

TOMO II

Iberoamérica y el nuevo regionalismo

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



FLACSO Secretaría General
Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

Editores

Adrián Bonilla Soria
Stella Sáenz Breckenridge
María Fernanda Morales Camacho

337.1

I-12ib Iberoamérica: y el nuevo regionalismo / Adrián Bonilla Soria,
Edit. ; Stella Sáenz B., Edit. ; María Fernanda Morales,
Edit. – 1ª. ed. – San José,
C.R. : FLACSO, 2015.
160 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-289-1 Tomo 2
1. Iberoamérica - Regionalismo. 2. Iberoamérica – In-
tegración económica. 3. Iberoamérica – Condiciones
económicas. I. Título.

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

Enero, 2016

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

Tomo II
Iberoamérica y el nuevo regionalismo

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Rebeca Grynspan.....7

INTRODUCCIÓN

Stella Sáenz Breckenridge y María Fernanda Morales Camacho 11

PRÓLOGO

María Salvadora Ortiz 15

I. ANÁLISIS REGIONALES

Iberoamérica: una visión estadounidense

Bruce Bagley 21

Sobre lo iberoamericano

Juan Gabriel Tokatlián..... 27

El espacio iberoamericano en el orden global

Anna Ayuso..... 35

II. LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA Y LOS PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN

¿Un puzzle incompleto?

La identidad estratégica de la Comunidad Iberoamericana a la luz de otras iniciativas en el espacio Atlántico: una perspectiva europea

Sussane Gratius 61

O Mercosul na comunidade ibero-americana

Pedro Dallari 87

Los procesos de Regionalización en América Latina:

Retos y Oportunidades de la Comunidad Iberoamericana:

Perspectiva desde la CAN

Francisco Carrión..... 101

Los procesos de regionalización en América Latina: Retos y oportunidades de la Comunidad Iberoamericana. Perspectiva UNASUR <i>Elsa Llenderozas</i>	123
Perspectiva SICA <i>Bruno Stagno</i>	143
La perspectiva de la CARICOM sobre el espacio iberoamericano <i>Antonio Romero</i>	149
Perspectiva Sistema Interamericano <i>Kevin Casas</i>	167
Intersecciones y diferencias entre la CELAC y el espacio iberoamericano <i>Adrián Bonilla</i>	175
REFLEXIONES FINALES	
Balance de la relación América Latina y la Comunidad Iberoamericana: un desafío, una potencialidad y una oportunidad <i>Camilo López</i>	187
El rol de la SEGIB en los nuevos contextos históricos y geopolíticos: razones y pistas para una renovación <i>Gerardo Caetano</i>	193
ANEXO	
• Resolución sobre la Renovación de la Conferencia Iberoamericana.....	211
RELACIÓN DE AUTORES	215

SOBRE LO IBEROAMERICANO

Juan Gabriel Tokatlian ⁶

Esta breve reflexión requiere algunas aclaraciones iniciales. Por un lado, se me pide que haga un argumento con una mirada “latinoamericana” acerca del tema que convoca este evento: esto es imposible en el sentido de que estamos ante una unidad de análisis—América Latina—demasiado agregada y, por cierto, variada. Intentaré dar una mirada “desde”, y no “de”, Latinoamérica. Advierto que tampoco me atrevería a dar una perspectiva “del” Cono Sur o siquiera “de” la Argentina porque no hay, a su turno, concepciones homogéneas o unívocas sobre el tema, ya sea “conosureña” o argentina. Por otro lado, existe otra dificultad que me impide proceder sin advertir una contradicción no menor. Me explico: las preguntas que se formulan para facilitar el análisis y el intercambio hablan, según el caso, de sistema iberoamericano, de comunidad iberoamericana y de espacio iberoamericano. Cuando un asunto a evaluar es un espacio, una comunidad y un sistema hay un problema de definición: es poco probable que sea todo eso simultáneamente. En consecuencia, me referiré solamente a lo iberoamericano: ello puede ser algo vago pero creo que da cuenta de la ambigüedad que ha caracterizado la evolución de las relaciones a uno y otro lado del Atlántico entre el ámbito ibérico de Europa y el ámbito latinoamericano de América.

Explicitado lo anterior procuraré una presentación, tanto conceptual como crítica sobre los escollos que afronta lo que llamo lo iberoamericano. En ese sentido, observo cuatro escollos principales. Primero, un comentario sobre la distribución del poder en el sistema global. La mayoría de los enfoques sobre la materia se centran excesivamente en la estatalidad, en la dicotomía entre unipolaridad y multipolaridad, y en predecir el orden a forjar. A ello se agrega una visión que aunque incierta se manifiesta optimista: es decir, prevalece una lectura en la que espera un esquema mundial más promisorio, progresivo y pacífico. Frente a ese enfoque sugiero otro que cuestione severamente esas premisas y postulados. Poco de lo que se afirmaba al momento de la caída del Muro de Berlín pare-

⁶ Director, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires, Argentina).

ce hoy vigente. Se decía que la victoria de Estados Unidos y Europa les garantizaría la capacidad de forjar un nuevo orden. Que la unipolaridad centrada en Washington sería una condición prolongada y fuente de estabilidad planetaria. Se trataba, según la mayoría de los internacionalistas del Norte de un momento pos: posmoderno, poshistórico, pos-soberano y pos-religioso, moldeado, básicamente, por los intereses y valores de Occidente. Sin embargo, la irrupción de potencias emergentes y de poderes regionales del Sur ha conducido, otra vez, a la reflexión sobre el poder a nivel internacional. Con frecuencia se subraya que prevalece una situación de multipolaridad. Esto es la existencia, en el terreno de los Estados, de distintos centros de poder en relativo balance. Algunos analistas-retomando un concepto usado en 1999 por Samuel Huntington-aseguran en cambio que se fortalece la uni/multipolaridad, con Estados Unidos como un *primus inter pares*, junto con otros poderes de envergadura. Unos especialistas hablan de interpolaridad para explicar el entrelazamiento entre una redistribución de poder en clave multipolar y un intenso proceso de interdependencia global en el que aumentan los retos comunes a la comunidad internacional. Según otros autores asistimos, en realidad, a una situación de apolaridad con dos manifestaciones simultáneas: la ausencia de una gran superpotencia en el plano estatal y una notable influencia de fuerzas de diverso tipo en el plano no gubernamental.

Otros observadores aseveran que estamos en una era no polar, sin un eje clave localizado en un Estado, con distintos locus de poder y varias fuentes de desorden. No obstante, es probable que la característica de este momento mundial tan definido por lo intrincado, lo mutable y lo híbrido sea lo que denominaría “la heteropolaridad”. Es decir, el despliegue de un esquema de polaridades múltiples, tanto en el plano estatal como no estatal, con diversos actores y fuerzas legítimas e ilegítimas que interactúan y combinan niveles complejos y coetáneos de cooperación y conflicto en un mundo que muestra señales contradictorias de fragmentación e integración. La heteropolaridad no presupone, como el unipolarismo y el multipolarismo, que su desenvolvimiento afiance *per se* la estabilidad y la paz. La contingencia, antes que la certeza, en los asuntos internacionales es la que reclama mayor atención. Lo heteropolar no significa que los procesos de transición lleven infaliblemente a un estadio promisorio. Estamos, parafraseando a Borges, ante “senderos que se bifurcan”: pode-

mos ir en una dirección progresista o, por el contrario, movernos en una trayectoria regresiva. Mirado con esta perspectiva, el derrumbe del Muro de Berlín fue un punto de inflexión que no implicaba, inevitablemente, el amanecer de un mundo mejor, sino una coyuntura, quizás irrepetible, para que Occidente aportase a la construcción de un orden justo, plural y equilibrado. La historia reciente muestra que se desperdició esa oportunidad.

Segundo, una observación sobre la integración. En la política mundial en general y en las relaciones económicas internacionales en particular, la integración regional es concebida como un fenómeno positivo y productivo. Se concibe en tres claves complementarias: en tanto medio material aporta al crecimiento y mejora la competitividad; en tanto medio político afianza la convivencia y aumenta la capacidad negociadora y en tanto medio simbólico alienta el sentido de pertenencia y contribuye a la solidaridad. En breve, la integración entre países apunta simultáneamente al desarrollo, a la autonomía y a la identidad. Eso significa que la integración no es apenas una propuesta comercial, sino básicamente un designio estratégico. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la primera década del siglo XXI, el modelo europeo—primero la Comunidad Económica Europea y después la Unión Europea (UE)—fue el ejemplo emblemático de integración que se pensaba debía ser emulado *urbi et orbi*.

Hoy la UE atraviesa una situación delicada. Por ello es posible pensar—lo que no implica desear—la desintegración. En la literatura de los estudios internacionales, en la ciencia política y en la economía aplicada, el concepto desintegración no goza de mucha atención y menos aún de reputación. La desintegración remite a la regresión, a algo negativo e indeseable; sugiere inestabilidad y descomposición y se la presume improbable e infecunda. Sin embargo, resulta fundamental evaluar, tanto desde el terreno conceptual como desde el político, las condiciones que facilitan su surgimiento, despliegue y profundización. En ese sentido, hay un conjunto de elementos relevantes que merecen reflexión y debate. Es importante reconocer la supervivencia, en múltiples contextos, de la soberanía como categoría política. Juristas y economistas, progresistas o neoliberales, pueden decretar la irrelevancia de la soberanía en el mundo actual, pero tienden a exagerar: hay una gran variedad de “mundos” yuxtapuestos—pre-moderno, moderno, posmoderno—en espacios geo-

gráficos y ámbitos culturales muy diversos por lo que la soberanía no ha perdido totalmente su razón de ser para amplios grupos humanos y actores políticos en el Sur y el Norte, por igual. La reciente elección en Grecia y los debates pre-electorales en el Reino Unido (mayo), Dinamarca (septiembre) y España (diciembre), por ejemplo, reflejan la vigencia política de la soberanía.

En momentos de hondas crisis económicas como la presente coyuntura marcada por la expansión de una inocultable brecha de desigualdad social en las naciones desarrolladas, reaparecen nacionalismos insatisfechos. Los impulsos del cosmopolitismo se frenan y resurgen manifestaciones xenófobas que, a su turno, afectan la cohesión nacional. Esto se revela con fuerza desde Alemania hasta Francia, pasando por Suiza y Hungría. A su vez, los excesos de pragmatismo pueden ser contra-productivos. Ser pragmático puede ser bueno para gestar un proyecto convergente (por ejemplo, la integración original), pero puede ser muy dañino si se piensa que dicho proyecto se puede sostener solo por motivos prácticos y particulares en beneficio de algunos pocos participantes.

La persistente insistencia, con muy leves matices, a lo largo y ancho de Europa de que la única opción legítima es persistir en modalidades severas de austeridad y de que cualquier otro ensayo de política económica es prácticamente una aberración conduce, más temprano que tarde, a un profundo malestar frente a los partidos políticos prevaletentes, el descrédito de las respectivas dirigencias nacionales, y a un cuestionamiento frontal de las instituciones que la UE supo configurar por años. Asimismo, el repetido incumplimiento de promesas, metas y compromisos erosiona los consensos diseñados y la coordinación de políticas conjuntas. Así, en vastos sectores sociales se incrementa la percepción de que son mayores las pérdidas que las ganancias y hay más frustración que esperanza. De allí que no solo se incremente el número de euro-escépticos sino también el de euro-impugnadores, tanto en la Europa nórdica, como la mediterránea, la insular y la continental. En forma paralela, es imprescindible observar y entender el eventual cambio en los intereses estratégicos de ciertas élites claves. Esto se puede manifestar, por ejemplo, en la tentación de imponer los propios intereses nacionales y grupales por sobre los compartidos y regionales. Para los casos de la UE es esencial precisar si ese cambio se está produciendo en Alemania. En síntesis, resulta imprescindible un diagnóstico riguroso del estado real de la integración. Se han

firmado muchos acuerdos comerciales de libre comercio en las recientes dos décadas y se están negociando nuevos pactos de asociación económica e inversión en el Pacífico y el Atlántico. Sin embargo, esto no significa que haya avances sostenidos hacia la integración—un ideal más hondo, abarcador y fértil. La tentación desintegradora es latente y se encuentra en aumento. Antes de precipitarse inadvertidamente hacia la desintegración pareciera ser conveniente que Europa, con más modestia y realismo que grandilocuencia e ilusionismo, haga un balance de hasta dónde se ha llegado, cómo evitar el peligroso resquebrajamiento de lo alcanzado y hacia qué horizonte superador dirigirse en materia de integración.

Tercero, una advertencia sobre el nexo entre economía y política. Este es un asunto que compete a un mejor debate en el mundo académico y el mundo político por igual. Es importante superar la separación entre política y economía; esto es, nosotros, en esta región y los europeos en la propia creamos instituciones, mecanismos, medios, reglas y compromisos pero escindiendo la política y la economía. Por un lado, va la economía y por el otro lado, marcha la política. Esta brecha es inquietante. ¿En qué sentido? Si Europa incluye obviamente a España y Portugal—sigue pensando en términos económicos bajo la lógica de la austeridad para recuperarse materialmente y sigue pensando en términos políticos bajo una lógica de la ambición para proyectarse diplomáticamente, está destinada a un fiasco pues es muy difícil mezclar austeridad y ambición. Y si en América Latina operamos políticamente con la lógica de la asociatividad—juntarnos en todos los foros posibles independiente de su valor o nivel de institucionalidad—pero nos comportamos económicamente con la lógica de la unilateralidad—cada uno pensando en su mercado, negociando de modo bilateral con China, entre otros—entonces más temprano que tarde se produce una colisión: no hay buena “asociatividad” con alta unilateralidad.

Por lo tanto, hasta que a ambos lados del Atlántico no recuperemos la política vamos a ir detrás de lo económico y, con ello, se esteriliza la democracia. No es evidente que desde lo iberoamericano exista una convergencia tal que permita repensar la interconexión entre política y economía: esa debiera ser una tarea de partidos, intelectuales, sociedades civiles; hoy abrumadas por el corto plazo y el peso de un capital financiero que goza de tanto poder como antes de la Gran Recesión que comenzó en 2008.

Y cuarto, una evaluación sobre el sistema de cumbres que ha estado en el centro de la configuración de lo iberoamericano. Guadalajara en 1991 vivió el nacimiento de las cumbres iberoamericanas (CI); Veracruz en 2014 mostró los límites de esos cónclaves. No hay suficientes razones válidas-salvo las que tienen que ver con las burocracias y las que hacen a los hábitos-para que estos encuentros continúen con la dinámica y el alcance que han tenido. Los argumentos pomposos para su existencia se han debilitado. Por ejemplo, se suele indicar que la suma de los PIB de los 22 miembros plenos de las CI que constituyen los miembros plenos es superior a la de cualquier país del mundo, salvo Estados Unidos. Lo anterior no significa mucho pues ni las 22 naciones se han vinculado mediante un acuerdo profundo de integración económica ni han operado internacionalmente de manera similar en foros multilaterales. Algo semejante puede decirse acerca de sus generosos objetivos: los 24 encuentros efectuados hasta ahora han cubierto una agenda tan amplia y ambiciosa que no condice con el bajo compromiso efectivo de los países y la baja aplicabilidad de lo acordado. Ante la realidad de promesas imponentes y resultados magros se ha ampliado el número de observadores asociados. No sería extraño que como le ocurriera en su momento a la Unión Europea (UE) ante el dilema entre corregir y profundizar o desarticular y expandir los miembros de las CI opten, como equívocamente lo hiciera la UE, por la segunda alternativa. Ello será el presagio de nuevas proclamas grandilocuentes y de mayores prioridades irrealizables. Pero la improductividad de las cumbres iberoamericanas no tiene que ver con la intención o la voluntad de sus miembros. Hay motivos más hondos y fuerzas estructurales que mejor explican la situación.

El mundo de comienzos de los noventa que conoció el surgimiento de las CI poco se parece al actual. Entre otros, el triunfo de Occidente era incuestionable y promisorio; la globalización de la época era sinónimo de prosperidad; y el dúo España-Portugal parecía el puente natural entre América Latina y Europa. Nada de ello está de pie de hoy: el *power shift* a favor de Asia y el Pacífico se acompaña de una elocuente resistencia de Estados Unidos y Europa a compartir poder e influencia con los poderes emergentes del Sur; la globalización imperante es percibida como epítome de inseguridad y vulnerabilidad por amplios segmentos en las sociedades centrales y periféricas; y nadie cree en las principales capitales

latinoamericanas que su interlocución con la UE, con los países de la zona euro y con los participantes europeos de la OTAN pase a través de Madrid y Lisboa. La decisión de españoles y portugueses de dismantelar sus Estados de bienestar en momentos en que, con diferentes modelos, la inmensa mayoría de los latinoamericanos intenta reconstruir y reconfigurar la relación Estado-sociedad-mercado añade una cuestión adicional: el diálogo político en las CI se ha tornado fútil. Y si a eso se agrega que en materia de la agenda más reciente (y acuciante)—por ejemplo, medioambiente; inmigración; drogas ilícitas -no se han producido avances en las relaciones iberoamericanas, entonces no es sorprendente que el diálogo diplomático muestre señales de esclerosis.

Es evidente que siempre se podrá decir que tal o cual país, en el marco iberoamericano, es un socio estratégico, una contra-parte vital o un amigo ejemplar: la retórica nunca será escasa a ambos lados del Atlántico. Siempre se podrá argumentar asimismo que son los asuntos coyunturales menores los que parecen distanciar a las contra-partes iberoamericanas. Siempre se podrán registrar, también, provechosos negocios a ambos lados de Iberoamérica. Siempre se podrán invocar, además, los lazos culturales. Y siempre habrá burocracias prestas a reivindicar la relevancia recíproca entre los tres miembros europeos y los diecinueve miembros latinoamericanos de las CI. Nada de eso es insólito o negativo. No obstante, una mirada y una lectura de más largo plazo ponen en evidencia los límites que tiene y tendrá lo iberoamericano. El tamaño de las transformaciones en Latinoamérica y Europa; las mutaciones de poder global y sus efectos para ambas regiones; la diversidad de opciones estratégicas disponibles para cada actor de Iberoamérica; entre otros, derivan en enfoques y alternativas diferenciadas entre los miembros europeos y latinoamericanos de las CI. Eso es lo novedoso y desafiante.

En resumen, y en vista de los escollos mencionados, no parece ser el momento para plantear objetivos ambiciosos, horizontes grandilocuentes e iniciativas refundacionales. A lo sumo, y a los efectos de contener un gradual desacople, sería preferible concebir e implementar una modesta política de control de daños: evitar la ruptura, el quiebre o la fragmentación de lo iberoamericano como meta estratégica podría ser más valioso que construir artificialmente una agenda desmesurada en su cubrimiento temático e infecunda en sus resultados prácticos.