y se alentó al Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la CSS a generar un acercamiento con otras plataformas regionales (caribeñas, africanas y asiáticas).

El escenario post-Busán plantea más preguntas que respuestas sobre la gobernanza de la CSS. En la región las posiciones de los países del espacio iberoamericano están divididas sobre la legitimidad de la Alianza Global para la Cooperación al Desarrollo Efectivo⁵⁵ emanado de Busán y la conveniencia de tratar el tema de la CSS en ese foro. Asimismo, el sucesor del Task-Team sobre CSS, con un importante liderazgo de Colombia hasta Busán, el Building Block (BB) sobre CSS que-

⁵⁵ En inglés el documento se denomina “Global Partnership for Effective Development Co-operation”. Su traducción al español no está del todo consensuada aún, especialmente respecto a si el adjetivo “efectivo” refiere a “Cooperación” o a “Desarrollo”. Esta discusión lejos de ser simplemente idiomática es eminentemente conceptual, discusión que resulta imposible abarcar en este breve documento. Habiendo seguido el debate antes, durante y después del evento de Busán, la interpretación de los autores es que el énfasis de “efectivo” refiere a “Desarrollo”.

dó conformado en Busán y se reunió una vez más en Bruselas. Allí estuvieron presentes varios actores del Norte y del Sur, así como organismos multilaterales. Sin embargo, el BB no parece tener un mandato ni liderazgo claro, ni está clara tampoco su vinculación futura con la Alianza Global, lo que configura un escenario de incertidumbre que desalienta a los países y organismos a seguir participando activamente de ese espacio.

El hecho que dos países latinoamericanos hayan participado activamente en el Grupo Interino Post-Busán para la conformación de la arquitectura de la Alianza y la negociación de indicadores globales de los compromisos emanados en Busán y que, asimismo, dos países latinoamericanos, Guatemala como país receptor de cooperación y Perú en carácter de país dual, estén integrando el *Steering Committee* de la Alianza da cuenta que la región tiene el potencial para hacer escuchar su voz y sus intereses en este foro de gobernanza global.

Frente a la discusión sobre la gobernanza de la cooperación y sobre la agenda del desarrollo post-2015, el espacio iberoamericano es una plataforma no sólo única sino idónea para articular tanto la agenda de trabajo como las posiciones político-estratégicas de los países sobre la CSS. Este espacio ha demostrado que se pueden poner en común algunos aspectos político-estratégicos en los que hay acuerdo para avanzar conjuntamente y dejar en claro aquellos en los que no hay consenso. Además, los países miembros han manifestado su voluntad para estrechar, desde este espacio, la vinculación con otras plataformas y regiones del Sur.

Conclusiones

Ante el resurgimiento de la CSS en los últimos años, la agenda del desarrollo se ha enriquecido y la gobernanza global de la cooperación al desarrollo se ha complejizado, en particular frente a la proliferación de espacios y foros con distintos niveles

de representatividad y legitimidad que están abordando la temática de la CSS.

Esta cooperación no puede abordarse como un fenómeno estático y homogéneo, ya que la misma ha ido cambiando sus énfasis en el transcurso del tiempo y presenta en la actualidad perfiles diversos de acuerdo a las características específicas, escala, modalidades y principios de trabajo en cooperación, intereses y relaciones que se entablan entre los países que la practican.

Los países latinoamericanos están crecientemente ejerciendo un rol dual en la cooperación al desarrollo, como resultado de su crecimiento económico sostenido desde la última década que ha permitido generar o consolidar ciertas soluciones a los problemas del desarrollo con el potencial, y la voluntad política, de ser transferidas a otros países. No obstante este proceso, la cooperación tradicional, aunque con diferentes características, instrumentos y montos sigue siendo necesaria en la región ya que la mayoría de estos países mantienen significativos niveles de desigualdad y persistentes brechas estructurales que impiden satisfacer importantes necesidades de desarrollo.

En los últimos 7 años, los países latinoamericanos con el aporte y participación de España a través de la SEGIB y más recientemente también a través del Programa para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur han avanzado significativamente en el registro, sistematización y valoración de las acciones y proyectos de CSS y triangular. El acervo conceptual, metodológico y de sistematización de los datos y experiencias de CSS y triangular contribuyeron significativamente al enriquecimiento de las estrategias de CSS de los países del espacio iberoamericano. Este ha aportado evidencia sobre los procesos, los aprendizajes, así como las características y principios que guían la CSS y triangular en esta región.

Frente al desafío de construir una gobernanza de la cooperación al desarrollo que de cuenta de los cambios estructurales del sistema global y a la creciente proliferación de foros que

abordan en su agenda la CSS, la acumulación albergada en este espacio oficia por un lado de evidencia empírica concreta y tangible de la CSS que se realiza y de sus aprendizajes, así como de plataforma calificada para la articulación de posiciones a nivel de la región y global en materia de cooperación Sur-Sur y Triangular.

Finalmente, por todo lo argumentado anteriormente, y en vistas a la necesaria discusión global sobre la agenda del desarrollo post-2015, aún frente a la crisis financiera que afecta severamente a los países ibéricos, es necesario redoblar esfuerzos e innovar mecanismos para que esta acumulación sea preservada. Estos saberes, capacidades y fortalezas del sur acumulados en el espacio iberoamericano deber ser potenciada y transmitida a otros espacios regionales, y a través de estos, posicionarlo más eficientemente en el debate global sobre la cooperación al desarrollo.

REPENSAR LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA (COMENTARIOS)

JOSETTE ALTMANN BORBÓN

*Coordinadora Regional de Cooperación Internacional de la Facultad
Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Secretaría
General.*

Resumen

Para lograr abrir de manera exitosa nuevos espacios de cooperación es necesario generar un mayor y más profundo diálogo entre América Latina, los países de la Península Ibérica y la Unión Europea que permita superar las principales circunstancias y contextos que dificultan la cooperación.

Las naciones cooperaran primordialmente por dos razones, cuando está en su interés hacerlo y por las circunstancias. La cooperación internacional representa una herramienta que no debe desaprovecharse. Significa construir puentes para afrontar problemas comunes, intercambio de buenas prácticas y la ampliación de ventajas comparativas de espacios locales, nacionales y regionales junto a la oportunidad de desarrollar nuevas capacidades y responsabilidades ante los cambios, económicos, políticos y sociales que se viven en esta coyuntura internacional.

--

Análisis teóricos sobre la cooperación y las acciones colaborativas destacan que éstas son producto de escogencias, decisiones y circunstancias. Para Arthur Stein las naciones deciden cooperar cuando está en su interés hacerlo, y es la concatenación de las circunstancias lo que dan forma a las relaciones internacionales (Stein:1990). Esto reafirma la importancia del análisis del contexto y cómo éste incide en los resultados de la cooperación internacional.

La cooperación internacional es un elemento crucial tanto para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como para mejorar las capacidades nacionales para reducir la pobreza y alcanzar una mayor cohesión social en el marco de sistemas políticos democráticos. Para Francisco Rojas Aravena, en el caso de los países de renta media, convergen situaciones contradictorias ya que, por un lado, son países que han superado los índices de desarrollo que los hacían acreedores de la recepción de ayuda y cooperación al desarrollo; pero, por otra parte, las grandes desigualdades domésticas, los altos niveles de inequidad requieren de apoyo y esfuerzos significativos desde el sistema internacional para lograr los objetivos esenciales promovidos por la cooperación referidos a los objetivos de desarrollo del milenio y a la superación de las vulnerabilidades que impiden romper el círculo de la indigencia y pobreza (Rojas Aravena: 2012).

En años recientes, América Latina ha pasado de ser receptor de cooperación, a ser donante a partir del desarrollo de la cooperación Sur-Sur. Esta cooperación se ha constituido en una visión alternativa referida a estrategias de desarrollo y dinámicas de actores. Se la ha llamado la cooperación “buena” por su carácter bilateral, triangular y regional, a diferencia de la vertical Norte-Sur. El rol preponderante en este tipo de cooperación lo han tenido países como Brasil, Cuba, México, Argentina y Chile.

Por otro lado, en América Latina está surgiendo un nuevo enfoque de regionalismo que trasciende la agenda económica y toca la agenda política. Aquí surgen un grupo de variables a

las que debe ponerse atención, por el hecho de que podría existir la tendencia a convertirse en un regionalismo excluyente, que propicie un desarrollo endógeno de América Latina hacia América Latina y favorezca la exclusión de socios tradicionales en la región como EE.UU y la Unión Europea. Al mismo tiempo este “nuevo” regionalismo supone mantener las variables macroeconómicas por un lado, pero donde se adiciona un renovado rol de los Estados.

El estallido de la crisis financiera mundial en el segundo semestre del 2008, una de las más importantes desde el “crack” de la Bolsa del año 1929, vino a plantear para las agencias de cooperación internacional un desafío de proporciones inimaginables. La profunda crisis de la Unión Europea ha provocado que una parte significativa de los donantes restrinjan de manera substancial los volúmenes de ayuda oficial al desarrollo, como las partidas de fondos concesionales para enfrentar estas situaciones y las demandas de ajustes.

En el último informe sobre cooperación iberoamericana de la SEGIB, se destacó el modo en que esta crisis económica internacional y las consecuentes respuestas de ajuste fiscal, impactaron los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) mundial. A lo largo del decenio 2000-2010, se registró una ralentización en el crecimiento del total de la AOD neta a los países en desarrollo: desde el 19,3% de la primera mitad de la década hasta el 2,3% de la segunda (SEGIB: 2012). Además el informe detalló el progresivo desplazamiento de Iberoamérica como receptora del total de Ayuda Oficial al Desarrollo mundial: desde un máximo del 9% en el año 2001 hasta el mínimo de un 4,2% de 2010. Sobre esto influyó también la evolución de la AOD del segundo donante más importante, España, cuyo flujo de ayuda pasó, en tan sólo 3 años, de una cifra máxima de casi 1.200 millones en 2008 a menos de 500 millones en 2011 (SEGIB: 2012).

La actual situación política en la Unión Europea lleva a un fuerte y creciente ajuste neoliberal que tiene sumidos a los países del sur de Europa y a España en altos niveles de desempleo y

graves dificultades de recuperación económica. Ante este escenario, es preciso preguntarse ¿cuál es el rol de la cooperación? Diría que en este contexto de “vacas flacas” se va a tender a la focalización. Esto lleva a mirar la eficiencia y las líneas en las cuales enfocar los temas de cooperación al desarrollo.

La cooperación iberoamericana puede entonces proveer insumos que pueden ir más allá de lo material hacia el intercambio de experiencias, de buenas prácticas y de los llamados bienes públicos. En esta coyuntura, América Latina busca y quiere una relación renovada de asociación más equitativa con Iberoamérica y no de asimetría como ha sido en el pasado.

Esto obliga a pensar que la cooperación iberoamericana necesita una nueva estrategia de cooperación más flexible, no por ello compleja, pero diferenciada y focalizada, que no necesariamente implica la transferencia de recursos sino también la transferencia de capacidades, experiencias, entre otras.

Desafíos de la Cooperación Iberoamericana

En las actuales circunstancias, mencionadas anteriormente, de cambios estratégicos globales, las tendencias geopolíticas, los cambios en la producción y el contexto de profunda crisis económico financiera, generan circunstancias para América Latina y Europa que dificultan avanzar en la cooperación. Entre las principales circunstancias y contextos que dificultan la cooperación cabe destacar los siguientes (Rojas Aravena: 2012).

Continúan persistiendo perspectivas sobre el desarrollo distintas entre América Latina, los países de la península ibérica y más en general la Unión Europea. En América Latina y el Caribe más allá de las diferencias en los sistemas políticos se ha ido conformando un “nuevo paradigma” de desarrollo en el cual se recogen las duras experiencias de las crisis de los años ochenta y las consecuencias negativas del neoliberalismo. Las claves de éste nuevo paradigma regional conllevan, por

un lado, el mantener las variables macroeconómicas lo que significa tener controlada principalmente las variables monetarias (incluidos los flujos de inversión y repatriación) y de inflación. A ellas se le agrega un renovado rol y protagonismo al Estado: por un lado, regula diversas materias en el ámbito económico y financiero y por el otro, promueve el desarrollo partir de una mayor inclusión social. Además, las políticas públicas tanto universales como focalizadas tendientes a reducir la pobreza, a eliminar la indigencia y a generar una mayor cohesión social, han permitido el desarrollo de importantes clases medias y a la vez han generado una mayor base de sustentación a los sistemas políticos democráticos.

Por el contrario, la actual política que se desarrolla en la Unión Europea, las orientaciones que genera el Banco Central Europeo junto con las principales orientaciones de los Ministros de Hacienda, conllevan a un fuerte y creciente ajuste de carácter neoliberal que tiene sumido a los países del sur europeo y España, a altos niveles de desempleo – particularmente de los jóvenes - y graves dificultades de recuperación económica. Estas políticas europeas son criticadas no solamente por una parte importante de sus poblaciones, sino por el principal aliado estratégico como lo es Estados Unidos.

La proyección y cohesión difieren entre los sistemas políticos de América Latina y los países Ibéricos y la UE. Las miradas y diferente proyección de los sistemas políticos establecen opciones divergentes sobre la cooperación y su rol en el actual contexto. Los sistemas políticos en América Latina se manifiestan de manera plural en torno a tres grandes visiones sobre Estado, mercado y sociedad y la combinación de estos elementos en cada sistema político. Desde el punto de vista socioeconómico los tres regímenes en que se expresa AL y C pueden caracterizarse por: uno de carácter pro-mercado, un segundo definido como socialismo del siglo XXI, y un tercero que es una combinación de políticas de mercado con énfasis en políticas sociales. Lo anterior significa que más allá de que cada

uno de estos tres modelos se reconoce en el “nuevo paradigma de desarrollo”, cada uno de ellos pone un énfasis específico que lo caracteriza en relación principalmente con el rol asignado al Estado, al mercado y a la sociedad.

Por su parte, en el ámbito europeo la pluralidad democrática se expresa con gran amplitud y al igual que en América Latina puede haber énfasis en cuanto al mayor o menor grado de ciudadanía de los diferentes países o subregiones. Sin embargo, la diferencia actual más significativa con América Latina y el Caribe, principalmente entre los países del Sur Europeo, es la profundidad de la crisis económica y el énfasis absoluto en las medidas de ajuste de carácter neoliberales.

Los modelos de integración y cohesión regionales son disímiles. Las divergencias en los modelos de integración y concertación dificultan la estructuración y diseño de cooperación. Durante casi dos décadas el modelo europeo de integración apareció como una situación que debía ser emulada prácticamente sin modificaciones por parte de los países latinoamericanos. Ello significaba el desarrollo y la estructuración de marcos institucionales complejos que buscaban articular desde lo económico-comercial a los ámbitos parlamentarios y de justicia. Estos modelos fueron replicados en América Latina pero no lograron desarrollarse de manera adecuada ni cumplir con los objetivos que se le asignaban. De allí que la relación birregional en dos décadas no logró los resultados que en determinado momento se propusieron fundados en un vínculo regional. Ello se tradujo recientemente en un modelo de vinculación bilateral, con independencia si era calificado de carácter estratégico o no.

Por su lado, América Latina fue dejando de lado la institucionalidad subregional estructurada fundamentalmente en perspectivas comerciales y que tendían a asemejarse a la institucionalidad europea. Estas formas institucionales en la región latinoamericana cambiaron hacia un nuevo regionalismo con énfasis en la coordinación y compactación de carácter político como

eje central de vinculación. Las mayores expresiones de esto son la Comunidad de Estados Latinoamericanos de Caribeños (CELAC)⁵⁶ y agrupaciones como UNASUR y el ALBA.⁵⁷

Diferencias marcadas en las demandas estratégicas y los contextos geográficos de la península ibérica y de la UE y de América Latina. Las demandas que generan los entornos estratégicos de ambas regiones son muy diferentes. En el caso europeo el entorno doméstico de una aguda crisis económico financiera, que afecta el posicionamiento y la estatura estratégica. En el caso de AL y C la estabilidad y crecimiento sostenido ha aumentado los márgenes de autonomía regionales se han incrementado, lo mismo que la estatura estratégica regional.

El entorno geográfico de la UE es de crisis política y militar, en lo referido al Medio Oriente. Incluso amenaza de una escalada que podría involucrar armamento nuclear. En la vecindad más cercana, la situación crítica en el Magreb afecta directamente a Italia y España.

Por el contrario la región latinoamericana es una región de Paz, *libre de armas de destrucción masiva*. No se perciben amenazas de orden militar. No obstante, se continúa viviendo una situación crítica en cuanto a la violencia y los homicidios dolosos. AL y C es la región con mayor incidencia de la violencia, eso a su vez, inhibe el desarrollo humano.

Las miradas estratégicas de la UE están radicadas en el Atlántico y las de ALyC crecientemente afincadas en el Pacífico. En estos escenarios los Estados Unidos mira con más atención

⁵⁶ Para más información acerca de la CELAC, su constitución y desafíos actuales consultar: Rojas A, Francisco (Editor). *América Latina el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de estados Latinoamericanos y Caribeños*; *Ibíd. Escenarios Globales Inciertos. Los Desafíos de la CELAC.*

⁵⁷ Al respecto ver: Altmann, B., Josette. *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de Integración Regional?* Buenos Aires: Teseo, FLACSO, Fundación Carolina, OIRLA, 2011.

y perspectiva de futuro hacia la Cuenca del Pacífico y expresa diferencias con las políticas de la UE.

Las visualizaciones sobre institucionalidad y el rol de los actores en ella. La institucionalidad en ambas regiones referida a la integración y la interlocución política está radicada en lo *interestatal*.

No obstante, desde algunos países de AL y C y desde movimientos sociales en ambas regiones se demanda una mayor inclusión de diferentes actores. Estos son variados y poseen cada vez mayor incidencia y son afectados con las “circunstancias” y sobre las cuales las decisiones quedan en la esfera exclusiva del estado. Entre los actores que buscan reconocimiento están las OSCs – empresarios, ONGs, sindicatos y otros.

Además, es necesario repensar las relaciones público – privadas y abrir espacios de diálogo e interlocución entre ambas esferas para consolidar relaciones y asociaciones exitosas.

Los pesos diferenciados de actores extra-regionales y la proyección de ellos en cada región. En un mundo crecientemente multipolar, con poderes emergentes de carácter global, como Brasil en el caso de AL y C, los pesos y capacidades de ellos han cambiado, así como sus prioridades.

La prioridad de la región de AL y C para los Estados Unidos se ha reducido. Las prioridades están ubicadas en otras regiones, más allá del monitoreo permanente de los acontecimientos en la región. El incremento de la autonomía regional y de las capacidades soberanas, la coordinación regional, en el contexto democrático, produce limitaciones a los espacios y cursos de acción de los Estados Unidos.

Estados Unidos en relación con la UE y en particular respecto de España ha señalado su mirada diferente sobre las políticas en curso para resolver la crisis económica – financiera. Esto más allá de la alianza estratégica expresada en la OTAN. Por su parte, China es el actor extra regional que ha incrementado su presencia de mayor manera en el ámbito comercial en diferentes regiones del mundo. Esto en el caso latinoamericano y caribeño

ha sido particularmente relevante en las últimas décadas. Este aumento de la significación e importancia de la segunda economía del mundo se efectúa sin desafiar las áreas de influencia estratégico militar de los Estados Unidos.

En el caso europeo, China ha señalado que puede ser parte de la solución con la inyección de dinero sobre la base de acuerdos financieros específicos y arreglos políticos más generales.

Reflexiones finales

Para lograr abrir de manera exitosa nuevos espacios de cooperación es necesario generar un mayor y más profundo diálogo entre América Latina y los países de la Península Ibérica y la Unión Europea. Desde la perspectiva de varios estudios y análisis desarrollados en la FLACSO, hemos podido enumerar diversas recomendaciones para la consolidación y fortalecimiento de nuevos espacios para la cooperación.

- Generar modelos de construcción de políticas que prevengan la polarización y posibiliten la construcción de Políticas de Estado.
- Reevaluar y generar un debate abierto sobre experiencias latinoamericanas en relación a las crisis financieras en esta región, sus logros y lecciones aprendidas.
- Repensar el tema de los mercados laborales y el tema del trabajo como un eje fundamental para los desarrollos nacionales y el mejoramiento de los vínculos internacionales.
- Revisar las inercias que continúan expresándose en el ámbito de las migraciones, reconocer las nuevas realidades y buscar marcos legales que faciliten la inserción de los migrantes.
- Generar ideas en torno a la cooperación triangular con los diversos recursos que poseen los países, sean grandes o pequeños, fuertes o débiles.

- Ampliar la colaboración público-privada y en dicho marco generar regulaciones específicas.
- Frente a los riesgos ambientales, generar políticas públicas que posibiliten la cooperación en emergencias y ampliar el vínculo de los riesgos con el desarrollo, así como buscar opciones para un desarrollo “verde” sustentable y amigable con el medio ambiente.
- Visualizar e identificar las opciones de re-industrialización a partir de las PYMES.
- Ampliar las oportunidades de colaboración educativa, sobre todo a nivel de post-grado.

La cooperación internacional representa una herramienta que no debe desaprovecharse. Significa construir puentes para afrontar problemas comunes, intercambio de buenas prácticas y la ampliación de ventajas comparativas de espacios locales, nacionales y regionales junto a la oportunidad de desarrollar nuevas capacidades y responsabilidades ante los cambios, económicos, políticos y sociales que se viven en esta coyuntura internacional.

Referencias bibliográficas

- Altmann, B., Josette y Beirute, Tatiana (Editores). *América Latina y el Caribe: Nuevas formas de Cooperación. Las Dimensiones Sur-Sur*. Buenos Aires: Editorial Teseo; FLACSO, Fundación Carolina, 2011.
- Altmann, B, Josette. *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de Integración Regional?* Buenos Aires: Teseo, FLACSO, Fundación Carolina, OIRLA, 2011.
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012*. Noviembre, 2012.

- Rojas A., Francisco. De la Divergencia al Desarrollo de nuevos espacios para la Cooperación en Iberoamérica. Documento de trabajo preparado para el *Seminario Internacional Iberoamérica: Descubriendo Nuevos Espacios para la Cooperación*, Madrid 9 de octubre, 2012.
- Rojas A, Francisco (Editor). *América Latina el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de estados Latinoamericanos y Caribeños*. Buenos Aires: Teseo, FLACSO, 2011.
- Stein, Arthur A. *Why Nations Cooperate*. New York: Cornell, 1990.

CAPITULO V

LA INTERACCIÓN DE IBEROAMERICA HOY CON LOS ESPACIOS REGIONALES LATINOAMERICANOS Y EUROPEOS

LA NUEVA EUROPA Y AMÉRICA LATINA

JOSÉ IGNACIO SALAFRANCA

*Diputado al Parlamento Europeo y Presidente de la Asamblea
Parlamentaria Eurolatinoamericana (EUROLAT)*

Resumen

Las circunstancias que estamos viviendo en estos momentos son totalmente distintas a las circunstancias en las que se aprobó la Constitución de Cádiz en 1812, cuyo bicentenario vamos a celebrar. Una constitución señera que marcó el paso del antiguo régimen al nuevo, que marcó la separación de poderes y que estableció un principio que perdura hasta nuestros días, y es el de que la soberanía reside en el pueblo. Pues bien, aunque las circunstancias sean distintas y, como dije al inicio, las circunstancias nos condicionan y limitan mucho, creo que lo importante es seguir preservando y movilizándolo la voluntad política para que esta nueva Europa que estamos construyendo, siga haciendo honor a sus viejos compromisos con América Latina.

--

En mi opinión, las relaciones entre la Unión Europea (y por supuesto España) y América Latina dependen fundamentalmente de la movilización de la voluntad política, pero la voluntad política es condición necesaria pero no suficiente: las circunstancias también cuentan. Voy a hablar brevemente de la

circunstancia europea, menos de la circunstancia latinoamericana (porque hay personas más autorizadas que yo en esta mesa para hacerlo); luego haré alguna referencia al nuevo entorno mundial y, si me queda tiempo, procuraré extraer algunas conclusiones.

No descubro el Mediterráneo si afirmo que la crisis que está viviendo la Unión Europea es la más profunda desde su fundación. Ustedes saben que nuestro proyecto tiene dos dimensiones: la dimensión interna –mercado interno y unión económica y monetaria– y proyección externa. La unión económica y monetaria se hizo como se hizo –estamos constatando los errores, las insuficiencias– y por eso estamos tendiendo ahora hacia una unión bancaria, una unión fiscal y un perfeccionamiento de la unión política. Precisamente cuando estábamos más concentrados utilizando los instrumentos previstos por el Tratado de Lisboa para que la Unión Europea pesara a nivel internacional con arreglo a su peso económico, financiero, comercial e industrial, vino la crisis de la deuda y eso ha limitado muchísimo nuestras posibilidades y ha empañado nuestra imagen internacional.

La Unión Europea tiene que diseñar un nuevo Acuerdo de Asociación con Rusia –una relación difícil: la cuestión de los derechos humanos, la seguridad e independencia en el abastecimiento energético–. Ayer el Comisario de Ampliación y Política Europea de Vecindad nos pintó el nuevo fresco sobre la ampliación: Croacia va a convertirse en el vigésimo octavo miembro de la Unión Europea, tenemos las negociaciones con Macedonia, que presentan un problema por el asunto del nombre, Montenegro, con quien ya se han iniciado las negociaciones como país candidato, los países de los Balcanes Occidentales –Serbia, Bosnia Herzegovina, Kosovo, Albania–, por supuesto Turquía y también Islandia. Al mismo tiempo, la Unión Europea tiene grandes problemas en los países del sur, los países del Mediterráneo, donde la Unión ha cometido algunos errores: no hay más democracia, no hay más prosperidad,

no hay más estabilidad, y eso ha motivado que desarrolle una política mediterránea renovada para tratar de hacer frente a los riesgos y a los desafíos que plantea la Primavera Árabe. Pero no son los jóvenes de la Plaza de Tahir ni los jóvenes tunecinos que estaban propiciando y favoreciendo la Revolución del Jazmín los que han ganado las elecciones, sino que estamos asistiendo a una creciente islamización de estas sociedades. Y la moneda está todavía en el aire.

Tenemos los conflictos de Asia Central: Afganistán, Irak, las negociaciones 3+3 con Irán, la situación de Oriente Medio, donde de cada 100 euros encima de la mesa, 60 los pone la Unión Europea, y donde también han quedado de relieve algunas insuficiencias de la Unión. En noviembre, la Asamblea General de la ONU se va a pronunciar sobre la petición de incorporación de Palestina, y recordarán el fiasco de la Unión Europea en la UNESCO con motivo de la elección del Director General donde no se pudo producir una disparidad: nueve Estados a favor, nueve en contra y nueve abstenciones.

Tenemos a los Estados Unidos, con quien nos une una historia compartida, unos valores comunes y una misma pasión por la libertad, pero con quien tenemos diferencias: el Protocolo de Kioto, el Tribunal Penal Internacional, la pena de muerte, Guantánamo, las leyes de efecto extraterritorial...

Y tenemos los países emergentes de Asia, los 77 países de África, Caribe y Pacífico... Por tanto, América Latina no es para nosotros lo último ni desde luego lo menos importante, pero hay que trabajar para mantener a América Latina en la lista de prioridades de la Unión Europea.

Sobre América Latina, como he dicho antes, hay personas en esta mesa que están mejor situadas que yo para valorar su situación actual. Con los países asiáticos ha venido liderando el crecimiento mundial, tiene una contribución muy notable al Producto Interior Bruto mundial, tiene 40% de las especies vegetales del planeta, en los diez últimos años ha experimentado una mejora espectacular en términos de renta per cápita, en tér-

minos de reducción de la deuda, de inflación, etc, y hay datos para estar contentos, aunque todavía no satisfechos, en términos de desigualdad social. No yo, sino algunos presidentes latinoamericanos, han puesto de manifiesto algunas dificultades que se han presentado en los procesos de integración regional. Por ejemplo, cuando fracasó la Cumbre de Mar del Plata, dos países, Colombia y Perú, decidieron, en mi modesta opinión de manera legítima, ir a acuerdos bilaterales con la Unión Europea y con los Estados Unidos, y eso condujo a una fragmentación de la Comunidad Andina que se produjo justo antes de la Cumbre Unión Europea – América Latina en Viena, cuando Venezuela decidió abandonar la Comunidad Andina. Por supuesto, cada país tiene derecho a jugar en el tablero que considere oportuno. En el MERCOSUR, donde estamos intentando hacer un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, no llegamos a concretar una oferta negociadora que mejore la del año 2004, y la aparición de nuevos esquemas como UNASUR o la Alianza del Pacífico o como CELAC, son datos relevantes de la situación.

El nuevo contexto mundial se caracteriza por la globalización: el mundo es hoy completamente distinto. Ya no se funciona a través del G-7, está el G-20. Leí recientemente un artículo sobre la gobernanza mundial donde se decía que hoy la línea de la modernidad no viene representada por los rascacielos de Manhattan sino por el *skyline* de Shanghai, donde el hombre más rico del mundo es Carlos Slim, donde las cadenas Al-Yazeera tienen más audiencia, seguramente, que las cadenas norteamericanas Fox o CNN, y donde nos encontramos con que China invierte en África y en América Latina y presta dinero a los Estados Unidos y a Europa.

De todo esto podríamos extraer una conclusión, un poco particular. En todos los estudios de prospectiva se dice que Estados Unidos es un poder decadente y que Europa se está convirtiendo en un continente irrelevante.

Voy a citar un estudio del Real Instituto Elcano en el que se habla de parámetros de influencia en el mundo y donde se

dan unos datos muy interesantes que demuestran que Estados Unidos no es tan decadente ni la Unión Europea tan irrelevante como algunos pretenden. Además les recuerdo que hace algunos años se decía en todos los servicios de estudio del mundo, que en el año 2010 Japón superaría a los Estados Unidos en renta per cápita. Como Unión Europea no somos como el caso de Qatar –ayer tuvimos en el Parlamento Europeo al Ministro de Asuntos Exteriores y nos contaba que la renta de Qatar era US\$88 mil per cápita-, pero evidentemente la Unión Europea es un gran mercado, con 500 millones de consumidores, de los cuales 300 utilizan la misma moneda, es la primera potencia comercial e industrial del planeta, el principal bloque importador de bienes y de servicios, primer exportador de bienes y servicios, primer inversor, primer donante de ayuda al desarrollo, segundo socio comercial de América Latina, con China pisándole los talones, y creo que tenemos razones para estar orgullosos.

Voy a terminar diciéndoles que hoy que se habla tanto del ascenso imparable de los BRICS, este estudio de la Fundación Elcano nos da unos datos sorprendentes: Austria, por ejemplo, acoge al doble de inmigrantes que Brasil, Dinamarca tiene un comercio de servicios superior al de Rusia, Hungría, en las últimas olimpiadas de Londres, triplicó en medallas deportivas a la India, China despliega menos tropas internacionales al abrigo de Naciones Unidas que Luxemburgo, y Grecia, cuya situación conocen, triplica en publicaciones científicas internacionales a Sudáfrica. Son estados medianos y pequeños, es una foto fija, evidentemente lo que cuentan son las tendencias, y creo que es importante que, a la luz de esta situación, intentamos sacar algunas conclusiones para terminar esta corta intervención.

En primer lugar, las circunstancias del mundo han cambiado. Ya no se trata de establecer una reunión, a través de los mecanismos de las Cumbres, de carácter paternalista. Creo que estas reuniones se tienen que plantear de igual a igual.

En segundo lugar creo que tenemos que ir transitando de una agenda bilateral a una agenda global, para poder atender

los grandes retos que tiene el planeta, la crisis económica y monetaria, la preservación del medio ambiente y los recursos naturales, el cambio climático, la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado y, por supuesto, los temas de migración.

Creo que la relaciones trasatlánticas no tienen que limitarse al ámbito Unión Europea – Estados Unidos, sino que hay que hacer una relación triangular: Unión Europea – América Latina y Estados Unidos y creo que sería importante, también, tomar en consideración un parámetro que en mi opinión es decisivo: en el nuevo mundo globalizado, el viejo lema romano de que la unión hace la fuerza es más verdadero que nunca. Esto lo expresó el famoso sociólogo norteamericano Daniel Bell, de quien decía que las naciones son demasiado grandes para resolver sus pequeños problemas y demasiado pequeñas para resolver los grandes problemas que se plantean a escala planetaria.

Las circunstancias han cambiado, los mecanismos de las Cumbres también han cambiado, tenemos que adaptarnos a esta circunstancia. Quisiera poner el acento en la necesidad – que hemos entendido muy bien desde la Unión Europea y de la SEGIB– de interaccionar entre las Cumbre Iberoamericana y las Cumbres Unión Europea – América Latina y el Caribe.

Para concluir, diré que las circunstancias que estamos viviendo en estos momentos son totalmente distintas a las circunstancias en las que se aprobó la Constitución de Cádiz en 1812, cuyo bicentenario vamos a celebrar... Una constitución señera que marcó el paso del antiguo régimen al nuevo, que marcó la separación de poderes y que estableció un principio que perdura hasta nuestros días, y es el de que la soberanía reside en el pueblo. Pues bien, aunque las circunstancias sean distintas y, como dije al inicio, las circunstancias nos condicionan y limitan mucho, creo que lo importante es seguir preservando y movilizand o la voluntad política para que esta nueva Europa que estamos construyendo, siga haciendo honor a sus viejos compromisos con América Latina.

LA ARTICULACIÓN DE LA CONFERENCIA IBEROAMERICANA CON LOS ESPACIOS REGIONA- LES LATINOAMERICANOS Y EUROPEOS

JOSÉ ANTONIO ZABALGOITIA

*Director General de Organismos y Mecanismos Regionales
Americanos
Secretaría de Relaciones Exteriores de México*

Resumen

A partir del proceso de construcción de organismos y mecanismos de diálogo, concertación e integración en América Latina y el Caribe, el artículo ubica a la Conferencia Iberoamericana dentro del contexto de la arquitectura institucional regional. Distinguiendo cuatro grandes oleadas o periodos sucesivos de creación de foros y espacios multilaterales, elabora un diagnóstico en el que se describen elementos que dificultan la obtención de resultados mediante la acción multilateral y que deben ser superados: “fatiga de cumbres”, traslape temático en las agendas subregionales, duplicación de esfuerzos y utilización poco eficiente de recursos escasos. Este amplio marco sirve de contexto a algunas recomendaciones para proyectar globalmente a la Conferencia Iberoamericana de cara a su tercera década de existencia.

--

Introducción

La integración de América Latina y el Caribe ha sido una aspiración histórica y es un proceso en marcha que resulta fundamental para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar social de la región. Las instancias internacionales, sobre todo aquellas cuyo propósito central ha sido la integración, han sido una de las herramientas preferidas para concretar dicha aspiración y avanzar en la consecución de esos objetivos.

Por muy diversas razones, se ha abusado de la constitución de entidades multilaterales al grado que en la actualidad la arquitectura institucional en América Latina y el Caribe se ha tornado crecientemente compleja y diversa. La proliferación de organismos y mecanismos internacionales de toda naturaleza, con los más diversos alcances y estructuras, que muchas veces abordan temáticas similares desde perspectivas diferentes y a menudo en competencia entre sí, configuran un panorama en el que resulta difícil discernir las ventajas comparativas de un determinado foro con respecto al resto.

La Conferencia Iberoamericana es un organismo internacional cuya característica principal es que la cohesión entre sus miembros tiene como punto de partida la afinidad geográfica, histórica, lingüística y cultural, que los distingue como un bloque civilizacional diferenciado en un mundo cada vez más globalizado e intercultural. La Conferencia Iberoamericana ha logrado traducir esa característica esencial y única, en diversos programas de cooperación que fortalecen la integración entre sus miembros.

No obstante, resulta necesario explorar el entorno de la Conferencia dentro de la arquitectura institucional internacional de América Latina y el Caribe como una fórmula para determinar sus ventajas comparativas con respecto a otros foros y para aventurar algunas ideas sobre su posible articulación con otras instancias internacionales.

Panorama General de la Arquitectura Institucional Regional

Los países latinoamericanos y caribeños participan hoy en día en una diversidad de foros de tipo regional, subregional o mixto.⁵⁸ En el caso de estos últimos, se trata de espacios principalmente de carácter hemisférico en los que Estados Unidos y Canadá se desempeñan como interlocutores de América Latina, según puede observarse en el siguiente cuadro:

⁵⁸ Los regionales son aquellos foros en los que participan todos los Estados latinoamericanos y caribeños; los subregionales son los que mantienen una membresía parcial; y los mixtos son los que integran a miembros tanto latinoamericanos y caribeños como extra-regionales.

Cuadro 1
RELACION DE ORGANISMOS Y MECANISMOS
SELECTOS

ORGANISMO	PARTICIPACION MIXTA	REGIONALES	SUB-REGIONALES
Conferencia Iberoamericana	XXX		
BID	XXX		
CELAC-UE	XXX		
CERLALC	XXX		
CITEL	XXX		
CLAD	XXX		
Cumbre de las Américas	XXX		
Fondo Indígena	XXX		
IICA	XXX		
IPGH	XXX		
OEA	XXX		
OPS	XXX		
CELAC		XXX	
CEPAL		XXX	
OPANAL		XXX	
AEC			XXX
ALADI			XXX
ALBA			XXX
Alianza del Pacífico			XXX
CAF			XXX
CAN			XXX
CARICOM			XXX
CLAC			XXX
CREFAL			XXX
CRM			XXX
CSM			XXX
FLACSO			XXX
ILCE			XXX
Mecanismo de Tuxtla			XXX
MERCOSUR			XXX
OIRSA			XXX
OLADE			XXX
Petrocaribe			XXX
Proyecto Mesoamérica			XXX
SELA			XXX
SICA			XXX
UNASUR			XXX

Fuente: DGOMRA. Secretaría de Relaciones Exteriores.

A partir de los datos que se registran en la muestra, y tomando como referencia el criterio de la membresía, sólo tres organismos y mecanismos podrían estrictamente ser considerados como latinoamericanos y caribeños: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Igualmente, solamente dos foros pueden definirse como de participación mixta con países de Europa: la Conferencia Iberoamericana y la Cumbre entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y la Unión Europea (CELAC-UE). En ambos casos, España y Portugal constituyen la bisagra entre las dos regiones y se colocan como interlocutores clave para nuestra región.

Evolución de los foros regionales

El proceso de construcción de espacios de diálogo, concertación e integración en nuestra región, que se ha dado a partir de la segunda guerra mundial, puede dividirse en cuatro grandes oleadas que se han ido sucediendo una a la otra.

Desde esta perspectiva, podemos ubicar a la primera oleada en la década de los 50, durante la cual se conformaron diversos foros de carácter hemisférico, así como algunos entes especializados dedicados a la educación (ver cuadro 2).

Este primer grupo se completó con tres organismos constituidos en la década siguiente: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el OPANAL.

A partir de estos primeros desarrollos, y siempre de forma acumulativa, prosiguió la construcción de un amplio andamiaje institucional.

La segunda oleada, que podemos ubicar en la década de los 70, se abocó a la constitución de organismos que buscaron profundizar la integración regional y la autodeterminación económica.

Dos foros adicionales, creados en los ochentas, complementan este segundo bloque: la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río).

Además de su contribución a la concertación regional, el Grupo de Río logró ampliar la interlocución con países y grupos de países, e impulsó el diálogo con la Unión Europea, el cual fue institucionalizado más tarde, con la Declaración de Roma de diciembre de 1990.

En la región se había impuesto la idea de un proceso gradual hacia la integración, que estaba dando paso a esquemas de tipo sub-regional y que igualmente iba trascendiendo del ámbito económico y comercial para insertarse, con una nueva y más amplia visión, en la esfera de la concertación política.

Cuadro 2
ORGANISMOS Y MECANISMOS SELECTOS
DÉCADA DE CONSTITUCIÓN
(Mecanismos sombreados)

ORGANISMO / MECANISMO	50 Y ANTES	60	70	80	90	2000
IPGH	1928					
IICA	1942					
OPS	1947					
CEPAL	1948					
OEA	1948					
CREFAL	1950					
OIRSA	1953					
ILCE	1956					
FLACSO	1957					
BID	1959					
ALALC		1960				
CAN		1969				
OPANAL		1969				
CAF			1970			
CERLALC			1971			
CLAD			1972			
CARICOM			1973			
CLAC			1973			
OLADE			1973			
SELA			1975			
ALADI				1980		
Grupo de Río				1986		
Conferencia Iberoamericana					1991	
MERCOSUR					1991	
SICA					1991	
Mecanismo Tuxtla					1991	
AEC					1994	
CITEL					1994	
CRM					1996	
CSM					1999	
Cumbre de las Américas					1998	
ALC-UE					1999	
Plan Puebla-Panamá						2001
SEGIB*						2004
ALBA						2004
Petrocaribe						2005
Programa e-LAC						2005
ARCO Pacífico						2007
CALC						2008
Proyecto Mesoamérica						2008
UNASUR						2008
CELAC						2010
Alianza del Pacífico						2011

* Al constituirse la Secretaría General Iberoamericana, la Conferencia Iberoamericana dejó de ser un mecanismo para convertirse en un organismo.
Fuente: DGOMRA. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Los profundos cambios internacionales que trajo consigo el fin de la era bipolar, caracterizada por la caída del muro de Berlín y la conclusión de una era de equilibrio de poder entre dos superpotencias, impulsaron una transformación en los tipos y estructuras de los organismos y mecanismos regionales. Al predominio de Estados Unidos en los foros de participación mixta lo sucedió la búsqueda de equilibrios en la integración que rompían la extinta lógica este – oeste.

En este contexto, la tercera oleada vio la creación de espacios como la Conferencia Iberoamericana y el Mercosur, que en principio suponen dos tendencias integradoras aparentemente contrapuestas, aunque a la vez complementarias. Así, durante los años noventa, la profundización en los procesos de integración subregional continuó avanzando de forma paralela a la construcción de foros de participación mixta con actores extracontinentales.

Con la llegada del siglo XXI, surgieron foros que reflejaban en su seno la pluralidad ideológica y las visiones contrapuestas respecto de los modelos de desarrollo e integración que se habían impuesto en los albores de la globalización a través del llamado “Consenso de Washington”. Los referentes más claros de esta confrontación de perspectivas son la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Esta cuarta oleada se ha ido completando de forma gradual al paso de la segunda década de este siglo, merced a la incorporación de dos nuevos mecanismos: la CELAC y la Alianza del Pacífico.

Como en su momento lo hizo el Grupo de Río, al innovar como mecanismo de concertación política, la CELAC constituye un importante avance en la vida institucional de la región, al lograr la aspiración de reunir a todos los países de América Latina y el Caribe en un mismo foro.

Estructuras, reuniones y ámbitos de competencia

Todos los organismos y mecanismos regionales cuentan con una unidad que realiza funciones de apoyo y representación, se responsabiliza del adecuado seguimiento a los mandatos y compromisos emanados de las Cumbres, y desempeña labores de tipo logístico para llevar a cabo reuniones intergubernamentales, incluidas aquellas en las que participan los Jefes de Estado y de Gobierno.

En la mayoría de los casos esta unidad tiene la forma de un secretariado permanente, aunque la función también puede recaer en un Secretariado Pro Témpore. En algunos casos, como sucede con la Conferencia Iberoamericana, el organismo cuenta con ambos tipos de unidades de apoyo (ver cuadro 3).

Cuadro 3
ORGANISMOS Y MECANISMOS SELECTOS
ESTRUCTURA ORGÁNICA

ORGANISMO / MECANISMO	SECRETARÍA / PRESIDENCIA	SECRETARÍA PRO-TEMPORRE	REUNIONES CUMBRE	REUNIONES MINISTERIALES	ASAMBLEA / CONFERENCIA	CONSEJO / COMITES TECNICOS
ALBA		XXX	XXX	XXX		XXX
Alianza Pacifico		XXX	XXX	XXX		XXX
Conferencia Iberoamericana*	XXX	XXX	XXX	XXX		XXX
Mecanismo de Tuxtla		XXX	XXX	XXX		XXX
MERCOSUR	XXX	XXX	XXX	XXX		XXX
CAN	XXX	XXX	XXX	XXX		XXX
Cumbre de las Américas	XXX	XXX	XXX	XXX		XXX
Proyecto Mesoamérica	XXX	XXX	XXX			XXX
SICA	XXX	XXX	XXX	XXX		XXX
UNASUR	XXX	XXX	XXX	XXX		XXX
CARICOM	XXX		XXX	XXX		XXX
AEC	XXX			XXX		XXX
ALADI	XXX			XXX	XXX	XXX
BID	XXX				XXX	XXX
CAF	XXX					XXX
CELAC		XXX	XXX	XXX		XXX
CELAC-UE		XXX	XXX	XXX		XXX
CEPAL	XXX					XXX
CERLALC	XXX					XXX
CITEL	XXX				XXX	XXX
CLAC	XXX				XXX	XXX
CLAD	XXX					XXX
CREFAL	XXX					XXX
CRM	XXX	XXX				XXX
FLACSO	XXX				XXX	XXX
IICA	XXX				XXX	XXX
ILCE	XXX					XXX
IPGH	XXX				XXX	XXX
OEA	XXX			XXX	XXX	XXX
OIRSA	XXX				XXX	XXX
OLADE	XXX			XXX	XXX	XXX
OPANAL	XXX				XXX	XXX
OPS	XXX				XXX	XXX
Petrocaribe	XXX			XXX		XXX
Programa e-LAC	XXX					XXX
SELA	XXX				XXX	XXX
CSM		XXX				

Fuente: DGOMRA. Secretaría de Relaciones Exteriores.

En esta muestra también puede observarse que una tercera parte de los organismos y mecanismos regionales organizan reuniones Cumbre: 13 de los 40 foros con que se integra la muestra, convocan a reuniones de mandatarios.

Este aumento en el número de reuniones al más alto nivel ha sobrecargado las agendas de los mandatarios de la región, dando lugar al fenómeno denominado “fatiga de Cumbres”. En el cuadro 3A puede observarse que los presidentes de los países que integran el Mercosur deben cumplir con un calendario que incluye entre 5 y 7 reuniones, dependiendo del año de que se trate. En ese mismo sentido, en el cuadro 3B vemos que el calendario de los mandatarios de los países que forman parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) incluye entre 6 y 8 reuniones anuales de este tipo.

A este cúmulo de reuniones convocadas por los organismos y mecanismos, deben sumarse aquellas de tipo inter-regional, como las que sostiene la UNASUR con los países árabes o africanos, así como las del ámbito bilateral, como las ceremonias para la transmisión del mando del Ejecutivo en los países de la región, en cuyo margen generalmente se organizan encuentros de alto nivel.

Cuadro 3A
ORGANISMOS Y MECANISMOS SELECTOS
REUNIONES CUMBRE: MERCOSUR (5-7)

ORGANISMO / MECANISMO	SECRETARÍA / PRESIDENCIA	SECRETARÍA PRO-TEMPORE	REUNIONES CUMBRE	REUNIONES MINISTERIALES	ASAMBLEA / CONFERENCIA	CONSEJO / COMITÉS TÉCNICOS
AEC	XXX			XXX		XXX
ALADI	XXX			XXX	XXX	XXX
ALBA		XXX	XXX	XXX		XXX
Alianza del Pacífico		XXX	XXX	XXX		XXX
BID	XXX				XXX	XXX
CAF	XXX					XXX
CAN	XXX	XXX	XXX	XXX		XXX
CARICOM	XXX		XXX	XXX		XXX
CELAC		XXX	XXX	XXX		XXX
CELAC-UE		XXX	1/2	XXX		XXX
CEPAL	XXX					XXX
UNASUR	XXX	XXX	2	XXX		XXX
CERLALC	XXX					XXX
MERCOSUR	XXX	XXX	2	XXX		XXX
CITEL	XXX				XXX	XXX
CLAC	XXX				XXX	XXX
CLAD	XXX					XXX
Conferencia	XXX	XXX	1	XXX		XXX
CREFAL	XXX					XXX
CRM	XXX	XXX				XXX
CSM		XXX				
Cumbre de las Américas	XXX	XXX	1/3	XXX		XXX
FLACSO	XXX				XXX	XXX
IICA	XXX				XXX	XXX
ILCE	XXX					XXX
IPGH	XXX				XXX	XXX
Mecanismo de Tuxtla		XXX	XXX	XXX		XXX
OEA	XXX			XXX	XXX	XXX
OIRSA	XXX				XXX	XXX
OLADE	XXX			XXX	XXX	XXX
OPANAL	XXX				XXX	XXX
OPS	XXX				XXX	XXX
Petrocaribe Programa	XXX			XXX		XXX
e-LAC Proyecto	XXX					XXX
Mesoamérica	XXX	XXX	XXX			XXX
SELA	XXX				XXX	XXX
SICA	XXX	XXX	XXX	XXX		XXX

Fuente: DGOMRA. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Cuadro 3B
ORGANISMOS Y MECANISMOS SELECTOS
REUNIONES CUMBRE: SICA (6-8)

ORGANISMO / MECANISMO	SECRETARÍA / PRESIDENCIA	SECRETARÍA PRO-TEMPORE	REUNIONES CUMBRE	REUNIONES MINISTERIALES	ASAMBLEA / CONFERENCIA	CONSEJO / COMITÉS TÉCNICOS
ALBA		XXX	XXX	XXX		XXX
CELAC-UE Conferencia Iberoamericana*	XXX	XXX	1/2	XXX		XXX
Alianza del Pacífico		XXX	XXX	XXX		XXX
Mecanismo de Tuxtla		XXX	1	XXX		XXX
MERCOSUR	XXX	XXX	XXX	XXX		XXX
CAN	XXX	XXX	XXX	XXX		XXX
Cumbre de las Américas Proyecto Mesoamérica	XXX	XXX	1/3	XXX		XXX
SICA	XXX	XXX	0			XXX
UNASUR	XXX	XXX	2	XXX		XXX
CARICOM	XXX		XXX	XXX		XXX
AEC	XXX		1	XXX		XXX
ALADI	XXX			XXX	XXX	XXX
BID	XXX				XXX	XXX
CAF	XXX					XXX
CELAC		XXX	XXX	XXX		XXX
CEPAL	XXX					XXX
CERLALC	XXX					XXX
CITEL	XXX				XXX	XXX
CLAC	XXX				XXX	XXX
CLAD	XXX					XXX
CREFAL	XXX					XXX
CRM	XXX	XXX				XXX
FLACSO	XXX				XXX	XXX
IICA	XXX				XXX	XXX
ILCE	XXX					XXX
IPGH	XXX				XXX	XXX
OEA	XXX			XXX	XXX	XXX
OIRSA	XXX				XXX	XXX
OLADE	XXX			XXX	XXX	XXX
OPANAL	XXX				XXX	XXX
OPS	XXX				XXX	XXX
Petrocaribe	XXX			XXX		XXX
Programa e-LAC	XXX					XXX
SELA	XXX				XXX	XXX
CSM		XXX				

Fuente: DGOMRA. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Vocación de los Organismos y Mecanismos de la Región

Si optamos por analizar los organismos y mecanismos a partir de su ámbito de competencia, encontraremos que estos pueden agruparse en torno a dos o más ejes: diálogo y concertación política; promoción económica; asuntos sociales; cooperación e integración.

El Cuadro 4 nos revela que una de las recientes tendencias en la región es que los organismos y mecanismos de reciente constitución, tengan cada vez alcances más amplios en detrimento de la especialización. Dicha tendencia se combina con la proliferación de los espacios subregionales de integración en tiempos recientes.

Es en este marco en el que la Conferencia Iberoamericana debe encontrar su nicho de actividad y sus ventajas comparativas, con base en la fuerza de su identidad.

Cuadro 4
ORGANISMOS Y MECANISMOS SELECTOS
ÁREA DE COMPETENCIA

ORGANISMO / MECANISMO	DIALOGO/CONCERTACION POLITICA	PROMOCION ECONOMICA	ASUNTOS SOCIALES	COOPERACION / INTEGRACION
ALBA	XXX	XXX	XXX	XXX
CAN	XXX	XXX	XXX	XXX
CARICOM	XXX	XXX	XXX	XXX
CEPAL	XXX	XXX	XXX	XXX
CELAC	XXX	XXX	XXX	XXX
CELAC-UE	XXX	XXX	XXX	XXX
MERCOSUR	XXX	XXX	XXX	XXX
OEA	XXX	XXX	XXX	XXX
SICA	XXX	XXX	XXX	XXX
UNASUR	XXX	XXX	XXX	XXX
Proyecto Mesoamérica		XXX	XXX	XXX
BID		XXX	XXX	XXX
SELA		XXX	XXX	XXX
Conferencia Iberoamericana	XXX		XXX	XXX
Cumbre de las Américas	XXX		XXX	XXX
Mecanismo de Tuxtla	XXX		XXX	XXX
AEC	XXX	XXX		XXX
Alianza del Pacífico	XXX	XXX		XXX
CLAD			XXX	XXX
IICA			XXX	XXX
OIRSA			XXX	XXX
OPS			XXX	XXX
Programa e-LAC			XXX	XXX
Petrocaribe		XXX		XXX
ALADI		XXX		XXX
CAF		XXX		XXX
OLADE		XXX		XXX
OPANAL	XXX			XXX
CITEL				XXX
CLAC				XXX
CERLALC			XXX	
CREFAL			XXX	
CRM			XXX	
CSM			XXX	
FLACSO			XXX	
ILCE			XXX	
IPGH			XXX	

Fuente: DGOMRA. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Conformación del espacio iberoamericano

En el caso de la Conferencia Iberoamericana, si bien su actividad se desarrolla en torno a cuatro pilares: diálogo político; política social; cooperación e integración; debe tenerse presente que se trata de un foro particular, cuyo sustrato se encuentra en la cultura, que la sustenta y a la vez distingue del resto de los foros regionales.

El organismo tuvo su origen en el marco de las conmemoraciones que se organizaron en nuestros países con motivo del V Centenario del “encuentro entre dos mundos”. Como escribió Silvio Zavala “La enorme construcción geo-histórica que da el ser a Iberoamérica no puede comprenderse sin partir de la fuerza expansiva de los navegantes, conquistadores, exploradores y pobladores que los pueblos ibéricos de Europa lanzaron hacia el Nuevo Mundo”.

En ese contexto, resultaba indispensable propiciar un espacio de diálogo al más alto nivel político, que permitiera profundizar en la comprensión de lo que representa culturalmente el conjunto de naciones que emergieron con el tiempo de la gesta colombina.

El Presidente de México eligió al Grupo de Río, en su IV Cumbre de Caracas, el 12 de octubre de 1990, para invitar -en palabras de Fernando Solana- “a los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos, así como a los de España y Portugal, a un encuentro de reflexión y diálogo que permita, en un marco de cooperación, traducir la fuerza de nuestra comunidad cultural en una voluntad de colaboración más estrecha entre nuestros países”.

De esta manera, desde su conformación en Guadalajara, en julio de 1991, el espacio iberoamericano fue concebido a partir del reconocimiento de la existencia histórica de una comunidad que durante cinco siglos había tejido y desarrollado múltiples lazos e intercambios económicos, sociales, lingüísticos y culturales; pero también de que se tenía la clara y decidida voluntad política para que este espacio iberoamericano fuera profundizado y fortaleci-

do mediante la conformación de un ámbito de relacionamiento estatal, cuyo eje central serían las Cumbres de mandatarios.

En tanto foro representativo de una comunidad cultural, la Conferencia Iberoamericana posee un perfil y una proyección únicos en el mapa de los mecanismos y organismos regionales y subregionales. Durante sus 21 años de existencia ha sabido aportar y complementar los esfuerzos que los Estados de la región han emprendido desde otros ámbitos y foros gubernamentales.

A partir de ese carácter propio, particularmente en las vertientes de la cultura y la cooperación, la Conferencia Iberoamericana ha incursionado en muchos de los grandes temas de la agenda latinoamericana y caribeña, lo cual definitivamente es un activo, en razón de que le ha dado una gran amplitud y alcance; pero también tiene un efecto negativo, en cuanto dispersa su agenda y recursos y le resta identidad.

Como refleja el Cuadro 5, la Conferencia Iberoamericana también ha sido parte de la tendencia generalizada entre los organismos y mecanismos, de abordar una amplia gama de temas. Ello ha resultado en traslape de acciones, duplicación de esfuerzos, y desperdicio de recursos escasos.

En el caso específico de la Conferencia Iberoamericana, la práctica de que el Estado que asume la Secretaría Pro Tempore defina el tema central de la siguiente Cumbre, ha derivado en la dispersión temática y la consiguiente falta de profundidad en el tratamiento de los mismos, agravado por un muy efímero seguimiento de los compromisos. No se profundiza en los temas y en el seguimiento de los acuerdos de una Cumbre determinada, porque muy pronto se empieza a trabajar y se concentra el interés en los temas de la próxima reunión.

Por el contrario, uno de los elementos que ha dado fuerza a la Conferencia ha sido su sistema de cooperación iberoamericana, en el que los programas mantienen cierta continuidad y a través del que los resultados se van acumulando y los logros se van profundizando. Ese es uno de los activos que deben explotarse en mayor medida.

Cuadro 5
TEMAS MÁS FRECUENTES EN ORGANISMOS Y
MECANISMOS SELECTOS

TEMAS	ORGANISMOS										
	ALADI	BID	CEPAL	CARICOM	CIBERO	MERCO SUR	OEA	PM	SICA	SELA	UNASUR
Cohesión Social		XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX		XXX	XXX	XXX
Comercio / Integración	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
Democracia			XXX	XXX	XXX	XXX	XXX		XXX		XXX
Derechos humanos			XXX	XXX	XXX	XXX	XXX				XXX
Desastres naturales		XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
Energía		XXX	XXX	XXX	XXX		XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
Infraestructura		XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
Medio ambiente		XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX
Migración		XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX		XXX	XXX	XXX
Seguridad		XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX		XXX		XXX

TEMAS	MECANISMOS									
	ALBA	Alianza Pacífico	CELAC	CELAC-UE	Cumbre Américas	CSM	CRM	Mec. Tuxtla	Petrocaribe	E-LAC
Cohesión Social	XXX		XXX	XXX	XXX			XXX		XXX
Comercio / Integración	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX			XXX		
Democracia	XXX		XXX	XXX	XXX			XXX		
Derechos humanos	XXX		XXX	XXX	XXX			XXX		
Desastres naturales	XXX		XXX	XXX	XXX					
Energía	XXX		XXX	XXX	XXX				XXX	
Infraestructura	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX					XXX
Medio ambiente	XXX		XXX	XXX	XXX					
Migración	XXX		XXX	XXX	XXX	XXX	XXX	XXX		
Seguridad	XXX		XXX	XXX	XXX			XXX		

Fuente: DGMORA. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Redefinición del espacio iberoamericano

Al inicio de su tercera década de existencia, surge inevitable la pregunta sobre dónde debe ubicarse y cómo debe distinguirse la Conferencia Iberoamericana en el marco de la enorme red de organismos y mecanismos que los países latinoamericanos y caribeños han tejido de forma progresiva.

Es imprescindible que la Cumbre Iberoamericana reencuentre un espacio propio, un nicho a partir del cual pueda continuar aportando con eficacia en una coyuntura internacional compleja.

Esta coyuntura viene marcada por la crisis económica y el creciente repliegue financiero de España y Portugal, así como por la brecha ideológica en América Latina y el Caribe, que se expresa en posiciones distintas respecto a la apertura comercial, la democracia y el papel del Estado en la economía.

Se observa cómo en algunos casos, la política social que en principio está orientada a cerrar una brecha de marginación y falta de cohesión, deriva en acciones de corte populista.

El contexto está marcado igualmente por una distancia aparente de Brasil con respecto a los trabajos de la Conferencia Iberoamericana y las dificultades de México para traducir su compromiso político en una mayor responsabilidad financiera.

La interrogante que hemos planteado, respecto al papel que corresponde a la Conferencia, puede encontrar su respuesta a partir de una doble vertiente:

a) Retorno al origen.

Es necesario avanzar en la construcción de una comunidad basada en la identidad y la cultura, entendiendo a esta última en su sentido más amplio, no sólo político, sino también definido como referente frente a otras vertientes culturales en un mundo cada vez más global y mejor comunicado.

La acción colectiva debería estar orientada a transformar la fuerza cultural en programas y proyectos de cooperación intra-

iberoamericana. Este es un factor clave en la redefinición del espacio iberoamericano.

Asimismo, es de suma relevancia fortalecer la interlocución y coordinación con otros espacios como la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

La reciente incorporación de nuevos actores, bajo las figuras de Observadores Asociados e Institucionales, abre también un espacio de interlocución y ofrece posibilidades concretas de cooperación que representan un valioso activo para la Conferencia. Una ventaja adicional es que dicha interlocución y opciones de cooperación se plantean, en primer término, con base en la agenda de la propia Conferencia.

También es igualmente recomendable desarrollar una mayor coordinación entre las Cumbres Iberoamericanas y las Cumbres CELAC-UE, a fin de que se realicen de forma alternada, ofreciendo de esta manera una mayor racionalidad y continuidad en el diálogo euro-latinoamericano.

La Conferencia Iberoamericana puede desempeñarse como un gozne que permita que las naciones avancen hacia una alianza entre civilizaciones.

b) Orientación de futuro.

Es preciso que la Conferencia evite la dispersión de su agenda de trabajo y se concentre en temas de vanguardia, como la innovación y el conocimiento, en los que tiene vasta experiencia y para los que una sólida base cultural representa una clara ventaja comparativa.

Asimismo, es deseable que contribuya a cerrar la brecha ideológica que hemos identificado líneas arriba, mediante el trabajo coordinado en temas como la inclusión y la cohesión social.

La Conferencia puede aportar significativamente a los esfuerzos de desarrollo y de inversión en el mundo, al tiempo que eleva su perfil y su valor como espacio de diálogo mediante la profundización de la interlocución con parlamentos, empresarios, universidades y organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, es de suma relevancia impulsar una adecuada estrategia de comunicación, a fin de que el foro logre acercarse a la opinión pública. Es importante que la atención no sólo se centre en las Cumbres, sino que se logre una amplia difusión del resto del proceso, incluidos los programas y acciones de cooperación.

Concluyo recordando a Carlos Fuentes, quien en vísperas de la Cumbre de Guadalajara escribió:

“Poseemos ya una fuerza de arranque. En Iberoamérica, coinciden la nación y la cultura (...). Nos acercamos a una fecha que podría dividirnos o unirnos (...). De los hechos, a menudo dolorosos, del pasado, hemos nacido todos nosotros. Somos lo que somos porque juntos hicimos la cultura que nos une: india, europea, africana y sobre todo mestiza; una cultura que predica la naturaleza y los problemas del mundo en el siglo XXI”.

IBEROAMÉRICA Y EL MUNDO ATLÁNTICO

CARLOS MALAMUD

Investigador principal de América Latina, Real Instituto Elcano

Resumen

La intervención se centra en abordar el problema de la relación entre España y Portugal con América Latina desde una perspectiva de medio y largo plazo, que trascienda lo coyuntural de la crisis centrada en la zona euro. Esto exige una visión estratégica de la que muchas veces se carece, que profundice en los cambios que pueden producirse en el mundo globalizado a partir de los recientes descubrimientos de yacimientos de hidrocarburos en el espacio atlántico.

--

Voy a intentar ceñirme al tema de esta mesa redonda: la interacción de Iberoamérica con los espacios regionales latinoamericanos y europeos. Y, en aras del tiempo, voy a centrarme en cuatro ideas generales.

La primera es que la interacción de Iberoamérica con los espacios regionales, tanto en Europa como en América Latina, no puede plantearse en términos coyunturales, debe ser planteada en el medio y el largo plazo y desde una perspectiva prospectiva, apuntando a un futuro que debe ser necesariamente distinto al presente. En ese sentido, urge pensar más allá de la

crisis. No podemos pensar que la crisis está aquí para siempre y para quedarse, porque de esa forma las respuestas que daremos serán inconducentes y sólo podrán aplicarse para el futuro más inmediato.

En ese sentido, hay que relacionar la cuestión que estamos discutiendo con los desafíos generales que afectan al mundo globalizado, comenzando por la gobernanza global, que es un tema que ha aparecido en nuestro debate en distintos momentos.

Esto implica no sólo responder a una pregunta que muchas veces queda sin respuesta (¿qué quiere cada una de las partes implicadas (España y Portugal de un lado, América Latina del otro) de su contraparte, sino también, y en el contexto de la comunidad iberoamericana, qué quieren América Latina y España y Portugal para el futuro del mundo, porque esto, evidentemente, podrá dar respuesta a cuestiones como la gobernanza global y los cambios geopolíticos que se están produciendo y se van a producir en los años y las décadas venideros.

Responder a esta pregunta requiere también desarrollar un pensamiento estratégico de la inserción de cada una de las regiones consideradas en el mundo en que vivimos y de la inserción de cada país de la propia comunidad en el mundo. Sin embargo, se da la circunstancia de que, en líneas generales, América Latina carece de ese pensamiento estratégico. La mayor parte de los países de América Latina vive en un estado de práctico autismo, mirándose de forma permanente el ombligo, sin dar respuestas a cuál es su relación con el resto del mundo. A muchos de sus gobernantes sólo les preocupa lo que ocurre más allá de su región, o de sus fronteras, en tanto les afecte directamente. Leí hace poco unas declaraciones de un ex alto responsable de MERCOSUR en las que prácticamente se ufana de la crisis europea y de que ésta estaba impulsando el comercio con China, una verdadera panacea, sin ningún riesgo añadido, para el futuro del subcontinente.

Esto me lleva a otra reflexión. Hoy hemos hablado mucho de relación Sur – Sur, relación teóricamente entre iguales, y se plantea la relación entre China y América Latina como una relación Sur – Sur, es decir como una relación entre iguales. En este punto es importante distinguir de lo que es la cooperación sur-sur de la relación sur -sur. ¿Alguien cree en el “buenismo” –si se me permite la expresión– de los chinos, y que los chinos se plantean la relación con América Latina (o todavía peor, con cada uno de los países de la región, dada la ausencia de negociaciones regionales o subregionales) como una relación entre iguales?

Francisco Rojas Aravena decía esta mañana algo muy importante sobre el valor potencial de la comunidad iberoamericana para cada uno de los distintos países –y estoy pensando especialmente en Brasil, pero no únicamente en él– en la medida en que esto se potencie.

En segundo lugar, Iberoamérica puede ser clave en la potenciación del mundo atlántico. Y este es otro elemento que también fue mencionado ya. Rafael Estrella hablaba esta mañana del reciente libro de Paul Isbell, *Energy and the Atlantic: The Shifting Energy Landscape of the Atlantic Basin*, un libro que pone de relieve el potencial energético del mundo atlántico: grandes yacimientos de gas y petróleo se han descubierto desde Brasil hasta el Golfo de México, para no hablar también de la costa occidental de África, e inclusive yacimientos de *shell gas* y *shell oil* en Argentina, Canadá y Estados Unidos. Es decir, se presenta una realidad que puede cambiar radicalmente el peso del Atlántico en el futuro y su papel en la geoestrategia de la energía. Se ha hablado y se habla mucho de la basculación hacia el Pacífico, pero el peso futuro del Atlántico es un elemento que vale la pena no perder de vista porque, evidentemente, en la medida en cada uno de los países miembros sepa sacarle el partido correspondiente, esto puede revalorizar el papel de la comunidad iberoamericana y de la relación atlántica en su conjunto.

En tercer lugar es necesario reforzar la relación de las Cumbres Iberoamericanas con las cumbres ALC – UE (en el futuro CELAC UE), sobre todo teniendo en cuenta qué es lo específico de Iberoamérica en esas cumbres y, muy especialmente visto el problema desde la perspectiva española y portuguesa. De este modo hay que tener en cuenta lo que supone la europeización de su política exterior de los países ibéricos, que también afecta la política hacia América Latina.

Por último nos enfrentamos al tema de en qué medida el actual esquema de integración regional latinoamericano es sostenible en el tiempo. ¿Se puede aguantar mucho más con esta superposición constante de instituciones de integración o resulta que no son contradictorias entre sí? ¿Qué sentido tiene mantener UNASUR por un lado y la CELAC por el otro? ¿Qué sentido tiene mantener UNASUR, MERCOSUR y la CAN? Y, en definitiva, una pregunta que me parece central y con esto termino, es ¿tiene sentido América Latina sin México? La emergencia de la Alianza del Pacífico incide de lleno en esta cuestión. Pero consideraciones al margen, esta pregunta, desde luego, también está relacionada directamente con el futuro de la comunidad iberoamericana y con su papel en el mundo.

LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL: LÍMITES, POTENCIAL, PERSPECTIVAS

LUIS GUILLERMO SOLÍS RIVERA

Profesor de la Universidad de Costa Rica

Resumen

Este ensayo analiza el papel de la Comunidad Iberoamericana en el Sistema Internacional a partir de sus especificidades históricas y su complejo proceso de formación política. Sugiere cuatro lecciones aprendidas: la importancia de los factores externos en el desarrollo de los países del área; la existencia de una tensión permanente entre las tendencias de subordinación y de autonomía de la región ante el entorno global; los altos grados de fragmentación e inestabilidad de los sistemas políticos latinoamericanos y caribeños, y la dificultad de realizar generalizaciones respecto de las estrategias de los países de la región para insertarse en el plano internacional. A partir de esas premisas, el texto se plantea algunos de los principales desafíos que enfrenta la Comunidad Iberoamericana en tanto actor internacional incluyendo, de manera principal, su relevante papel como agente de cooperación al desarrollo. El artículo examina el potencial de Iberoamérica en tanto “comunidad cultural” y

propone algunos caminos que podrían aumentar su potencial como protagonista en el sistema global.

--

Introducción: ¿qué enseña la historia?

La presencia de Iberoamérica en el Sistema Internacional puede ser mejor comprendida si se coloca en perspectiva histórica. Valga decir, si se ponderan los tiempos y se distinguen los actores nacionales y externos que han intervenido en el largo y no siempre fácil, proceso de relacionamiento global de la América Latina y el Caribe y junto con ellos, España y Portugal. Por esa razón este ensayo se inicia con estas consideraciones, cuya finalidad, como se verá después, es poco inocente.

Habría que reconocer –cosa complicada y políticamente incorrecta en tiempos del renovado nacionalismo que se experimenta en la región- que lo que hoy llamamos América Latina y que ayer fue “América” a secas, no se vinculó con “el mundo” (o al menos con el mundo de la economía occidental y atlántica, que no era el único existente pero fue con el que primero tuvimos contacto efectivo) hasta la gran expansión mercantilista de los siglos XV y XVI. Ello, de la mano de la conquista, colonización y dominación española y portuguesa primero, y británica, francesa y neerlandesa después. A partir de entonces y hasta la actualidad, la región fue escenario de múltiples procesos civilizatorios que, engarzados en una rica historia que se remonta a varios miles de años anteriores a la llegada de los europeos al continente, produjo ese colosal y magnífico caos que hoy constituye uno de los ejes geopolíticos más potentes del planeta. Evidentemente me refiero al conjunto de territorios que se extienden desde el Polo Norte hasta la Patagonia, no sólo al mundo que después se denominará “iberoamericano”, pues al menos en lo que a las grandes tendencias históricas se refiere, ni Canadá, ni el Caribe no hispano parlante, ni por cierto

los Estados Unidos, podrían excluirse de los condicionamientos antes señalados.

Resulta evidente que la temprana sujeción política, económica y militar de los territorios americanos a las metrópolis europeas, así como los conflictos que se generaron entre éstas por conseguir, mantener o disputar su hegemonía sobre el “Nuevo Mundo”, constituyeron un sustrato que marcó de forma indeleble a esta región. De hecho, el peso específico de los factores externos en la zona no sólo fue, sino sigue siendo, uno de los signos distintivos del carácter de los Estados Nacionales surgidos de los procesos independentistas de principios del siglo XIX como actores internacionales por derecho propio. De allí que lo “externo” no se pueda considerar “ajeno” en la experiencia de la inmensa mayoría de los países iberoamericanos de nuestros días. Más aún quizá, tal y como podrían serlo las experiencias del África subsahariana o del Sudeste asiático, en el caso latinoamericano y caribeño resultaría virtualmente imposible establecer una separación que no resulte artificiosa, entre las realidades del sistema de dominación “doméstico” y los entendimientos, imposiciones o condicionamientos surgidos del Sistema Internacional, por lo menos desde los años de la primera fase de la Revolución Industrial (hacia 1650 según Hobsbawm), hasta la hora actual⁵⁹.

No obstante lo anterior, el peso de los factores exógenos sobre la historia del poder en América Latina y el Caribe –independientemente de quién ostentase la preeminencia global en un momento determinado- no siempre conllevó la subordinación de la región en un sentido lato. De hecho, tanto en la coyuntura de las guerras de independencia en las primeras tres décadas del siglo XIX como en momentos posteriores, los países del área dieron muestras inequívocas de su capacidad para ejercer e incluso incrementar, sus márgenes de autonomía relativos

⁵⁹ Eric J. Hobsbawm, *En torno a los orígenes de la Revolución Industrial*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1971.

ante las fuerzas internacionales, algunas de las cuales fueron enfrentadas y derrotadas en el campo de batalla. Por esa razón también en este caso las generalizaciones son indeseables, aunque sirvan para encontrar hilos comunes que permitan visiones menos fragmentadas de la historia continental. Sobre esto, la necesidad de no generalizar en lo que toca a las referencias a “Iberoamérica” o incluso “América Latina”, es conveniente tomar debida nota.

Habría también que señalar, a propósito de los vínculos internacionales de los países (ahora sí) iberoamericanos una vez culminados y consolidados sus procesos de independencia (lo cual no ocurrió sino hasta la tercera década del siglo XIX e incluso después de esa fecha en algunos casos como el mexicano), que éstos no se desarrollaron de manera rápida, ni tampoco se fraguaron sobre bases sólidas. Por una parte, ello fue el resultado de las turbulencias globales y locales producidas por el descalabro napoleónico y sus consecuencias, en particular el inicio de la Restauración en Europa. Pero por la otra, también fue producto de los conflictos al interior de los propios Estados iberoamericanos entre las élites liberales y conservadoras o mejor, entre quienes abogaban por un aperturismo cónsono con las corrientes más agresivas del capitalismo internacional de aquél momento y quienes, por el contrario, continuaban comprometidos con estructuras productivas basadas en la gran propiedad rural volcada hacia la producción de bienes primarios para los mercados internos.

En efecto, el mismo “Sistema Internacional” no lo era tanto antes de que se concretara la “segunda fase” de la Revolución Industrial (otra vez según Hobsbawm, hacia 1850)⁶⁰. Más allá de las visiones más bien optimistas que han señalado a la “paz de Wesfalia” como el punto de arranque del Estado Moderno e inicio de su articulación internacional, lo cierto es que la existencia de un verdadero “sistema” global no se concretó sino

⁶⁰ Eric J. Hobsbawm, *Industria e Imperio*, Barcelona: Ariel, 1977.

bastante después de la Conferencia de Viena (1815) como resultado de la expansión del gran capital financiero e industrial primero, y su eventual consecuencia político-militar posterior, el imperialismo. En ese contexto, los países iberoamericanos tuvieron que encontrar sus “nichos” de mercado como parte de un reordenamiento general de los polos de poder mundial ya para entonces hegemonizados por Gran Bretaña en el marco de una generalizada expansión europea por lo que eventualmente llegaría a llamarse el “Tercer Mundo”.

También se vieron obligados a resolver las pugnas domésticas en torno al estilo de desarrollo al que se adscribirían. En particular tuvieron que determinar la forma cómo el poder político sería ejercido y por quiénes; pugnas que en última instancia se decantaron a favor de las élites modernizantes de la región asociadas a diversas modalidades de lo que se ha dado en llamar el “Estado liberal”. Ello se consolidó de manera definitiva, años más, años menos, a partir de 1870, y por lo tanto coincidió con el ascenso de tres nuevos actores mundiales uno de los cuales tendría una fuerte impronta en América Latina: Alemania, el Japón y los Estados Unidos.

Para Iberoamérica la relación con uno de esos actores emergentes, los Estados Unidos, ha resultado esencial. También ha sido compleja y generalmente tensa desde mediados del siglo XIX, momento en el que se inició la fase de expansión territorial más agresiva de las originales “Trece Colonias”. Si bien fue México el país que hubo de sufrir más directamente el impacto de la consolidación continental estadounidense entre 1848 y 1853, también Centroamérica recibió su cuota de Destino Manifiesto entre 1856 y 1860 de la mano de los filibusteros de William Walker. Aunque éstos fueron derrotados reiteradamente gracias al empeño de los gobiernos del área liderados por Costa Rica con el sólido apoyo de Gran Bretaña, lo cierto es que sus acciones en la zona revelaron la abierta intención de una parte de los políticos del Norte de desafiar la hegemonía britá-

nica en la llamada Vía del Tránsito (Nicaragua), y posesionarse como nuevo actor preponderante en la región.

Sin embargo no fue sino hasta después de la guerra de independencia de Cuba (1898) y particularmente con el advenimiento del Corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe (1906) que la hasta entonces estrategia de dominación construida en torno al “patio trasero” adquirió proporciones crecientemente hemisféricas. Ello vino de la mano de la “idea” interamericana (concepto surgido en el seno de las conferencias de Washington a finales de la década de 1880), que con toda claridad constituía un concepto más territorial y geopolítico, “cortado a la medida” del Destino Manifiesto, que cultural y espiritual, como podría serlo el ideal iberoamericano. Esto también se produjo en el marco de una política de ocupación militar bastante bien perfilada en la Cuenca del Caribe la cual, expresada con gran fuerza desde 1898 hasta 1933, se prolongó después de esa fecha y hasta su última aplicación moderna en Panamá en 1989, como parte de un ejercicio de hegemonía unilateral que se expresó casi sin contrapesos, a lo largo de todo el siglo XX.

Aunque me resisto a pensar en los EEUU como una potencia “hegemónica” en un sentido absoluto, y pese a que cualquier análisis medianamente serio tendrá que concluir que dicha “hegemonía”, de existir, no se ha expresado de igual manera en todos los países de la América Latina y el Caribe, lo cierto es que el siglo XX fue sin duda el “siglo estadounidense” en la región en el mismo sentido en que lo fueron español el siglo XVI y británico el XIX. En ese sentido, no es necesario un análisis demasiado pormenorizado para concluir que tras el fin de la Guerra Fría los vectores de aquella preeminencia se han transformado. Hoy los EEUU continúan siendo un actor internacional formidable, probablemente todavía capaz de imponer su voluntad de manera unívoca sobre buena parte de los territorios americanos. Sin embargo ello bajo condiciones cada vez más acotadas por la legalidad internacional y por la práctica de un multilateralismo democrático y cooperativo fundado en nuevos factores

de legitimidad. Las Cumbres Iberoamericanas se enmarcan en este contexto.

La experiencia reciente de América Latina y el Caribe denota, a este respecto, la proliferación de foros, cumbres y procesos de diálogo que poco a poco han producido un sedimento de entendimientos regionales de creciente significación política. Si bien la retórica tiende en ocasiones a opacar la realidad, a normalización de los procesos democráticos en los países de la región después de 1990 ha tenido como consecuencia más visible la activación de una gran cantidad de mecanismos y preceptos que como la llamada “cláusula democrática”, ya sea en el foro hemisférico de la Organización de los Estados Americanos (OEA) o bien en los espacios menos estructurados de los órganos de concertación surgidos de esa fecha a esta parte, permiten la construcción de consensos y entendimientos inimaginables apenas hace dos décadas.

No obstante este prometedor desarrollo, lo que impacta del recuento histórico es constatar el grado de fragmentación que ha caracterizado a los países latinoamericanos y caribeños en tanto actores internacionales; la desarticulación de los proyectos nacionales entre sí y de éstos frente al conjunto de fuerzas e intereses globales, pese a que han estado sometidos a tendencias y adversarios comunes como por ejemplo la “triple crisis” (alimentaria, energética y ambiental); el unilateralismo; la acción del crimen organizado; el hambre y las pandemias, entre otras.

Llama la atención el desfase entre el discurso integracionista y la realidad; entre la convocatoria a la acción colectiva basada en principios y valores históricos, culturales, lingüísticos y espirituales compartidos, y la magra concreción de dichos principios y valores en acciones políticas efectivamente regionales. No es este el lugar ni la oportunidad para realizar una valoración pormenorizada de las expresiones más depuradas de integracionismo latinoamericano pero en el balance, pareciera que la mayoría de ellas, originadas en el contexto de luchas por la independencia y por lo tanto asociadas a la idea emanci-

padora frente a poderes externos, han estado limitadas en última instancia por las experiencias nacionales y han quedado circunscritas a éstas. Valga decir, contienen un fuerte apelativo regional pero casi no han logrado hasta fecha reciente trascender el espacio nacional excepto en lo retórico. No pareciera exagerado concluir diciendo a este respecto, que la presencia de América Latina y el Caribe, o Iberoamérica (si se prefiere un concepto más preciso desde un punto de vista cultural), en el Sistema Internacional ha sido en el mejor de los casos más simbólica que real, y aguarda todavía potenciarse por medio de renovadas voluntades políticas.

En suma, cuatro podrían ser las lecciones históricas relevantes que deben rescatarse como punto de arranque de estas reflexiones en torno a la Comunidad Iberoamericana y a la inserción de América Latina en el Sistema Internacional:

1. La importancia de los factores externos en la historia regional y la dificultad de trazar fronteras entre los actores internos y exógenos que han incidido de manera directa en el desarrollo de los países del área. América Latina se vincula con el mundo a partir del siglo XV, obligada por condiciones que le son impuestas desde “afuera”. A partir de ese momento y hasta la actualidad sus sistemas políticos y productivos adquieren una indiscutible condición “global”, se desarrollan fuertemente condicionados por el entorno internacional pero tienen poca capacidad de incidir en éste.
2. El resultado de ese fenómeno es la manifestación de una tensión permanente entre las tendencias de subordinación y autonomía frente a las fuerzas del entorno global. Esa tensión, que corre en un eje que va desde la asimilación hasta el nacionalismo a ultranza, constituye uno de los factores más determinantes en la vida política de la región en la hora actual.
3. Los altos grados de fragmentación e inestabilidad de los sistemas políticos latinoamericanos y caribeños. Ha sido

grande la dificultad que éstos han tenido para articularse en el seno de Estados Nación bien estructurados, con altos grados de legitimidad y capaces de llevar a cabo una interlocución efectiva con los principales actores del Sistema Internacional. Si tales grados de fragmentación y debilidad no se superan, la idea de ampliación y profundización de los procesos de integración se dificulta y, con frecuencia, termina siendo presa de la retórica.

4. La gran diversidad de la región y, consecuentemente, la dificultad de hacer generalizaciones respecto de sus estrategias colectivas de inserción internacional. Esto es importante tenerlo en cuenta, en especial cuando se trata de hacer generalizaciones sobre la inserción internacional de una región (cultural o geopolítica, da lo mismo) que pese a los grandes avances alcanzados en las últimas décadas, aún no ha sido capaz de superar un concepto de integración todavía demasiado economicista y, por ello, definido más por la suma de las partes que por la existencia de visiones, compromisos y mecanismos de toma de decisiones efectivamente compartidos.

La “Comunidad Iberoamericana”: alcances y límites del concepto

Resulta necesario hacer una anotación conceptual ya señalada por Roberto Russell a propósito de la aplicación de los conceptos de “sociedad” y comunidad” en el caso de América Latina. En este ensayo daremos por un hecho que la “Comunidad” Iberoamericana existe como actor internacional, afirmación que podría cuestionarse ampliamente y de manera fundada apelando a los ya clásicos textos de Hedley Bull y Alexander Wendt o de los más contemporáneos de Barry Buzan y Ana González Peláez. Para todos los efectos, se entenderá que la “comunidad” existe porque a su base se encuentra una “so-

ciudad”, valga decir, un grupo de Estados que, aunados por intereses comunes, establecen reglas e instituciones orientadas a facilitar la coexistencia y la cooperación entre ellos, tanto en su vecindario como en el plano global. La “comunidad” referida, sin embargo, a diferencia de la “sociedad” que la origina, sólo cabe en lo que toca a un conjunto limitado de Estados dentro del Sistema Internacional. En breve, una “comunidad” requiere de un alto grado de integración interestatal sustentada en valores comunes y una fuerte identidad colectiva. Si Iberoamérica califica o no en esa categoría, es algo sobre lo que se abundará más tarde pero que en este ensayo se admite como punto de partida tanto por razones prácticas como analíticas⁶¹.

Celestino del Arenal, sin duda el académico que más ha escrito sobre el proceso de las Cumbres Iberoamericanas y uno de sus principales analistas, las ha descrito como un esfuerzo por avanzar la “constitución de un espacio común iberoamericano” basado en realidades históricas y culturales. Christian Freres, yendo un paso más allá, al referirse a la “Comunidad Iberoamericana de Naciones” la caracteriza como una “realidad intangible en vías de construcción”. Ambos, del Arenal y Freres, subrayan con razón el hecho que las cumbres “articulan un espacio común” en el que España y la política exterior española por supuesto, juegan un papel preponderante, y coinciden sobre la importancia de éstas como una plataforma idónea desde la cual los países miembros pueden influir en el mundo ampliando, de pasos, su autonomía relativa⁶².

⁶¹ Agradezco a Roberto Russell el recordatorio de este importante debate conceptual que, olvidado durante muchos años, ha adquirido una gran importancia en la hora actual. Véase a Russell, “América Latina en la sociedad internacional: los nuevos desafíos”, en *Ágora Internacional*, año 3 n 5, marzo 2008, Buenos Aires: Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina, pp. 21.

⁶² Ambos autores en Celestino del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*, Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI, 2005.

Poco hay que adicionar a esta caracterización. Resulta indudable la naturaleza histórica y la importancia política que ese “espacio común” posee, y la pertinencia de reivindicarlo como parte de un proceso en construcción. Valga decir, como una aspiración que, pese a todo, todavía no se termina de concretar. También es de recibo el señalamiento sobre el papel protagónico que juega España en ese contexto, si bien hay coincidencia de la importante diferencia entre su presencia “tutelar” –que se presupuso dominante durante los años del franquismo a propósito de nociones hispanistas ya felizmente superadas- y otra, la prevaleciente en nuestros días, en donde se han “desespañolizado” los objetivos de las cumbres iberoamericanas y más bien se adoptan visiones y objetivos mucho más ecuménicos, propios de entendimientos entre socios que se relacionan en un marco de democracia funcional⁶³.

Portugal, que como España constituye un factor histórico y cultural medular en la constitución de la “iberoamericanidad”, tiene no obstante un peso específico menor que su vecina peninsular en el conjunto americano debido a su acotada y peculiar relación con Brasil.

Para los países latinoamericanos y caribeños, por lo tanto, la construcción de lo Iberoamericano tiene un significado algo diferente al que se da por sentado en las antiguas metrópolis coloniales, España y Portugal. También podría plantear desafíos no sólo conceptuales sino también políticos y culturales, que no necesariamente se perciben en la superficie de los discursos emanados de las declaraciones presidenciales o ministeriales de las Cumbres.

En primer lugar, ¿cómo se define la “americanidad” que se expresa en el centro mismo de la “iberoamericanidad”? Si se aceptara el término Iberoamérica como el más preciso para

⁶³ José Luis Rodríguez Zapatero, *“En interés de España: una política exterior comprometida”*, conferencia del Presidente del Gobierno español en el Real Instituto Elcano, Madrid, 16 de junio 2008.

identificar un colectivo plurinacional que se construye esencial, aunque no exclusivamente, en términos culturales, ¿sería este suficiente para convocar de manera incluyente, a las complejas realidades que se reflejan en las sociedades pluriétnicas y multiculturales de Mesoamérica, la Zona Andina o el Caribe, en las cuales sectores mayoritarios de la población siguen siendo marginados e incluso segregados? Ya lo ha dicho con lucidez José Saramago: “(...) entrar a Iberoamérica es una confusión total (...) el hecho de afirmar que somos todos iberoamericanos parece resolver la cuestión, pero no, no resuelve nada, cubre apariencias pero no entra en el fondo”⁶⁴.

En segundo lugar, en un mundo en donde los movimientos humanos son parte fundamental de la globalización, ¿han de considerarse iberoamericanas aquellas sociedades –como la estadounidense– en donde los habitantes de origen latinoamericano y caribeño cada vez se afincan con más fuerza, desarrollando expresiones culturales propias, que pese a su peculiaridad, preservan todavía elementos centrales de las comunidades originarias como la lengua? ¿Cuál ha de ser el peso relativo de las fronteras políticas en la definición de concepto que, como éste, por mucho las trasciende?

En tercer lugar, ¿existen suficientes vínculos de identidad entre lo iberoamericano y lo latinoamericano y caribeño como realidades geopolíticas diferenciadas? ¿Es suficiente el lazo cultural e histórico para garantizar complementariedades políticas, ya sea en temas de naturaleza local como regional? En un momento en que el nacionalismo se expresa con gran fuerza en la región, y en un contexto de creciente afirmación anti imperialista, los puntos de encuentro se han desdibujado mucho.

Finalmente, ¿puede ayudar el concepto “Iberoamérica” a particularizar a una región demasiado cercana a los Estados

⁶⁴ José Saramago, “El lado oculto de la Luna”, en Rosa Conde y Alfonso Gamo (editores), *Iberoamérica ante el siglo XXI*, Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI editores, 2008, pp. 4-5

Unidos, cuya presencia continental en las Américas continúa siendo demasiado evidente para ser ignorada incluso por los países que más los adversan?

La experiencia de los últimos años y su expresión más visible, las resoluciones de las Cumbres, indican un avance positivo en la atención de estas y otras preguntas relevantes. Sin embargo, los países iberoamericanos y sus gobiernos parecieran haber comprendido la conveniencia de su asociación con España y Portugal más en términos prácticos (como una posibilidad para lograr más cooperación al desarrollo) que políticos (como punto para generar posiciones más armónicas sobre temas de la agenda global). En ese sentido se está desaprovechando el potencial de una asociación más sustantiva que, de articularse, podría alcanzar grados mucho más altos de incidencia en los foros internacionales. Foros en los que, dicho sea de paso, la voz de Iberoamérica no se escucha con suficiente contundencia en temas que, como el cambio climático o la crisis alimentaria, le son absolutamente pertinentes.

Iberoamérica como actor internacional: potencial y frustración

Resulta ciertamente lamentable que un grupo tan potente de naciones no aproveche sus comunalidades de manera más eficaz. Valga decir, que no logre afirmarse como un actor ciertamente plural pero también capaz de incidir en la gobernanza del Sistema Internacional a partir de un conjunto de valores, principios e intereses compartidos. La ausencia de mayores grados de articulación de las naciones iberoamericanas en los foros multilaterales, por ejemplo, constituye una demostración fehaciente de las brechas que aún dividen a los países más allá de su retórica integracionista. Remite de manera directa a los dilemas ya apuntados sobre la naturaleza misma de lo “iberoamericano” como factor de identidad y, más aún, plantea dudas con respec-

to a la posibilidad de mayores grados de concertación política en el corto y mediano plazo.

En este sentido, los desafíos de la construcción iberoamericana son similares (si no más complejos) a los que enfrenta la integración latinoamericana misma, cuyas paradojas han sido ya muy bien identificadas y que configuran un marco poco auspicioso para la definición de posiciones internacionales más articuladas de la región como un todo⁶⁵.

¿Adónde radica entonces el valor agregado de una “Comunidad Iberoamericana” como conjunto diferenciado y específico de naciones actuando en el Sistema Internacional? Por el momento radicaría principalmente en su capacidad de expresarse de manera más articulada en (y por medio de) su mecanismo de diálogo político permanente: las Cumbres Iberoamericanas.

Sobre las cumbres habría que señalar, como ya lo han hecho reiteradamente Francisco Rojas Aravena y Celestino del Arenal, que éstas han representado un largo proceso de aprendizaje conjunto, de altos y bajos, que sólo logró un grado significativo de institucionalización gracias a la creación de la Secretaría General Iberoamericana con Enrique V. Iglesias a la cabeza. Pero también y fundamentalmente que, debido a la posibilidad que ofrece de plantear en su seno diversos temas al más alto nivel y con total franqueza, ha facilitado grandemente el abordaje de asuntos muchas veces postergados en los diálogos binacionales⁶⁶.

⁶⁵ Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.), *Paradojas de la Integración en América Latina y el Caribe*, Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, 2007.

⁶⁶ Francisco Rojas Aravena, “Las cumbres iberoamericanas y los retos de la diplomacia de cumbres” y Celestino del Arenal, “Introducción: construyendo un espacio común iberoamericano”, en Celestino del Arenal (coordinador), *Las cumbres iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*, Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, d,d,d, 2005.

El potencial derivado de este fecundo diálogo político sigue siendo esencial. Aunque el valor del mismo sea incomprendible para la mayoría de los observadores externos no especializados (incluyendo a buena parte de los medios de comunicación colectiva, cuya obsesión con los “resultados concretos” ayuda poco a la sensibilización del público que contempla a las cumbres como ejercicios onerosos y vacuos, en donde los políticos se reúnen periódicamente sólo para “pasársela bien”), el encuentro de los líderes en un espacio de reflexión colectiva como el iberoamericano tiene un valor intangible que se expresa especialmente en momentos críticos, cuando ya se han agotado en apariencia los mecanismos disponibles de la diplomacia tradicional. Tal habría sido el caso, por ejemplo, del enfrentamiento entre Colombia y Ecuador cuyo escalamiento fue neutralizado gracias a la acción presidencial colectiva en un marco de “multilateralismo cooperativo”.

Desgraciadamente dicho potencial se ve generalmente inhibido por límites prácticos que impiden que las Cumbres Iberoamericanas sean los espacios naturales para la articulación de posiciones conjuntas -sólidas y con capacidad de incidencia global- de los países participantes en la agenda mundial. Esos límites reflejan no sólo las grandes divergencias entre los países respecto de los temas “duros” de la agenda como los económicos, los sociales, los energéticos, los ambientales o los de seguridad, sino también la preferencia de los Estados por llegar a acuerdos de consenso sólo sobre los “mínimos comunes denominadores”: suficientes para guardar las apariencias, pero sin comprometerlos más allá de lo que consideran necesario para mantener sus opciones individuales intactas.

El debate en torno a las políticas europeas de migración y a la forma como éstas se aplicarán en España, independientemente de los malos entendidos e interpretaciones interesadas que han enturbiado las relaciones con América Latina a lo largo del año 2008, refleja con toda claridad los límites del acuerdo posible entre los socios iberoamericanos cuando se trata de te-

mas sustantivos de las agendas nacionales o globales. De hecho, constituyen recordatorios de los grandes debates pendientes entre las partes así como también de las brechas y asimetrías que las separan a la hora de tomar decisiones sobre asuntos en donde la buena voluntad cultural no basta. Asuntos en los que, además, en el caso de España y Portugal han de responder también a directrices de su bloque geopolítico inmediato –la Unión Europea- en cuya agenda de prioridades lo latinoamericano y caribeño ocupa un lugar de rango medio y en cuyo seno un significativo bloque de países la miran con abierto desdén.

También habría que recordar la dificultad (imposibilidad más bien) que tienen las Cumbres Iberoamericanas para competir, como espacios multilaterales, con otros de naturaleza estrictamente regional –como la Organización de Estados Americanos o el Grupo de Río- que permiten un abordaje “propio”, más latinoamericano, de asuntos que en condiciones normales poco conciernen a España y Portugal, o bien no constituyen prioridades significativas en sus planteamientos internacionales o incluso les adversan.

Esta dificultad para construir consensos a partir de criterios principalmente iberoamericanos –como también la de construir consensos regionales latinoamericanos y caribeños en un sentido más general- no resulta sólo de la “falta de voluntad política” de los Estados o gobiernos involucrados. Hay que decirlo claramente: los consensos no se articulan porque los intereses que deberían sustentarlos no siempre existen como “patrimonio común”. O bien existen, pero no sobre los temas principales de la agenda regional. Por el contrario, se difuminan porque tienen como telón de fondo confrontaciones múltiples que, algunas de ellas de larga data (como las fronterizas), todavía generan desconfianza entre los países de la región. A ello habría que sumar las nuevas reivindicaciones nacionalistas según las cuales España y Portugal han de ser vistos no como aliados culturales sino como adversarios; como parte de las fuerzas de la globalización que deben combatirse en aras de la preservación

de la soberanía latinoamericana. La existencia de una suerte de lógica de “suma cero”, en donde los beneficios del todo de alguna manera frustran los de las partes, es una de las mayores amenazas a la consolidación de lo iberoamericano como un significativo eje de multilateralidad en la región.

Iberoamérica: construir espacios para la cooperación al desarrollo

Como ya se indicó, uno de los vectores más exitosos de la acción iberoamericana desde la realización de la primera cumbre en Guadalajara en 1991, ha sido el de la cooperación al desarrollo. La decisión de España de tomar la iniciativa y propulsar el mecanismo de diálogo político haciéndolo acompañar de un programa amplio y generoso de recursos para atender prioridades definidas en el marco de las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y sus instancias intermedias, constituyó un poderoso acicate a la idea de una agenda de que pudiese complementar a las que, en el marco bilateral o subregional, ya existían y seguirían siendo promovidas como parte de un ejercicio colectivo de consecución de fondos ante las agencias donantes de la Cooperación Internacional.

Ello respondía, como bien lo ha señalado José Antonio Sanahuja, al menos a tres racionalidades bien definidas: el “nuevo regionalismo”, volcado a la provisión de bienes públicos regionales a menor coste; el multilateralismo cooperativo y la construcción de redes de apoyo público-privadas, de manera que el ejercicio pudiese trascender los ámbitos estrictos de lo gubernamental⁶⁷.

⁶⁷ José Antonio Sanahuja, “Abriendo nuevos caminos: la cooperación iberoamericana (1991-2005), en Celestino del Arenal, *Op.cit.*, 2005, pp.144-146

Siempre hubo claridad en España en cuanto a la inconveniencia de crear un clima de dependencia excesiva de los demás socios iberoamericanos a sus aportes. También la hubo en lo que toca a la importancia que otros países, especialmente los más desarrollados de América Latina, pudiesen desplegar sus propios mecanismos de apoyo financiero y técnico al esfuerzo iberoamericano.

Aunque España continúa siendo la principal fuente de financiamiento de las iniciativas iberoamericanas identificadas prioritarias en el marco de las cumbres, la experiencia desde entonces permite constatar que se han realizado grandes esfuerzos por encontrar mecanismos que al menos simbólicamente y en muchos casos de manera más sustantiva (de parte de Brasil, Chile, México, Portugal, y Venezuela por ejemplo) conviertan a los países beneficiarios de la cooperación europea en “socios” de ésta. De ahí el crecimiento significativo de los fondos de contrapartida en la mayoría de los proyectos, y el gradual pero sostenido fortalecimiento de las instancias encargadas de la formulación, seguimiento y ejecución de proyectos de cooperación en el marco de las cumbres y de la propia Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

Más allá del desfinanciamiento -“crónico” según Sanahuja- y de los problemas permanentes que han enfrentado los países tanto como la SEGIB para garantizar el adecuado desarrollo, seguimiento y evaluación de los programas de cooperación, éstos constituyen la cara más visible de la Comunidad Iberoamericana ante el público y, en cierto sentido, su principal “razón de ser” en el imaginario social y de los medios de comunicación. De allí que resulte urgente visibilizar más las acciones que realizan el conjunto de entidades iberoamericanas ya existentes, cuyos aportes son de primera importancia para el cumplimiento de las resoluciones de las Cumbres, pero cuya existencia es apenas reconocida por los medios de comunicación pese al esfuerzo que dichas entidades realizan para divulgar sus programas.

Los principales analistas coinciden al señalar que la cooperación iberoamericana debería, al menos, hacer un esfuerzo mayor por profundizar en los temas ya definidos como prioritarios en lugar de ampliar la agenda a nuevos ámbitos de trabajo que terminen por debilitar los previamente escogidos. También sugieren “multilateralizar” más la agenda, de manera que ésta refleje de manera más adecuada las necesidades de los países latinoamericanos y, sobre todo, dotar a la cooperación de mayor visibilidad por medio de la construcción de alianzas operativas con sectores no gubernamentales, tanto de la empresa privada, como de los movimientos sociales –incluida la sociedad civil–.

De lograrse, esta ampliación más allá del carácter intergubernamental de las cumbres tendría un efecto beneficioso y virtuoso adicional: obligaría al establecimiento de mecanismos de mayor transparencia en la ejecución de los programas y proyectos iberoamericanos, al tiempo que se crean espacios de mejor calidad para el diálogo intersectorial y para la inclusión de nuevos actores sociales (públicos y privados) en los procesos de toma de decisiones. La idea de una cooperación iberoamericana capaz de vincular de manera más activa y directa a los espacios locales, nacionales y subregionales, en un marco de multilateralismo cooperativo intersectorial, inauguraría posibilidades sin precedentes para “popularizar” los escenarios de acción de las cumbres que, todavía hoy, se encuentran muy circunscritos al plano de los gobiernos centrales.

Iberoamérica, las Cumbres y los Bicentenarios

A partir del año 2008, Iberoamérica conmemorará los bicentenarios de las proclamaciones de la independencia de la mayoría de los países del área. Brasil y Portugal harán lo propio con la conmemoración del traslado de la corte imperial portuguesa al Nuevo Mundo. Unos y otros han indicado la importancia de estos eventos colocándolos como una ocasión para que se “(...)

enfatices los procesos de construcción de nuestros países y su proyección futura con vistas a identificar e instrumentar programas de cooperación conjunta o entre grupos de países⁶⁸. Ya en la propia Declaración Presidencial se advertía el interés de los Jefes de Estado y de Gobierno de impulsar dichas conmemoraciones “(...) de modo que contribuya a la proyección de la Comunidad Iberoamericana”⁶⁹.

La cuidadosa redacción de estos acuerdos insinúa la preocupación que este tema concita en la Comunidad Iberoamericana. Hay sobradas razones para ello. En un universo en el que se han desatado renovadas corrientes indigenistas, así como expresiones en ocasiones desbordadas de nacionalismo y anti-imperialismo, la posibilidad que las conmemoraciones del bicentenario terminen convertidas en plataformas que lesionen más que fortalezcan el espíritu iberoamericano no puede descartarse. Lo ocurrido durante la conmemoración del V Centenario (así, a secas, como hubo de invocarse para evitar herir las susceptibilidades de unos y otros y que es la fórmula que también se ha escogido en el caso de los bicentenarios por idénticas razones), es un precedente que está demasiado fresco en la mente de los gobiernos y no se desea una repetición de aquél desencuentro. Hay que trascenderlo y las Cumbres Iberoamericanas constituyen un espacio ideal para que ello se concrete.

La importancia de los bicentenarios va mucho más allá de lo simbólico y de lo anecdótico. Como ya se indicó al inicio de este ensayo, resulta imposible separar a los Estados de Iberoamérica de la historia de sus relaciones internacionales. De hecho, esta comunidad cultural existe porque en algún momento existieron potencias coloniales que, con luces y sombras, trasladaron hasta América y afincaron en ella, aún imponiéndolos, sus pro-

⁶⁸ Programa de Acción de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile, 8 al 10 de noviembre del 2007, numeral 47.

⁶⁹ Declaración de Santiago de Chile, p.3

pios credos e instituciones. Credos e instituciones que, mezclados con los vernáculos, se acrisolaron en una nueva civilización que hoy llamamos iberoamericana.

Dicha comunidad cultural existe también porque cuatro siglos después de concluida la conquista, criollos y mestizos, zambos, negros e indios, propiciaron procesos de ruptura política con las metrópolis coloniales que, aún en el marco de profusas continuidades culturales y sociales, pusieron fin –con poquísimas excepciones- al vasallaje político americano y convocaron al surgimiento de un nuevo universo estatal en toda la región.

Puestos en su justa perspectiva, los bicentenarios deberían por lo tanto ofrecer una oportunidad para hacer un balance histórico sereno tanto de los fenómenos de ruptura política como de continuidad cultural y social, que estaban a la base de las guerras de independencia y que se prolongaron décadas después de que éstas hubiesen finalizado. Este balance debería realizarse con un sentido de trascendencia, de manera que pueda proyectarse más allá del pasado e iluminar los grandes retos que Iberoamérica tiene ante sí a las puertas del siglo XXI. Puestos en esa dimensión y abordados como procesos culturales, los bicentenarios ofrecerían ocasión para entender mejor los factores que condicionaron el nacimiento de las repúblicas americanas (y por lo tanto explican muchas de sus actuales fortalezas y disfunciones). También permitirían comprender la relación entre los ciclos económicos europeos –en los años previos al estallido de la “segunda fase” de la Revolución Industrial- y el cambio político en las metrópolis, justo en el cruce de caminos entre el definitivo ascenso de las democracias burguesas y liberales, y el gradual pero ya para entonces irreversible descalabro de las monarquías absolutas en la Europa Occidental.

La alternativa es que los bicentenarios, definidos como grandes gestas militares se aborden a partir de las “mitologías fundacionales” a las que algunos gobiernos de América Latina y Europa son tan proclives. No es esta ocasión para debatir sobre la legitimidad del recurso de exaltación nacional como factor

de unidad y orgullo en determinadas coyunturas. Sin embargo, plantearse los bicentenarios sólo como una oportunidad para la exaltación de héroes castrenses –por muy heroicos que éstos hayan sido-, o como una excusa para profundizar los resentimientos por las brutalidades cometidas en esas guerras, podría resultar inútil. También lo sería entender a las independencias latinoamericanas como hechos aislados, sólo meritorios por sus antecedentes inmediatos y sin ningún vínculo con las reivindicaciones políticas y económicas que, provenientes de grupos tradicionalmente excluidos que en su momento se sumaron a la sublevación anticolonial, nunca fueron atendidas por los criollos, únicos verdaderos ganadores de dichas guerras.

No será fácil, eso hay que admitirlo sin ambages, lograr que las celebraciones de los bicentenarios convocadas por las Cumbres Iberoamericanas se produzcan en un ambiente mayoritariamente signado por la “asepsia” conceptual; dominado por aproximaciones más bien académicas que coloquen los acentos del análisis en los factores que la Escuela de los Anales denominaba “sociales”, no ajenos pero sí capaces de trascender la “historia de los acontecimientos” (“histoire événementielle” según Marc Bloch y Lucien Febvre)⁷⁰. Sin embargo, por muy desafiante que resulte la tarea, resultará indispensable aproximarse a dichas celebraciones con un espíritu de gran pluralismo epistemológico y, hasta donde sea posible, de muy controlada pasión nacionalista.

Una primera posibilidad es que las Cumbres Iberoamericanas estimulen, propicien e incluso privilegien los estudios, abordajes y actividades sobre el tema que utilicen metodologías comparativas. Es decir, aquellas que se aproximen a los bicentenarios como procesos complejos que adquieren gran riqueza y nuevo significado cuando se abordan y signan con espíritu “transfronterizo” y plurinacional. Las visiones comparativas –que también

⁷⁰ En Ciro F. Cardoso y Héctor Pérez Brignoli, *Los métodos de la Historia*, Barcelona: Crítica, 1977.

permiten contrastar y diferenciar procesos sociales que pueden o no ser análogos- tienen la ventaja de ofrecer visiones panorámicas sobre un mismo fenómeno y, en ese sentido, trascender las estrechas interpretaciones nacionales del mismo. Ningún prócer de la independencia, ninguna nación se disminuye cuando sus acciones se colocan en un adecuado marco analítico comparativo; pero sí se relativizan, adquieren un peso diferente y principalmente aportan ángulos explicativos con muchos más matices que aquellos propios de abordajes estrictamente individuales, desprovistos de puntos de referencia más amplios.

Una segunda posibilidad es que, así como la celebración de los bicentenarios se utiliza tradicionalmente para subrayar grandes hechos políticos, casi siempre vinculados a personajes que adquieren proporciones míticas y por lo tanto no son susceptibles a crítica alguna sin que ella conlleve una ofensa irreparable a la honra nacional, éstas sirvan más bien para hurgar sobre actores sociales generalmente poco conocidos de esos períodos, así como sobre los impactos que las guerras de independencia y los procesos de construcción nacional derivados de éstas, tuvieron en la estructura de los nacientes Estados latinoamericanos. La invisibilización de ciertos actores “subalternos” (como las poblaciones indígenas y afro descendientes, o las mujeres) en los procesos de independencia es mayúscula. También lo es el reconocimiento de los factores de “continuidad sistémica” que, pese a la ruptura política generada las guerras de emancipación, se mantuvieron incólumes o casi sin modificación sustantiva, por muchas décadas ahora bajo la égida de los nuevos dirigentes criollos.

Por último, y tal recomendación se esboza ya en la propia Declaración de los mandatarios de Santiago de Chile, convendrá derivar de los bicentenarios lecciones que puedan servir para entender mejor los desafíos de futuro para la Comunidad Iberoamericana. Circunscribir la conmemoración a lecturas o re-lecturas del pasado tiene un valor historiográfico neto pero se queda corta ante las necesidades de una colectividad urgida

de dirección frente a un Sistema Internacional que, en ciertos sentidos, le impone carlangas tanto o aún más inhabilitantes hoy, que las que existían sobre los territorios americanos a principios del siglo XIX.

A manera de conclusión: ¿qué esperar?

La “idea” integracionista está en el tapete en todo el mundo, para bien y para mal. Tras una década de esperanzadores avances, ya no se da por descontado que el futuro vaya a estar signado por grados cada vez más perfectos de unidad entre pueblos y regiones. Ni siquiera Europa, cuyo modelo no sólo ha sido exitoso sino que aún luce irreversible, puede hoy garantizar que su Unión logre profundizarse en el plano político, con la rapidez que parecía inevitable tras la consolidación de la zona euro. Aunque las principales figuras de la vida internacional continúen pronunciándose a favor de la integración como el camino deseable del futuro, cada vez son más y también más sonoras las voces que desafían ese entendimiento. En el norte y en el sur, en el este y en el oeste, el resurgimiento del nacionalismo –y de la autarquía que muchas veces lo acompaña– constituye un recordatorio ominoso del excesivo optimismo con el que muchos proclamaron el “fin de la Historia”.

No hay contradicción ninguna entre globalización y refundación del Estado Nación. Tampoco debería haberla entre integración y proyecto nacional si aquella se entiende como el plano superior en el que éste se potencia y perfecciona⁷¹. No obstante

⁷¹ Sobre la vigencia del Estado Nación en tiempos de globalización, véase Luis Gmo. Solís “Estado y globalización”, en Guillermo O’Donnell et.al, *Democracia, Estado, Ciudadanía: hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina (vol. II)*, Lima: PNUD, 2008, pp.391-405. En este ensayo se sustenta la tesis que el Estado Nación contemporáneo, al igual que lo experimentaron los principales actores internacionales a finales del siglo XV y del XIX

ello, en la práctica el debate político convierte a estos conceptos en opuestos y de esa forma inhibe la posibilidad de un diálogo más fecundo entre quienes sostienen, con razón, que no puede haber integración sin que previamente se haya consolidado un proyecto medianamente moderno de Nación (algo de lo que adolece América Latina en grado superlativo), y quienes –con razón también– ven en la integración la mejor forma de garantizar una articulación de las sinergias regionales y culturales en un contexto de fuerte transnacionalización económica y comercial.

América Latina no es una excepción a estas tendencias y más bien las refleja. Pese a los múltiples factores que recurrentemente se invocan para convocar a su integración, durante el último lustro la región ha mostrado fuertes propensiones centrífugas que sólo se han neutralizado con dificultad. Ello ha tenido como telón de fondo la ruptura de la hegemonía neoliberal y el advenimiento de una corriente contraria a muchos de los preceptos esenciales de la democracia burguesa, misma que se extendió de manera tímida aunque gradual en la región desde mediados de la década de 1980.

Es cierto que en algunas sub regiones dichas tendencias se han visto confrontadas por la reconstitución hegemónica de los Estados Unidos y su principal instrumento de cooptación geopolítica –los tratados de libre comercio– lo que ha generado una “sensación” integracionista de nuevo cuño. También hay que señalar que los propios movimientos neo nacionalistas han contribuido a fortalecer esa “sensación” al utilizar una retórica que apela de manera recurrente a la unidad americana como frente común ante las amenazas extra regionales. No obstante

(las otras dos grandes épocas de mundialización económica y tecnológica), contrariamente a lo predicho por estudiosos como F. Fukuyama o K. Omaha continúa vigente, firme y, más aún, constituye un factor clave para la estabilidad internacional de nuestro tiempo.

ello, ni el comercio ha sido capaz de “integrar” en un sentido histórico a ninguna nación americana, ni el rescate de los próceres de la independencia basta para concitar grados adecuados de articulación y armonización de políticas tal y como lo haría obligatoria una verdadera integración.

En ese contexto, la Comunidad Iberoamericana ha desarrollado su institucionalidad, sus mecanismos de coordinación y sus procesos de toma de decisiones de manera gradual. Valga decir, construyendo espacios de diálogo político y de cooperación de alcance modesto que, no obstante su limitada dimensión, han permitido a los Estados parte mejorar la calidad de sus relaciones colectivas a lo largo de más de una década. Ello, sin llegar a configurar un bloque capaz de incidir de manera contundente en los principales foros multilaterales del mundo.

En este sentido no puede concluirse sino que el futuro de la Comunidad Iberoamericana será el que quieran los Estados que la conforman. En otras palabras que, al menos en el plazo previsible, ésta tendrá una muy limitada capacidad para inducir su propio desarrollo por mucho que pueda verse grandemente beneficiada por la acción armonizadora de la Secretaría General Iberoamericana como eje de su incipiente institucionalidad.

Evidentemente la Comunidad Iberoamericana sólo alcanzará su mayoría de edad cuando tenga la capacidad de abordar, discutir y resolver, con sentido colectivo y no sólo declarativo, los principales temas de la agenda política regional; aquellos que, como los referidos a la seguridad pública y defensa, las migraciones, la lucha contra la desigualdad, la exclusión social y la pobreza entre otros, inhiben el desarrollo humano y sostenible en la región. Esa tarea luce difícil de lograr en estos momentos porque no hay suficiente consenso entre las partes respecto de esos asuntos y porque tal consenso, si bien podría construirse en el seno de la Comunidad, requeriría de una confianza entre los actores gubernamentales que actualmente no existe o es demasiado precaria.

La presencia de España y Portugal como socios activos de la Comunidad Iberoamericana debe seguir siendo central a los debates de ésta. Sin ella, la Comunidad perdería su sello de identidad cultural y no se diferenciaría casi en nada de otros foros multilaterales ya existentes. De allí que resulte absurdo plantearse un debate que parta de propuestas excluyentes en donde el argumento para defender las raíces originarias americanas (demasiado ausentes del concepto iberoamericano más tradicional) no reconozca los aportes recibidos tras la conquista y colonización europeas.

El otro gran desafío del proceso de constitución de la Comunidad Iberoamericana, que sólo se ha subsanado de manera muy preliminar, es el de la incorporación de sectores no gubernamentales –tanto del mundo empresarial como de los movimientos y organizaciones sociales- a los procesos comunitarios propios de las Cumbres. Este déficit, que es común a todos los mecanismos multilaterales y que tiene como origen el protagonismo casi hegemónico del gobierno central como actor político principal en la toma de decisiones, deberá superarse con el tiempo si se desea que, en efecto, los beneficios del proceso se generalicen y, por ende, éste se legitime de manera definitiva.

Una de las ventajas que presumiblemente tiene la Comunidad Iberoamericana con respecto a otras iniciativas multilaterales similares es precisamente su capacidad para articular redes culturales, tejidas a partir de las “fuerzas profundas” que no se distinguen, por ejemplo, en las negociaciones comerciales y por ellas más bien se debilitan. Esta característica, que también debería permitir la construcción de bienes públicos regionales mejor perfilados y de más amplio espectro, podría potenciar a la Comunidad como un espacio de entendimiento sin precedentes en la historia del multilateralismo cooperativo.

Los próximos dos años representarán para las Comunidad Iberoamericana una ocasión propicia para conmemorar dos siglos de independencia política en la perspectiva de un colectivo nacional que enfrenta enormes desafíos para navegar en un

Sistema Internacional en crisis. Los acontecimientos que han sacudido las estructuras fundacionales del mundo capitalista a finales del año 2008 constituyen un ominoso recordatorio de la vulnerabilidad de los entendimientos que, surgidos de la euforia producida por el fin del “socialismo real”, han demostrado en la práctica ser insuficientes para lograr la estabilidad del mundo global de nuestros días. Estabilidad que, más bien, hacen peligrar en una vorágine consumista que se ve agudizada por una orgía desreguladora que ya lleva al menos dos décadas de campar por sus fueros en todo el orbe.

Si las Cumbres, máximos espacios de reflexión y diálogo político de la Comunidad Iberoamericana, logran que esas conmemoraciones se conviertan en oportunidades para iluminar los amplios espacios de los que todavía se dispone para construir Estados Nacionales más cohesionados y justos, habrán hecho una contribución significativa para el que podría ser un salto cualitativo sin precedentes en una región que, como la latinoamericana y caribeña, no ha podido sacudirse aún de muchas de las disfuncionalidades de su propia evolución histórica. O para decirlo de manera más clara, para constituirse en verdaderas comunidades nacionales integradas entre sí y al interior de cada cual, sobre la base de principios de solidaridad e inclusión social que no fueron precisamente los que prevalecieron al romperse los nexos coloniales, en la mayoría de los países del área, hace casi dos centurias.

La existencia de las Cumbres como espacio privilegiado y superior de diálogo político de la Comunidad Iberoamericana, sin embargo, no está asegurado. Ciertamente opera a favor de su continuado funcionamiento la inercia de un proceso que ya ha trascendido los umbrales de lo temporal mediante un vigoroso esfuerzo de concertación e institucionalización. La constitución de la Secretaría General Iberoamericana, y el gradual fortalecimiento de las entidades que constituyen la red iberoamericana por medio de programas de cooperación cada vez más amplios, también abonan a la continuación de este ámbito

multilateral. No obstante ello, conspiran contra las cumbres un conjunto de factores cuya potencia no debe desmerecerse. Esos factores incluyen elementos que van desde los presupuestarios (nada despreciables por cierto en momentos en que las fuentes de financiamiento se debilitan aún sin que haya disminuido el compromiso de los países donantes por honrar sus compromisos con el sistema iberoamericano, como ha sido el caso de España), hasta los políticos, reflejados en los recurrentes desencuentros entre jefes y jefas de Estado y de Gobierno que, siendo de variable magnitud, revelan fracturas quizá insuperables en las visiones que sobre el futuro de la región tienen los titulares de los Poderes Ejecutivos de la misma.

De allí la importancia de generar recursos mediáticos y políticos que permitan, al menos, ampliar la base de legitimidad social de estos ejercicios anuales. Ello como parte de un esfuerzo creciente por dotar a las Cumbres y a la Secretaría General de mayor capacidad de influencia sobre la vida cotidiana de los pueblos del área. Este desafío, el de posicionar a lo iberoamericano en el imaginario colectivo del conjunto comunitario y dotarlo de fuerza y eficacia, constituye un segundo reto también ineludible que tendrá que ser atendido en los próximos años.

Al inicio de este ensayo se mencionaron una serie de condicionamientos históricos que, en perspectiva, podrían explicar algunas de las principales debilidades del “proyecto iberoamericano” como aspiración de largo plazo. La fragilidad, poca articulación y débil legitimidad social de muchos de los Estados Nación latinoamericanos y caribeños; la vulnerabilidad de éstos frente a las fuerzas provenientes del Sistema Internacional, la fuerte impronta de los Estados Unidos como potencia hegemónica en amplias regiones del hemisferio, así como la exclusión de los grupos originarios de los procesos de construcción de la nacionalidad en la región, constituyen todos fenómenos que no pueden ignorarse a la hora de concebir una comunidad epistémica, constituida en torno a factores culturales tanto más que

geopolíticos o comerciales que pronto alcanzará doscientos años de edad.

La nueva circunstancia internacional, sin embargo, también advierte sobre cambios importantes en las tendencias que se creían serían dominantes a lo largo del primer cuarto del siglo XXI. Por una parte los EEUU se han postrado en una profunda crisis económica cuyo desenlace todavía es incierto. La Unión Europea, que en algún momento pareció ofrecer a América Latina un paradigma alternativo de desarrollo, se ha mantenido a prudente distancia de la región, enfrentada a un debate también inconcluso sobre sus propias prioridades globales. China (y junto a China las potencias intermedias que incluyen al menos a dos de los principales motores de la geopolítica suramericana, Brasil y Venezuela), son todavía incipientes competidores globales con mucha voluntad pero poca capacidad de incidencia en los temas “duros” de la agenda mundial.

Frente a semejante escenario ¿adónde radica, en última instancia, el principal problema que tendrá que superar la Comunidad Iberoamericana como actor internacional? Pareciera que la respuesta a esa pregunta es clara: en la resolución de las disfunciones históricas de las partes que la integran, de manera que se potencie el peso cultural y político del conjunto. En ese proceso será fundamental que se reduzcan las asimetrías tanto al interior como entre los Estados miembros pero también que éstos, aún sin crear una institucionalidad con capacidad supranacional que en muchos sentidos sólo aumentaría los conflictos ya existentes, logren fortalecer las redes de confianza mutua que hoy lucen excesivamente tensionadas. Ello, más que buena voluntad, requiere de sentido práctico y del mejoramiento del diálogo político, que es el punto de arranque de todo proceso multilateral exitoso.

San José de Costa Rica, octubre 2008.

Bibliografía consultada

- Altmann Josette y Francisco Rojas Aravena (editores), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, 2008.
- Cardoso Ciro F., y Héctor Pérez Brignoli, *Los Métodos de la Historia*, Barcelona: Crítica, 1977.
- CELARE, *De Guadalajara a Viena: hacia una nueva cumbre*, Santiago de Chile: CELARE, 2005
- CELARE, *Relaciones Unión Europea/América Latina y el Caribe: Documentación de Base (2007)*, Santiago de Chile, 2008
- Conde Rosa y Alfonso Gamo (editores.), *Iberoamérica ante el siglo XXI*, Madrid; Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, 2008.
- Del Arenal, Celestino (coordinador.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*, Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI Editores, 2005.
- Fraerman, Alicia, *Iberoamérica: el desafío de gobernar la globalización*, Madrid: Comunica, 1999.
- Freres Christian y José A. Sanahuja (coordinadores), *América Latina y la Unión Europea: estrategia para una asociación necesaria*, Barcelona: Icaria/Antrazyt, 2006.
- O'Donnell, Guillermo (et.al.), *Democracia, Estado/Ciudadanía: hacia un Estado de y para la democracia en América Latina (vol. II)*, Lima: PNUD, 2008.
- Rojas Aravena, Francisco (editor), *Las Cumbres Iberoamericanas: una mirada global*, Santiago de Chile: FLACSO-Chile/Nueva Sociedad, 2000.

CAPITULO VI

**IBEROAMERICA EN EL MUNDO DE
MAÑANA**

LA COMPLEJA CONSTRUCCIÓN DE UNA RELACIÓN RENOVADA: DE LA DIVERGENCIA A LA CONSTRUCCIÓN DE CONVERGENCIAS

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

*Ex Secretario de FLACSO, Doctor en Ciencias Políticas por la
Universidad de Utrech y especialista en Relaciones Internacionales y
Seguridad Internacional*

Resumen

Análisis de los principales cambios internacionales y en Iberoamérica desde el *Informe Cardoso*. A partir del reconocimiento de la situación actual se subrayan las Potencialidades del Sistema Iberoamericano y de su acervo. Seguidamente se destaca el continuo proceso de institucionalización y el rol que cumple la SEGIB. Sobre estas bases se plantea que se debe pasar a una etapa en donde el centro de gravedad este puesto en la construcción de convergencias, para lo cual se detallan siete áreas donde enfocar los esfuerzos prioritarios. Finaliza este trabajo con un tema crucial de la *Diplomacia de Cumbres*, la necesidad de readecuar y recalendarizar los encuentros de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno para cambiar la dinámica de fatiga que afecta a esta forma central del multilateralismo del siglo XXI.

--

El Secretario General de la SEGIB, D. Enrique Iglesias, nos insta a “repensar las claves de *Iberoamérica Hoy*, como una tarea urgente, dada la complejidad coyuntural; los rápidos y profundos cambios en el sistema global y en diversos países; así como la opacidad e incertidumbre de estos procesos”.

El “espacio iberoamericano” debe ser redefinido. Y desde él construir un *sistema iberoamericano*. Este debe reunir, ordenar, coordinar y jerarquizar las distintas instancias, entidades, instituciones, con el fin de lograr un mayor grado de cohesión de los Estados Miembros del sistema y una mayor incidencia en el sistema internacional.

La práctica de reuniones regulares entre los líderes de la región fue inaugurada bajo un clima de optimismo. “Entraba en escena la diplomacia de geometrías variables”, señaló el *Informe Cardoso*⁷² a lo que diferentes autores hemos denominado también como *Diplomacia de Cumbres*. En un período muy breve de tiempo los países Iberoamericanos, sus Jefes de Estado y Gobierno, se vieron involucrados en la creación de espacios de interlocución y concertación en una amplia red de Cumbres. Los desarrollos correspondientes a las Cumbres Iberoamericanas se produjeron en una etapa en la cual le habían precedido las del Grupo de Río (1987) y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (1989), y surgirían en forma paralela y concomitantes las correspondientes a del Mecanismo de Tuxtla Gutiérrez (1991); las del MERCOSUR (1991); dos años más tarde las de la asociación para la cooperación de la Cuenca del Asia-Pacífico, APEC (1993); y un año después la Cumbre de las Américas (1994).

Al momento del Informe Cardoso se desarrollaban en forma regular una docena de Cumbres Presidenciales de diferente carácter: transregional, regionales, macroregiones y subregio-

⁷² Informe de Fernando Henrique Cardoso. 15 noviembre 2003. XIII Cumbre Iberoamericana. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. 14 y 15 de noviembre 2003.

nales. En la actualidad, se han incrementado el número de encuentros y se llega a 20 Cumbres que involucran a los países de América Latina y el Caribe. La regularidad y la periodicidad, mayoritariamente anuales, genera una gran demanda sobre la agenda de los Jefes de Estado y de Gobierno y en el seguimiento y puesta en marcha de los acuerdos y los compromisos.

Un segundo aspecto del contexto internacional que reseñaba el Informe Cardoso, estaba referido al retroceso que generó la política norteamericana de la Administración del Pte. George W. Bush, en espacial en el multilateralismo. En efecto, señalaba “el ambiente internacional... es menos alentador”. Este ambiente de unilateralismo y de confrontación se mantuvo hasta el año 2008, cuando triunfó en las elecciones estadounidenses Barak Obama. La nueva administración buscó revertir el aislamiento estadounidense, abrir espacios a las instituciones internacionales, particularmente Naciones Unidas. Pese a la fuerte inercia, retiró las tropas de Irak, que fueron enviadas por la Administración Bush en una intervención sin la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU. También anunció un proceso de retiro de las tropas estadounidenses y de la OTAN de Afganistán. La lucha contra el terrorismo de alcance global se refocalizó en los grupos terroristas. Todo ello en medio de un complejo proceso político al interior del sistema estadounidense.

El escenario internacional muestra grandes cambios y transformaciones en todos los ámbitos y en las relaciones de poder, todo lo cual genera una menor previsibilidad. Los esquemas de gobernanza global no están dando los resultados esperados y con ello el surgimiento de crisis y situaciones de inestabilidad es recurrente.

Algunos cambios internacionales significativos para Iberoamérica, en la última década

A la fecha, se destacan cambios significativos a nivel internacional desde la presentación del Informe Cardoso:

- 1.- La emergencia del mundo en desarrollo en el ámbito económico, particularmente de China e India y más en general de los llamados BRICSA. (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Estos son los nuevos globalizadores.
- 2.- En aspectos geopolíticos, la emergencia de China como potencia de primer orden. Además, de un desplazamiento de los ejes de gravitación comerciales, financieros, de inversiones, así como los estratégicos-militares a la Cuenca del Asia Pacífico. Como consecuencia de lo anterior, el peso del Atlántico ha disminuido considerablemente.
- 3.- Generada en el norte desarrollado la crisis financiera global del año 2007, ha producido la crisis sistémica, la más grave desde la crisis de los años 30, con fuertes consecuencias en el ámbito político. Es una crisis del occidente desarrollado que afecta de manera profunda a los EE. UU y la Unión Europea. Las visiones y políticas de estos dos actores son cada vez más divergentes sobre cómo enfrentar los retos globales y la crisis actual.
- 4.- En el contexto de la profunda crisis económica, de identidad y de modelo de desarrollo la Unión Europea y la mantención del *euro* están cuestionados. La UE se fragmenta y se polariza. No aparecen políticas convergentes, ni liderazgos consolidados de proyección europea y global. España y Portugal son dos de los países que están en el centro de las turbulencias financieras, económicas y que ya evidencian fuertes rupturas en la cohesión social e incluso tensiones en la cohesión nacional. Lo mismo en Grecia, Italia e Irlanda. De allí que SM El Rey Juan Carlos expresara, “estamos en un momento decisivo para el fu-

turo de Europa y España y para asegurar o arruinar el bienestar que tanto nos ha costado alcanzar.”⁷³

- 5.- Cambios – por medio de manifestaciones y de guerras civiles - en las estructuras políticas y de las elites en el poder en Oriente Medio, por la “primavera/revolución árabes”, que aún no terminan de decantarse. De ellas emergen con fuerza sentimientos anti-occidentales, en especial anti-estadounidenses, y toman fuerza organizaciones políticas con un fuerte sello teocrático musulmán / islamista. En este contexto, el tema nuclear iraní y sus políticas radicales frente a Israel y las de este frente a Irán generan aprensiones de un escalamiento de envergadura.

La falta de sensibilidad y comprensión de los sentimientos religiosos musulmanes, de sus reglas y rituales – en especial los referidos al Profeta – por parte de publicaciones occidentales producen situaciones y hechos que parecen referidas a un “choque de civilizaciones”.

- 6.- En América Latina, luego de media década perdida (1998-2002), la región recobra la senda del crecimiento que se vio interrumpida, en el año 2009, como consecuencia de la crisis financiera global. No obstante, los impactos fueron de menor magnitud de los esperados y América Latina continúa su creciendo en los últimos dos años y las tendencias indican que continuará por ese camino, aunque a un ritmo algo menor.

- 7.- En este contexto la reafirmación soberana regional y nacional se han afianzado. La creación de la CELAC así lo evidencia. Brasil emerge como potencia global y regional; representa un tercio de la población de ALyC y un 43% del producto regional. Todos los países reafirman sus capacidades soberanas en relación al poder hegemónico y a otros actores extraregionales. A la vez se amplía el espectro político ideológico de los sistemas políticos naciona-

⁷³ SM Rey Juan Carlos, carta 20 de septiembre 2012.

les, sin afectar la voluntad de concertación regional. En forma similar a otras regiones ha crecido, particularmente en el sur, el sentimiento antiestadounidense, más allá de su ausencia y manifiesta falta de atención a la región.

- 8.- Nuevos actores adquieren importancia en ALyC. En primer lugar China. Esta potencia adquiere cada vez más importancia en el comercio exterior, en especial de *commodities*, principalmente en los países de Sudamérica. Otros actores miran con interés a la región y vuelven a ella, como Gran Bretaña. Irán es reconocido como actor y ha establecido lazos de cooperación con diversos países, en particular con los de la Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA).
- 9.- La institucionalidad multilateral global se encuentra en el marasmo. Está estancada sin capacidad para producir consensos que den respuestas los retos globales como el atómico, el medio ambiental, la crisis financiera, la crisis alimentaria, y a las crisis humanitarias emergentes. La salida de crear el G-20 no ha funcionado más allá de algunas medidas iniciales. Esta entidad no posee las capacidades para enfrentar una agenda tan amplia y con donde las diferencias son significativas.
- 10.- En todas las regiones los sistemas políticos están afectados por una crisis profunda ligada a una crisis de legitimidad de los partidos políticos. El desencanto que se observa en la ciudadanía con todo lo que comúnmente se relaciona con la política genera el riesgo de perder el sentido de entender su función y el para qué de los políticos o, peor aún, la razón de ser de algunas de las instituciones fundamentales de la democracia, (tribunales electorales, partidos políticos, el Parlamento, los programas de opinión), es decir, se constata un debilitamiento de la cultura política y de la cultura democrática. La percepción de la gente es que los gobiernos que eligen “no mandan”, no dirigen y que son los “mercados”, los acreedores, las “au-

toridades” financieras o “entes técnicos” los que deciden y determinan. Con ello se produce un vaciamiento de la democracia. Los partidos políticos no tienen las capacidades de articulación para definir los intereses y organizar respuestas a los fenómenos ligados a la globalización. Tampoco los poseen para diseñar, generar y desarrollar bienes públicos regionales e internacionales. La política y los políticos son los actores estratégicos para llevar a buen norte el desarrollo y la democracia, de ahí la importancia de su revalorización y renovación. La política posee una importancia central en y para la gobernabilidad nacional y regional en el contexto de la globalización.

A mayor proceso de globalización, contrariamente a las necesidades que esta impone, la coordinación regional e internacional de los partidos políticos – independientemente de su orientación – ha disminuido. Si en los años 80 – aun en plena Guerra Fría - las internacionales políticas se ubicaron como referentes; en la pos guerra fría y durante el consenso de Washington ello se perdió. En la actualidad en medio de la crisis global del capitalismo los partidos políticos no tienen respuestas, (ni nacionales ni internacionales) no forman visiones compartidas y no producen consensos sobre que bienes públicos se deben cautelar. Esto genera un gran vacío en y para los sistemas democráticos. No aparecen opciones capaces de superar estas falencias.

Todo lo anterior evidencia un ambiente internacional de gran incertidumbre y altas desconfianzas. La imprevisibilidad debilita las relaciones y dificulta la concertación sobre bienes públicos globales. La alta interdependencia global, y en las regiones, complejiza el cuadro de relaciones de poder. Se requieren nuevos mapas conceptuales que permitan comprender los diferentes tránsitos hacia una nueva Era, hacia un *mundo post-occidental*, y la emergencia global de “otras” visiones, perspectivas y valores.

Potencialidades del Sistema Iberoamericano.

Los idiomas Iberoamericanos crecen en importancia en la era de la globalización.

La importancia del español y el portugués, lenguas comunes para seis cientos cincuenta millones de personas (450 millones en español) constituye uno de los elementos esenciales de la identidad Iberoamericana y la base para la construcción de un sistema y el desarrollo de una comunidad. La lengua es lo que posibilita la emergencia de una cultura común. Esta recoge los sistemas de valores y creencias que conforman el acervo Iberoamericano, el cual aporta de manera decisiva a *occidente*.

Como consecuencia de los cambios globales, desde diversas regiones se destaca un gran interés por incidir en el ámbito comunicacional de habla hispana. Todos los actores extraregionales que miran con interés y buscan influir en Iberoamérica – incluyendo a los hispanos en EE.UU. - están desarrollando emisiones de radio y televisión en español. Ello reafirma las tendencias hacia un mayor multilateralismo, en particular en el campo multimedial. En ese contexto se destacan las emisiones de *CNN en español*, la televisión china, desde 2004, tiene una programación en *CCTV-español*, que en la actualidad es de 24 horas. También lo hace en forma continua la señal rusa, desde 2009. Y en el 2011, la televisora *hispanTV* de Irán está presente y desde 2012 con programación continua de 24 horas. Alemania también se hace presente desde el 2012, al relanzar su programación en español. Todos estos nuevos actores se unen a las emisiones tradiciones de EE.UU, muy focalizadas en Cuba, con *radio y tv Martí*. En América Latina el surgimiento de *Telesur*; en el año 2005, con el patrocinio de Argentina, Cuba, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela recoge miradas desde la región. Varios países de la región desarrollan e impulsan emisiones internacionales⁷⁴ de TV.

⁷⁴ Manuel Silva-Ferrer, “Para verte mejor, América Latina”. En *Nueva Sociedad*, N 240 julio-agosto de 2012. Ver www.nuso.org

La afirmación de valores impulsados desde Iberoamérica se consolida.

El concepto de *convivencia* fue destacado como central en Iberoamérica en el Informe Cardoso. Lo destaca como la disposición a compartir formas de pensar y actuar, bases esenciales para desarrollar una comunidad. La *convivencia pacífica* y la *convivencia democrática* conforman el sustrato básico de Iberoamérica. La Paz, la democracia, los derechos humanos, el desarrollo sostenible, el diálogo abierto y la transparencia, así como la promoción del multilateralismo, el pluralismo y el respeto al Derecho Internacional y el Estado de Derecho constituyen los valores y principios esenciales que sustentan los actores centrales de Iberoamérica. Estos son los gobiernos, las sociedades civiles, las organizaciones empresariales y de trabajadores; académicos e intelectuales. Estos construyen formas de pensar y actuar compartidas, lo que demanda interlocución y concertación.

Este acervo de principios y valores que guían los cursos de acción Iberoamericanos son a la vez un importante contribuyente de la cultura de occidente, con la cual se han desarrollado a lo largo de los siglos lazos de interdependencia en los más variados campos.

Las 21 Cumbres Iberoamericanas han conformado un acervo que ratifica valores, principios y acuerdos que incrementan el valor de la convivencia Iberoamericana.

El ejercicio regular, por casi un cuarto de siglo, de forma institucionalizada, que busca establecer bases para pensar y actuar en común ha reafirmado y ratificado el conjunto de valores esenciales de lo Iberoamericano. Cada una de las veinte y una Cumbres ha realizado un aporte al acervo Iberoamericano. Cada reunión ha permitido avanzar en la definición de espacios de convergencia y en el diseño de planes y mecanismos operativos⁷⁵.

⁷⁵ www.segib.org

La institucionalización de la *Diplomacia de Cumbres Iberoamericana* ha posibilitado el desarrollo de mecanismos de concertación política en un contexto de acelerados cambios globales. Ello ha permitido definir en cada etapa intereses compartidos que son impulsados por los más variados actores. El rol de la SEGIB ha sido esencial en el proceso de ordenamiento y sistematización de los consensos surgidos en los procesos de concertación de las Cumbres y en el encausamiento y racionalización de los procesos de cooperación.

Un continuo proceso de institucionalización.

En poco más de 2 décadas la Institucionalidad de las Conferencias Iberoamericanas se ha ido estableciendo. El primer paso fue dado en Guadalajara, en 1991, con el establecimiento de la instancia de las Conferencias como “un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad”. Cuatro años más tarde en Bariloche se reafirmaba el objetivo de una comunidad Iberoamericana cada vez más integrada. Para ello se establece el Convenio para la Cooperación en el marco de las Conferencias Iberoamericanas. El eje institucional era la cooperación y en el rol de los coordinadores nacionales y la red de responsables de cooperación era esencial. Tres años más tarde, en Oporto, en la resolución N 6 se acuerda crear la SECIB. Esta se constituirá formalmente en la reunión de 1999. Se establece que su sede será en Madrid y se designó al mexicano, Jorge Lozoya como Secretario. La tarea central fue la cooperación.

En la Cumbre de Bábaro, República Dominicana, en 2002, se concordó efectuar una evaluación y se solicitó al Presidente Fernando H Cardoso preparar un informe. Los objetivos centrales solicitados fueron establecer cómo se lograba una mayor cohesión interna y una mayor presencia internacional. El Informe Cardoso, dio paso a un Convenio Internacional por el cual se

creó la Secretaría General Iberoamericana, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 2003. Este convenio estableció una jerarquía en donde la máxima instancia es la de las y los Jefe de Estado y de Gobierno, luego están las y los Cancilleres. La instancia de coordinación está conformada por las y los Coordinadores Nacionales y las y los Responsables de Cooperación.

La Secretaría General Iberoamericana fue creada como “un organismo internacional dotado de personería jurídica propia”. Se le definieron 4 objetivos: a) contribuir al fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana y asegurarle una proyección internacional. b) Coadyuvar a la organización del proceso preparatorio de las Cumbres y de todas las reuniones Iberoamericanas. c) Fortalecer la labor desarrollada en materia de cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana, promoviendo la cooperación, de conformidad con el Convenio de Bariloche. d) Promover los vínculos históricos, culturales, sociales y económicos entre los países iberoamericanos, reconociendo y valorando la diversidad de sus pueblos. Este convenio fue aprobado en la Cumbre de Costa Rica, en el año 2004.

El importante rol de la SEGIB

La “decisión de poner en marcha la Secretaría General Iberoamericana, como Organo Permanente de apoyo para la institucionalización de la Conferencia Iberoamericana” se produjo en la XV Cumbre, celebrada en Salamanca. Allí se nombró al primer titular D. Enrique V. Iglesias. Las y los Jefes de Estado señalaron que “Confiamos en la Secretaría General para impulsar los objetivos establecidos en el Convenio de Santa Cruz de la Sierra encaminados a fortalecer la cooperación iberoamericana, la cohesión interna, y la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana de Naciones”

Los objetivos mencionados se han cumplido en forma plena en los diferentes ámbitos. Una expresión de ello son las sollicitu-

des de incorporación de Estados y Organismos Internacionales en el proceso de Cumbres Iberoamericanas. Es así como se han incorporado 6 Estados como *Observadores Asociados* y 9 Organismos Internacionales como *Observadores Consultivos*, más de una docena esperan su reconocimiento. Otra son los importantes convenios de colaboración suscritos.

La SEGIB es observador en el sistema de Naciones Unidas. Instancia de particular importancia para la interlocución sobre los temas de la agenda y foro en el cual concurren anualmente los Presidentes y Cancilleres en torno a la Asamblea General, facilitando la cohesión y la coordinación. También el diálogo con autoridades de otras regiones del mundo. En este aspecto se puede señalar la importancia del “diálogo de civilizaciones”, el cual hoy adquiere renovada vigencia y necesidad de promoción.

La fuerte inserción internacional, capacidad de convocatoria de la SEGIB se expresa en la asistencia de más de medio centenar de OIG a la reunión que organiza la SEGIB en forma concomitante a la Cumbre.

En el ámbito de la cooperación se avanzó en la racionalización y se amplió en la cobertura y vínculo con otras regiones. El desarrollo de la cooperación sur – sur y triangular ha tenido una particular significación e impacto.

El apoyo y promoción de la agenda de integración ha sido una constante. De igual forma la promoción y apoyo de la relación Unión Europea – América Latina y Caribe.

La labor personal del SGI debe ser destacada, en cuanto a los vínculos personales con los jefes de Estado, con las más altas autoridades de Organismos Internacionales; dirigentes parlamentarios, así como su participación en congresos, seminarios y conferencias. Todo ello redundando a una activa presencia de la SEGIB en diferentes instancias de diálogo y colaboración del sistema internacional. En una mirada más amplia las capacidades de propuesta y de reflexión de la SEGIB muestran su contenido como “tanque de ideas”.

Junto a la labor de las Cumbre propiamente se desarrolla un conjunto amplísimo, multifacético, de alta complejidad de reuniones iberoamericanas ministeriales y otras actividades sobre las cuales la SEGIB debe coordinar, monitorear, sistematizar e informar. Junto a ello se destacan el Foro Parlamentario, el Encuentro Empresarial y el Encuentro Cívico. Adicionalmente, se le encargan tareas que implican informes y mandatos en las más diversas áreas, con énfasis en temas de cooperación, que van desde temas de seguridad a bancos de leche materna

Considerando esa amplitud de actividades y el incremento anual de mandatos a la SEGIB, la XVIII Cumbre de San Salvador, 2008; acordó una serie de mecanismos tendientes al “Fortalecimiento Institucional de la Conferencia Iberoamericana”. Lo que se buscó fue “racionalizar” los encuentros. Entre otros acuerdos estableció formalizar el traspaso de la Secretaría Pro Tempore. Mecanismos para mejorar los ejes temáticos de las Cumbres. Reducir a 2 las reuniones anuales de los Coordinadores Nacionales y de Responsables de Cooperación. Para las reuniones Ministeriales sectoriales una periodicidad bianual. El Encuentro Empresarial y el Encuentro Cívico serán convocados en años alternos y el Foro Parlamentario en forma anual. Una preocupación especial ha estado puesta en lo que se ha denominado “ciudadanía 2.0” para fomentar la participación ampliada a partir de las nuevas herramientas tecnológicas y el desarrollo de las redes sociales.

No obstante, la cantidad de mandatos, de solicitudes, peticiones sobre temas tan diversos desde Orquestas infantiles y juveniles a propiedad industrial, pasando por fronteras a academias diplomáticas o temas de coordinación macroeconómica y comercial. Las tareas que debe asumir la SEGIB corresponden a las de un gobierno, pero sin capacidad de coordinación efectiva de carácter vinculante y sin los recursos que la ampliación de tareas demanda.

Este conjunto de actividades tiene poca visibilidad.

Desafíos del Sistema Iberoamericano.

En un contexto global de baja previsibilidad y altamente inestable los desafíos para la concertación y coordinación de políticas se complejizan. Los temas transnacionales y su vínculo con la gestión y la gobernabilidad de la globalización en medio de una creciente interdependencia, aumentan las vulnerabilidades. Más aún un momento de ensimismamiento de Europa en general y de la península Ibérica en particular. Junto a ello los sistemas políticos están en medio de una gran disonancia por un lado sus aspectos estructurales dependen de los desarrollos del sistema capitalista global, que actúa y se desenvuelve sin regulación y, por el otro, los sistemas políticos democráticos deben responder a sus sociedades que sufren las consecuencias, con paridos políticos que no tienen capacidades para enfrentar el fenómeno globalizador.

En la coyuntura de la Cumbre de Cádiz, los derroteros de la Península Ibérica y de América Latina recorren diferentes y divergentes caminos. Los impactos de la crisis del sistema capitalista global diferencia de manera cada vez más significativa a estos dos subregiones Iberoamericanas. El mercado latinoamericano adquiere importancia y por el contrario el mercado peninsular y europeo decrece. La Península Ibérica se encuentra en una profunda recesión, con altas tasas de desempleo, en medio de un proceso de ajustes que no posee consenso mínimo como política de Estado, en un contexto de una crisis de identidad profunda de la Unión Europea y con grandes debilidades para establecer políticas que posibiliten superar la profunda crisis. En contraste América Latina ha enfrentado bien la crisis global, la experiencia del pasado le ha permitido establecer políticas que han dado resultados positivos. Las políticas latinoamericanas difieren de las peninsulares, lo mismo que el tipo de ajuste que se impulsa desde la institucionalidad de la UE. América Latina ha buscado reducir los impactos sociales y proteger el empleo, aspectos esenciales para mantener la curva descendente de la

pobreza. No obstante, la inequidad y la violencia siguen siendo problemas muy graves en toda la región latinoamericana.

Del desacuerdo a la construcción de convergencias

La complejidad del momento obliga a buscar nuevas convergencias que permitan revitalizar la *convivencia iberoamericana* y proyectarla en el futuro de mediano y largo plazo en el sistema global. Lo anterior más que focalizar en las actuales diferencias sobre cómo enfrentar la crisis y sus impactos, debería ponerse la atención en ámbitos de proyección futura que encarnen los valores y el “acervo institucional iberoamericano” y abrir nuevas oportunidades a la cooperación.

Lo anterior significa que la mirada debe estar puesta en que *Bienes Públicos Internacionales y Nacionales* se promoverán. La definición de estos va más allá de los temas de *hoy*. Deben ser abordados desde los valores fundacionales del espacio / comunidad Iberoamericana, sobre la base de un *multilateralismo eficaz, cooperativo y asociativo*. A la vez es preciso darles forma efectiva en términos del establecimiento de regímenes internacionales con carácter vinculante. Entre estos están los Derechos Humanos, el Desarrollo Humano, la Democracia, la protección del medio ambiente, la institucionalidad multilateral y Paz. En el diseño de los bienes públicos las formas y los mecanismos de acción para su establecimiento constituyen un proceso, de allí la importancia de definir los pasos sobre la base de tiempos para alcanzar las metas intermedias para llegar a su establecimiento.

Hacer converger las miradas y las acciones conlleva el establecimiento de una *agenda de y para el cambio*, que posibilite la convergencia y la asociación, así como una mayor incidencia global.

1.- Del espacio iberoamericano al Sistema Iberoamericano

En el “espacio Iberoamericano” desarrollan acciones diferentes entidades de carácter intergubernamental, además de ONGs, y un sinnúmero de instancias de proyectos, iniciativas y programas. Entre los primeros se destacan entidades como la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura, (OEI); la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, (OISS); la Organización Iberoamericana de Juventud, (OIJ); y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos, (COMJIB). Todas estas entidades desarrollan reuniones ministeriales, planes y acciones que no necesariamente poseen coordinación entre ellas ni con la SEGIB.

En la Cumbre de Mar del Plata, en el 2010 se creó una instancia de coordinación, el Consejo de Organismos Iberoamericanos (COIb), como “mecanismo de coordinación, diálogo y propuesta entre organizaciones que tienen por objeto fortalecer aún más la sinergia interagencial a nivel iberoamericano, potenciar el aprovechamiento de los recursos humanos y materiales disponibles y promover la consolidación de la Conferencia Iberoamericana”. Este Consejo se ha reunido en dos oportunidades. Este paso fue insuficiente ya que no estableció una primacía y en ese marco la tendencia es mantener y reforzar las autonomías institucionales.

Por otro lado el registro de entidades iberoamericanas, el cual se ha reglamentado, se ha movido a un ritmo lento.

Un mayor grado de institucionalización es esencial sobre todo en un contexto de fuertes restricciones a la cooperación internacional. Cabe destacar que un porcentaje importante, el 7% del presupuesto regular del año 2012 de la SEGIB, se destina a la cooperación según lo destacó el Plan de Acción de la XXI Cumbre, de Asunción.

En ese sentido los mandatos que se establecen para la SEGIB deberían estar relacionados con los presupuestos de la entidad

a fin de poder atender de manera adecuada los compromisos que se le señalan.

La Conformación de un *sistema iberoamericano*, permitirá organizar de manera más efectiva a las diferentes entidades, actores, programas y proyectos que se manifiestan en el *espacio iberoamericano*.

2.- Nuevas formas de cooperación, bases para la asociación.

La cooperación para el desarrollo ha sido uno de los grandes éxitos del espacio Iberoamericano. Fue uno de los aspectos que adquirieron temprana institucionalidad, en el V Cumbre de Bariloche (1995), tres años después, en Oporto (1998) se creó la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), que como su nombre lo indica su foco central era desarrollar la cooperación y la red en la cual esta se sustentaba, desde ONGs hasta Organismos Multilaterales, pasando por los gobiernos de Iberoamérica. Un año más tarde, en 1999, en La Habana se adoptó el Protocolo al Convenio de Cooperación y la constitución de la SECIB. Las experiencias y las prácticas se multiplicaron, de allí que el Informe Cardoso, planteara que “el objetivo en adelante debe ser racionalizar la dinámica de la cooperación”. En la XIII Cumbre, en Santa Cruz de la Sierra (2003) fue creada a la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB. Entre sus objetivos esta “fortalecer la labor desarrollada en materia de cooperación...”. Y en su artículo 5 se establece que la SEGIB “contará con un... Secretario para la Cooperación Iberoamericana”. La puesta en marcha de la nueva entidad se produjo en la Cumbre de Salamanca (2005). Y allí se establecieron tareas para expandir la cooperación internacional en los más diversos campos. Esta área se ha cumplido ampliamente⁷⁶.

⁷⁶ <http://segib.org/publicaciones/files/2012/07/memoriacooperacion2011esp.pdf>

Los principales programas Iberoamericanos se desarrollan en áreas: cultural, social y económica. Entre esos se destacan en la primera, IBERMEDIA, IBERESCENA, en cuestiones referidas al libro, bibliotecas, archivos diplomáticos, museos. En la segunda los programas de seguridad social, bancos de leche humana, diferentes programas de formación en televisión educativa, gobierno, políticas públicas, recursos hídricos, políticas de infancia, etc. En la tercera, programas referidos a la pequeña y mediana empresa, gestión territorial, y ciencia y tecnología⁷⁷.

En los últimos años ha cobrado fuerza la *cooperación sur – sur* tanto de carácter regional, bilateral y la triangular. Esta forma de cooperación posibilita más eficiencia e inclusión, lo que incrementa las capacidades nacionales; reconoce el peso de las soberanías, lo que reduce las condicionalidades y abre oportunidades para una mayor asociatividad de la ayuda; amplía los diálogos horizontales y las acciones, lo que redundará en mayores interdependencias. Las transferencias asociadas a esta modalidad de cooperación amplían el “saber hacer” y las habilidades.

Si la tarea de hace una década fue la “racionalización”, la demanda de futuro es ampliar la asociación para la cooperación. Ello en un contexto en donde los países de ALyC son países de renta media y como tales son receptores y donantes simultáneamente. Por otra parte en la región latinoamericana han surgido agencias nacionales de cooperación, con las cuales es posible diseñar programas Iberoamericanos de cooperación sur – sur, y modalidades triangulares. Estas últimas posibilitan un uso más eficiente de los recursos, el fortalecimiento de las capacidades técnicas y un mayor impacto en el desarrollo. Las bases establecidas en el contexto de las Cumbres Iberoamericanas lo posibili-

⁷⁷ José María Vera, “La cooperación horizontal Sur-Sur en el marco de la Conferencia Iberoamericana”. En Francisco Rojas Aravena y Tatiana Beirute Brealey (Editores), *América Latina y el caribe: Nuevas Formas de Cooperación. Las Dimensiones Sur-Sur*. Ed Teseo, F carolina, FLACSO. Buenos Aires, Argentina. 2011. www.editorialteseo.org

tan, es una de las áreas en donde se expresa con mayor fuerza la voluntad política y de acción de todos los actores. Esta es una de los mejores instrumentos para enfrentar los desafíos globales.

3.- Desarrollar acciones Iberoamericanas específicas en el ámbito del sistema internacional.

En el sistema internacional lo Iberoamericano debe buscar incidencia y proyección internacional. Mucho se ha avanzado, no obstante existen ámbitos en los cuales es posible buscar un mayor impacto. Ellos dicen relación con el diseño y promoción de Bienes Públicos Globales, fundados en los valores del acervo del espacio Iberoamericano, también con definir algunas normas y reglas que se quieren introducir y/o cambiar en los marcos institucionales globales.

En Naciones Unidas se pueden desarrollar acciones Iberoamérica de importancia y que a la vez potencian la asociación. Una de ellas está referida a Operaciones de Mantenimiento de la Paz de ONU. La creación y desarrollo de una Brigada combinada y conjunta Iberoamericana a disposición del Secretario de Naciones Unidas evidencia el compromiso Iberoamericano con la ONU, por un lado y por el otro, permite mejorar la cooperación y la interoperatividad y la homologación de equipos de las fuerzas armadas de los países de Iberoamericano que decidan participar.

Un segundo ámbito es desarrollar expresiones Iberoamericanas en la nueva “Oficina de Naciones Unidas para la Cooperación Sur – Sur”. La experiencia, las buenas prácticas Iberoamericanas y la sistematización que efectúa la SEGIB en la materia deben evidenciarse en esta nueva instancia de Naciones Unidas.⁷⁸

De igual forma es necesario coordinar una presencia y posiciones comunes en los temas centrales de la Asamblea General

⁷⁸ ONU, Cooperación Sur-Sur para el desarrollo. SSC/17/L.5/Rev1. Agosto 14, 2012.

de la ONU. Ello, también, debería expresarse en coordinación de votos y apoyos en candidaturas iberoamericanas. De igual forma, la experiencia Iberoamericana en el *G-20* no ha asegurado una coordinación mínima en los temas, con lo que la representación del 20%, que posee Iberoamérica no se manifiesta en la incidencia que debería tener.

En el ámbito del Hemisferio Occidental la búsqueda de formas de diálogo, participación e inclusión de la *diáspora* es cada vez más significativa, tanto por su peso como hispanos-luso hablantes, como por su significación política en los Estados Unidos. A ello se debe sumar la significación económica que poseen las remesas en el PIB de muchos países de ALyC. Hasta la fecha son pocos los gobiernos que han definido una política hacia ellos, la diplomacia y las formas de cooperación no han llegado y no han sido vinculados. Es necesaria una estrategia iberoamericana capaz de fomentar los vínculos desde el idioma a socios y actores en iniciativas globales. Una proyección de la Comunidad Iberoamericana debe considerarlos.

En esta perspectiva es importante desarrollar contactos y diálogos con el *cocus hispano con representación en el Congreso*. También con las principales organizaciones hispanas. La importancia política de los hispanos, si bien aún no se manifiesta en forma plena, si se evidencia en el contexto de la actual campaña presidencial estadounidense. A partir de estos contactos se debería establecer un camino que permita y posibilite una presencia como “observadores” en el proceso de Cumbres y como actores asociados en iniciativas de cooperación internacional. Esto reafirma el sentido de pertenencia a lo Iberoamericano y a lo occidental. La construcción de una agenda de vinculación aparece como un primer paso.

En la Unión Europea y en el Asia Pacífico. España ha jugado un rol muy significativo como *bisagra* en los vínculos entre la UE y ALyC. La última Cumbre de Madrid lo expresó con nitidez. Aun en un contexto de crisis, los socios europeos de España miran a ésta sobre el tono y el tipo de vinculación a ser

desarrollada con América Latina y el Caribe. Ello no ha inhibido el perfeccionamiento de iniciativas bilaterales de diferentes gobiernos. Una situación similar debe ser pensada en relación con el Asia Pacífico, en donde varios países – y asociaciones de estos – poseen la capacidad de ser plataforma o de constituirse en *bisagras* para los países de la península Ibérica y de la Unión Europea.

4.- La Iberoamérica del conocimiento.

Un área de gran potencial es desarrollar iniciativas Iberoamericanas referidas al “*saber hacer*”, a la creatividad ligada a las pequeñas y medianas empresas y al desarrollo del “*tercer sector*”. Estos son campos en los cuales la facilidad del idioma, y las formas culturales más homogéneas pueden producir saltos cualitativos en el desarrollo de interdependencias y la conformación de una Comunidad.

La generación de *nuevo conocimiento* por medio del desarrollo de la investigación universitaria y de centros académicos es un área aún débil en el contexto Iberoamericano. Más aún las investigaciones científicas publicadas en español no se les reconocen el valor de tales. Siendo el español el segundo idioma del mundo no posee el peso que debiera en el ámbito científico. Las tareas referidas a otorgar una mayor densidad al trabajo de generación de nuevos conocimientos y al reconocimiento internacional de éste es una labor fundamental en el posicionamiento de lo Iberoamericano en el sistema global, con mayor énfasis aún en esta etapa de multiplicación de las comunicaciones por internet.

La coordinación, la asociación y el desarrollo de programas conjuntos entre universidades son esenciales. Lo anterior conlleva ampliar los programas de intercambio, replicar experiencias europeas en el ámbito iberoamericano. El abordar el tema de los reconocimientos de títulos, las acreditaciones y las equivalencias es fundamental. Sin avances sustantivos en esta materia no se logrará el reconocimiento internacional de las y

los académicos y la producción de nuevo conocimiento que desarrollen. En los rankings de las mejores universidades del mundo, las Iberoamericanas están muy atrás. Establecer programas específicos iberoamericanos de mejoramiento constituye una tarea impostergable.

La experiencia de la península Ibérica en relación con la *innovación* (investigación y desarrollo) constituye una situación a emular, y a la vez una experiencia de la cual recoger buenas prácticas. España y Portugal destinaron 1,3% y 1,8% de su PIB, en el año 2008, y ALyC solo el 0,6%.

5.- La Iberoamérica en temas sensibles.

En el conjunto de Iberoamérica se expresan con fuerza aspectos negativos de la globalización tales como el crimen organizado y la narco-actividad. Cabe destacar que desde el primer encuentro, ya en Guadalajara se señaló el tema de la responsabilidad compartida en materia de narcotráfico. Estos dos temas requieren de la cooperación y la acción conjunta y concertada para avanzar en derroteros con perspectivas de éxito. Las experiencias nacionales en diferentes países Iberoamericanos son importantes, pero el nivel de intercambio de experiencias es bajo. La creación de instancias de coordinación Iberoamericanas es aún incipiente. Los avances en la materia redundarán no sólo en éxitos en la lucha contra estos flagelos sino más en general en reforzar las redes de cooperación y a cimentar mejores bases para la convivencia democrática. Esta es una área en la que se requiere incrementar los grados de confianza recíproca y la voluntad política para generar efectos multiplicadores en la cooperación.

La Unión Europea y los países iberoamericanos son un mercado de comercio en crecimiento. Los retos sur – sur se expanden, de allí que es importante pensar en una coordinación más amplia que involucre a otros actores en África. También un diálogo con Rusia y otros actores.

6.- *Lo Iberoamericano en lo económico.*

Si bien la situación de la economía en los países desarrollados, de la Unión Europea y en especial de España y Portugal muestra las grandes dificultades derivadas de la crisis financiera y del sistema económico global; ello no impide que se miren importantes oportunidades de colaboración Iberoamericanas.

Es preciso reconocer en la década de 1999 al 2010 España fue el principal inversionista europeo en ALyC, concentrando casi el 50% de la inversión procedente de la UE. Brasil y México, seguidos de Argentina son los países que concentran un 65% de las exportaciones a España y un 75% a Portugal. De igual forma son los principales importadores de la península ibérica.⁷⁹

Hasta la fecha el accionar de las grandes empresas y de los grandes bancos son vistos de forma separada: empresas españolas y multilatinas. En la práctica y en el accionar de estas empresas, las relaciones están mucho más imbricadas, lo que complejizan los relacionamientos. Algunos de los grandes bancos españoles – en especial el Santander - se cotizan en las bolsas locales, poseen una plena autonomía de gestión, en un marco de una red internacional, que se coordina desde Madrid. Algo similar se puede señalar de las empresas de telecomunicaciones. Dado el peso que poseen estos grandes conglomerados se requiere concordar reglas y ordenanzas, expresadas en *códigos de conducta iberoamericanos de inversiones*. Este debe regular las formas, plazos de las inversiones, las repatriaciones, la reinversión y otros aspectos relevantes. Con ello se generan normas más estables y que darán una mayor certeza jurídica a todos los actores.

El ámbito de las *relaciones público – privadas* es una área que debe ser explorada con mayor fuerza, en especial en lo referido a grandes obras de infraestructura. El momento de bo-

⁷⁹ Alicia Bárcena. “América Latina y el Caribe: Panorama, Desafíos y Oportunidades”. Presentación en Taller Preparatorio Iberoamérica Hoy. 10 junio de 2012.

nanza de ALyC posibilita pensar en un incremento de la inversión en infraestructura lo que potenciará su desarrollo. El mejor conocimiento de buenas prácticas y el intercambio de experiencias es un eslabón esencial potenciar las oportunidades de cooperación. La sistematización de necesidades que efectúa la CAF genera un insumo indispensable para promover asociaciones público privadas. Las demandas de transportes urbanos y ferrocarriles, junto al desarrollo de mayor eficiencia y usos de energías renovables constituyen áreas cruciales para el desarrollo en donde la vinculación público privado puede marcar la diferencia.

Ligado a lo anterior en el espacio Iberoamericano hay importantes experiencias y prácticas referidas a la *responsabilidad social empresarial*, que pueden ser amplificadas en áreas que potencien la cooperación y el desarrollo de la Comunidad.

De igual forma la iniciativa de desarrollo de un *Mecanismo Iberoamericano de Arbitraje Internacional* es importante más aun cuando muchos países iberoamericanos están cuestionando al CIADI.

7.- Agencia Iberoamericana Evaluadora de Riesgos.

El fracaso de las agencias evaluadoras de riesgos en el contexto de la crisis financiera quedó plenamente evidenciado. Dicho fracaso tuvo efectos perversos para el conjunto de las economías. Los malos manejos y la corrupción que han mostrado, incluido el “manejo” de tasas internacionales como la *libor* por las cuales se rigen prestamos, plantea la urgente necesidad de abordar esta materia. El Informe Cardoso, de una forma premonitoria sugirió y puso en discusión “la idea de que el sistema de conferencias estimule iniciativas privadas en el ámbito iberoamericano destinadas a la creación y fortalecimiento de agencias de evaluación de riesgos”. A esta iniciativa dedicó un taller y un completo anexo del Informe.

Dada la actual crisis financiera global, es una nueva oportunidad para que los Jefes y Jefas de Estado y Gobierno reto-

men el tema. Una alternativa podría ser la creación de un fondo para tal propósito. En tal sentido una Institución como la CAF, de forma asociada con las entidades filantrópicas creadas por bancos españoles, y aportes de entidades y bancos de desarrollo nacionales de ALyC, pudiese servir de plataforma inicial para la creación de una *agencia calificadora de riesgo iberoamericana*. Esta cumpliría un rol esencial y llenaría un vacío con plena legitimidad y transparencia. Con una absoluta neutralidad como base de su credibilidad. El estado de desarrollo de ALyC como países de renta media, sus necesidades de acceso al crédito para alcanzar un desarrollo sostenible demandan mejor acceso a la información, de carácter verás sin sesgos y no manipulada. Libre de conflicto de intereses y con los mayores resguardos en materia de corrupción. Con ello se genera una protección frente al daño no sólo económico sino político que las calificadoras de riesgo han producido.

Readecuación de los Mecanismos y Dinámicas de las Cumbres

Los procesos de la *Diplomacia de Cumbres* se han expandido y amplificado, con lo cual las y los Jefes de Estado y de Gobierno participan en *Cumbres Globales* correspondientes a las que organiza Naciones Unidas, con casi 200 Estados.

Las *Cumbres transregionales*, que involucran países de diferentes regiones; tal es el caso de las *Cumbres Iberoamericanas*, involucran a 22 países miembros. Las *Cumbres del APEC*, reúnen a 21 economías. Las *Cumbres de las Américas*, junta 34 países. Las *Cumbres UE-LAC*, asocia a 60 países. Las *Cumbres América del Sur y países Árabes*, reúnen a 34 países y las *Cumbres América del Sur con África*, vincula a 65 países. Se han desarrollado Cumbres Ordinarias y extraordinarias.

Las *Cumbres Regionales* vinculan al conjunto de los países de América Latina y el Caribe. En la actualidad la única para el

conjunto de la región es la *Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, CELAC. Ella reúne a los 33 países de la región. Esta Cumbre reemplazo a las dos que le precedieron la del Grupo de Río y la de la CALC.

Las **Cumbres Macro Regiones** estas relacionan a más de una subregión de ALyC. En este ámbito se ubican la *Cumbre Mesoamericana*, que involucra a 9 países. Las *Cumbres de UNASSUR*, que relaciona a 12 países. Las *Cumbres del ALBA*, que reúne a 9 países. Las *Cumbres de Petrocaribe*, que ligan a 18 países. Las de la *Alianza del Pacífico*, conformada por 4 países, la *Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe*, que relaciona a 25 países. Se puede incluir, dado que no ha sido eliminada, aunque está en “receso”, la *Cumbre del Arco del Pacífico*, conformada por 11 países.

Las **Cumbres Subregionales**, esas son las que poseen un mayor grado de institucionalidad. Ellas son las del *MERCOSUR*, con 5 miembros; la del *Comunidad Andina de Naciones* con 4 miembros; la del *Sistema de Integración Centroamericana*, SICA, con 8 países participantes; las del *CARICOM*, con 15 miembros; y las del *Tratado de Cooperación Amazónico*, con 8 países participantes.

Las Cumbres Presidenciales llevadas a cabo desde 1987, sin considerar las Cumbres subregionales, que en algunos casos son semestrales, de 1987 a 2012, alcanzan una cifra cercana a las 150.

La periodicidad anual de estos encuentros conlleva que en las agendas de las y los Jefes de Estado tengan entre 7 y 10 reuniones anuales de la Diplomacia de Cumbres. En algunos casos se deben agregar las reuniones de instancias como el G-20. Todo ello recarga las agendas. A lo largo del proceso con altos y bajos se denota una cierta “fatiga”, pero a la vez no existe otro mecanismo capaz de reemplazar estos encuentros. De allí que es esencial poder establecer una calendarización que posibilite una mayor eficiencia y evitar la duplicación de encuentros. En

tal sentido, se debería diseñar una calendarización y una compactación y concomitancia de las reuniones.

Las Cumbres regionales deberían desarrollarse *anualmente* (CELAC y en forma paralela las de UNASUR, ALBA, Mesoamérica)

Las Cumbre transregionales debería organizarse en forma *bianual y trianual*. Las Cumbres Iberoamericanas y las UE-CELAC, bianuales. La Cumbre de las Américas en forma trianual. Esta debería ser parte de una reunión especial de la Asamblea General de la OEA.

Considerando los mandatos presidenciales de cuatro años esta calendarización descomprime la agenda pero a la vez les permite a las y los jefes de Estado y Gobierno tener al menos un encuentro formal de cada tipo.

Con el fin de mejorar el tratamiento de los temas los Secretarios Generales o los responsables de cada mecanismo podrían tener una reunión operativa a fin de coordinar las agendas y evitar amplias superposiciones. La definición de la agenda es un tema crucial para el éxito de la Diplomacia de Cumbres.

Los mayores grados de institucionalización permiten un mejor seguimiento de los acuerdos y compromisos, más allá de las dificultades de que sean vinculantes. La experiencia desarrollada en más de dos décadas y en especial el cumplimiento de las principales metas diseñadas en 2005 con la creación de la SEGIB, auguran que los rediseños que se tomen posibilitarán nuevos logros. Entre ellos: constituir un efectivo Sistema Iberoamericano, permitirá una mayor incidencia internacional, una nueva racionalización de la cooperación y la promoción de opciones sur – sur y triangular y una mejor coordinación con otros mecanismos de la Diplomacia de Cumbres.

PROYECTANDO LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA AL NUEVO MUNDO

SUSANNE GRATIUS

*Investigadora senior en la Fundación para las Relaciones
Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE)*

Resumen

El nuevo contexto internacional ofrece a Iberoamérica la posibilidad de convertirse en un pequeño “polo” de poder basado en un acervo común y una larga historia compartida. Al ser el espacio cultural más cohesionado del mundo, Iberoamérica cuenta con un nada desdeñable poder blando que podría traducir en una mayor influencia internacional. Si la CIN se conformara como un bloque de países, sería la tercera economía del mundo que competiría directamente con Estados Unidos y la Unión Europea. Es por ello que, más allá de las Cumbres, la Comunidad Iberoamericana es también una plataforma global para proyectar intereses, valores y agendas comunes.

Si las dos primeras décadas del proyecto iberoamericano sirvieron para consolidar e institucionalizar la Comunidad Iberoamericana, ahora ha llegado el momento de diseñar y desarrollar su agenda externa utilizando los nichos que brinda la nueva realidad internacional para lograr una mayor presencia y visibilidad más allá de sus propias fronteras. La SEGIB ya ha im-

pulsado la apertura de una amplia red con otras organizaciones internacionales y la cooperación con países no iberoamericanos que marcan el inicio de una nueva etapa. Al entrar en una nueva etapa de reflexión con ideas y propuestas nuevas, la CIN debería iniciar las reformas internas necesarias para adaptarse al nuevo mundo y utilizar su enorme potencial cultural, político y económico para convertirse en un actor internacional.

--

Iberoamérica y el nuevo mundo

“El mundo que surgirá de la (crisis) será muy distinto del que dejamos atrás.

Nos espera una nueva realidad internacional, una nueva economía y una nueva sociedad”

(Enrique V. Iglesias, Mar del Plata, XX Cumbre Iberoamericana, 2010)

El actual contexto internacional y regional ofrece una oportunidad única para insertar a Iberoamérica como un nuevo polo de influencia y de poder blando en un mundo en permanente transformación. Sin embargo, las nuevas realidades internas y externas exigen un reajuste de objetivos y de agenda para ser un actor relevante en el escenario global del futuro.

En sus más de veinte años de existencia, la Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN) ha ganado en complejidad, perfil institucional y visibilidad internacional. Teniendo en cuenta que la historia más reciente de Iberoamérica empezó en 1991 con una Cumbre, el proyecto ha tenido una evolución muy positiva. Ello es, en gran parte, el resultado de la labor que realiza la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), presidida por Enrique V. Iglesias, que ha consolidado y ampliado el proyecto Iberoamericano colocando nuevos temas en la agenda y diversificando los vínculos internacionales.

Hoy, veinte años después de la Cumbre de Guadalajara, la Comunidad Iberoamericana no es sólo una marca propia sino también una plataforma internacional para proyectar intereses, valores y agendas comunes. Cuando surgieron las Cumbres Iberoamericanas, el contexto internacional estaba caracterizado por el dominio de Estados Unidos, el fin del enfrentamiento ideológico bipolar y el auge del modelo de integración europea. En aquel entonces, España y Portugal habían concluido su primer quinquenio en la Comunidad Europea e iniciaron un ciclo positivo de desarrollo económico, político y social. Por su parte, América Latina había recuperado la democracia, pero seguía siendo una región con un alto índice de inestabilidad económica y profundas desigualdades sociales.

En la actualidad, las históricas asimetrías entre España y Portugal, por un lado, y América Latina, por el otro, empiezan a desdibujarse en favor de una relación mucho más horizontal y equilibrada. Por un lado, cabe destacar el auge económico de países latinoamericanos como Brasil, Colombia, México y Perú con sólidas tasas de crecimiento, la creación de empleo y la ampliación de las clases medias. Esta tendencia positiva contrasta con un ciclo negativo de endeudamiento, recortes sociales y recesión en España y Portugal a raíz de la crisis financiera, cuyo epicentro está situado en Estados Unidos y Europa.

En materia de integración, los dos países ibéricos y América Latina también viven momentos distintos. La crisis del euro afecta al conjunto del proceso de integración europea y, aparte de la recesión en Europa, existe una amenaza real del retorno de los nacionalismos que se creían extinguidos. Aunque Washington mantiene la absoluta supremacía militar, el simultáneo declive económico que está experimentando Estados Unidos ha facilitado el ascenso de China y un mundo cada vez más multipolar.

Mientras tanto, en América Latina han surgido nuevos esquemas de concertación e integración, cuyos ejemplos más destacados son la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y, más recién-

temente, la Alianza del Pacífico. Sobre todo en Sudamérica, China se ha perfilado como un socio externo clave que, en términos comerciales, sustituirá en los próximos años a la Unión Europea.⁸⁰ Asimismo, al ser la sexta economía global, Brasil es un actor internacional clave que forma parte de nuevas alianzas entre países emergentes como los BRICS o el foro de diálogo IBSA.

Este cambiante contexto regional e internacional modifica el marco de referencia del espacio iberoamericano y, al mismo tiempo, ofrece a la CIN una amplia gama de opciones de inserción internacional. Si las dos primeras décadas del proyecto iberoamericano sirvieron para consolidar e institucionalizar la Comunidad Iberoamericana, ahora ha llegado el momento de diseñar y desarrollar su agenda externa utilizando los nichos que brinda la nueva realidad internacional para lograr una mayor presencia y visibilidad más allá de sus propias fronteras.

¿Es la Comunidad Iberoamericana un actor internacional?

La respuesta a esta pregunta sería sí y no. Sin duda, Iberoamérica es una importante referencia para sus 22 países integrantes, pero aún no se ha consolidado como una marca propia en el exterior. La principal razón de ser de la Comunidad Iberoamericana es lo que Celestino del Arenal llama su “dimensión identitaria” en torno al bagaje histórico y cultural que une a las 22 naciones. Estas afinidades se han traducido en diversos proyectos y programas de cooperación derivados de las Cumbres anuales⁸¹ pero todavía no en un proyecto relevante para todos los socios.

⁸⁰ CEPAL, Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile 2011.

⁸¹ En 2011, la cooperación llegó a 53,9 millones de euros. Secretaría General Iberoamericana, Memoria de la Cooperación Iberoamericana 2011. Madrid 2011.

Iberoamérica es ante todo un espacio cultural. En ningún momento se ha planteado la integración económica a través de la liberalización comercial. Por su carácter intergubernamental y la relevancia de las Cumbres es una entidad de diálogo, de concertación política y de cooperación. En este sentido, la CIN representa una comunidad de valores e intereses (limitados) que podrían compararse con los objetivos que persigue la CELAC.

La cooperación y la concertación política constituyen los dos principales pilares de la Comunidad Iberoamericana que cumple la función de crear identidad, agendas comunes e instituciones. Aunque en sus inicios, la CIN se planteó también como una alternativa a la entonces posición hegemónica de Estados Unidos en las Américas, en la actualidad ya no representa un contrapeso a Washington que, al igual que España, está perdiendo peso en la región frente a China.

Cabe destacar que Iberoamérica no cuenta con potencias hegemónicas y es, por tanto, una comunidad basada en el principio de la igualdad y la búsqueda de consenso. Cabe recordar que la CIN no es un actor regional, puesto que integra a tres países europeos y 19 latinoamericanos, sino más bien una entidad inter-regional o transatlántica. Al mismo tiempo, por ser un órgano estrictamente intergubernamental, la CIN se diferencia de la Unión Europea (UE) que, al integrar instituciones supranacionales, cuenta con un estatus internacional más elevado.⁸²

Formalmente, la CIN tiene una dimensión global desde 2005, cuando la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) se convirtió en una organización internacional. En la Cumbre de Salamanca de 2005, los 22 países acordaron elevar el estatus de las Cumbres y decidieron crear la Secretaría para represen-

⁸² Martin L.P. Groenleer, Louise G. van Schaek, *United we stand? The European Union's international actorness in the cases of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol*, en: *JCMS* (2007), vol. 45, n.º 5, p. 969-998.

tar a la Comunidad, crear la agenda y preparar los encuentros. Según sus estatutos, otro de sus cometidos es “contribuir a la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana en el marco de las instrucciones y mandatos recibidos de los Jefes de Estado y de Gobierno”. A partir de entonces, Iberoamérica se ha convertido en “una realidad interregional con vida propia en el escenario internacional”.⁸³

No es una casualidad que Iberoamérica represente una “comunidad de naciones”. Ésta podría definirse como un “club” de países un tanto informal unido en torno a valores, interdependencias y un territorio o espacio común. Un importante obstáculo a la hora de constituirse como actor global es su carácter intergubernamental, que limita tanto la creación de instituciones autónomas e independientes con objetivos propios como la adopción de posiciones comunes.

Otra dificultad para consensuar posiciones y perfilarse como un actor internacional surge del peso político y económico que hasta ahora ha tenido España en la CIN. Acompañado por México, fue el por entonces Gobierno de Felipe González el que dio el impulso para lanzar las Cumbres Iberoamericanas, y es también España la principal fuente de financiación de la SEGIB y el país con más presencia en la Comunidad. Para España, Iberoamérica es una plataforma para proyectar poder blando (cultural, diplomático) al mundo.⁸⁴

Sin embargo, tanto la dimensión identitaria como los beneficios en términos de influencia y poder global para los demás integrantes, y particularmente para potencias emergentes como Brasil o México, son menos evidentes. Por ello, varios analistas han advertido en diversas ocasiones que es necesario “latino americanizar” la Comunidad Iberoamericana. Un primer paso en esta dirección fue la apertura de oficinas de la SEGIB en

⁸³ Celestino del Arenal, libro *Elcano*, Madrid 2009.

⁸⁴ Celestino del Arenal, *op.cit.*, p. 4.

Brasilia, México, Montevideo y Panamá, aparte de su sede central en Madrid.

En cuanto a sus relaciones externas, la creación de la SEGIB como institución permanente ha impulsado la apertura de una amplia red con otras organizaciones internacionales y la cooperación con países no iberoamericanos. Desde 2006, Iberoamérica tiene un estatus de observador ante Naciones Unidas y, más recientemente, ante la Conferencia del Cambio Climático. Además, la SEGIB ha firmado acuerdos con diversas agencias de Naciones Unidas, con la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) y, más recientemente, suscribió un convenio con la Organización Internacional de Migraciones. Por su parte, desde 2007, la CIN está abierta a dos categorías de observadores: asociados y de consulta sin voz ni voto.⁸⁵

Debido a todo esto, formalmente Iberoamérica está hoy mucho insertada en el panorama internacional que veinte años atrás. Ello refleja que la institucionalización de la región a través de la SEGIB y la activa presencia de Enrique V. Iglesias en el escenario internacional han sido claves para colocarla en el mundo e insertar a la Comunidad en los grandes temas de actualidad. Sin embargo, Iberoamérica aún no se ha perfilado como un actor internacional que refleje su potencial y peso en el mundo.

El debate teórico sobre actores internacionales distingue entre dos vías de inserción: proyectarse al mundo a través de las instituciones comunes que canalizan los intereses colectivos o mediante las capacidades de poder. En cuanto a la primera vía, en el caso de la Comunidad Iberoamericana, la SEGIB y sus oficinas locales en América Latina podrían asumir esta fun-

⁸⁵ Observadores asociados son Bélgica, Filipinas, Francia, Guinea-Ecuatorial, Italia, Marruecos, Países Bajos y Puerto Rico. Entre los observadores de consulta destacan el BID, la CAF, la FAO, el PMA, la OCDE, FLACSO y el SELA.

ción institucional, teniendo en cuenta los límites que imponen el carácter intergubernamental y el mandato de la Comunidad Iberoamericana. En cuanto a la segunda opción -las capacidades de poder- teóricamente, Iberoamérica cuenta con grandes medios materiales (peso económico, recursos naturales e incluso capacidad militar) para perfilarse como un actor internacional.

Sin embargo, estas dos vías sólo son posibles si existe la voluntad y el mandato político para asumir una posición internacional más activa y destacada a través de una voz colectiva en algunos asuntos internacionales. Observando su trayectoria, Iberoamérica es un proyecto en permanente construcción cuyas funciones se han ido ampliando según las necesidades y exigencias de sus Estados miembros, así como el papel proactivo de la SEGIB y su Secretario General. En la Cumbre de Salamanca, los países iberoamericanos expresaron el deseo de proyectar su Comunidad más y mejor en el mundo, lo cual es un importante paso hacia una identidad internacional colectiva, pero no necesariamente un requisito para adoptar posiciones comunes.

Al congregar los intereses de 22 países de dos regiones, la CIN no se perfila como un actor internacional único. Raras veces los países iberoamericanos conformaron un bloque conjunto o votaron de la misma manera en el plano internacional. Pese a las afinidades, las 22 naciones tienen intereses y perfiles políticos muy diferentes y no sólo es difícil consensuar una posición iberoamericana sino también una postura común latinoamericana.

La definición de Iberoamérica es clave para proyectarse a la comunidad internacional. Iberoamérica representa una comunidad de valores y de intereses. Según Enrique V. Iglesias, la CIN está comprometida con promover la paz, la seguridad y el desarrollo en el mundo.⁸⁶ Más allá de estos valores, la CIN es

⁸⁶ Ibero-American General Secretariat, *The Ibero-American Community*, p. 1.

también una importante comunidad económica con peso global. Aparte del intenso intercambio comercial, cabe destacar las inversiones directas de empresas españolas y portuguesas en América Latina y, a su vez, las actividades más recientes de las multilatinas en España y, en menor medida, en Portugal. Si el accionar empresarial del otro lado del Atlántico ha sido una ventaja comparativa, ahora España se está perfilando como un punto de entrada para las multilatinas en Europa, que abren sus oficinas centrales en el país íbero.⁸⁷

Sin duda, la CIN es algo más que sus Cumbres. Iberoamérica se proyecta al mundo como una comunidad cultural de estados vinculados por intereses comunes creados en varios siglos de historia compartida. Sus tres pilares son el diálogo, la solidaridad y la cooperación. Por la afinidad cultural y política entre sus miembros o su “fuerte dimensión identitaria”⁸⁸, tiene el potencial de convertirse en una plataforma internacional importante. No obstante, un primer paso en este camino sería reconocer y asumir el peso global de Iberoamérica y utilizarlo para una representación colectiva en foros globales.

Una (limitada) agenda internacional de Iberoamérica

En la Cumbre de Salamanca, el Rey de España afirmó que “Iberoamérica puede y debe desempeñar un papel más relevante en el mundo”. En esta ocasión, los países decidieron que la SEGIB “apoye el proceso de acercamiento de posiciones de los países iberoamericanos en las negociaciones comerciales internacionales” que, en su momento, se centraron en la ronda de

⁸⁷ Javier Santiso, España como “hub” latino, en: El País, Madrid, 8 de abril de 2012.

⁸⁸ Celestino del Arenal, La Comunidad Iberoamericana de Naciones, Documentos de Trabajo 1/2009, Laboratorio Iberoamericano, Centro de Estudios de Iberoamérica, p. 3.

Doha de la OMC para liberalizar el comercio global. Fue el gran momento internacional de la Comunidad Iberoamericana. A la Cumbre, que se celebró bajo la impronta de la reforma del sistema de Naciones Unidas, asistieron representantes de la comunidad internacional, entre ellos los por entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, y , Alto Representante de Política Exterior de la UE, Javier Solana.

Aun así, en los últimos veinte años, la Comunidad Iberoamericana no ha debatido temas de la agenda internacional a menudo, y ninguna de las 22 Cumbres fue dedicada a analizar cuestiones globales. Al evaluarlas por orden de importancia, cabe destacar tres temas internacionales recogidos en las Declaraciones finales o adjuntas (ver anexo II): (1) La reforma de Naciones Unidas y de su Consejo de Seguridad, (2) la crisis económica y financiera con énfasis en la cuestión de la deuda externa, (3) la cooperación internacional al desarrollo y la lucha contra la pobreza, (4) la Alianza de Civilizaciones. Aparte de estos asuntos, las Cumbres trataron regularmente otros temas relevantes para la región y la política internacional: el narcotráfico y la lucha contra las drogas, el terrorismo internacional y las negociaciones comerciales globales (véase anexo 2).

Incluso en estos asuntos claves, más allá del carácter declaratorio, el nivel de compromiso colectivo a nivel internacional tiende a ser bajo. Así, el voto de los países iberoamericanos en la Asamblea General de Naciones Unidas no coincide ni tampoco existen consultas regulares a nivel de la CIN. Por ejemplo, la última resolución de Asamblea que condena la violencia en Siria, emitida el 3 de agosto de 2012, fue rechazada por Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela. La falta de coordinación también marca la actuación de los países iberoamericanos que integran el G-20.

Una excepción, anterior a la creación de la CIN, es el Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) donde España comparte su silla con un grupo de países latinoamericanos (Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras,

México, Nicaragua y Venezuela), alternándose cada dos años con México y Venezuela. Esta coordinación entre ocho países iberoamericanos podría servir de ejemplo para la actuación con una sola voz “iberoamericana” en otros organismos internacionales, entre ellas la OCDE donde coinciden Andorra, Chile, España, México, Portugal y próximamente Colombia. Además, el Secretario General Iberoamericano promueve, desde 2011, una posición común de los países iberoamericanos ante las conferencias de cambio climático, de hecho la única negociación global importante aún no paralizada por la crisis.

Una mayor presencia internacional de la CIN pasa por la coordinación de posiciones ante organizaciones y foros como el FMI, el G-20 (donde están representados Argentina, Brasil y México, así como España como invitado permanente a las Cumbres), la OCDE y las diferentes agencias de las Naciones Unidas. El FMI, donde España comparte su voz con diversos países latinoamericanos podría servir de ejemplo para una mayor coordinación en la OCDE (que ya es observador de la CIN y participa en diversas actividades de la SEGIB) y ante Naciones Unidas. Ello no implica votar en bloque sino intercambiar opiniones y, en el mejor de los casos, consensuar posiciones.

La crisis como oportunidad

En Iberoamérica, la crisis financiera en Estados Unidos y en Europa ha generado ganadores y perdedores. En el lado negativo se encuentran ante todo España y Portugal, mientras que los países sudamericanos, que abrieron sus mercados a China, han salido mejor parados. Entre éstos últimos destacan sobre todo Brasil, Colombia, Chile y Perú, con tasas de crecimiento económico de hasta un 7 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB). El notable crecimiento latinoamericano contrastó en 2011 con una recesión del -1,6 por ciento en Portugal y un crecimiento modesto del 0,7 por ciento en España, una tendencia

negativa que continuará en los próximos años a raíz de la crisis económica y financiera en Europa.

La crisis tiende a profundizar las asimetrías dentro del bloque: Sudamérica representa más de la mitad del PIB iberoamericano, seguido por Centroamérica/México y los tres países de la península ibérica. Es por ello y debido a la creciente división geopolítica en las Américas, que Iberoamérica integra a tres espacios con un perfil de relaciones exteriores diferente: Centroamérica y México mantienen fuertes interdependencias con Estados Unidos, Sudamérica apuesta a Asia y la península ibérica está atada al futuro de la Unión Europea.

Como bloque común, la Comunidad Iberoamericana tiene un importante peso económico en el mundo. Con 650 millones de personas, los 22 países iberoamericanos representan un 9 por ciento de la población mundial y un 9,5 por ciento del PIB global. Asimismo, poseen un 9 por ciento de las reservas mundiales de petróleo y un tercio de las reservas de agua dulce. En términos de PIB nominal (6,4 billones de dólares en 2011), Iberoamérica sería la tercera potencia económica del mundo después de la UE y Estados Unidos y por delante de China. Es, además, un importante motor de crecimiento, teniendo en cuenta que el PIB latinoamericano aumentó en promedio un 4,3 por ciento en 2011.

Iberoamérica no es sólo importante en términos del PIB, sino que representa también un foco de comercio e inversiones. España destina aproximadamente un 20 por ciento de su inversión extranjera directa (IED) a América Latina y se perfiló, hasta 2008, como segundo inversor de la región después de Estados Unidos. Debido a la crisis en Europa, la dirección del flujo de la IED empieza a cambiar. Así, están aumentando los flujos de inversión desde empresas latinoamericanas a España y Portugal.

Entre 2001 y 2008, México ocupó el noveno puesto en los flujos de IED destinados a España y fue su primer inversor latinoamericano. El otro gran inversor de la región es Brasil: un estudio reciente del Boston Consulting Group concluye que 34

de las 100 empresas multinacionales emergentes son brasileñas. Sin embargo, las empresas brasileñas concentran sus inversiones en Estados Unidos y el Caribe y sólo dirige una pequeña parte de su IED a Europa (un 1 por ciento a Portugal y un 5 por ciento al resto de países europeos, incluyendo Andorra y España).

En cuanto al comercio, el nivel de intercambio intrabloque es considerable, aunque se registra una tendencia a la baja por el creciente peso de Asia, que empieza a sustituir la posición que ocupaba Europa en las importaciones y exportaciones sudamericanas. Andorra, España y Portugal desarrollan aproximadamente un 6 por ciento de su comercio con América Latina que, a su vez, realiza cerca de un 8 por ciento con los dos países de la península ibérica. En su conjunto, el comercio intrabloque en el espacio iberoamericano representa cerca del 20 por ciento de los flujos totales.

Pese a la crisis, en 2010 y 2011, España ha aumentado su comercio con América Latina que en la actualidad es el mercado más dinámico de sus exportaciones. En 2010, México fue el 12º destino de sus ventas de bienes y servicios. Asimismo, Portugal es el tercer mercado de las exportaciones españolas y el octavo país de origen de sus importaciones. Por otra parte, según la CEPAL, el comercio intra-regional latinoamericano llega a representar cerca de un 20 por ciento del total con cifras más altas en Centroamérica y el Caribe. Estos ejemplos reflejan los estrechos lazos económicos que comparten los socios iberoamericanos. Sin duda, la SEGIB, a través de sus encuentros, proyectos y otras actividades, los acompaña y fomenta activamente.

Si la CIN se conformara como un bloque de países, sería la tercera economía del mundo que competiría directamente con Estados Unidos y la Unión Europea. Sin embargo, la CIN no se ha transformado en un esquema de integración, ya que hasta ahora la pertenencia de España y Portugal a la política comercial común de la Unión y la ausencia de un proyecto económico

iberoamericano han impedido la firma de un acuerdo de libre comercio o la creación de una unión aduanera.

En un contexto de crisis global, Iberoamérica cuenta con una clara ventaja comparativa al integrar países de diferentes regiones. Teniendo en cuenta el peso económico global de la Comunidad Iberoamericana, sus países integrantes deberían profundizar las interdependencias existentes mediante un proyecto económico más coordinado. Ello podría plasmarse en la creación de un fondo común o un Banco Iberoamericano para llevar a cabo proyectos de infraestructura y utilizar el potencial que ofrece la CIN en este ámbito. Asimismo, en base a las redes de pequeñas y medianas empresas (PYMEs) coordinadas por la SEGIB, se podría pensar en crear empresas conjuntas iberoamericanas, aprovechando las ventajas comparativas de una simultánea presencia en el mercado emergente latinoamericano y en Europa.

Por otra parte, la mayoría de países latinoamericanos tiene una larga experiencia con crisis financieras y este tema ha estado presente en la agenda de varias Cumbres Iberoamericanas. Es por ello que la CIN podría institucionalizar un encuentro regular entre los ministros de Finanzas, creando un G-22 Iberoamericano para lanzar propuestas conjuntas y coordinadas para salir de la crisis del euro que no sólo afecta a España y Portugal sino, ante el declive de los flujos de cooperación e inversiones, al conjunto de países iberoamericanos. Tampoco cabe descartar la creación de una Agencia de Calificación Iberoamericana con indicadores propios que contrastara los análisis de las agencias tradicionales de esta índole.

En este momento de incertidumbre sobre el futuro del euro y de la UE, una mayor cooperación económica con el resto de países iberoamericanos sería particularmente interesante para España que, conforme a su identidad dual, siempre ha apostado a dos plataformas: la Unión Europea y América Latina. Igualmente, a lo largo de los siglos, Portugal ha mantenido sus estrechas relaciones con Brasil. En un hipotético caso de frac-

turas en la zona del euro, el espacio iberoamericano representaría una atractiva alternativa a la apuesta europea de España y Portugal. Al mismo tiempo, esta vía abriría también una puerta a una mayor cooperación con Estados Unidos y Canadá, siendo esto último un camino que ya ha iniciado la SEGIB.

Iberoamérica y las Américas

Estados Unidos y Canadá son importantes actores externos de Iberoamérica. El primero sigue siendo el principal socio comercial e inversor de América Latina y el segundo forma parte de la OEA y del espacio norteamericano que se está formando desde la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Asimismo, ambos países, igual que España, son importantes destinos de los emigrantes latinoamericanos.

Los sistemas iberoamericano e interamericano representan dos espacios diferentes pero complementarios. Aunque el sistema interamericano es mucho más antiguo y está más institucionalizado que la CIN, cabe recordar que las Cumbres Iberoamericanas son anteriores a las Cumbres de las Américas. Ello indica que el proyecto iberoamericano se concentra sobre todo en el diálogo político horizontal entre sus integrantes, mientras que el sistema interamericano es más ambicioso y menos simétrico.

A diferencia del sistema interamericano tradicionalmente centrado en Washington, la Comunidad Iberoamericana carece de pretensiones hegemónicas. Aunque España es el principal contribuyente financiero del proyecto, desde la primera Cumbre Iberoamericana de 1991, el país no ha asumido un liderazgo individual sino colectivo y compartido. Comparado con el sistema interamericano, el espacio iberoamericano está menos institucionalizado, pero también menos formalizado y, por tanto, es más flexible y abierto a nuevas propuestas de los Estados

miembros. En este sentido, se trata de un espacio en creciente expansión y construcción.

El rechazo de sanciones y la no adopción de una cláusula democrática que crea una condicionalidad política reflejan que, en muchas ocasiones, la CIN y la Organización de Estados Americanos (OEA) persiguen objetivos similares (la democracia) con instrumentos diferentes (sanciones versus diálogo). El enfoque integral de la CIN, que respeta el principio de no injerencia en asuntos internos, ha facilitado la adopción de posiciones comunes en algunos temas de la agenda iberoamericana.

Ejemplos para ello son el reiterado rechazo de la Ley Helms-Burton que fortalece el embargo de Estados Unidos contra Cuba o la unánime condena del golpe de Estado en Honduras, en 2009 (XIX Cumbre Iberoamericana en Estoril/Portugal) y de la posterior sublevación de la policía en Ecuador. Por el perfil de sus integrantes y el predominio de Estados Unidos, el rechazo de los intentos de golpes de Estado en Ecuador y Honduras por parte de la OEA ha sido menos contundente, y la organización no ha adoptado una posición colectiva frente a la Ley Helms-Burton.

Ante los diferentes enfoques y perfiles de ambas organizaciones, hasta ahora, ni las respectivas Cumbres ni las reuniones ministeriales han sido espacios coordinados. No obstante, la promoción de la democracia y de los derechos humanos, la lucha contra la pobreza y la cohesión social o la inseguridad ciudadana son algunos temas de la agenda que comparten la CIN y la OEA y donde se abre un horizonte de cooperación.

A nivel institucional, desde la creación de la SEGIB en 2005, Iberoamérica ha estrechado sus vínculos con el sistema interamericano. Al haber presidido el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante diecisiete años, el Secretario General Iberoamericano, Enrique V. Iglesias, representa el enlace entre el sistema interamericano e iberoamericano.

Ello se ha traducido en una estrecha cooperación institucional. Por un lado, la SEGIB ha firmado un acuerdo de coopera-

ción con el BID que, como hemos mencionado, es observador consultivo de la CIN. Por otra parte, a través de eventos conjuntos y un diálogo fluido, ha surgido una cooperación regular entre la CIN y la OEA cuyos representantes han estado presentes en diversas actividades de la SEGIB.

Por otra parte, con el fin de crear puentes hacia Iberoamérica y Europa, se celebra cada año en Madrid un Fórum con representantes de Estados Unidos y Canadá para debatir sobre los temas de actualidad más candentes, entre ellos el auge de los BRICS, el comercio y la inversión, la cohesión social y la inmigración internacional.

En cuanto a este último aspecto, a través de proyectos conjuntos o de la figura del observador, la CIN podría y debería vincularse a los cerca de 50 millones de ciudadanos de origen latinoamericano que viven en territorio estadounidense. De este modo, se fortalecería también la cooperación cultural y política entre España, América Latina y Estados Unidos.

El ascenso de Asia

Para la Comunidad Iberoamericana, Asia es a la vez un socio y un rival. Sobre todo China e India, con los que Brasil coopera en el seno de las alianzas BRICS e IBSA, se perfilan como aliados en algunos temas internacionales, entre los cuales destacan la cooperación sur-sur, el rechazo de medidas unilaterales y una reforma del sistema internacional a favor de los países emergentes y del sur.

En el ámbito regional, Asia tiende a ser un rival económico de los dos países ibéricos. Aunque China no es un actor con un gran peso político y cultural en América Latina, el país se ha convertido en el motor de crecimiento de la región y en un competidor de las empresas españolas y portuguesas presentes en la región. La CEPAL calcula que en los próximos dos años, China habrá sustituido a la UE como segundo socio comercial

de América Latina y puede que, en un futuro, compita con Estados Unidos.

El ascenso económico de Asia en América Latina es muy notable. En 2011, el conjunto de países asiáticos representó un 21 por ciento en el comercio total de la región, y China aportó el 9 por ciento de la IED. China ya es el principal mercado de exportación e inversor de Brasil y ocupa un segundo lugar en las ventas de Argentina, Chile y Perú.

Los intereses comerciales se han traducido en acuerdos de libre comercio que compiten con los que Estados Unidos y la UE suscribieron con países latinoamericanos.⁸⁹ Chile y Costa Rica ya han firmado acuerdos de libre comercio con China, país que, en junio de 2012, planteó al MERCOSUR negociar un convenio similar. Asimismo, Japón suscribió acuerdos de libre comercio con Chile, México y Perú.

Si China logra su objetivo con el MERCOSUR es de esperar que de aquí a pocos años, sustituya a la UE como principal socio económico del bloque que negocia desde hace más de 12 años un acuerdo similar con Europa. Sin embargo, China es ante todo un actor económico con un bajo perfil político y cultural en la región.

Consciente del ascenso de Asia, la CIN ha entablado algunos vínculos con la región. A nivel institucional, la SEGIB colabora regularmente con el Observatorio Iberoamericano de Asia-Pacífico de la Casa Asia en Madrid que publica un anuario en el que da seguimiento a las relaciones entre ambos espacios. Una apuesta de futuro sería vincular, en calidad de observadores, a China y otros países asiáticos a la CIN y emprender programas conjuntos en áreas de interés mutuo, como la cooperación sur-sur.

⁸⁹ Tanto Estados Unidos como la UE firmaron acuerdos de libre comercio con Centroamérica, Chile, México, Colombia y Perú.

¿Un puente hacia Europa?

Según el Presidente de Gobierno español, Mariano Rajoy, “la política exterior española seguirá fomentando y apoyando una mayor integración entre la UE e Iberoamérica”.⁹⁰ Es difícil juzgar si Iberoamérica se ha europeizado o si la UE se ha “iberoamericanizado”.⁹¹ De hecho, ambos espacios están estrechamente ligados y, aunque sus objetivos son diferentes, son dos caras de la misma moneda: ambos pretenden intensificar las relaciones interregionales.

Por la presencia de España y Portugal, la Comunidad Iberoamericana está estrechamente vinculada a la UE. Desde sus inicios, interconectar ambos espacios, el iberoamericano y el euro-latinoamericano, ha sido un objetivo de la SEGIB. Los lazos entre Iberoamérica y Europa se consolidaron mediante un acuerdo de cooperación entre la Comisión Europea y la SEGIB y una estrecha coordinación de las Cumbres Europeo-Latinoamericanas e Iberoamericanas. Asimismo, en las dos últimas cumbres hubo una clara convergencia temática.

Aun así, la Comunidad Iberoamericana representa un espacio autónomo más consolidado que las no formalizadas relaciones europeo-latinoamericanas que carecen de una representación institucional. Al comparar ambos esquemas de cooperación, la CIN está más avanzada al cumplir con cuatro funciones: crear identidad, agendas e instituciones, así como (inicialmente) balancear la influencia dominante de Washington en América Latina. El espacio europeo-latinoamericano tiene una dimensión identitaria menos pronunciada y, aunque ha impulsado nuevos temas, no ha creado instituciones propias ni tampoco sirve para balancear la influencia de otros actores como Estados Unidos o China.

⁹⁰ Mariano Rajoy, Prólogo al Anuario Iberoamericano 2012, Real Instituto Elcano, Madrid 2012.

⁹¹ Ver Celestino del Arenal, *op. cit.* 2011, p. 543.

En todo caso, ambos espacios son compatibles y complementarios. La estrecha cooperación de España y Portugal con América Latina sirve de impulso para que otros Estados miembros y la Comisión Europea intensifiquen sus relaciones con la región. Así, muchas de las iniciativas de la UE hacia América Latina han tenido su origen en propuestas por parte de España o Portugal. Ejemplos de ello son la Posición Común de la UE sobre Cuba, en 1996 y, 11 años más tarde, la creación de una asociación estratégica bilateral entre Brasil y la Unión.

Una medida concreta para una mayor armonización de ambos espacios sería la coordinación de la agenda de las Cumbres y, ante el proyecto iberoamericano de celebrarlas cada dos años, su coincidencia en el tiempo. Sin diluir los diferentes cometidos de ambos espacios sería una manera de racionalizar recursos y tiempo, a la vez que incrementaría la visibilidad, el impacto mediático y, ante la coordinación temática, la eficacia de ambas. En este sentido, se fortalecería la “triangularización España-UE-América Latina”.⁹² Otra propuesta sería alternar las Cumbres UE-ALC y las Cumbres Iberoamericanas⁹³, lo cual aumentaría la visión de América Latina en Europa y viceversa. . Independientemente de cuál de las dos opciones es más conveniente, en Iberoamérica y en la UE se está consciente de que ambos sistemas tienen que coexistir y cooperar. A diferencia de otros socios, la UE no es un actor ajeno a Iberoamérica sino que, a través de España y Portugal, está estrechamente ligado al futuro de la Comunidad.

⁹² Celestino del Arenal, op. cit. 2011, p. 544.

⁹³ Carlos Malamud, La Cumbre de Asunción y el futuro de las Cumbres Iberoamericanas, en: Anuario Iberoamericano 2012, Real Instituto Elcano, Madrid 2012, pp. 14-21, p. 20.

La cooperación con África

Una de las áreas más relevantes que ha desarrollado la Comunidad Iberoamericana a través de la SEGIB es la cooperación al desarrollo. Mediante la organización de eventos y la producción de un informe anual, la cooperación sur-sur se ha convertido en una marca propia de la CIN. Por un lado, la cooperación sur-sur refleja la emergencia de nuevos países cooperantes como Argentina, Brasil, Chile, Colombia o México y, por el otro, el declive de los donantes tradicionales, entre ellos España y Portugal.

Muchos de los proyectos de cooperación en el espacio iberoamericano, particularmente desde Brasil y Cuba, se desarrollan en países africanos. Así, la Agencia Brasileira de Cooperación (ABC) concentra sus actividades, en partes casi iguales, en África y América Latina. Por razones históricas, también Cuba es un importante cooperante de determinados países africanos con los que la isla desarrolló vínculos especiales durante y después de las luchas de independencia.

Asimismo, Portugal concentra casi el 70 por ciento de su Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) en cinco países africanos de habla portuguesa. Además, en este ámbito existe un gran potencial de cooperación triangular con España y Portugal, cuyos esquemas de cooperación se orientan a los lineamientos de la OCDE y al acervo común de la Unión Europea.

Al ser la CIN un importante agente de desarrollo, tanto dentro como fuera de sus fronteras, esta identidad debería fortalecerse a través de una mayor institucionalización (creando, por ejemplo, un banco de desarrollo iberoamericano) para canalizar los proyectos de cooperación sur-sur e incrementar, de esta manera, la presencia en África.

Iberoamérica frente a nuevos actores y alianzas

Cabe destacar el papel de Brasil en el ámbito de la cooperación sur-sur. El país de habla portuguesa participa tanto en el foro de diálogo IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) que ha creado un fondo de desarrollo propio, como en el grupo de los BRICS que anunció, en su última cumbre, la creación de un banco de desarrollo.

Ante su destacada posición en la cooperación sur-sur, existe una excelente oportunidad para que Iberoamérica se vincule con estas nuevas alianzas que, a la vez, potenciarían su visibilidad y participación en China, India, Rusia y Sudáfrica, un grupo de países que en los últimos años han incrementado su presencia en América Latina.

Así, IBSA y BRICS podrían vincularse, sea de forma colectiva o individual, en calidad de observadores a la CIN y, a su vez, Iberoamérica podría tener un estatus de observador en ambos foros. Ello permitiría un mayor nivel de información, cooperación y coordinación entre las tres entidades y, eventualmente, la formulación de posiciones comunes en temas específicos de la agenda internacional, sobre todo en temas relacionados con el desarrollo y la pobreza.

Conclusiones

Las crisis siempre ofrecen nuevas oportunidades y exigen una mayor reflexión orientada a la búsqueda de alternativas. Por ello, es un buen momento para reposicionar la Comunidad Iberoamericana en el escenario internacional y reformar su agenda interna. En un mundo en transformación con nuevos polos de poder, la Comunidad Iberoamericana representa un importante bloque de países con una creciente influencia global.

Al ser el espacio cultural más cohesionado del mundo, Iberoamérica cuenta con un nada desdeñable poder blando

en la escena internacional. Por ejemplo, en el ámbito cultural, que sigue siendo la esencia de Iberoamérica, existe un amplio mercado global – incluyendo a Estados Unidos con más de 50 millones de hispanoamericanos – para difundir conjuntamente la enseñanza del idioma español, la literatura, el cine, el teatro o el baile “iberoamericano”.

Sin embargo, para aprovechar las ventanas de oportunidad que ofrece un mundo en transformación, la CIN tendría que reformular sus objetivos y crear un nuevo equilibrio entre sus Estados miembros. Esto último requiere ante todo un renovado pacto entre España y Portugal, por un lado, y con los países emergentes de peso internacional como Brasil, México o Colombia, por el otro. Como señala Celestino del Arenal, hay que “desespañolizar” la Comunidad Iberoamericana y elevar el compromiso de los países latinoamericanos con este espacio que debería ajustarse más a las demandas de la región.

La proyección internacional de la CIN pasa por una reforma interna. Primero, habría que consolidar a la Comunidad como una marca propia no sólo en España sino en los distintos países latinoamericanos. En el ámbito institucional, ello requiere un firme compromiso con la SEGIB por parte de todos los Estados miembros y la consolidación y/o ampliación de sus sedes latinoamericanas. En segundo lugar, habría que sistematizar la agenda externa de Iberoamérica y concentrar la agenda internacional en los temas de interés común y ventajas comparativas. En un tercer paso, habría que proyectar este bagaje común al mundo y presentarse como una única plataforma, al menos en algunos foros y temas donde existen intereses colectivos. Entre ellos destacan la cooperación sur-sur donde Iberoamérica es un importante artífice de su progreso.

En todo caso, el futuro de la Comunidad Iberoamericana pasa por una mayor concreción de sus objetivos y la concentración de la agenda en pocos asuntos estratégicos. Para tener el peso global que le corresponde y perfilarse como un actor internacional, los países iberoamericanos deberían posicionar

temas internacionales en la primera línea de la agenda de las Cumbres. En una segunda fase, podrían coordinar sus posiciones en foros internacionales donde existe una mayor convergencia temática. Teniendo en cuenta la trayectoria de las Cumbres, la reforma de Naciones Unidas, el desarrollo y la cooperación sur-sur, la migración y la economía global parecen los puntos más oportunos para iniciar el camino de convertir a la Comunidad Iberoamericana en un actor global.

El mundo que emerge ofrece a Iberoamérica la posibilidad de convertirse en un pequeño “polo” de poder basado en un acervo común.⁹⁴ Para lograrlo sería también necesario ajustar el formato de la CIN a las agendas de cada momento. De este modo, en algunos temas puntuales, el formato multilateral de las Cumbres podría intercambiarse con el minilateralismo y bilateralismo que son fórmulas poco exploradas hasta ahora y que en otros espacios funcionan como complemento de la agenda colectiva.

Al entrar en una nueva etapa de reflexión con ideas y propuestas nuevas, la CIN debería iniciar no sólo las reformas internas necesarias para adaptarse al nuevo mundo sino que utilizar el gran potencial cultural, político y económico que tiene para convertirse en el actor internacional que pretende ser desde la Cumbre de Salamanca y la creación de la SEGIB.

Según Enrique V. Iglesias, “ese nuevo orden financiero y económico internacional tendrá que generar acuerdos fundamentales que regulen la mayor transferencia del poder económico mundial de la historia de la humanidad”.⁹⁵ Ante este desafío, similar al G-20 pero con el añadido del bagaje cultural común,

⁹⁴ Celestino del Arenal, *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Laboratorio Iberoamericano. Documento de Trabajo 2009/1*, Centro de Estudios de Iberoamérica (CEI) de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid 2009, p. 6 y 9.

⁹⁵ Discurso de Enrique V. Iglesias en la apertura de la XX Cumbre Iberoamericana, Mar del Plata, 4 de noviembre de 2010.

Iberoamérica cuenta con la ventaja comparativa de que integra tanto a potencias tradicionales como emergentes. En este sentido, es una excelente plataforma para debatir temas internacionales y consensuar posiciones.

Anexo I:

Algunas propuestas para dinamizar las relaciones externas de Iberoamérica

Iberoamérica y Europa	Coordinar agenda y fecha de las respectivas Cumbres, triangular la cooperación en África y América Latina, lanzar proyectos comunes.
Cooperación Sur-Sur: África y América Latina	Crear un banco iberoamericano o un fondo de cooperación sur-sur, tener voz propia en foros de cooperación sur-sur.
Sistema ibero e interamericano	Proyectar poder cultural a los hispanoamericanos en Estados Unidos, intensificar la coordinación entre OEA y SEGIB.
Asia-Iberoamérica	Abrir un foro China-Iberoamérica para explorar vínculos y cooperación, incluir países asiáticos como observadores en la CIN.
Alianzas sur-sur	Crear lazos con IBSA/BRICS mediante un convenio de cooperación y/o la figura del observador
Foros internacionales	Elaborar propuestas para reformar Naciones Unidas, coordinar posiciones en la FAO, el G-20, el FMI, crear una agencia de calificación iberoamericana
Relaciones exteriores	Crear una base de dato estadística sobre las relaciones entre Iberoamérica y el mundo (AOD, comercio, inversiones, migración, PIB, etc.)

Anexo II:
Principales resultados de las Cumbres Iberoamericanas
(1991-/2005-2011)

Cumbres	Tema central	Agenda internacional	Compromisos internacionales
XXI Asunción 2011	Transformación del Estado/Desarrollo	Crisis económica y financiera	–
XX Mar del Plata 2010	Educación/inclusión	Sin mención particular	–
XIX Estoril 2009	Innovación y Conocimiento	Diálogo intercultural con la Alianza de Civilizaciones	Colaboración con la Alianza de Civilizaciones.
XVIII San Salvador 2008	Juventud y Desarrollo	Países de renta media en la agenda internacional de desarrollo, soberanía de las islas Malvinas, condena de Ley Helms-Burton, terrorismo internacional, crisis financiera	Creación de observadores asociados y consultivos en la Conferencia Iberoamericana, necesidad de reformar el Consejo de Seguridad (Comunicado Especial).
XVII Santiago de Chile 2007	Cohesión social		Fortalecer el multilateralismo y el papel central de Naciones Unidas.
XVI Montevideo 2006	Migraciones internacionales		Compromiso con Carta de Naciones Unidas y ODM, apoyo a Alianza de Civilizaciones, respaldo de la misión de paz MINUSTAH en Haití, lucha contra el terrorismo, fin del bloqueo de Estados Unidos contra Cuba, soberanía de las Islas Malvinas.
XV Salamanca 2005	Fortalecimiento institucional, inauguración de la SEGIB		Compromiso con derecho internacional y multilateralismo eficaz, apoyar la reforma de Naciones Unidas, acercar posiciones en negociaciones comerciales internacionales.

Cumbres	Tema central	Agenda internacional	Compromisos internacionales
XIV San José 2004	Fortalecimiento institucional a través de la SEGIB/Educación		Fortalecer el multilateralismo a través de una reforma de Naciones Unidas, rechazo de la Ley Helms-Burton.
XIII Santa Cruz de la Sierra, 2003	Inclusión social	Deuda, reducción de AOD, migración, Corte Penal Internacional	Adhesión al derecho internacional y la Carta de Naciones Unidas, compromiso con la reforma del Consejo de Seguridad, condena de la Ley Helms-Burton, fortalecer la lucha contra las drogas desde un enfoque integral.
XII Bávaro 2002		Deuda externa, Ronda de Doha	Adhesión al derecho internacional y la Carta de Naciones Unidas, compromiso con la lucha contra las drogas desde un enfoque integral, prevenir y combatir el tráfico de armas pequeñas y ligeras.
XI Lima 2001	Valores (democracia, derechos humanos, no injerencia, etc.)	Globalización, Ronda de Doha, medio ambiente	Compromiso de intercambio regular de opiniones sobre cuestiones de la agenda internacional, combatir el terrorismo, fortalecer la cooperación con la UE en materia de lucha contra el narcotráfico, rechazo de Ley Helms-Burton, desarme.
X Panamá 2000	Niñez y adolescencia	-	Rechazo de la Ley Helms-Burton.
IX La Habana 1999	Iberoamérica y la situación financiera	Globalización, reducción de AOD, crisis financiera, deuda externa, creación del euro	Adhesión a los principios de Naciones Unidas, rechazo de la Ley Helms-Burton, participar en la creación de una nueva arquitectura financiera internacional.

Cumbres	Tema central	Agenda internacional	Compromisos internacionales
VIII Oporto 1998	Globalización e integración regional	Crisis financiera, narcotráfico, progresos hacia el euro	Alcanzar un sistema internacional justo basado en Naciones Unidas, rechazo de la Ley Helms-Burton, eliminación de prácticas comerciales restrictivas.
VII Isla Margarita 1997	Democracia y derechos humanos	Deuda externa, medio ambiente, terrorismo, desarme, drogas, Islas Malvinas, Gibraltar	Rechazo de la Ley Helms-Burton, apoyo a la labor de Naciones Unidas en Timor del Este.
VI 1996 Santiago/Viña de Mar	Gobernabilidad y democracia	Terrorismo, narcotráfico, desarme, Timor Oriental, Cumbre UE-África, Proceso de Paz en Oriente Medio	Compromiso con derecho internacional y principios de Naciones Unidas, apoyo a renegociación de la deuda externa.
V 1995 Bariloche	Educación	-	Apoyo a la FAO.
IV 1994 Cartagena	Comercio e integración	Ronda Uruguay del GATT, creación de la OMC	Eliminación de prácticas comerciales restrictivas.
III 1993 Salvador de Bahía	Desarrollo/ desarrollo social	Momento multilateral, nuevas oportunidades de gobernanza global, diálogo norte-sur	Conclusión de la Ronda Uruguay, apoyo a Naciones Unidas, reformar su Consejo de Seguridad.
II 1992 Madrid	-	Fin del mundo bipolar, conflicto norte-sur	Concertación política ante Asambleas de Naciones Unidas, más cooperación con la UE.
I Guadalajara 1991	Creación de la CIN	Mundo en transformación, fin del mundo bipolar	Participar activamente en la reestructuración de los foros multilaterales, particularmente en Naciones Unidas.

POR LA ACTUALIZACIÓN DE LA AGENDA IBEROAMERICANA

LOURDES ARANDA BEZAURY

Subsecretaria de Relaciones Exteriores de México

Resumen

El mundo globalizado plantea nuevos retos que obligan a renovar el mecanismo de las Cumbres Iberoamericanas así como su agenda. Para contribuir al diseño de una nueva gobernanza global es imperativo ubicar el espacio de la comunidad iberoamericana en la dinámica global: definir temas y desafíos comunes (como la pobreza, la debilidad de las instituciones, el rezago educativo y el crimen organizado transnacional) y hacer viables sus soluciones. El mecanismo de Cumbres Iberoamericanas deberá guiarse por la identificación de prioridades más claras y concretas y agendas más específicas, de cara a la sociedad, además de revisar sus métodos de trabajo y sus procedimientos.

--

El mecanismo de las Cumbres Iberoamericanas me trae muy gratos recuerdos. Muy temprano en mi carrera diplomática, asistí a la Primera Cumbre y me correspondió hacer la relatoría de la reunión. Años después participé en cumbres subsecuentes y siempre confirmé la importancia de este mecanismo, esencial para la comunidad de naciones iberoamericanas. Estoy conven-

cida de que, para que sigamos cosechando los logros del pasado, y planteemos nuevos objetivos, es importante que tanto el mecanismo en sí como su agenda se actualicen, se enfoquen, se agilicen, se abran a la sociedad –sobre todo en un ambiente global en donde proliferan los problemas y las cumbres pero no necesariamente las soluciones y los resultados.

Quisiera abordar los retos que plantea el mundo globalizado a la Cumbre Iberoamericana, el espacio de cooperación iberoamericano por excelencia, y plantear ideas para que se inserte de una manera más útil y más enfocada en los esfuerzos de gobernanza internacional.

Algunos temas que nos afectan a todos son bien conocidos: el cambio climático, la seguridad alimentaria, el desempleo, la contracción o el decrecimiento económico y, un tema muy importante para México y para la región, la lucha contra el crimen organizado y transnacional. A estos desafíos se agrega el de preservar la democracia en aquellos países en los que ya existe y de promoverla en los que no.

Estos retos, y otros de la agenda internacional que igualmente nos afectan, obligan a actuar de manera conjunta. Las Cumbres Iberoamericanas nos han permitido unir esfuerzos; es necesario elaborar una nueva agenda para influir en estos temas, ya sea como colectividad o de manera individual, en otros foros y mecanismos multilaterales. Sugiero ver la agenda iberoamericana desde una óptica internacional y con objetivos de corto, mediano y largo plazo y, a un tiempo, procurar una mayor participación de nuestras sociedades en el mecanismo de las Cumbres Iberoamericanas. De esto último hablaré más adelante.

Los países de habla hispana y portuguesa hemos de contribuir al diseño de una nueva gobernanza global en la que, entre otras cosas, se redefinan principios, objetivos y una normatividad aplicable a todos sus miembros. Los organismos internacionales existentes requieren reformarse, actualizar el acervo de mandatos y promover mayor eficacia y eficiencia en un contexto

de menor disposición de recursos humanos y financieros. De manera simultánea, los países deben seguir trabajando en fortalecer sus estructuras e instituciones para hacerlas acordes con la norma internacional.

Los foros de concertación informal y los mecanismos de cooperación son instrumentos clave para coadyuvar en la promoción y la convergencia de análisis, propósito y acción entre los países. El espacio iberoamericano está inmerso en esta dinámica global; sus miembros hemos sido activos en el establecimiento de foros de diálogo, concertación y cooperación para encarar desafíos comunes como la pobreza, la debilidad institucional, el rezago educativo y el narcotráfico. Tenemos que revisar las estructuras y las instituciones que nos hemos dado, para hacerlas más acordes a los retos contemporáneos y ajustarlas a nuestras necesidades actuales, y también para hacerlas más ágiles, transparentes e incluyentes.

El momento por el que pasa el mecanismo de Cumbres Iberoamericanas no es muy distinto al que atraviesan otros mecanismos o inclusive otras instituciones formales, que a fuerza de duplicarse y repetirse han perdido representatividad y efectividad. El anfitrión de cada cumbre anual se concentra en definir un objetivo que le distinga de cumbres anteriores y entonces se olvida, en cierta medida, del proceso que se ha seguido hasta entonces. Como representante de mi país, primero como parte del G8-G5 y luego en el G20, he visto cómo un mecanismo muy joven, no por ello menos útil, rápidamente ha enfrentado cierto desgaste. Si eso ocurre con un mecanismo tan joven como las Cumbres de Líderes del G20, no quisiera imaginar lo que pasa con uno que lleva tantos años y que ha pasado por etapas tan diferentes –unas magníficas, otras de crisis, otras de resultados muy concretos– como las Cumbres Iberoamericanas. Mi impresión es que hay una fatiga internacional en relación con las cumbres. Por lo tanto no podemos solamente enfocarnos en las cumbres sino en los problemas y los objetivos que queremos alcanzar en el largo plazo.

De esta manera, es fundamental no caer en la trampa de la coyuntura ni concentrarse en aparentes éxitos de corto plazo que aspiran a superar la cumbre anterior en elogios. Esta trampa lleva a la dispersión de esfuerzos, a la multiplicación de temas por intereses particulares de un grupo reducido de países que luego quedan abandonados en la agenda sin posibilidad de que los países les den seguimiento. Lo vi en el mecanismo de Cumbres Iberoamericanas, también en el ALCUE y ahora, desafortunadamente, lo veo también en el G20 –a pesar de la gran vigencia del tema económico y financiero y del peso y gran voluntad de concertación y cooperación de su membresía.

Es imperativo ubicar el espacio de la comunidad iberoamericana en esta dinámica global, definir temas y desafíos comunes que nos permitan ir hacia adelante evitando divisiones, con objetivos claros y metas de corto, mediano y largo plazo.

Un tema que me parece de la mayor relevancia y que fue abordado por el G20 con gran éxito es el de las nuevas dinámicas y formas de interacción con la sociedad civil. La retroalimentación que obtuvimos de la sociedad civil, durante la Presidencia mexicana del G20 nos permitió mantener una mayor actualidad en los temas de los que nos ocupamos. El entorno del siglo XXI permite a los foros multilaterales formales e informales recurrir a las tecnologías de la información para dar mejor seguimiento y difusión a sus trabajos y, a un tiempo, recabar la retroalimentación que nos permita enfocar nuestros esfuerzos.

Por último, los países de habla española y portuguesa debemos aprovechar más y mejor este espacio de diálogo privilegiado que nos hemos dado, pero concentrarlo, insisto, en temas y objetivos muy específicos y, sobre todo, hacerlo más ágil. Con ese propósito, un valor agregado de las Cumbres Iberoamericanas son los lazos de amistad y confianza que se forjan entre los Jefes de Estado y de Gobierno; la posibilidad de hablar con franqueza y cercanía. Mi recomendación es que las cumbres se lleven a cabo en formatos más reservados para que los Líderes aprovechen mejor estos espacios, sin tanta parafernalia.

Estoy convencida de que el espacio iberoamericano, apoyado en la unidad que resulta de valores y experiencias históricas compartidas, es un foro que puede contribuir significativamente a ofrecer soluciones a los retos de la región por medio de una mayor cooperación. Sin embargo, la Conferencia Iberoamericana está hoy llamada a identificar prioridades más claras y concretas y agendas más específicas de cara a la sociedad, además de revisar métodos de trabajo y procedimientos, para hacerlos más expeditos.

El fortalecimiento de lazos de amistad y confianza entre los Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, aunado a un trabajo de preparación de la Cumbre que sea incluyente y cuente con objetivos claros, contribuirá a la toma de decisiones ambiciosas en beneficio de los ciudadanos de la región, y a hacer de este mecanismo uno de los pilares de la gobernanza global.

**EL DERECHO INTERNACIONAL: UNA DIMENSIÓN DE LA CULTURA IBEROAMERICANA
(COMENTARIOS)**

JOSÉ ANTONIO GARCÍA BELAÚNDE

Ex Ministro de Relaciones Exteriores del Perú

Tengo la sensación de que, por intervenir en la última sesión, sería simplemente reiterativo si dijera exactamente lo que me propuse. He pensado, escuchando a varios de los expositores acá, que quisiera reflexionar hoy sobre un par de temas.

El primero, a propósito de lo que se dijo sobre comunidad y cultura. Hay un aspecto que estuvo presente siempre en la relación distinta o diferente que pudo tener nuestra región con España, que es el tema del derecho internacional. De alguna manera nos hemos sentido siempre herederos de una tradición del derecho internacional que venía de Francisco de Vitoria, y que a partir de algunos principios habíamos accedido a nuestra vida independiente, y que también que recurriendo nuevamente al derecho Internacional hicimos nuestro es que definimos nuestros límites, el espacio sobre el que se asentaron nuestra nacientes repúblicas. En el siglo XX, cuando la fundación de las Naciones Unidas, intervienen veintidós estados hispanoamericanos, entre los cincuenta y uno firmantes de la Carta de San Francisco marcando su presencia con un sesgo muy jurídi-

co. No por azar los más importantes delegados de la América Latina en esos años aurorales, fueron muy distinguidos juristas. El ingreso posterior de España a las Naciones Unidas, reforzará esa característica o corriente hispanoamericana. De manera que quizás podríamos rescatar la idea del Derecho en general y del Derecho Internacional como uno de esos vínculos que son reales, aunque su materialidad discutible.

¿Por qué insistir en este tema del derecho?, Porque no se trata únicamente de principios del derecho internacional que usamos para afirmar nuestra independencia y al que apelamos para tener una organización mundial que pudiese aspirar a un orden jurídico pleno, sino porque, además, para muchos de nuestros países –incluyendo el mío, Perú– la Transición Democrática española fue ejemplar. No dudo en afirmar que ese proceso emblemático, que ese gran consenso que alcanzó España y del que nos habló el Presidente González ayer, sirvió de ejemplo a muchos de nuestros países que entoces empezaban a transitar el camino de vuelta a la democracia. Si la Constitución de Cadiz inspiró nuestras luchas independentistas, la Constitución de la España democrática inspirará nuestro reencuentro con la democracia al final de la década de los 70.

Quizás, en ese acervo cultural del que se ha hablado en este foro, tendríamos que incorporar el Derecho. Y ello va a significar desarrollar nuevas capacidades para trabajar ciertos temas comunes en el futuro.

La segunda reflexión es a partir de una experiencia personal.. Yo viví en España cuando el país negociaba su ingreso a la todavía Comunidad Europea. Los latinoamericanos pensamos en aquel tiempo que ese ingreso podría tener repercusiones negativas para nuestra relación y, sin embargo, significó que una vez incorporada España algo osa muy importante, e constituyó en una suerte de bisagra, puente o canal de entendimiento entre Europa e Hispanoamérica. Eso sirvió para realizaciones muy concretos, desde los famosos acuerdos de cooperación hasta los

últimos y recientes acuerdos de asociación o acuerdos comerciales.

¿Pero cuál es el futuro? Personalmente tengo ciertas dudas de que avance el acuerdo MERCOSUR – Unión Europea. Creo que todos tenemos razones para albergar dudas sobre eso. Durante nueve años se canceló la negociación porque había prioridades de negociación en otros foros, pero también porque hay muchas dificultades.

Quizás a ese rol de “bisagra” habría que darle un contenido más moderno. El rol de bisagra debe haber terminado con el esfuerzo que hizo España –y me consta personalmente porque era Ministro de Exteriores de España, Miguel Angel Moratinos quien se comprometió totalmente en la tarea llevar a buen término las negociaciones con la Comisión Europea, tanto con Centroamérica como para el acuerdo que firmamos Colombia y Perú. Necesitamos un nuevo contenido para esa bisagra.

Necesitamos eso –y acá recojo una inquietud que se mencionó esta mañana– en el entendido de que tenemos que tener claro que hablamos de varias América Latinas. En eso sí quisiera discrepar con lo que se ha dicho acá: no son sólo tres latinoaméricas. Peter Hakim veía tres en función de los Estados Unidos. Pero si no la vemos de esa forma sino con una perspectiva más independiente, creo que podemos hablar de varias y con perfiles propios. Así, América del Sur es una realidad bastante homogénea, Centroamérica es otra unidad también homogénea y lo mismo puede decirse del Caribe. Pero no son iguales y ni tienen los mismos intereses. Debemos, además, tener en cuenta que hay ideologías que transitan esas relaciones y que introducen una nueva división como ALBA y no ALBA. Es evidente que ALBA es un mecanismo más político que económico porque en términos económicos y comerciales es una especie de mecanismo de administración de comercio; en términos políticos pretender ser mucho más, un cuerpo compacto con una opinión política muy definida sobre ciertos temas. Y eso va a dificultar concertaciones políticas, porque en ALBA tenemos

además otro elemento: uno de los parte aguas ideológicos es el libre comercio. Los que estamos a favor del libre comercio hemos sido capaces de ir más allá de la vecindad como criterio de integración, para integrarnos a partir de afinidades e ideas y proyectos compartidas, lo que Guillermo Fernández de Soto recordaba como indispensable, el “animus societatis”. Entonces no basta la vecindad para determinar la integración, tiene que ser un ánimo comunitario. Contestar de igual manera a la pregunta ¿Qué queremos hacer juntos? Y esa cuestión transita en la región: hay quienes por ningún motivo quieren hacer libre comercio y hay quienes sí quieren hacerlo. De ahí la posibilidad de un esquema más novedoso como es la Alianza del Pacífico, que no responde fundamentalmente a los tradicionales criterios de vecindad, sino por primera vez introduce como factor clave los criterios de afinidad. No hay duda que ello tendrá incidencia sobre los esquemas de integración. Toca a ellos adecuarse mediante un examen sincero de su historia y de sus posibilidades.

Yo he estado muchos años trabajando en temas de integración y me parece que el momento ha llegado para que no esconder nuestras carencias y nuestras frustraciones y a partir de ellas plantearnos agendas realistas. ¿Qué puedo decir de la Comunidad Andina a la que estuve vinculado muchos años, tanto como representante de mi país, como funcionario de su Secretaría General? Ella fue diseñada para ser un mercado común, y cuarenta años después sigue siendo una zona de libre comercio. Algo está pasando... En el camino nos ha desgastado mucho el ejercicio, por ejemplo, de tratar de tener una unión aduanera, Ejercicio que nos tomó veinte años y que terminó trunco pues sólo tres de sus cinco miembros tuvieron arancel externo común y ahora, retirada Venezuela, dos de cuatro.

Otro tema de gran relevancia y actualidad es el de las migraciones. Este tema siempre se ha abordado en términos del número de migrantes. Por ejemplo cuantos peruanos o ecuatorianos que vienen a España. Ahora se abre un momento de migración hacia nuestros países, de migración más calificada, etc.

Creo que ese es un tema que deberíamos trabajar. Porque somos países que ahora estamos importando mano de obra calificada, somos países con una inversión tan grande en obra pública, que no nos damos abasto con lo que tenemos con nuestro propios recursos humanos calificados.

Otra idea que me parece muy sugerente e importante, aunque temo que nadie va a gustarle, es por qué no empezar a plantearse cooperación reembolsable. Hay muchos países –pero voy a hablar solo del Perú– que podrían pagar la cooperación, porque lo que necesitan es el funcionario técnico, el *know how*, etc., etc. Entonces por qué no tener dos categorías de cooperación, una cooperación reembolsable, donde el país que la recibe va a pagar por esos servicios porque se beneficia, también, con una transmisión de conocimiento y porque su situación económica, a diferencia del pasado, le permite solventar esos gastos. Porque, evidentemente, el tema que sigue siendo clave es la transmisión de conocimientos que acompaña a toda cooperación, ya no solo vía la cooperación reembolsable sino toda otra forma. Creo que ahí hay tres temas que deberíamos pensar en el futuro para nuestra agenda: migración, cooperación reembolsable, transmisión de conocimientos.

Para terminar, quisiera señalar y complementar algo muy importante que dijo don Enrique Iglesias esta mañana. Él decía que para el futuro de la Secretaría que hay temas fácilmente abordables, consensualmente fáciles de lograr, pero que hay otros arduos y complejos, y mencionaba como ejemplo de estos últimos, temas comerciales y de financiación. Yo diría que hay abordar aquellos temas que se prestan al consenso y que hay que aparcar los que son más difíciles de lograr, porque el desgaste de una negociación de esos temas es muy grande y ese desgaste termina erosionando las instituciones. No es por azar que, entre los andinos, nos digamos mentiras, no es por azar que los de MERCOSUR se digan mentiras y no es por azar que UNASUR, para evitar decirse mentiras, no haya querido entrar a temas económicos ni comerciales. Y creo que eso es válido

y es importante, porque también es importante hacer integración no comercial. Nuestra región es demasiado desarticulada para olvidar que hay que invertir mucho para integrarnos con vías, carreteras, comunicaciones, en fin, todo lo que hace a la infraestructura física. Eso hace integración y, además, eso tiene beneficio directo para los pueblos, porque generalmente nuestra integración siempre ha carecido de pueblo, y quizás esta sea la oportunidad de ofrecerles a los pueblos resultados muy concretos del esfuerzo de integración de nuestros países.

EL HORIZONTE IBEROAMERICANO

ANTONIO ROMERO GÓMEZ

Profesor Titular del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de la Habana (UH) y Jefe del Departamento de Comercio Internacional e Integración del CIEI

Resumen

Este artículo se centra en el análisis de algunos elementos vinculados al futuro de la comunidad iberoamericana. En el primer acápite se presentan algunas ideas que caracterizan al nuevo escenario iberoamericano, mientras que en una segunda parte se aborda el estado actual de las relaciones económicas entre Latinoamérica y los países de la península ibérica. Al final del documento, se resumen algunas propuestas para la renovación del espacio iberoamericano.

--

Se sintetiza esta propuesta de análisis acerca del futuro del espacio iberoamericano en tres partes fundamentales. Primero se retoma la idea del nuevo escenario iberoamericano en tanto la misma resulta indispensable en cualquier análisis sobre la relevancia de la comunidad iberoamericana. En el acápite intermedio, se aborda sucintamente cuál es el estado actual de las relaciones económicas entre Latinoamérica y los países de la península ibérica, lo que se constituye en elemento explicativo

de varias de las propuestas resumidas en la parte final de esta exposición para la renovación del espacio iberoamericano.

I.- El nuevo escenario iberoamericano

Es lugar común plantear que hay un nuevo escenario iberoamericano, bien distinto al existente cuando se crea la comunidad o se convoca la primera Cumbre en el año 1991. De todas formas, también debería reconocerse que este escenario es muy diferente del que definía al espacio iberoamericano sólo diez años atrás. En relación a esto, pudieran destacarse cuatro características que tipifican al escenario iberoamericano actual:

- 1.- Hoy se observa en América Latina un “nuevo regionalismo”, diferente al que tradicionalmente se había considerado como regionalismo, el cual se expresa, entre otras formas, en un mayor activismo de la región en foros multilaterales, con intentos - al mismo tiempo - de impulsar, fortalecer, redefinir, cuestionar y revalorizar los espacios subregionales y regionales tanto de integración como de cooperación. En este sentido, lo más significativo que ha ocurrido en los últimos tiempos, respecto a este nuevo regionalismo, es sin lugar a dudas la conformación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en diciembre de 2011.
- 2.- El segundo elemento de este nuevo escenario iberoamericano es que ha cambiado en la actual “coyuntura” – el entrecomillado resulta indispensable pues no es un proceso de corto plazo – la correlación de fuerzas económicas entre Latinoamérica, por una parte, y las naciones ibéricas por la otra.
- 3.- En tercer lugar habría que destacar la emergencia de otros actores extra regionales que están jugando un papel muy relevante no solo en la dinámica económica y política

de América Latina sino también desde la perspectiva de España y Portugal. Al respecto se resalta siempre la emergencia de China como potencia a escala global, pero en el caso de América Latina debería considerarse además una mayor cercanía y un mayor dinamismo diplomático y comercial de Rusia, y también de la India en los países de la región y en los del Caribe. Para España y Portugal la emergencia política, y sobre todo económica de China a nivel mundial, gravita mucho más en su desempeño económico que nunca antes.

- 4.- Por último, el cuarto factor que caracteriza este nuevo escenario iberoamericano, es que todas estas modificaciones se dan en el contexto de una marcada heterogeneidad y diferenciación en cuanto a modelos políticos y económicos entre los países de América Latina. Ello se manifiesta de diversos modos: se expresa en diferentes concepciones e incluso en posiciones divergentes acerca de lo que se considera el modelo de desarrollo adecuado para las actuales condiciones, y como consecuencia de ello, divergencias también respecto a las modalidades de inserción internacional y acerca del papel que debe ocupar la integración regional dentro de esas modalidades de inserción internacional.

Sin embargo, convendría subrayarse que no se debieran hacer estereotipos en el sentido de que estamos ante una América Latina dividida en dos, en tres o en cuatro grupos o “bloques” compactos y en contraposición antagónica. Al respecto debe considerarse que, por ejemplo, el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) es desde todo punto de vista, un proceso de integración/cooperación muy heterogéneo. Así, dentro de los miembros del ALBA, está Nicaragua, que es uno de los países más activos dentro de este grupo y que recibe importantes beneficios de los acuerdos de cooperación que se desarrollan al interior del esquema, pero al mismo tiempo es una

nación miembro del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y República Dominicana-Centroamérica (DR-CAFTA), y según las evaluaciones que se han realizado, ha sido capaz de aprovechar muy bien, su relativo acceso preferencial al mercado norteamericano en los últimos años. Simultáneamente, Nicaragua – como parte del Sistema Económico de Integración Centroamericano (SIECA) - tiene un acuerdo de asociación estratégica con la Unión Europea, el cual incluye como pilar importante del mismo, un acuerdo de libre comercio. También dentro del ALBA, está Ecuador que es un país abanderado en la lucha por la soberanía monetaria y financiera a nivel regional, pero es una economía dolarizada, cuyo banco central tiene capacidades limitadas para cumplir con su rol de “prestamista de última instancia”. Se incorporan también en el ALBA, tres naciones caribeñas, que hacen parte de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), y por tanto tienen una moneda única, un solo banco central y avances en términos de integración económica y política que anteceden a la experiencia europea. Por ello estos tres miembros plenos del ALBA – Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, y Dominica – no asumen ningún compromiso relativo a cooperación monetaria y financiera, y por ende quedan fuera del Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), que es un mecanismo de cooperación financiera, en cierta medida novedoso, y que se ha ido consolidando paulatinamente entre las naciones del ALBA.

Lo mismo pudiera aplicarse al análisis de las particularidades de los diferentes países que conforman la Comunidad Andina, los de la Comunidad del Caribe (CARICOM) o los que se integran como miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Con lo anterior, sólo se quiere reiterar la idea de que ciertamente hay una diferenciación importante entre los países de América Latina y el Caribe en cuanto a modelos de desarrollo, concepciones políticas y modalidades de inserción internacio-

nal, pero dicha diferenciación se da a distintos niveles, de tal forma que se pueden distinguir asimetrías políticas y económicas al interior de nuestra región, las cuales se expresan simultáneamente en la diversidad de alianzas institucionales/subregionales existentes como una heterogeneidad muy compleja y de geometría variable.

Todo lo anterior obliga a incorporar en el análisis que se desarrolla en estos días en la SEGIB, a re-pensar los contenidos y la naturaleza de los espacios de cooperación y concertación – de geometría variable - donde están presentes los países latinoamericanos en la actualidad. Ello resulta indispensable para la consideración de los nuevos desafíos que enfrenta un espacio como el iberoamericano donde hacen vida esos países latinoamericanos tan diversos y heterogéneos, con dos potencias extra regionales (España y Portugal).

II.- Estado actual de las relaciones económicas entre Latinoamérica y las naciones ibéricas

Resulta importante en el debate acerca del futuro del espacio iberoamericano constatar cuánto difiere la naturaleza de las relaciones económicas entre Latinoamérica y los países ibéricos en la actualidad de la que prevalecía a inicios de la última década del siglo XX cuando se constituyó la comunidad iberoamericana. Ello es necesario pues – como se sabe – dentro de los propósitos que sirvieron de marco a la creación de dicha comunidad no estaban metas políticamente muy ambiciosas, sino la recuperación y consolidación del acervo común de todos los países de la comunidad, fundamentalmente en el ámbito cultural; y la promoción de mayores vínculos en materia de cooperación, en especial la económica y social.

¿Cuál es el estado reciente, de las relaciones económicas entre los países de la Península Ibérica y los latinoamericanos? Una rápida caracterización de dichas relaciones – complejas, difíciles

de generalizar y que varían de acuerdo a la perspectiva analítica que se privilegie – pudiera resumirse en cinco elementos:

- a) En los últimos años se manifiesta un intercambio económico asimétrico y muy concentrado entre España y Portugal por una parte, y Latinoamérica por la otra. Es asimétrico en cuanto a estructura material, en términos de comercio, ya que por lo general las exportaciones desde Latinoamérica a los países ibéricos se concentran fundamentalmente en productos básicos o manufacturas con poca elaboración, basadas en recursos naturales. Por su parte, España – y en menor medida Portugal – exportan mayormente hacia Latinoamérica productos manufacturados, con una proporción importante de bienes que incorporan alto contenido tecnológico. Al mismo tiempo, dichas corrientes comerciales están muy concentradas en unos cuantos países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México dan cuenta en la actualidad de alrededor del 79 % de todo el intercambio comercial que hay entre América Latina y España y Portugal.
- b) En segundo lugar, en los últimos años se advierte una pérdida importante de peso relativo de España y Portugal como socio comercial externo de los países latinoamericanos. Y parece que esa pérdida de peso relativo, que ha sido muy marcada, podría acentuarse a partir del actual escenario de grave crisis económica – y del propio proceso de integración – que manifiestan las naciones ibéricas.
- c) En tercer lugar, se observa en años recientes una significativa atonía en el flujo de remesas provenientes sobre todo de España, hacia América Latina, que ha impactado negativamente, por tener las mismas un peso significativo en las economías, sobre todo de Colombia, Ecuador y Bolivia. Determinante básico de tal disminución marcada en los flujos de remesas desde España, es la propia crisis económica que enfrenta este país.

- d) En cuarto lugar, hay perspectivas muy poco alentadoras en cuanto a los flujos de cooperación de España y de Portugal, pero sobre todo de España, hacia América Latina. La supuesta naturaleza de la crisis en España y Portugal, como “crisis de deudas soberanas” y su corolario directo en importantes restricciones presupuestarias, han provocado una reducción dramática en la disponibilidad de fondos públicos destinados a la cooperación internacional al desarrollo de estas naciones europeas.
- e) Por último, se percibe, sin embargo, una cierta recuperación en los últimos dos años, de las inversiones de España y Portugal en los países latinoamericanos, tras la caída experimentada por las mismas entre 2008-2009, lo que a futuro podría ser un factor dinamizador de las relaciones económicas entre América Latina y la península Ibérica.

Debe insistirse en que los determinantes que explican esos cambios que se perciben tendencialmente en las relaciones entre los dos países ibéricos y Latinoamérica, se derivan de un cambio perceptible en la correlación de fuerzas económicas a nivel internacional. Al respecto, es lugar común en estos tiempos destacar el éxito relativo - en términos económicos y también sociales - de las naciones latinoamericanas y caribeñas, lo que ha permitido a la región salir “relativamente inmune” de la aguda crisis económica global. Sin embargo, en relación a esto hay que desmitificar algunas generalizaciones, porque los análisis se han concentrado demasiado en consideraciones acerca del corto plazo y la coyuntura, y pocos esfuerzos se han realizado respecto al estudio de cuestiones más estructurales o de largo plazo que continúan lastrando el desarrollo de la región.

A pesar del éxito relativo de las economías latinoamericanas, no hay que olvidar que América Latina tiene grandes desafíos o problemas no resueltos, algunos de los cuales se han agudizado en estos años de éxito macroeconómico. Pudieran destacarse al respecto cuatro de ellos:

- i) América Latina continúa mostrando una heterogeneidad estructural dramática que en algunos países se ha incrementado en años recientes, la cual está en la base de la crónica inequidad distributiva de la región. Hay algunos análisis recientes de la CEPAL sobre la estructura productiva de las empresas de los países latinoamericanos, comparándolas con la estructura productiva de las empresas de los países europeos, que resultan muy ilustradoras. Por ejemplo, en promedio, las micro, pequeñas y medianas empresas de los países latinoamericanos, tienen una productividad del trabajo que equivale a menos del 20 % de la productividad del trabajo registrado por las grandes empresas latinoamericanas. Cuando eso se compara con España, la productividad del trabajo de las micro, pequeñas y medianas empresas españolas, en promedio equivale al 40% - 45 % de la de sus grandes empresas.
- ii) Latinoamérica no ha avanzado, a pesar del notable crecimiento económico de los últimos tiempos, en la reducción del rezago tecnológico, educativo y de competitividad que tiene la región cuando se compara no sólo con los niveles que registran los países industrializados, sino también con otras áreas en desarrollo, como las economías dinámicas de Asia del Este.
- iii) En tercer lugar, a pesar de avances en cuanto a la reducción de la pobreza, América Latina es todavía la región más inequitativa del mundo y por ello muchos de nuestros países enfrentan serios desafíos en términos de cohesión social.
- iv) Por último, a pesar de los aumentos en los grados de autonomía en términos de sostenibilidad y crecimiento económico, la región sigue siendo vulnerable a los cambios en el escenario internacional.

Teniendo en cuenta esas cuatro limitaciones, que muchas veces se olvidan en los diagnósticos demasiado optimistas acerca del éxito latinoamericano reciente, América Latina tiene todavía también mucho que aprender - a pesar de la aguda crisis que actualmente enfrentan - de la trayectoria de crecimiento y desarrollo de España y Portugal. El rescate de esta idea pudiera ser útil para el análisis de cuál sería el rol del espacio iberoamericano en las actuales condiciones.

III.- Algunas ideas para la renovación del espacio iberoamericano

Respecto a la estrategia para relanzar el espacio iberoamericano en la actualidad, se considera que la misma debería basarse en la identificación de temas o áreas que unan a todos los países de la comunidad. En medio de las complejidades derivadas de la sobreoferta institucional de organismos de integración y cooperación en que participan los países de Latinoamérica, y en un contexto de aguda crisis financiera internacional, la comunidad iberoamericana - y como parte de ella la SEGIB - no debería desgastarse, en el abordaje de una agenda sobre la cual hay reducidas posibilidades de acuerdo. En este marco, la priorización de áreas de trabajo que sean de consenso, permitiría la construcción de confianza mutua sobre la base de mostrar logros en temas o contenidos que unen a todos sus participantes, lo cual resulta vital en las circunstancias actuales.

A continuación, se resumen cinco áreas de trabajo con aceptables niveles de consenso, que potencialmente pudieran ofrecer opciones viables, para la renovación del espacio iberoamericano.

- El primero, evidentemente, es priorizar la idea de la construcción de una comunidad, que no puede estar centrada exclusivamente en los resultados y la preparación de

una cumbre anual. Ello está indisolublemente vinculado al tema del rescate y la construcción permanente de una identidad iberoamericana. Al respecto, conviene subrayar la relevancia de todo lo relacionado con el espacio cultural iberoamericano y los distintos programas vinculados a la cultura que forman parte del acervo institucional de la comunidad iberoamericana.

- Otra área de interés para el trabajo futuro de la SEGIB y de la comunidad iberoamericana, sería impulsar y visibilizar más el Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la cooperación Sur – Sur. Como se ha señalado por varios analistas e instituciones, el trabajo de la SEGIB en cuanto al análisis, la sistematización y la difusión de las experiencias de cooperación entre los países de la comunidad, resulta crucial. Este esfuerzo - primero en nuestra región - ayuda a la transferencia de buenas prácticas, a la construcción de capacidades, a la formación e, incluso, a la concertación de posiciones. Y eso es, esencialmente también, expresión de relaciones de cooperación entre los países de la comunidad.
- En tercer lugar, la SEGIB y el espacio iberoamericano tienen importantes posibilidades de coadyuvar al desarrollo de programas de cooperación para el fomento a la innovación y la competitividad de América Latina a partir de la experiencia europea, pero también a partir de la propia experiencia latinoamericana. Al respecto, pudieran identificarse tres áreas claves: PYMES; intercambio científico, tecnológico y estudiantil; y convergencia en educación superior. Debe apuntarse que, para fertilizar la idea de esta área, hay cuatro programas ya existentes en el espacio iberoamericano que son el Programa de Movilidad Académica Pablo Neruda, el Programa Iberoamericano de Innovación, el Programa de PYMES, y la Iniciativa Iberquálitas, que deberían ser priorizadas por la SEGIB

en este nuevo contexto, para hacerlos más visibles, abarcadores y eficaces.

- El cuarto elemento, y teniendo en cuenta lo que ha ocurrido en las relaciones recíprocas entre España y Portugal con Latinoamérica, se considera que la SEGIB debería, y sin lugar a dudas está en condiciones de hacerlo, avanzar mucho más en la identificación de sectores y actividades susceptibles de atraer y promover inversiones de España y Portugal para la inclusión social y la preservación del medio ambiente en América Latina. En las condiciones de crisis y depresión del mercado interno español y portugués - y dado que se trata de una crisis que no se visualiza como una crisis clásica de corto plazo - son altas las posibilidades de que partes del empresariado español y portugués que han tenido éxito en la promoción de la inversión considerando los determinantes de inclusión social y la preservación del medio ambiente, se beneficien de un incremento de sus inversiones en naciones latinoamericanas.
- Por último, en esta nueva etapa la SEGIB pudiera estar en condiciones de lograr la institucionalización - quizás llamarlo así pudiera resultar demasiado ambicioso - de un diálogo macrofinanciero iberoamericano. Esto tiene mucho que ver con dos áreas fundamentales; primero hay lecciones aprendidas por América Latina frente a las crisis financieras, acerca del manejo de los niveles de endeudamiento, sobre supervisión y regulación macroprudencial e incluso en relación a la regulación de capitales de corto plazo, que sería conveniente compartirlas, o al menos fortalecer la interlocución sobre esos temas, con los actores relevantes del lado europeo. En segundo lugar, aunque sin lugar a dudas esto pudiera ser lo más difícil de esta propuesta, la SEGIB y el espacio iberoamericano podrían - bajo ciertas condiciones - coadyuvar al logro de un cierto nivel de concertación de España, Brasil, Argentina y

México, como miembros del G- 20, acerca de las tareas inconclusas y los rezagos en relación a la necesaria restructuración de la arquitectura financiera internacional. Teniendo en cuenta que en la SEGIB están representados los gobiernos de España, Brasil, México y Argentina, además de muchos otros países de la comunidad iberoamericana que tienen mucho que decir al respecto; el intercambio de información; la discusión; y la probable búsqueda de consensos entre sus Estados miembros acerca de la arquitectura financiera internacional, pudiera constituirse en un área potencial para el fortalecimiento del espacio iberoamericano en la actualidad.

LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS: REFLEXIONES A AMBOS LADOS

MIGUEL HAKIM SIMÓN

*Coordinador Estatal de Asuntos Internacionales y de Apoyo a
Migrantes Poblanos
Gobierno del Estado de Puebla*

Resumen

Ofrece algunas antecedentes y propuestas de reforma para el futuro de la Conferencia Iberoamericana.

--

En el año de 1991 se creó en Guadalajara, México, la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, mediante una declaración de los Estados soberanos de América y Europa de lengua española y portuguesa. Es a esta Conferencia a la que se ha denominado Cumbre Iberoamericana; a la fecha se han celebrado 21 reuniones de manera consecutiva.

Me ha tocado vivir este proceso tanto desde la perspectiva de la representación mexicana, desde el cargo de Subsecretario de Relaciones Exteriores (2000-2005), como desde el ángulo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), como Secretario para la Cooperación Iberoamericana (2005-2009). Quisiera compartir estas reflexiones desde ambas perspectivas, tratando

de reducir al mínimo la subjetividad propia de los seres humanos, sobre todo tratándose de asuntos de política exterior.

Este documento está dividido en cuatro partes. La primera trata, tanto de la Cumbre en sí, como del proceso preparatorio en el que participan la Secretaría Pro-témpore, la SEGIB y el resto del Sistema Iberoamericano. La segunda sección hace una semblanza del gentilicio iberoamericano, así como de sus diversas acepciones. La tercera parte describe algunas características de los jefes de Estado y de gobierno, y de sus convocatorias anuales. Finalmente, se ofrecen de algunas ideas que pueden ser útiles para el futuro de este espacio iberoamericano.

I. La Conferencia

Esta Conferencia se ha entendido como una reunión anual de los más altos representantes de gobierno y Estado, para tratar asuntos políticos, económicos, sociales y culturales, a partir de los cuales los países puedan lograr, de manera individual o conjunta, una mejor y más eficiente inserción en el contexto global.

Para enriquecer la Conferencia se realizan numerosas reuniones ministeriales y sectoriales, de las que normalmente salen propuestas específicas y, en varias ocasiones, también programas e iniciativas de cooperación de carácter multilateral. Para darle un marco institucional, los países firmaron en 1995 el Convenio para la Cooperación en el Marco de la Conferencia Iberoamericana, denominado Convenio de Bariloche (hoy ratificado por 21 países) que, a su vez, dio origen, en el año 2000, a la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) con sede en Madrid. Con el objetivo de hacer algo más que cooperación regional, se creó en el 2005 la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que absorbe a la SECIB y, adicionalmente, le da cumplimiento a los mandatos derivados de cada una de las Cumbres.

Normalmente se elige un tema central para cada cumbre y son los denominados coordinadores nacionales y responsables de cooperación, quienes elaboran un proyecto de declaración en tres reuniones previas a la Conferencia, que se realizan en el transcurso del año calendario. Estas 44 personas, que normalmente trabajan en las 22 cancillerías de los países integrantes, a nivel de directoras o directores generales, se alimentan de las distintas reuniones ministeriales y de los encuentros que realiza la SEGIB para discutir y aprobar, por consenso, tanto el proyecto de declaración como los comunicados especiales y el plan de acción. Este proyecto se presenta un día antes de la Cumbre, a los ministros de Relaciones Exteriores, quienes la elevan, con las modificaciones correspondientes, a la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno para su discusión y aprobación.

Cualquier diplomático que haga un análisis del proceso que tiene lugar dentro de los ministerios de Relaciones Exteriores, observará que en él participan los directores generales, los cancilleres y los jefes de Estado y de gobierno, y por la tanto los grandes ausentes son los vicescancilleres. Recuerdo que siendo subsecretario de Relaciones Exteriores, la coordinadora nacional mexicana y el responsable de cooperación me expusieron la situación del proyecto de declaración y de los programas de cooperación. Al final de su exposición, les pregunté cuál era el siguiente paso y me respondieron que todo se tenía que discutir a nivel de cancilleres. Procedí a solicitarles que fueran ellos los que hicieran la misma presentación al secretario de Relaciones Exteriores con el fin de no distorsionar la información. Al año siguiente, me quedó muy claro que no era necesaria mi presencia y menos mi intervención.

Regresando al proceso iberoamericano de las cumbres, se presentan situaciones como las de España y México, en las que los responsables de cooperación, que surgieron del Convenio de Bariloche en 1995, tienen el mismo rango organizacional que los coordinadores nacionales; sin embargo, en la mayoría de los casos dependen o están subordinados a los coordinadores. En

cada una de las tres reuniones de coordinadores nacionales y responsables de cooperación, se presentan situaciones de conflicto en relación a la independencia o dependencia de cada uno de los dos grupos. Me tocó participar en muchas reuniones conjuntas, y en varias situaciones los responsables de cooperación tildaron de irresponsables a los coordinadores nacionales; en otras ocasiones en que se ha impuesto a los responsables de cooperación una decisión, han considerado que reciben un trato de “ciudadanos de segunda” de sus mismos compañeros.

Todo lo anterior se traduce en que la redacción de los párrafos no siempre sea fácil de realizar, ya que no queda claro si hay independencia o subordinación de funciones y puestos. En cuanto a los programas e iniciativas de cooperación, el nuevo manual operativo -autorizado en la Cumbre de Montevideo en el año de 2006 y actualizado en 2010 en la Cumbre del Mar de Plata-, deja muy claro que una vez aprobados por consenso por los responsables de cooperación, estos suben a los ministros para su posterior autorización, sin pasar por los coordinadores nacionales. Sin embargo, lo anterior contradice el espíritu del Convenio de Bariloche, que parece supeditar el papel de los responsables de cooperación a los coordinadores nacionales. Es necesario que se defina el papel que desempeña cada uno de estos cargos, y considero que debería de olvidarse el Convenio de Bariloche de 1995 y el Manual Operativo del 2010 como antecedentes, para una definición puramente política. Una sugerencia es tener un solo representante por país ante la Conferencia, que podría recaer en el vicescanciller o, como lo sugiere el informe del Ex-Presidente Fernando Enrique Cardoso, se podría tener un representante, a nivel de embajador, ante la SEGIB, con base en Madrid.

Permítanme pasar a un tema relacionado con las conferencias y la SEGIB, que tiene que ver con el sistema de organismos en su conjunto. Desde mi punto de vista, se perdió una muy buena oportunidad para formar un sistema iberoamericano integral cuando se aprobó el Convenio de Santa Cruz de la Sierra

en 2003. Es decir, no se planteó la coordinación formal de la SEGIB, que reporta a los jefes de Estado y de gobierno, con los otros cuatro organismos especializados con sede en Madrid: (1) la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) que se remonta a 1949 y que reporta a los ministros de educación y cultura; (2) la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) que nació desde 1950 y que rinde cuentas a los ministros responsables del tema; (3) la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) creada desde 1996, y (4) la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), cuyo tratado constitutivo entró en vigor en 1998.

A pesar de lo anterior, hoy no se presenta un problema grave debido a la relativa buena relación entre los cinco secretarios generales; sin embargo, la estructura actual no hace fácil la coordinación de esfuerzos, y existe duplicidad de funciones. De hecho, en la Cumbre de Mar del Plata de 2010, se formalizó el Consejo de Organismos Iberoamericanos (COIB) como un mecanismo de coordinación, diálogo y propuesta entre ellos. Un ejemplo de la duplicidad de actividades lo ofrece el hecho de que en la SEGIB existe una secretaría para la cooperación en temas sociales (educación y salud), culturales y económicos, y en la OEI también existen responsables de educación y cultura. Uno podría argumentar que el primero es el responsable político del tema y el segundo es el responsable técnico, pero como sabemos no hay cooperación que no sea política.

En la reunión de cancilleres iberoamericanos celebrada el 27 de septiembre de 2012 en Nueva York, se ha insistido nuevamente en crear un grupo de reflexión para analizar el formato de las cumbres, y una vez más se ha propuesto que se lleven a cabo de manera bienal. Cuando en la Cumbre de Cádiz se decida quién presidirá el grupo, se presentará una nueva oportunidad de hacer cambios a la Conferencia como los descritos en este documento. En lo particular, me gusta la idea de que las cumbres iberoamericanas se lleven a cabo cada dos años, y ha-

cerlas un día previo a las cumbres de América Latina y la Unión Europea (ALCUE) sería ideal, ya que minimizaría la gran cantidad de desplazamientos a que están sujetos los jefes de Estado y de gobierno.

No somos una comunidad en el sentido económico. Es decir, no hay un acuerdo de libre comercio en Iberoamérica, ni existe una unión aduanera, mucho menos un mercado común. Tampoco somos una comunidad en el sentido político, como lo es la Commonwealth (Comunidad Británica de Naciones) que comparte al mismo (a) Jefe de Estado.

Pero si entendemos por comunidad lo que este espacio posee en común, podemos decir que compartimos:

- (1) Principios (normas jurídicas universales que están en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas): (a) igualdad jurídica de los estados, (b) no intervención en asuntos internos, (c) solución pacífica de controversias, (d) prohibición de la amenaza y del uso de la fuerza, (e) respeto y promoción de los derechos humanos.
- (2) Valores (normas morales) como la justicia social, el desarrollo sostenible, el derecho internacional y el multilateralismo.
- (3) Culturas (conocimientos literarios, artísticos religiosos, sociales y científicos) Dos lenguas oficiales afines y una rica composición étnica.
- (4) Intereses (beneficios materiales) como el comercio, la inversión y la migración.
- (5) Objetivos como lucha contra la pobreza y la exclusión social, la cooperación tradicional, sur-sur y triangular.

El hecho es que la Conferencia parte de una declaración, a diferencia de la Organización de Estados Americanos (OEA) que surge de una Carta ratificada por los Congresos de sus 35 países miembros, en la que constan de manera explícita los principios que la sustentan, sus temas, los derechos y obligaciones de

los estados, sus órganos, sus miembros, la Secretaría General, sus conferencias y sus organismos especializados. Con esto trato de decir que la SEGIB tiene por delante un arduo trabajo para definir muchos temas y requerirá de una serie de instrumentos jurídicos, si se pretende que sus acuerdos sean vinculantes.

Desde al año 2005 se ha trascendido la relación intergubernamental, y de manera previa a las cumbres se realizan encuentros empresariales, con la sociedad civil y con los interlocutores sociales, cuyas conclusiones han sido entregadas a los jefes de Estado y de gobierno.

El financiamiento de la Conferencia tiene dos vertientes. Por una parte, el país sede (denominado Secretaria Pro-témpore) cubre los gastos relacionados con las reuniones, lo que incluye los aspectos logísticos, de seguridad y de protocolo. Es mi experiencia que, dependiendo del país sede, los gastos pueden oscilar entre los tres y cinco millones de dólares americanos. Por otro lado, está el presupuesto anual de la SEGIB, dentro del que se incluye una partida de recursos para coadyuvar con el país sede en la organización de los eventos. También se engloba dentro del mismo los recursos necesarios para implantar los mandatos derivados de las Cumbres que pueden terminar en estudios, acciones o proyectos.

El presupuesto de la SEGIB, a principios del 2012, era de aproximadamente siete millones de euros⁹⁶. Esta cantidad es aportada en un 60% por España, seguida de México, Portugal y Brasil, que aportan, cada uno, cerca del 10% del total. La suma de estos cuatro países representa aproximadamente el 90% de las cuotas de la SEGIB. Existen también fondos voluntarios aportados por Andorra, España y México con el objeto de llevar a cabo actividades de cooperación o para el cumplimiento de mandatos que la SEGIB recibe en la Cumbre.

⁹⁶ Ya se han abierto Centros de Información en Montevideo, Panamá, Brasil y México, algunos de ellos financiados con los fondos voluntarios que no forman parte del presupuesto regular de la SEGIB

Adicionalmente, el presupuesto de los programas e iniciativas de la cooperación iberoamericana se ubica en un nivel cercano a los treinta millones de euros. La mayoría de los recursos provienen de los países participantes; sin embargo, tiene gran atractivo para los países de menor desarrollo, pues el mecanismo de distribución se encuentra sesgado a su favor. Es decir, un país como Paraguay aporta una cantidad determinada para el programa Ibermedia, y probablemente recibirá el doble de los recursos aportados para financiar la producción de películas en las que participan uno o varios de sus nacionales. Lo anterior es posible debido a que España recibe mucho menos recursos de los que aporta a cada uno de los proyectos.

Muchos diplomáticos, políticos y analistas han opinado que las cumbres se encuentran muy “españolizadas” y que solo sirven al Reino de España, teniendo poco o nulo beneficio para la América luso-española, así como para Portugal y Andorra. Basan sus argumentos en que España aporta el 60% de las cuotas de la SEGIB, y en que la mayor parte de los programas e iniciativas de cooperación son financiadas por España, así como en el hecho de que el mayor fondo voluntario lo aportan la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y el Gobierno de España.

Algunos quieren mantener esta situación y otros muchos opinan que es necesario cambiarla. México ha estado trabajando conjuntamente con España desde el inicio de la Conferencia y, aunque también aporta fondos voluntarios, lo hace de una manera poco consistente. El hecho de que las cumbres se perciban como de gran interés español, apoyada fundamentalmente por México, ha provocado, aunque sea de manera parcial, que brasileños y portugueses no se hayan involucrado con más entusiasmo. Otros países iberoamericanos de renta baja o media baja, al realizar un balance, encuentran costos mayores que los beneficios de una mayor participación en la Conferencia y en la SEGIB.

Resulta curioso que la OEA también sea percibida por muchos como un ente en el que los Estados Unidos de América tiene gran influencia y, por tanto, como una herramienta multi-lateral de su política exterior. Dicho organismo tiene su sede en Washington y los Estados Unidos de América aportan aproximadamente el 60% de sus cuotas.

II. Lo Ibero-americano

Ibero se refiere a los naturales de la Iberia europea o de la Iberia asiática. Esta última es el nombre usado por los griegos y romanos antiguos para designar el reino georgiano de Kartli (Siglo IV a.e.c-Siglo V) que ocupa el este y el sudeste del país caucásico. También se usa el nombre de Iberia caucásica o Iberia del este para distinguirlo de la Iberia europea o de la Península Ibérica.

Queda claro que antes de la actual Península Ibérica, existió una Iberia en la actual Georgia. Por ello algunos autores consideran que el vocablo “Iberoamérica” es impreciso para designar al conjunto de países de la América luso española y los de la Península. Por supuesto que lo anterior se resuelve aclarando que, en este caso, nos referimos a la Iberia europea.

Desde el punto de vista geográfico América es un continente, pero desde el punto de vista cultural, casi todos los libros de texto distinguen entre América sajona y América Latina. Fue Michel Chevalier quién expresó en 1836 esta división, al decir que “las dos razas, latina y germana, se han reproducido en el Nuevo Mundo. América del Sur es como la Europa meridional, católica y latina. La América del Norte pertenece a una población protestante y anglosajona”.⁹⁷

⁹⁷ Tomado del libro “Nuestra América Latina” de Arturo Ardao. Ediciones de la Banda Oriental.1986

Así como lo latinoamericano surgió con mucha fuerza en Francia en la década de 1850, lo iberoamericano nace en península ibérica en la década de 1880 y tiene una larga repercusión del otro lado del Atlántico. Si llega a aparecer entre 1850 y 1880, lo hace subordinado al concepto de América Latina⁹⁸.

José Carlos Mariátegui⁹⁹ presenta el ibero-americanismo como una política opuesta al panamericanismo. El primero se apoya en los intelectuales que usan los sentimientos y las tradiciones, y el segundo a los profesores y funcionarios que se apoyan en los intereses y en los negocios. El concepto de panamericanismo entró en crisis en la década de 1920, pero se mantuvo hasta 1948 cuando, con el surgimiento de la OEA, fue reemplazado por el inter-americanismo.

Los nombres (y sus gentilicios) de Latinoamérica, Iberoamérica, Panamérica, Interamérica, Hispanoamérica, y más recientemente Indoamérica y Afroamérica, han tenido algún fin político, de carácter hegemónico o de liberación. Cada uno ha tenido una época de auge y su uso e interpretación varían según quien lo emplea.

Desde sus orígenes, lo iberoamericano se ha utilizado principalmente para designar a los naturales de alguno de los países de América que antes formaron parte de los reinos de España y Portugal. Esta acepción ha sido muy utilizada, sobre todo, en España, ya que en el otro lado del Atlántico se utiliza el término de latinoamericano, que incluye a los hispanoamericanos, a los lusos americanos, pero también a los francos americanos.

Sin embargo, a partir de 1956 el Diccionario de la Real Academia Española decidió incorporar el adjetivo iberoame-

⁹⁸ Hasta hace poco existió, con sede en París, La Unión Latina, constituida por los estados de lengua y cultura de origen latino. Los representantes de 37 países se reunían cada dos años y la organización funcionó con los idiomas catalán, español, francés, italiano, portugués y rumano

⁹⁹ Ver artículo publicado en "Mundial", Lima, 8 de mayo de 1925

ricano con dos acepciones. La primera, para referirse a los pueblos de América que antes formaban parte de los reinos de España y Portugal, la segunda para denominar a los naturales de los pueblos anteriores y a España y Portugal. Lo anterior no ha ayudado a introducir el concepto de Iberoamérica en la América luso-española, pero si ha creado mayor confusión en la Península.

Por ejemplo, la Dirección General para Iberoamérica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación de España solo cubre las relaciones bilaterales y multilaterales con los países de la América luso-española; es decir, de manera oficial reconoce la acepción restringida del término Iberoamérica que nos proporciona el Diccionario de la Real Academia Española.

Ahora que Andorra forma parte de la Conferencia Iberoamericana desde el año 2005, nos tendremos que preguntar si la Academia modificará la segunda interpretación del término, si creará una tercera, o si no hará nada al respecto.

En resumen, nuestra Iberoamérica actual está conformada con los integrantes de la Península Ibérica (sin incluir Gibraltar) y los de América Latina (excluyendo a Haití y la parte francesa de Canadá)

Nuestra Iberoamérica va más allá de la cooperación entre gobiernos, ya que es muy claro que en los últimos lustros los empresarios de la Península Ibérica han realizado importantes inversiones en América Latina. En sentido inverso, el número de inmigrantes que ha recibido la Península, sobre todo procedentes de Sudamérica, ha hecho que las relaciones tomen un nuevo impulso.

III. Los jefes de Estado y de gobierno

Dado que los 19 países de la América luso-española se constituyen en repúblicas con un sistema presidencial, recae en la misma persona la jefatura de Estado y de gobierno. Por ello,

cuando cada uno de los presidentes asiste a las cumbres, lo hace en su calidad dual de jefe de Estado y de gobierno.

Andorra es un coprincipado parlamentario en donde la jefatura de Estado recae en los copríncipes, el obispo de Seo de Urgel y el Presidente de la República Francesa. El gobierno es el órgano ejecutivo y está compuesto por el jefe de gobierno y once ministros. Es el jefe de gobierno quien ha asistido a las cumbres desde el año de 2005; a pesar de que su idioma oficial es el catalán, utiliza ya sea el español o el portugués en la Conferencia.

España es una monarquía constitucional, con un monarca hereditario que ejerce como jefe de Estado (El Rey de España) y con un Poder Ejecutivo (Consejo de Ministros) encabezado por el Presidente del gobierno que ejerce como jefe de gobierno. Por ello asisten a las Cumbres tanto el jefe de Estado como el del gobierno.

Portugal es una República con un Presidente elegido por sufragio directo universal, que funge como jefe de Estado, y designa al Primer Ministro (jefe de gobierno) y al Consejo de Ministros de acuerdo con los resultados electorales de la Asamblea. Debido a la anterior separación, Portugal también tiene dos asientos dentro de la Conferencia Iberoamericana.

Actualmente la Conferencia Iberoamericana se compone de 22 estados soberanos y en ella participan 24 jefes de Estado y de gobierno. Hasta el año de 2004, la Conferencia se conformaba de 21 países y de 23 Jefes. Solo en tres ocasiones -la Cumbre de 1991 en Guadalajara, México, la de 1995 en Bariloche, Argentina, y la de 1996 en Viña del Mar, Chile-, han asistido todas las autoridades convocadas. El promedio de ausencias de la década de los 1990 fue de dos jefes de Estado y/o gobierno. Esto no quiere decir que el país no estuviera representado, ya que el lugar del principal ha sido ocupado por un vicepresidente, por un ministro, o por alguien en quien se haya delegado la responsabilidad. Por cierto, no hay regla establecida en relación a la transferencia de las invitaciones, por lo que pudiera suceder

que la Cumbre estuviera atendida por ministros, viceministros, diputados, senadores, o primeras damas.

En el inicio de este siglo, la ausencia promedio de jefes de estado y/o gobierno se ha incrementado de manera considerable. Es muy paradójico que en 2006, en la primera reunión en la que la SEGIB coadyuvó con la secretaría pro-témpore uruguaya a la realización de la cumbre, se hayan contabilizado ocho ausencias, y que en la Cumbre de Paraguay del 2011 se haya llegado a once, lo que representa el número más alto de toda la historia de la Conferencia.

Haciendo el análisis por país, resulta que el mayor número de ausencias lo tiene Cuba, que no participa a nivel de jefe de Estado o de gobierno desde el año 2001. Le siguen Nicaragua, Perú y Venezuela. Por el otro lado, Paraguay no han faltado a ninguna Cumbre a nivel de Jefes de Estado y Gobierno. Desafortunadamente, es muy probable que pierda esta condición en la Cumbre de Cádiz, ya que sus vecinos lo han suspendido tanto del Mercosur como de la UNASUR. Andorra, que es miembro desde el año 2005, tampoco ha faltado en ninguna ocasión con su más alta representación, el Jefe de Gobierno.

El único participante en las 21 Cumbres es el Rey de España Juan Carlos I. Algunos presidentes que repitieron en su cargo han participado en menos de la mitad de ellas. Valdría la pena preguntarnos lo que pasará por la mente de estos participantes cuando ven que todos van y vienen, pero sólo uno está ahí constantemente y no tiene que sujetarse a elecciones periódicas, máxime después del incidente de la Cumbre de Santiago de Chile entre el Rey de España y el Presidente de Venezuela.

IV. Quo Vadis Iberoamérica

Tenemos así que, con base en una mera declaración y con un instrumento jurídico dedicado exclusivamente a la cooperación, se ha creado la SEGIB como un organismo internacional

para consolidar la comunidad iberoamericana y proyectarla en el mundo. El problema existente es que, como lo apuntamos previamente, no hay un mercado común ni una comunidad política en sentido estricto. Eso sí, compartimos principios, valores, culturas, intereses y metas. Sin embargo este último argumento también es usado por la Francofonía, la Comunidad Británica de Naciones y la OEA, y hay algunos países que participan en todos las instancias anteriores.

Por otro lado, no existe una carta constitutiva que vaya más allá de la cooperación, y por lo tanto no hay, *ex ante*, nada vinculante para los estados. Digo *ex ante* porque en algunas cumbres los jefes firman algo que tiene que ser ratificado por los congresos para ser vinculante. Tal es el caso del Convenio Iberoamericano sobre Seguridad Social firmado por doce países en la XVII Cumbre de Santiago de Chile. Lo anterior hace que lo iberoamericano sea distinto de lo interamericano, que cuenta con principios, membresía y temas vinculantes de desde su origen.

Para el autor, es conveniente que la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y la SEGIB, continúen como un espacio no vinculante *ex ante*. Sin embargo, es necesario crear las condiciones para que las Cumbres se transformen en algo productivo e interesante para sus participantes.

En 2013 se podrá avanzar en la construcción de un sistema integrado en el que se evite la duplicad de actividades y en el que la OISS, la OEI, OIJ y la COMJIB, pasen a ser organismos especializados de la SEGIB. También se podrá trabajar para tener reglas claras de coordinación entre la Secretaría pro-tém-pore y la Secretaria Permanente (SEGIB) y en la autorización de un Manual de la Cumbre y de las Reuniones Ministeriales, similar al que ya existe para la parte de cooperación, que ayude a definir un camino claro y una continuidad en la forma de hacer las cosas.

Aunque solo han transcurrido siete años desde la creación de la Secretaría Permanente, es oportuno hacer una evalua-

ción. Un resultado positivo se refleja en el hecho de que antes de la creación de la SEGIB solo se ejecutaba una pequeña parte de los mandatos derivados de la Cumbre, y desde su creación en 2005 se han cumplido prácticamente todos ellos.

La verdadera identidad iberoamericana hay que buscarla en el futuro, en un proyecto que nos permita rencontrarnos, y para esto la composición del grupo de reflexión ofrece una oportunidad que no debe perderse. Será una magnífica oportunidad de ver cuán fuerte es la asociación estratégica entre la península ibérica y la América luso-hispana. Yo esperarí­a que fuera liderada por un ex presidente y que se rodeara de un grupo representativo de los pa­íses más influyentes.

Como decía Octavio Paz: “No es fácil olvidar el pasado. Tampoco es sano tenerlo siempre presente”. Por lo mismo, y con equilibrio, debemos de buscar ser originales en nuestras ideas, en nuestros gobiernos, en nuestras instituciones y en la forma de construir la relación birregional. Para ello debemos de seguir la máxima de Simón Rodríguez: “O inventamos o erramos”.

Inventemos la Iberoamérica del siglo XXI.

RECUPERAR EL *ÁNIMUS SOCIETATIS* IBEROAMERICANO

GUILLERMO FERNÁNDEZ DE SOTO

*Director para Europa del Banco de Desarrollo de América Latina –
CAF y Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia*

Quisiera hacer algunos comentarios y reflexiones muy breves.

Como aquí se ha dicho ciertamente hay fatiga de cumbres, y tiene que ver en mi opinión, con una fatiga sobre encuentros de alto nivel que genera un desencanto en la sociedad al constatar que en esas reuniones poco ocurre. Así las cumbres van perdiendo legitimidad. No es sino mirar el número de cumbres que hay y eso no tiene un efecto positivo en la trascendencia del diálogo presidencial. No hay nada que sea más importante en momentos difíciles que el diálogo entre Jefes de Estado: compartir las preocupaciones y los desafíos existentes. El diálogo personal es fundamental pero hay que cuidar las Cumbres como un mecanismo no solo de diplomacia sino también de resultados.

Sin embargo, todo depende del ánimo. Creo que este concepto para el futuro del espacio iberoamericano será esencial. Como ocurre en cualquier empresa comercial, si no existe lo que los abogados llamamos el *ánimus societatis*, se

acaba el propósito colectivo, en un momento en el que hay que construir una nueva agenda para que el ánimo revitalice el dialogo entre gobernantes. No tengo duda de las virtudes de este espacio desde su creación en Guadalajara hasta hoy. Pero sí hay que crearle una agenda renovada acorde con las circunstancias del entorno global.

De otra parte, en un diálogo de esta naturaleza es indispensable hablar de las dificultades y de los problemas. Es imposible pensar por ejemplo, que los Jefes de Estado se reúnan y no hablen de lo que está ocurriendo en la coyuntura del momento. Ese diálogo bien conducido es productivo y hace que las Cumbres mantengan su valor.

Desde luego uno siempre puede abordar diversos temas. Hay algunos que son esenciales para Europa y para América Latina. Señalo ejemplos: para las dos regiones el tema del cambio climático o en general, los temas ambientales que hay que tratarlos con enorme profundidad por sus implicaciones para el futuro del planeta. La reforma del sistema financiero internacional que cada día pareciera más urgente. El tema de la pobreza que es todavía en nuestra región un asunto crucial. A pesar de los avances en materia macroeconómica, tenemos unos retos formidables para superar la desigualdad.

Asimismo, el tema de la transformación productiva y de mejorar nuestra competitividad y, de crear empleo de calidad siguen siendo desafíos inaplazables. Estos últimos temas, están atados a la innovación del conocimiento donde hay un acervo común, en España y Portugal y los países de América Latina que puede ser muy positivo.

Finalmente, es indispensable que reconocer que hay nuevos actores en el concierto internacional y, por lo tanto, hay que tenerlos en cuenta, porque hoy no existen plataformas excluyentes de inserción global.

Sería conveniente pensar en un grupo de reflexión sobre el diálogo iberoamericano con el fin de examinar qué temas nos permiten recuperar lo que ayer el ex Presidente Felipe

González llamaba el interés recíproco. Ese interés recíproco para mí, es lo mismo que el *ánimus societatis*. Las instituciones que trabajamos y creemos en la filosofía que lo inspira debemos hacer un esfuerzo en esta dirección. La CAF desea contribuir en la construcción de esa novedosa dimensión al espacio iberoamericano.

DE LA CONFERENCIA IBEROAMERICANA A LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA (COMENTARIOS)

RAFAEL ESTRELLA

*Vicepresidente del Real Instituto Elcano y Presidente de la Red
Iberoamericana de Estudios Internacionales (RIBEI)*

Resumen

Un ejercicio de reflexión a futuro debiera plantear la necesidad de poner al día, por la vía de acuerdos no normativos, la terminología fundacional: los términos Conferencia y Cumbre trasladan a los medios y a los ciudadanos la idea de un acto, una fecha en el calendario, lo que difumina todo un amplio espectro de actividades que se realizan con el impulso de la SEGIB. La solución más conveniente sería incorporar en los documentos y en el discurso la expresión comunidad iberoamericana. En cuanto a la acción futura, deben potenciarse dos ámbitos en la agenda común: las relaciones con la Unión Europea y las cuestiones de índole económica.

--

Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado tienen tal visibilidad que es muy difícil introducir la noción de que, detrás de ellas, hay no solamente reuniones de ministros, sino toda una organización con una actividad amplísima, a partir de una interpretación libérrima y aplaudida por todos del mandato que

recibió en Santa Cruz, que es la SEGIB y todo lo que hay alrededor de ella.

Tenemos aquí un problema de lenguaje que, si alguna vez se hace una comisión de estudio para el futuro como la que sugería Guillermo Fernández de Soto, quizás, antes que nada, debería abordar una revisión de la terminología, porque somos prisioneros de nuestras palabras.

El Secretario General Iberoamericano tiene como mandato preparar y acompañar la Conferencia Iberoamericana. Si soy un periodista especializado en Relaciones Internacionales de América Latina, lo primero que me pregunto es qué día es la conferencia, o qué número de conferencia es, pero la Conferencia no tiene día ni número; lo que tiene día y número son las Cumbres. Se denomina “Conferencia” porque políticamente no hubo consenso para llamarle “Comunidad”, y ahora somos prisioneros de ello, porque el término “Comunidad” solo lo podemos utilizar en el lenguaje político, no en un lenguaje que tenga valor jurídico.

Empecemos a llamarle Comunidad, ya sea de hecho o de *iure*, porque si no, no vamos a ser creíbles y no vamos a poder explicar el trabajo que hace la Comunidad. Y la Comisión que se va a crear tendría que pensar en la forma de proyectar, empezando por nuestros propios gobiernos y gobernantes, ese entramado que hace de la Comunidad Iberoamericana un ente absolutamente singular en la galaxia de organizaciones multilaterales, de ámbito latinoamericano en particular, y también de otros ámbitos (descontando a la Unión Europea que es mucho más compleja y de naturaleza jurídica más intensa).

Esa naturaleza singular que tiene la comunidad iberoamericana, además de sus raíces, es la que le permite actuar –y de hecho viene haciéndolo– como una herramienta que crea, que construye y que opera en ámbitos de geometría variable.

A partir de ahí, ¿qué hacemos? ¿Cuál debe ser nuestra construcción de futuro? En lo de la periodicidad de las Cumbres, lo importante es dejar claro que, si se modifica no es porque la co-

munidad iberoamericana es un ámbito menor y a los gobernantes les da pereza reunirse, sino porque que tenemos un impulso más intenso y con con vida propia entre Cumbre y Cumbre.

¿En qué nos podemos concentrar? Creo que hay dos ámbitos. Uno, que es político espacial, político geográfico, y otro que es de naturaleza temática al que se ha hecho bastante referencia en este panel.

El primero es la Unión Europea. La capacidad que tenemos, a partir de un espacio como el iberoamericano, de, además de profundizar e intensificar lo que ya hacemos, usando todo el potencial del espacio iberoamericano, proyectarlo hacia un espacio euro – latinoamericano, donde se vienen dando pasos importantes para una asociación estratégica, especialmente desde 2010. Este sería un espacio natural, que también lo es por razones culturales, incluso de cultura democrática, de visión de las libertades, del derecho, etc. Y porque, además, hay un beneficio mutuo evidente.

¿Que América Latina no está en la agenda europea? Yo creo que sí lo está. No estaba antes de San José, pero de San José para acá, si miramos el cambio que se ha producido en pocas décadas, es notable. Ahora, la Unión Europea también actúa a pedido de parte. Ha habido demanda de los países centroamericanos, ha habido acompañamiento, complicidad, gestada en muchos casos en Cumbres Iberoamericanas y en espacios de los que genera la SEGIB; ha habido mucha complicidad que ha creado masa crítica para que se cerrara el acuerdo con Centroamérica y el acuerdo con los países andinos. Ha habido una complicidad política extraordinaria por parte española, con la Comisión Europea, para destrabar y relanzar la negociación con MERCOSUR, que llegará o no llegará a buen puerto, pero que estaba bloqueada y paralizada desde 2004.

Por tanto, el mecanismo de la Comunidad Iberoamericana sirve para todo esto: genera complicidades, y la Unión Europea agradece esas complicidades, sobre todo, también porque le permite explicarse. Porque, para la Unión Europea América

Latina es un espacio importante, y si tiene socios que están integrados en espacios compartidos, le es más fácil la interlocución, aunque estén encantados de tener relaciones de dialogo y cooperación bilaterales con los principales países. Pero la interlocución en términos de política económica, comercial, etc., cuanto más integrados estén los espacios, más sencillo hace operar para cualquier actor.

La segunda cuestión. Esta mañana Vanessa Petrelli ha hecho una serie de propuestas muy interesantes y creo que hay que avanzar en esa dirección. Intentemos incorporar temas que, aunque estén en nuestra agenda, no hayamos sido capaces de generar dinámica y masa crítica suficiente. Una de las cosas más difíciles, por lo menos en mi perspectiva, de aglutinar y de que produzcan resultados valiosos, son los ministros de economía. Los otros ministros –educación, cultura, justicia, etc.– sí funcionan; a los del área económica es prácticamente imposible reunirlos y lograr que digan algo compartido que sea mínimamente relevante.

Tal vez desde ese espacio con bastante margen de autonomía creativa que es la SEGIB, se podrían impulsar diálogos con otros organismos, que nos vayan acercando a algunos puntos, a una plataforma donde los expertos, los generadores de opinión, etc., vayan abordando los temas que sugería Vanessa Petrelli esta mañana. Hace un par de semanas, por ejemplo, se ha firmado en Brasil un acuerdo de creación de un mecanismo de arbitraje iberoamericano, algo de lo que se ha venido hablando hace mucho tiempo. Hay otro, que incluso estaba en el Informe Cardoso, que es la creación de una Agencia Iberoamericana de Evaluación de Riesgo.

Profundicemos lo que tenemos pero no nos quedemos en ser exclusivamente auto referenciales, tengamos la capacidad de proyectar a ámbitos más amplios, de generar efecto multiplicador. Y si estamos construyendo ese espacio con la Unión Europea que trasciende el escenario actual, ¿por qué no tener mayor ambición y plantearse que el mecanismo de arbitraje, por

ejemplo, sea también el preferido por empresas francesas, británicas o alemanas. Ese sería el éxito del mecanismo de arbitraje, porque detrás vendrían las asiáticas. Y si creamos una agencia de evaluación de riesgo –ya está arrancando la agencia europea con cuatro compañías de evaluación de riesgo, por la desconfianza y el descrédito de las que dominan el 90% del mercado–, por qué no tener la ambición de crear, desde la base de una agencia iberoamericana, una gran agencia euro latinoamericana que juegue en pie de igualdad con las otras. Creo que ese es el camino.

Se han dicho muchas cosas interesantes a lo largo de estos dos días. No hemos hablado casi de Cádiz porque creo que tenemos puesta la mirada en el futuro y porque creemos que tanto la Secretaría pro témpore como la Secretaría General, tienen la Cumbre de Cádiz todo lo bien atado que se puede tener en estos casos, y por eso en estos días nos hemos dedicado a hablar del “más allá de Cádiz”, y quiero agradecer y felicitar a los organizadores porque este ha sido un excelente seminario.

CLAUSURA

TOMÁS POVEDA

Director General Casa de América

Buenas tardes y bienvenidos a la clausura del seminario Iberoamérica Hoy. Hace doscientos años comenzó un trato nuevo entre los españoles de ambos lados del Atlántico. En 1991 se inició una relación nueva; en ese tiempo hemos configurado el espacio iberoamericano gracias al proceso de Cumbres, cuestión que ha centrado los debates de estos dos días en la Casa de América. Ahora está surgiendo y debe surgir una realidad nueva en Iberoamérica por la nueva realidad económica y política de ambos lados del Atlántico y, como hace doscientos años, esta relación renovada se verá estampada en Cádiz, bajo el lema de la Conferencia que ahí tendrá lugar: “una relación renovada en el bicentenario de la Constitución de Cádiz.”

PABLO GÓMEZ DE OLEA

*Director General para Iberoamérica
Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación
Gobierno de España*

Muchas gracias, don Enrique, por la organización de este foro de discusión. Creo que los que estamos todo el día en la trinchera, como coordinadores nacionales, a veces perdemos en el día a día la perspectiva y esta es una manera ideal de recuperarla, de volver a pensar en lo grande y de ir decantando estas ideas que nos permitirán orientar mejor nuestra labor diaria.

La primera idea que quisiera destacar de lo que hemos discutido estos días es la idea de que las Cumbres han sido un éxito o son una historia de éxito, por lo menos a nadie he oído decir lo contrario. Se ha dicho también que las Cumbres están para quedarse; si están para quedarse es porque encontramos un valor intrínseco en ellas. Eso es algo que debemos destacar. Alguien decía con cierto sentido del humor sobre Naciones Unidas que, si no existiera, habría que haberla inventado, independientemente de que la organización tenga sus carencias y sus defectos. Creo que en el sistema de Cumbres de la Comunidad Iberoamericana la idea es la misma.

Pero lo que más me satisface de este foro es que mucho del trabajo que estamos realizando con la SEGIB, mano a mano, como Secretaría pro témpore para la organización de la Cumbre

de Cádiz, responde a las preocupaciones que se han ido decantando en estas discusiones.

Y me quiero detener un momento en lo que estamos preparando para Cádiz, para que ustedes vean hasta qué punto parte de las preocupaciones que están sobre la mesa serán recogidas, de alguna manera, en los trabajos de Cádiz.

En primer lugar, porque no nos podemos abstraer de ello e intentamos pensar a lo grande en la idea de la comunidad, pero tenemos que pensar primero en la Cumbre, en cómo se hace, en la logística y en cuáles son los resultados. Y lo que de alguna manera hemos querido es privilegiar el foro político.

Sabemos que la concertación a veces no es fácil pero el diálogo político entre nuestros dirigentes es base *sine qua non* para esa concertación. Y hemos querido privilegiar ese foro político mediante dos vías, una, dando el mayor espacio posible para que se produzca ese diálogo entre los Jefes de Estado y de Gobierno, intentar reducir las intervenciones formales y pasar a una discusión a puerta cerrada en la que haya mayor tiempo para el intercambio. Y, en segundo lugar, identificando temas que sean verdaderamente temas de actualidad. Hemos hablado muchas veces en estos días del impacto que tiene que tener la Cumbre, de los resultados concretos y que tiene que afectar a la vida de los ciudadanos. No queremos tampoco ser demasiado ambiciosos, pero sí queremos que sea una discusión que tenga impacto y, sobre todo, que tenga interés para los Jefes de Estado y de Gobierno. La pauta la tuvimos en la Reunión de Cancilleres Iberoamericanos en Nueva York. Ahí nuestros cancilleres, por la fuerza natural de los hechos, fueron a discutir los temas de la actualidad, de la crisis económica, de la crisis europea, de cómo la crisis europea tiene impacto en Iberoamérica, de cómo podemos, en tanto comunidad iberoamericana, responder a esa crisis económica, qué podemos aportar a una idea de gobernanza económica mundial, cuál puede ser la reforma del Sistema Financiero Internacional, y no me cabe duda de que ese es uno

de los temas que va a estar en el centro de las discusiones de nuestros Jefes de Estado y de Gobierno.

Pero, además, queremos introducir otra serie de elementos, y estamos preparando para la Cumbre, aparte de la declaración formal, de algo que a don Enrique Iglesias le gusta llamar “aterrizajes”, que otros queremos llamar “decálogo”, que va a ser algo muy útil –un documento corto, esquemático, posiblemente un documento que salga de la propia Secretaría pro témpore–, que recoja los resultados concretos: la Carta Iberoamericana de Transparencia, la Carta Iberoamericana de las Pequeñas y Medianas Empresas, si se aprueba, y algunos elementos más.

Y, dentro de estos resultados concretos de la Cumbre, queremos introducir también la creación de un Grupo de Reflexión. Esto se anunció ya en la Reunión de Cancilleres. Este Grupo de Reflexión va a tomar, entre otras cosas, todos los “inputs” que hemos estado discutiendo aquí, va a meter en un proceso de elaboración todas estas ideas, de manera que en la Cumbre de Panamá podamos discutir la renovación de esta relación, la renovación de la Comunidad a través de nuevos mecanismos, a través quizás de una discusión sobre la periodicidad de las cumbres, a través de la interacción de las Cumbres Iberoamericanas con las Cumbres Unión Europea – América Latina, no solo por la alternancia de la periodicidad sino también por la alternancia de los temas, en donde se tienen que identificar temas específicos más propios de nuestra Comunidad Iberoamericana.

Con todo esto queremos dar un impulso, de manera que entre Cádiz y Panamá podamos renovar nuestra relación, readaptar la Comunidad Iberoamericana a la nueva realidad, a la realidad que ya se ha descrito muy bien aquí y, entre Cádiz y Panamá, dejar sembrada la semilla para la nueva Comunidad Iberoamericana.

ENRIQUE V. IGLESIAS

Secretario General Iberoamericano, SEGIB

El diálogo ha sido franco e intenso, muy desenvuelto, y ese es el mérito de este encuentro al que tanto apostamos, porque es, de alguna forma, el anticipo de lo que queremos que sea la Cumbre de Cádiz que está en plena marcha con un gran compromiso del Gobierno de España. Quiero felicitarlo una vez más por el esfuerzo que están haciendo el Gobierno, la Corona, el Presidente del Gobierno y los ministerios.

Hice un resumen personal en diez puntos. Como no son reuniones vinculantes, aprendemos unos de otros; cada uno se llevará su “decálogo”. Yo voy a compartir algo de lo que fue un debate tan rico como el de ayer y hoy.

Lo primero que corresponde destacar de esta gran aventura que se inició en 1991, es que existe una Comunidad Iberoamericana que discute y debate sus problemas. Tenemos veintiuna cumbres en veintiún años, récord bastante excepcional en relación con otras experiencias; ha habido dos secretarías funcionando desde el año 1999, la última a partir del año 2005. Eso ha dado lugar a algo importante como el acervo, los grandes principios que fueron decantando veintiún diálogos entre Jefes de Estado a lo largo de veintiún años. Ese acervo iberoamericano es un capital de principios que forma parte de nuestra “constitución”: son los principios fundamentales de

política internacional, y de política nacional, nuestros valores y nuestra visión del mundo.

Un segundo punto que se discutió mucho fue la demanda de actualización. El tiempo pasa, y a las instituciones de vez en cuándo hay que darles inyecciones vitamínicas, tienen que actualizarse con las nuevas realidades. Y, efectivamente, hay nuevas realidades. Ha habido cambios económicos muy importantes en el mundo; el Presidente Aznar acaba de mencionar muy bien este ascenso de América Latina, los problemas de la zona Euro, de Europa y de los Estados Unidos. Eso ha generado nuevos balances. Hay también un nuevo regionalismo latinoamericano, vigoroso, importante. América Latina tiene autoridad y capacidad para resolver sus problemas. Y, todo esto se da dentro de una coyuntura internacional complicada como la que estamos viviendo, donde se hace más importante que nunca fortalecer este diálogo que tenemos entre los veintidós países de Iberoamérica.

En tercer lugar, en el debate surgió claramente el concepto de Comunidad Iberoamericana. No partimos así; cuando todo esto se inició, los gobiernos llamaron a esto Conferencia Iberoamericana, “comunidad” parecía entonces un objetivo demasiado ambicioso. Hoy no lo es, nos reconocemos como una comunidad que tiene dos lenguas mayoritarias con las que nos seguiremos comunicando, tradiciones, similares visiones del mundo. Hemos ido generando lazos económicos muy importantes, a partir de la gran expansión, de las inversiones españolas y portuguesas en América Latina desde los años noventa. Y, lo más importante en esta idea de comunidad, es algo que se mencionó, y es que cuando hablamos de esa Comunidad Iberoamericana hablamos de “familia”, porque compartimos valores. En otras corporaciones se habla de “socios”; aquí hablamos de “familia”. Hay una “familia iberoamericana” con todos los problemas que tienen las familias, los grandes acuerdos y a veces los grandes desacuerdos. Este aspecto vale la pena destacarlo porque prevaleció en el debate durante estos días.

En cuarto lugar, otro tema que se discutió mucho, la llamada diplomacia de cumbres. Hay muchas cumbres porque hay muchos intereses en juego, y eso representa mucho tiempo hoy para los Jefes de Estado. Alrededor de esto surgieron dos mensajes del debate: uno, que el activo más importante, que a veces no trasciende a la opinión pública, es el diálogo entre los Jefes de Estado. En este sentido, la Cumbre está reduciendo el espacio que dedica a los debates públicos del tema central para concentrarse cada vez más en un debate privado entre los Jefes de Estado lo que es de un enorme valor al evaluar este tipo de ejercicios.

Y dos, también se habló mucho de los resultados, y yo creo que lo importante es que la Cumbre, aparte del mensaje central, sea capaz de expresarse, como cuerpo político, sobre temas relevantes con una voz común.

El quinto tema fue consolidar la relevancia. Tengo cincuenta años de trabajar en instituciones y el gran tema siempre es mantener la relevancia. Para lograr esto se explicitaron varios conceptos. El primero, que para el mantenimiento de esta comunidad, es fundamental que haya políticas explícitas y definidas de parte de todos los gobiernos. Particularmente, se mencionó la importancia que tiene la política española, por el peso que tiene España en esta iniciativa. Pero se habló también de la relevancia en cuanto a los temas que hoy preocupan a nuestra comunidad.

Hay temas que, ciertamente, preocupan a los países de la Península Ibérica, como la crisis que están viviendo. Y ahí, la cooperación iberoamericana puede aportar soluciones; se habló de que aumenten las inversiones de empresas ibéricas en América Latina; se habló de también de la posibilidad de que empresas latinoamericanas inviertan en la Península, se habló del trasiego de recursos humanos. Durante muchos años fuimos de aquí para allá, luego vinieron de allá para acá y ahora nuevamente hay corrientes hacia el sur, de manera que el tema de los recursos humanos forma parte del de la circulación de

talentos. Es el campo donde, en este momento, este ejercicio puede servir a los intereses de los países de la Península. Pero también hay problemas del otro lado, donde la Cumbre y los esfuerzos colectivos pueden ayudar a estos países. Precisamos un gran ejercicio de competitividad, de innovación, de tecnología y, en ese sentido, la asociación con los esfuerzos de la Península es muy importante. Analizamos un hecho fundamental, que es aumentar la productividad de las pequeñas y medianas empresas; los grandes matrimonios podrían dar lugar a empresas multi ibéricas. De modo que cuando hablamos de relevancia nos referimos precisamente a eso: cómo, en el momento que están viviendo los países de la Península y del continente americano, pueden encontrar elementos que ayuden a resolver sus problemas y preocupaciones.

Se prestó también especial atención al diálogo económico. Este año, el Gobierno español convocó a una reunión de responsables económicos, lo cual me parece una excelente idea. No siempre es fácil sacar estos temas del circuito específico de los ministerios de economía.

Expresamente se mencionó el hecho de que en esta Comunidad hay cuatro países del G-20, y que en esta institución quizás podrían encontrar alguna forma de diálogo sobre políticas económicas y macrofinancieras. Los ministerios de economía son siempre muy cuidadosos de mantener el diálogo en ciertos niveles, pero yo creo que algo se puede hacer a partir de la experiencia iniciada por España este año. Y se habló también de los nuevos temas: la economía verde, las ciudades, el cambio climático, etc.

En lo de mantener la relevancia, siempre hay tensión entre la dispersión y la consolidación. Hay que buscar un equilibrio para que en la elección de los temas prevalezca la relevancia por encima de todo.

Un sexto punto fue la valorización de los apoyos institucionales. El haber incorporado, junto con las Cumbres, foros de empresarios, de la Sociedad Civil, foro de los parlamentarios y

de los gobiernos locales, enriquece las Cumbres al tomar contacto con distintos colectivos de la vida de nuestras sociedades.

Otro hecho que me pareció importante, que es la existencia de los observadores, países importantes en calidad de observadores asociados, lo que marca el interés que las Cumbres han despertado en estos últimos años. Y, también, la gran red de organismos internacionales. Nosotros no podríamos haber atendido tantos frentes si no tuviéramos cerca a los organismos de Naciones Unidas, la OCDE, FLACSO, a los bancos, en fin... Todos ellos nos han ayudado y eso es muy importante. El hecho de que a las Cumbres asistan cuarenta organizaciones internacionales constituye un capital.

Otro aspecto muy importante es el apoyo de las redes sociales. La gran frontera que tenemos que vencer ahora para hacer de lo iberoamericano un patrimonio de las redes sociales es aumentar nuestra participación en las redes internacionales. Y ese es un elemento de enorme trascendencia, de manera que a partir de fortalecernos en las redes tengamos mayor presencia para generar una auténtica ciudadanía iberoamericana.

Un séptimo punto sería la necesidad de replantear una asociación estrecha con dos instituciones. La primera es CELAC – UE. Ciertamente las relaciones de Europa con América Latina tienen mucho que ver con las relaciones de España, Portugal y Andorra con América Latina. Ahí hay que procurar ver cómo conciliamos no solamente la periodicidad de las cumbres sino también una mayor capacidad de interacción. Parece obvio pero fue destacado durante las discusiones.

La agrupación de toda América Latina y el Caribe en CELAC es un hecho muy importante porque permite ahora dialogar con la totalidad de los países de la región. Eso nos permite entrar, no a competir sino a cooperar, sumarnos a los esfuerzos, y encontrar una interacción productiva.

Octavo tema –y me siento muy agradecido, porque no fue una batalla fácil–, el hecho de que se reconociera, por los participantes, la importancia que tiene la dispersión geográfica

de esta Secretaría. Tener, además de nuestra sede en Madrid, cuatro puntos focales: Montevideo, Brasil, Panamá y México. Nos falta todavía uno para los países andinos... Ya vendrá. Son pequeñas oficinas, pero es muy importante esa presencia en la región y recibimos señales de que nuestros amigos consideran que esa es una presencia útil.

El noveno punto gira en torno a los rasgos importantes de la cooperación, que es uno de los puntales filosóficos sobre los cuales se fue construyendo el ejercicio de Cumbres. Son veintitrés programas que se han ido alimentando en una vasta gama de frentes, así como también aparecen los proyectos asociados. Creo que este es un capital importante porque marca, sobre todo, el estilo en que opera nuestra cooperación: todos los países contribuyen a la financiación, no solamente países como España o México o Portugal, que a menudo aportan mayores recursos a los que les correspondería. Es una experiencia muy útil de co-operación horizontal, entre todos.

En este punto, se le dio gran importancia a la cooperación Sur – Sur. La Secretaría se puso al frente de este tema y hoy en día es muy útil la cooperación que se recibe de los gobiernos para poder mostrar, todos los años, un esfuerzo de cooperación Sur – Sur en materia de cooperación al desarrollo.

Y, por último, recojo una muy fuerte apuesta al tema de la cultura. Yo siempre he creído en esto y hoy más que nunca: el que haya una política de cultura explícita, más allá de los aspectos espirituales, una política que apunte a fortalecer la propia identidad. La cooperación cultural es una manera de fortalecer la identidad iberoamericana y también tiene un componente económico reconocido.

Seguramente han quedado otras cuestiones, pero estos diez puntos que acabo de mencionar forman una cosecha muy importante.

Surgieron otros temas en el debate: la cooperación atlántica, cómo involucrarse en la discusión de los grandes temas internacionales, reflexiones ciertamente muy útiles.

Por ello quiero, para terminar, agradecer a todas y a todos los que participaron, que han traído sus experiencias, sus visiones desde distintas perspectivas. Asimismo agradezco una vez más a Casa de América y a la Cancillería española, por su gran colaboración y por su estímulo. Este es un primer paso que augura la gran Cumbre que todos queremos en Cádiz.

RELACIÓN DE AUTORES

ENRIQUE V. IGLESIAS

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

JESÚS MANUEL GRACIA ALDAZ

Nacido en Zaragoza el 3 de marzo de 1960, es Licenciado en Derecho y Filología por la Universidad de Zaragoza.

Está casado y tiene tres hijos. Ingresó en 1985 en la Carrera Diplomática. Ha sido Consejero de Cooperación Técnica en la Embajada de España en Costa Rica, Cónsul General en Córdoba (Argentina), y Jefe de gabinete de la Vicepresidencia del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI). El 17 de mayo de 1996 fue nombrado Director General de este último organismo, puesto que desempeñó hasta el 19 de noviembre de 1999, cuando asumió la Secretaría General de la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI. En 2001 fue nombrado Embajador de España en Cuba, cargo que desempeñó hasta julio de 2004. Tras un período en la empresa privada, su último destino diplomático antes de su nombramiento en enero de 2012 como Secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica fue el de Ministro Consejero en la Embajada de España en Buenos Aires.

MARÍA SALVADORA ORTIZ ORTIZ

Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbona, París III. Actualmente ocupa el puesto de Directora de Relaciones Externas en la Secretaría General Iberoamericana desde 2007. Ha sido embajadora de Costa Rica ante el Reino de Bélgica, el Gran Ducado de Luxemburgo y la Unión Europea entre 2002-2006. Además, ha sido representante del Gobierno de Costa Rica en diversas reuniones en el marco de las relaciones políticas con la Unión Europea y en el marco de la UNESCO. También ha ocupado diversos cargos en la Universidad de Costa Rica donde ha impartido docencia entre 1974 y 1990. Cuenta con múltiples publicaciones sobre literatura, novela y pensamiento latinoamericanos.

TOMÁS POVEDA

Director General de Casa de América desde marzo de 2012. Con anterioridad ha trabajado como Director de Relaciones Institucionales en General Electric (GE) en España y Portugal, Director de Regulación de Genworth Financial en el Sur de Europa. También trabajó en el Parlamento Europeo de 2004 a 2008. Tomás Poveda es licenciado en Derecho en la Universidad Complutense de Madrid, en Bruselas obtuvo el Master en Derecho Comunitario de la Université Libre de Bruxelles (2006-2007) y completó en el IESE el PLGP (Programa de Liderazgo en la Gestión Pública) (2011 - 2012).

JOSÉ MARÍA AZNAR

Nació en Madrid en 1953. Está casado con Ana Botella, tienen tres hijos y tres nietos. Es licenciado en Derecho por la Universidad Complutense e Inspector de Finanzas del Estado desde 1975. Fue Profesor (Distinguished Scholar) de la Universidad de Georgetown desde 2004 hasta 2011.

Es Presidente Ejecutivo de Faes (Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales); Miembro del Board of Directors de News Corporation; Distinguished Fellow del School of Advanced International Studies (SAIS) de la Johns Hopkins University; Miembro del International Advisory Board de Barrick Gold Corporation; Presidente de la Friends of Israel Initiative y Miembro del Comité Asesor Internacional del Consejo Atlántico de Estados Unidos. Es Presidente honorario del Partido Popular.

José María Aznar comenzó su carrera política en 1979. Fue Presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de

1987 a 1989. En 1989 fue elegido candidato a Presidente del Gobierno para las Elecciones Generales de 1989. Al año siguiente fue elegido Presidente del Partido. Entre 1989 y 1996 fue jefe de la oposición.

Presidente del Gobierno desde 1996, tras el triunfo electoral del Partido Popular. Con la nueva victoria de 2000, esta vez por mayoría absoluta, volvió a ser elegido. Ocupó este cargo hasta las elecciones de 2004, a las que, voluntariamente, renunció a presentarse. Durante su mandato como Presidente del Gobierno lideró un importante proceso de reformas económicas y sociales.

Una de las preocupaciones más importantes de José María Aznar es la lucha contra el terrorismo. Es un firme partidario de la relación atlántica y del compromiso de la Unión Europea con las libertades y con las reformas económicas.

Ha escrito varios libros y ha sido investido Doctor Honoris Causa por diferentes Universidades como la Florida International University (1998) y Bar-Ilan University en Israel.

FELIPE GONZÁLEZ

Nació en Sevilla el 5 de marzo de 1942. Licenciado en Derecho. Secretario General del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) de 1974 a 1997. Presidente del Gobierno de España de 1982 hasta 1996. Vicepresidente de la Internacional Socialista de 1978 hasta 1999. Representante de la OSCE y de la Unión Europea para República Federal de Yugoslavia (1996-98). Embajador Extraordinario y Plenipotenciario para la Conmemoración de los Bicentenarios de la Independencia de las Repúblicas Iberoamericanas. Presidente del Grupo de Reflexión sobre el Futuro de la Unión Europea.

MIGUEL ÁNGEL CORTÉS

Nacido en Valladolid el 14 de julio de 1958. Licenciado en Derecho por la Universidad de Valladolid. Diputado Nacional. Secretario de Estado de Cultura (1996-2000). Secretario de Estado de Cooperación Internacional e Iberoamérica (2000-2004).

CELESTINO DEL ARENAL MOYÚA

Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor de la Escuela Diplomática. Autor de numerosos estudios sobre teoría de las relaciones internacionales, pensamiento internacionalista español, Unión Europea, política exterior de España y relaciones internacionales de América Latina. Entre sus publicaciones destacan las siguientes monografías: *La teoría de las relaciones internacionales en España* (Madrid, International Law Association, 1979); *Introducción a las relaciones internacionales* (Madrid, Tecnos, 1984; 4a. ed., 2007); *Política exterior de España hacia Iberoamérica* (Madrid, Editorial Complutense, 1994); *Consenso y disenso en la política exterior de España* (Madrid, DT 8/2008, Real Instituto Elcano); *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y puesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?* (DT nº 36/2009 (09/07/2009), Real Instituto Elcano); *Política exterior de España y relaciones con América Latina* (Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina, 2011) y, como coordinador, *Las Cumbres Iberoamericanas. Logros y desafíos* (Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, 2005); *España y América Latina 200*

años después de la Independencia. Valoración y perspectivas (Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, 2009), y, junto con José Antonio Sanahuja, América Latina y los Bicentenarios. Una agenda de futuro (Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, 2010).

JORGE ALBERTO LOZOYA

(México, 1943) es un diplomático e historiador egresado de El Colegio de México y de la Universidad de Stanford. Fue Secretario del Gabinete de Política Exterior de la Presidencia de la República. Creó y dirigió el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional; además diseñó el mecanismo de cooperación internacional de los países de la Cuenca del Pacífico. En 1999 fue electo unánimemente por los gobiernos de América Latina, España y Portugal para establecer y conducir la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, al frente de la cual estuvo hasta 2005. A partir de 2007 es Embajador de México en Malasia y profesor de la Universidad Nacional de ese bello país.

EDMUNDO JARQUÍN

Abogado y economista nicaragüense, especializado en políticas públicas y temas de reforma del Estado. Ha sido ministro y parlamentario, y candidato a la Presidencia y Vicepresidencia de su país. Entre 1994 y 2005 fue Jefe de la División de Estado,

Gobernabilidad y Sociedad Civil en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Posteriormente fue Jefe de Gabinete del Secretario General Iberoamericano.

HERALDO MUÑOZ

El Sr. Heraldo Muñoz se incorporó al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el mes de Mayo de 2010, como Subsecretario General, Administrador Auxiliar y Director de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe.

Previo a su nombramiento, Muñoz sirvió de Embajador, Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, (2003-2010), durante el cual fue Presidente de la Comisión de Consolidación de la Paz (2009). Desempeñó además el cargo de Facilitador de las consultas sobre la reforma del Consejo de Seguridad (2007-2008), y Presidente del Consejo de Seguridad de la ONU (2004). En febrero 2009, el Secretario General Ban Ki-moon lo nombró Presidente de la Comisión de Investigación sobre el asesinato de la ex-Primera Ministro de Pakistán Benazir Bhutto, responsabilidad que ejerció hasta su término el 15 de abril de 2010.

El Sr. Muñoz ocupó varios puestos en el Gobierno chileno, incluyendo Ministro Secretario General del Gobierno (2002-2003) y Subsecretario de Relaciones Exteriores (2000-2002), en el gabinete del Presidente Ricardo Lagos. Fue Embajador de Chile en Brasil (1994-1998,) y Embajador de Chile ante la Organización de Estados Americanos (1990-1994). Fue un activo miembro del movimiento disidente a la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1989), desempeñando cargos de liderazgo en el Partido Socialista, co-fundador del Partido por la Democracia,

y miembro del Comité Ejecutivo del Comando del NO en la campaña que derrotó a Pinochet en el plebiscito de 1988.

Ha escrito y editado más de una docena de libros sobre relaciones interamericanas y seguridad, relaciones exteriores de América Latina, democracia y derechos humanos, asuntos multilaterales, desarrollo y economía política internacional. Su memoria *The Dictator's Shadow* (La Sombra del Dictador) ganó el Premio Literario WOLA-Duke University para el mejor libro en inglés sobre derechos humanos, democracia y justicia social en América Latina contemporánea el año 2009.

El Sr. Muñoz tiene un Doctorado (PhD) en Estudios Internacionales de la Facultad de Posgrado de Estudios Internacionales de la Universidad de Denver, Colorado. También tiene un Diploma de Especialización en Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Chile, y una Licenciatura (BA) en Ciencias Políticas de la Universidad del Estado de Nueva York en Oswego (SUNY).

FERNANDO GARCÍA CASAS

Licenciado en Derecho y en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid. Diploma de Altos Estudios Europeos del Colegio de Europa, Brujas y Master of Arts, Fletcher School of Law and Diplomacy, Boston (Beca Príncipe de Asturias). Miembro de la Carrera Diplomática española.

Desde 2008 es Director de Gabinete del Secretario General Iberoamericano, SEGIB. Previamente fue Responsable de Planificación y Comunicación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, SECIB.

En el Ministerio del Portavoz del Gobierno de España fue Director General del Departamento de Estudios y Relaciones Informativas; y Consejero Diplomático en el Departamento Internacional del Gabinete del Presidente del Gobierno de España.

Ha sido Consejero para Asuntos de Desarrollo en Ginebra en la Misión de España ante las Naciones Unidas y Primer Secretario en la Embajada de España en Israel.

Ha sido Profesor Asociado de Derecho Internacional Público en las Universidades Complutense y Carlos III de Madrid y Miembro del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional.

PABLO GÓMEZ DE OLEA

Nació el 21 de marzo de 1965 en Madrid. Ingresó en la carrera diplomática el 19 de junio de 1992. Ha sido Segunda Jefatura de la Embajada de España en Maputo desde 1992 hasta 1995. Jefe de Servicio de Asuntos Atlánticos en la Dirección General de Asuntos Internacionales de Seguridad, desde 1995 hasta 1996. Subdirector General Adjunto de Asuntos Internacionales en la Subdirección General de Asuntos Internacionales de Desarme desde 1996 hasta 1998. Segunda Jefatura en la Embajada de España en Asunción desde 1998 hasta 2002. Subdirector General de México, Centroamérica y países del Caribe en la Dirección General de política exterior para Iberoamérica desde 2002 hasta 2005. Segunda Jefatura en la Embajada de España en Bogotá desde 2005 hasta 2008. Consejero en la Misión Permanente de España ante las Naciones Unidas y Organismos Internacionales con sede en Ginebra desde 2008 hasta 2012. Fue nombrado Director General para Iberoamérica el 13 de enero de 2012.

RODRIGO GAETE VIDAL

Embajador Rodrigo Gaete Vidal. Director General Adjunto de Asuntos Bilaterales, Alto Funcionario para la Cumbre CELAC-UE. Estudió Ciencias Políticas y Administrativas y Administración Pública, en la Universidad de Chile. Ingresó al Ministerio de RREE en 1976. Ha servido en Canadá, Brasil, EEUU y Kenia, en este último país como Embajador, y como Representante Permanente ante la Unión Africana, el PNUMA y Habitat. Director Comisión para el Intercambio Educacional Chile y EEUU y del Fondo Chile contra el Hambre y la Pobreza.

PETER HAKIM

Presidente emérito y senior fellow del Diálogo Interamericano, un foro sobre asuntos del hemisferio occidente, con sede en Washington, DC. Previamente, fungió como presidente del Diálogo desde 1993 al 2010, vicepresidente de la Inter-American Foundation y trabajó para la Ford Foundation en Nueva York, Argentina, Brasil, Chile y Perú. Escribe ampliamente sobre las relaciones hemisféricas, y contribuye como miembro de la junta de Foreign Affairs Latinoamérica y asesor editorial para la publicación Chilena América economía. Ha sido profesor en las universidades de MIT y Columbia y miembro de juntas directivas y comités de asesoría de un conjunto amplio de organizaciones multilaterales e internacionales.

LUÍS FILIPE MARQUES AMADO

Licenciado em Economia, pelo Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras da Universidade Técnica de Lisboa, foi *visiting professor* na Universidade de Georgetown, auditor do Tribunal de Contas e consultor de empresas. Militante e membro do Secretariado do Partido Socialista, foi Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros dos XIII e XIV Governos, Secretário de Estado Adjunto da Administração Interna do XIII Governo, Deputado à Assembleia Legislativa Regional da Madeira e à Assembleia da República. De 2005 a 2006 foi Ministro da Defesa Nacional do XVII Governo Constitucional. De 2006 a 2009 foi Ministro dos Negócios Estrangeiros e Ministro de Estado do XVII Governo Constitucional de Portugal, cargo para o qual foi renomeado em 2009 para o XVIII Governo Constitucional. Em 2012-03-22, foi admitido como presidente do conselho de administração do Banif - Banco Internacional do Funchal, SA

ALDO FERRER

Profesor Emérito de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente Embajador de Argentina en Francia. Fue Ministro de Economía y Ministro de Obras Públicas de la Argentina. Autor de “Historia de la globalización”, “La economía argentina” y “Vivir Con lo nuestro”, en Fondo de Cultura Económica.

ALICIA BÁRCENA

Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Previamente se desempeñó como Secretaria General Adjunta de Gestión en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, y cumplió tareas como Jefa de Gabinete y anteriormente como Jefa Adjunta de Gabinete de Kofi Annan, entonces Secretario General de las Naciones Unidas. En la CEPAL ocupó el cargo de Secretaria Ejecutiva Adjunta y Directora de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. En las Naciones Unidas fue Coordinadora del Programa de Desarrollo Sostenible de América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Coordinadora del Proyecto Ciudadanía Ambiental del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Ha sido profesora e investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México y ha publicado numerosos artículos sobre desarrollo sostenible, políticas públicas, medio ambiente y participación pública.

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

Doctor en Ciencias Políticas, profesor titular de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, e investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Ha sido investigador o consultor de entidades como la Comisión y el Parlamento Europeo, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, BID, PNUD, y SEGIB. En dos periodos distintos ha sido Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (órgano asesor de la Secretaría de

Estado de Cooperación Internacional). Ha impartido cursos y conferencias en distintas universidades españolas y de otros países, y es autor de distintos libros y artículos sobre cooperación al desarrollo, regionalismo contemporáneo, y economía política internacional.

CARLOS MATEO BALMELLI

Carlos Mateo Balmelli, Escritor, abogado y político paraguayo, nació en Asunción en 1961. Fue miembro de la Convención Nacional Constituyente en 1992, vicescanciller en 1999 y presidente del Congreso Paraguayo durante los años 2003 y 2004. Entre 2003 y 2008 fue senador de la República. Entre 2008 y 2010, fue director general paraguayo de la represa Itaipú Binacional. Ha publicado los libros, Reforma Constitucional en América Latina, El Desarrollo Institucional, Los Procesos Internos y la Globalización, La Reforma Institucional del Estado y la Calidad de la Política, Cuestión de Estado; y Itaipú, una reflexión ético política sobre el poder. En la actualidad, es director ejecutivo de la Fundación “A todo pulmón, Paraguay respira”, que tiene como objetivo el cuidado y la conservación del medio ambiente.

PEDRO DALLARI

Vice-director del Instituto de Relaciones Internacionales y profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad

de São Paulo. Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), en la Organización de Estados Americanos (OEA). Desde febrero de 2011 está incluido en la lista de panelistas para las controversias relativas al Acuerdo de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos de América. Ex-juez del Tribunal Administrativo del Banco Interamericano de Desarrollo (entre 2004 y 2008), fue el presidente de la Corte en 2007 y 2008. En 2009 se desempeñó como miembro del Comité de Especialistas de la Organización de los Estados Americanos en la Misión de Buenos Oficios para Ecuador y Colombia (MIB-OEA). Entre 1989 y 1999 se desempeñó en el Parlamento, primero como concejal en el Ayuntamiento de São Paulo y desde 1991 hasta 1999 como asambleísta en la Asamblea Legislativa del Estado de São Paulo. Antes de eso, en 1987 y 1988, trabajó en el Congreso Nacional, en Brasilia, como asesor jurídico de la Asamblea Nacional Constituyente.

VANESSA PETRELLI CORREA

Professora da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) desde 1984, tem doutorado em Economia pela UNICAMP, mesma da mesma área pela UNB, tendo concluído sua graduação na Universidade Federal do Paraná, doutora pela UNB. Em 2011 e 2012 foi cedida para o IPEA (Instituto de pesquisa Econômica Aplicada) aonde exerceu os cargos de Diretora de macroeconomia e presidente Interina. Na UFU foi duas vezes coordenadora da graduação de economia e duas vezes coordenadora do Programa de pós-graduação em economia. Foi fundadora e diretora da Sociedade Brasileira de Economia Política e da Associação Keynesiana Brasileira. Tem vários artigos e capítu-

los de livros publicados e atua nas áreas de pesquisa de sistema financeiro, distribuição regional de recursos para os pobres, financiamento agrícola e agricultura familiar, políticas sociais e financiamento, finanças internacionais.

LAURA RUIZ JIMÉNEZ

Gestora de los Fondos AECID en organismos iberoamericanos. Doctora en Historia, especialidad de América Latina Contemporánea, y Diploma de Especialista en Género y Desarrollo. Directora del Programa de Cooperación Internacional y Gestión de Políticas Públicas y Programas de Desarrollo del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Coordinadora de la *Red Universitaria de Investigación en Cooperación para el Desarrollo* de Madrid. Gestora de los Fondos de Cooperación de AECID en la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Conferencia de Ministros de Justicia (COMJIB), Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS) y la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ).

MARTÍN RIVERO ILLA

MA en Estudios de Desarrollo con especialización en Políticas Públicas y Management por el Institute of Social Studies (ISS), La Haya, Holanda. BA en Ciencia Política por la Universidad de la República de Uruguay. Ha sido funcionario y/o consultor en temas de cooperación internacional, desarrollo humano

y políticas públicas para diversas instituciones de cooperación y organismos internacionales como el PNUD, BID, Overseas Development Institute (ODI Inglaterra), UNICEF, IDRC (Canadá) y OIT. Tiene un cargo académico como Profesor del Área de Políticas Públicas y Desarrollo en el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en Montevideo. Entre 2008 y 2010 ocupó el cargo de Director de Cooperación Internacional de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de Uruguay; cargo desde el cual lideró el proceso de creación de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI). Desde enero de 2011 es Director Ejecutivo de la AUCI y desde enero de 2012 Secretario Ejecutivo del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

JOSETTE ALTMANN BORBÓN

Historiadora y politóloga. Coordinadora Regional de Cooperación Internacional y Directora del Observatorio de la Integración Regional Latinoamericana (OIRLA) de la Secretaría General de FLACSO. Profesora en la Facultades de Ciencias Sociales y Educación de la Universidad de Costa Rica. Miembro de la Comisión de Estudios de Pos Grado en Evaluación Educativa de la Universidad de Costa Rica. Ha publicado y colaborado en diversos libros. Entre sus últimas publicaciones se destaca, Altmann Borbón, Josette *et al. Perspectivas de desarrollo y coincidencias para la transformación del Estado*. FLACSO-Secretaría General/AECID, 2011; Altmann Borbón, Josette (Ed). *América Latina y el Caribe: Alba: ¿Una Nueva Forma de Integración Regional?* Editorial Teseo. FLACSO Secretaría General; Altmann Borbón, Josette. “Desarrollo:

Medio y fin para la gobernanza y la convivencia democrática”. En: Rojas Aravena, Francisco. (Coord). *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo. FLACSO/AECID, 2011*; Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco. “La década latinoamericana: Integración y multilateralismo para el desarrollo”. En: Altmann Borbón, Josette *et al. Perspectivas de desarrollo y coincidencias para la transformación del Estado. FLACSO-Secretaría General/AECID, 2011*; Altmann Borbón, Josette, “Integración Latinoamericana: Historia de crisis Inacabadas”. En: Rojas Aravena, Francisco y Álvarez Marín, Andrea. *América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales*. Además es autora de numerosos artículos publicados en revistas profesionales y académicas, entres sus más recientes se encuentran, Altmann Borbón, Josette. “Múltiples iniciativas de la integración”. En: Revista ATENEA, Año IV, No. 27; Altmann Borbón, Josette. “Entre la unión y la desunión: Alcances y limitaciones de la integración centroamericana”. En: IdeAS Journal. Idées d’Ameriques 1-2011; Altmann Borbón, Josette, “The Bolivarian Chavez effect. Worth a second look”. En: Canada Watch, 2010.

JOSÉ IGNACIO SALAFRANCA

El eurodiputado D. José Ignacio Salafranca es Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, habiendo realizado cursos de Doctorado en la citada universidad; Diplomado en Integración Europea por la Escuela Diplomática de Madrid y por el Instituto Nacional de Administración Pública; y Doctor Honoris Causa por la Universidad de Las Américas de Chile. Actualmente, es el Presidente de la

Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT), Portavoz del Grupo PPE en la Comisión de Asuntos Exteriores y Presidente del Grupo de Seguimiento sobre la Situación en los países de la Primavera Árabe. Asimismo, ha sido Ponente de diversos informes, acuerdos y opiniones del Parlamento Europeo con países, sobre todo de América Latina, y ha sido Jefe de diversas Misiones de Observación Electoral de la Unión Europea, de entre las cuales destacamos las más recientes: Líbano, El Salvador, Perú y Argelia.

JOSÉ ANTONIO ZABALGOITIA

El Embajador José Antonio Zabalgoitia es, desde 2008, el Coordinador Nacional por México para la Conferencia Iberoamericana. Como responsable de los organismos y mecanismos regionales americanos, ha participado en forma destacada en la constitución de la CELAC y la Alianza del Pacífico, nuevos foros de concertación política e integración impulsados por el gobierno de México. Coordina asimismo la participación mexicana en la agenda hemisférica dentro de la OEA, así como en la interlocución de la región con otros bloques y actores globales, como la Unión Europea, en el marco de la CELAC-UE. En el Servicio Exterior Mexicano ha servido, entre otros cargos, como embajador en Bolivia, Coordinador General de Asesores de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Director General para América Latina, y portavoz en las embajadas en Estados Unidos y en España.

(Buenos Aires, 1951) Catedrático de Historia de América de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), de Madrid, España e Investigador Principal para América Latina del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Ha sido investigador visitante en el Saint Antony's College de la Universidad de Oxford, en la Universidad de los Andes, Colombia (Cátedra Corona), y en la Universidad Di Tella de Buenos Aires. Entre 1986 y 2002 ha dirigido el programa de América Latina del Instituto Universitario Ortega y Gasset, del que también ha sido su subdirector. Comenzó su carrera académica trabajando en historia económica del período colonial para luego especializarse en historia política latinoamericana de los siglos XIX y XX. Fue profesor de la Universidad Complutense de Madrid y del CEU San Pablo. Miembro del Consejo Asesor del Instituto de Cultura de la Fundación MAPFRE. Actualmente compatibiliza su trabajo de historiador con el de analista político y de relaciones internacionales de América Latina. Ha escrito numerosos libros y artículos de historia latinoamericana, entre los que se cuentan: *Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre*, Ed. Nobel, Oviedo, 2010; *Sin marina, sin tesoro y casi sin soldados. La financiación de la reconquista de América, 1810 – 1826*, Centro de Estudios Bicentenario, Santiago de Chile, 2007, *Historia de América*, Alianza, Madrid, 2010, segunda edición ampliada; *Cádiz y Saint Malo en el comercio colonial peruano (1698-1725)*, Cádiz, 1986; *América Latina. Siglo XX. La búsqueda de la democracia*, Madrid, 1992; *Partidos políticos y elecciones en la Argentina: la Liga del Sur (1908-1916)*, Madrid, 1997, *El Estado en crisis (1920-1950)*, t. IV de la *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, 2003.

LUIS GUILLERMO SOLÍS RIVERA

Costa Rica (1958). Catedrático de Historia y Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Profesor Fulbright invitado en la Universidad de Michigan e Investigador Asociado del Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe de la Universidad Internacional de la Florida. Diplomático y político, fue director de la Oficina de Representación de la SEGIB para Centroamérica y Haití (2009-2011).

FRANCISCO ROJAS ARAVENA

Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Utrecht, Holanda. Master en Ciencias Políticas, FLACSO. Especialista en Relaciones Internacionales, Defensa y Seguridad Internacional. Fue Secretario General de FLACSO, (2004-2012). Es miembro de la Junta Directiva de *Foreign Affairs* en español, México, y del Consejo Asesor de la Revista *Pensamiento Iberoamericano*, España. Ha efectuado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región. Autor y editor de más de medio centenar de libros. Sus artículos han sido publicados en revistas profesionales, científicas y académicas en diferentes países del mundo.

SUSANNE GRATIUS

Doctora en Ciencias Políticas, es Investigadora Senior en FRIDE y Profesora Asociada en la Universidad Complutense de Madrid. Antes de incorporarse en 2005 en FRIDE trabajó como investigadora en el Instituto Alemán de Relaciones Internacionales y Seguridad (SWP) en Berlín y en el Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK, hoy GIGA) de Hamburgo. Hasta 1999 fue coordinadora en el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) de Madrid. Sus investigaciones se centran en las relaciones entre la UE y América Latina, Cuba, Venezuela, Brasil y las potencias emergentes. Entre sus últimas publicaciones se encuentran *Is Germany still a European power?* FRIDE Policy Brief 115, Madrid 2012; “EU Democracy Promotion in Latin America: more a Tradition than a Policy”, en: *European Foreign Affairs Review*, vol. 16, nº 5, Kluwer, 2011, pp. 689-703; J.A. Alonso, Francesc Bayo y Susanne Gratius (Coord.), *Cuba en Tiempos de Cambios*. Estudios Internacionales. UCM/ICEI, Madrid, pp. 139-157; y el “El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre nuevas y viejas potencias”, en: *Pensamiento Iberoamericano* 8, Madrid 2011/1, pp. 3-23.

LOURDES ARANDA BEZAURY

Nació en la Ciudad de México el 14 de agosto de 1958. Tiene dos hijas. Licenciada en Relaciones Internacionales por El Colegio de México. Estudios de postgrado en el

Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, en Ginebra, Suiza y Maestría en Defensa Continental por el Colegio

Inter-Americano de Defensa, Washington D.C. Miembro del Servicio Exterior Mexicano desde 1984. Nombrada Embajadora en abril de 2002. Subsecretaria de Relaciones Exteriores desde diciembre de 2003, responsable de las relaciones bilaterales con los países de África, Asia-Pacífico, Europa y el Medio Oriente, así como la presidencia del Instituto Matías Romero, la academia diplomática de la Cancillería. Sherpa de México para el Grupo de los Cinco (G5, integrado por Brasil, China, India, México y Sudáfrica) y el Diálogo Ampliado con el G8, y desde 2008 para las Cumbres del G20. Directora General del Instituto Matías Romero en 2003 y Directora General para Temas Globales de 2001 a 2003. Representante Alterna en la Misión Permanente de México ante la Organización de los Estados Americanos de 1995 a 2001. Entre 1983 y 1995, ocupó distintos cargos en áreas como la Dirección para América del Norte, la Oficialía Mayor, y la Coordinación de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Coordinación de Derechos Humanos y Narcotráfico y la Oficina para las Relaciones Económicas Multilaterales. Miembro del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, COMEXI, desde julio de 2002.

JOSÉ ANTONIO GARCÍA BELAÚNDE

Lima 1948. Diplomático - estudió en la Universidad Católica del Perú, en la Academia Diplomática del Perú y en la Universidad de Oxford. Ha sido Embajador del Perú ante la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) Montevideo. Ha sido Director - Secretario y Director General de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Ha sido Ministro de Relaciones Exteriores del Perú 2006 – 2011. Actualmente se desempeña como Co-Agente ante la Corte Internacional de La Haya y ejerce la Catedra en el Instituto de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad San Martín de Porres en Lima.

ANTONIO ROMERO GÓMEZ

Economista cubano, con estudios de postgrado sobre Relaciones Internacionales y Desarrollo en el Instituto de Estudios Sociales (ISS) de La Haya, Holanda (1985-1987) y Doctorado en Ciencias Económicas por la Universidad de La Habana (diciembre/1996). Actualmente se desempeña como profesor-investigador del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana. Entre enero de 1992 y abril de 2002 ocupó el cargo de director del CIEI. A partir de ese momento y hasta diciembre de 2011 trabajó como funcionario internacional en la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

MIGUEL HAKIM SIMÓN

Doctor en Finanzas por la Universidad de Claremont, California, EUA. Cuenta con experiencia en el sector Público y Privado: en el sector privado: se ha desempeñado en diversas instituciones del sector financiero, como consultor externo del Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo. En el Sector Público: ha sido Subsecretario en la Secretaría de Relaciones Exteriores; y Secretario para Cooperación de la SEGIB. Actualmente se desempeña como Coordinador General de Asuntos Internacionales y Atención a Migrantes del Gobierno del estado de Puebla.

Guillermo Fernández de Soto se ha destacado por su exitosa trayectoria profesional en Colombia, su país de origen, ocupando importantes posiciones tanto en el ámbito público como privado. En efecto, antes de su ingreso a CAF fue Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Secretario General de la Comunidad Andina, Presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Presidente del Comité Jurídico Interamericano (CJI) de la Organización de Estados Americanos, Embajador de Colombia ante el Reino de los Países Bajos, Coagente de Colombia ante la Corte Internacional de Justicia, Presidente de la Cámara de Comercio de Bogotá, Presidente de la Asociación Iberoamericana de Cámaras de Comercio, Presidente del Comité Colombiano del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, Presidente del Consejo Colombiano de Relaciones Internacionales (CORI), miembro de juntas directivas de instituciones financieras nacionales, consultor y asesor en asuntos internacionales y comerciales, entre otros.

En el ámbito académico, se desempeñó como Decano de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano de Bogotá y Director Ejecutivo del Centro de Estudios Internacionales “Foro Interamericano”. Ha publicado un importante número de obras en torno a las relaciones internacionales de su país y América Latina, así como a la integración regional.

Igualmente, cuenta con una sólida formación académica en Ciencias Jurídicas y Económicas de la Pontificia Universidad Javeriana, con una especialización en Ciencias Socio-Económicas de dicha Universidad, y estudios de postgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad de Georgetown y Manejo de Conflictos de la Universidad de Harvard.

Vicepresidente del Real Instituto Elcano desde junio de 2012 y Presidente de la Red Iberoamericana de Estudios Internacionales (RIBEI). Nacido en Almería en 1950, es Licenciado en Geografía e Historia por la Universidad de Granada. Ha sido Senador (1979-1993) y Diputado (1993-2006) en representación de la provincia de Granada. Miembro del Parlamento Europeo (1986-87). Experto en relaciones internacionales, presidió la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado y ha sido Portavoz del Grupo Socialista en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados. Presidente de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN durante los años 2000-2002. Entre 2007 y 2012 fue embajador de España en Argentina. Autor de numerosos artículos en revistas especializadas y obras colectivas sobre el conflicto de Oriente Medio, el Mediterráneo, la seguridad europea y las relaciones trasatlánticas, la relación UE –Mercosur, y la diplomacia pública. Fue el primer parlamentario español en abrir una página Web, en 1996.