

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
<b>REFLEXIONES FINALES</b>	
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
<b>ANEXO</b>	
• Resolución sobre la Renovación de la Conferencia Iberoamericana.....	211
<b>RELACIÓN DE AUTORES</b> .....	215

## **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**

*Susanne Gratius*<sup>9</sup>

#### **Resumen**

Este artículo analiza la posición de la Comunidad Iberoamericana de Naciones desde una perspectiva europea, partiendo de la hipótesis de que los diferentes espacios interregionales, regionales y subregionales entre Europa y las Américas conforman un nuevo Triángulo Atlántico. Por tanto, este trabajo no parte de la hipótesis de la fragmentación negativa sino de la convergencia y complementariedad positiva de los diferentes esquemas de cooperación que pertenecen a un espacio más amplio. En este sentido, se considera que la multitud de iniciativas intergubernamentales creadas entre Europa y las Américas, en las que los países participan según su conveniencia e interés, suma y no resta. Desde esta óptica, habría que transformar las potenciales rivalidades y duplicidades temáticas de los cuatro sistemas de cooperación e integración en los que participa América Latina (iberoamericano, interamericano, europeo-latinoamericano, latinoamericano) en sinergias que fortalezcan la posición internacional de Europa y las Américas.

Ello requiere primero un análisis comparativo de los objetivos, agendas, intereses y resultados de cada sistema y, después, la voluntad política de reformarlos, elevar su eficacia y coordinarse con los demás. A diferencia de los demás esquemas, la Comunidad Iberoamericana ya ha iniciado este proceso de auto-reflexión crítica sobre su “identidad estratégica” en un contexto global con una oferta mucho más amplia de opciones multilaterales, siendo alguna de ella más atractiva que la iberoamericana. Ante el nuevo regionalismo latinoamericano y la creación de foros sur-sur, un ejercicio de reflexión implica tanto conocer las ventajas comparativas como las propias limitaciones de la Comunidad Iberoamericana. Con este ánimo, el presente informe pretende contribuir a definir la identidad estratégica de este foro.

<sup>9</sup> Profesora de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid e investigadora asociada en FRIDE

## Introducción

La identidad estratégica de la Comunidad Iberoamericana depende tanto de las percepciones internas como de su imagen en el exterior. Es por ello que el actual proceso de reforma de “Iberoamérica” no es sólo un ejercicio endogámico sino que se inserta en un contexto más amplio de relaciones entre Europa y las Américas, un espacio que desde España se ha denominado “Triángulo Atlántico” (Gratius/Ortiz 2012) y, desde EE.UU. “Hemisférico Atlántico” (Hamilton 2013). En este cuadro más global, la Comunidad Iberoamericana es sólo una pequeña pieza en un puzzle de diferentes foros interestatales y no estatales entre Europa y las Américas que están en un proceso de permanente construcción.

En este puzzle que podría denominarse “multi-regionalismo” (Hettne 2005), la historia común, la identidad cultural y el liderazgo de España han sido la marca propia de la Comunidad Iberoamericana. Sin embargo, al revisar su agenda, formato y liderazgo actual, cabe preguntarse cuál es su nicho funcional y formal dentro del amplio abanico de opciones multilaterales de las que disponen sus 22 países miembro a nivel regional, continental, interregional y global. Comparado con la exclusividad en sus orígenes de 1991, cuando coexistían pocos foros de diálogo al máximo nivel político, la Comunidad Iberoamericana ha perdido peso y relevancia para los países latinoamericanos que han creado nuevos foros de concertación regional y cuyas políticas exteriores se centran cada vez menos en España. En el otro lado del Atlántico, los tres países europeos –Andorra, España y Portugal– priorizan sus relaciones con la Unión Europea que concentra gran parte de su agenda interna y externa. Estados Unidos ha desviado su atención de América Latina y divide sus prioridades externas entre el Atlántico Norte –centrada en la negociación del Transatlantic Trade and Investment Partnership con la UE – y el área de Asia-Pacífico (Clinton 2011).

Comparado con otros foros de cooperación, la Comunidad Iberoamericana de Naciones es un híbrido entre una organización, un régimen internacional y un esquema inter-regional entre la UE y América Latina. Su carácter híbrido y su escasa definición han conllevado múltiples confusiones a la hora de determinar su agenda, los actores e incluso sus resultados. Un claro ejemplo para ello es la denominada cooperación sur-sur y el informe anual que elabora con mucho esmero la Comuni-

dad Iberoamericana y que es uno de los productos más emblemáticos (SEGIB 2014). No obstante, dicha cooperación sur-sur es exclusivamente latinoamericana y no incluye los tres países europeos que pertenecen a la tradicional cooperación norte-sur y al Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE: Andorra, España y Portugal.

El Informe de cooperación sur-sur revela el carácter ambiguo e híbrido de la Comunidad Iberoamericana. Iberoamérica sigue siendo un término confuso que a veces incluye España y América Latina, en otras ocasiones se refiere a los 22 países miembros de la Comunidad y con mucha frecuencia es utilizado como sinónimo de América Latina. Esta óptica particular de pensar en América Latina como parte de la identidad española, no es compartida ni por los 19 países latinoamericanos (Tokatlián 2013) ni tampoco por el resto de Estados miembros de la UE que prefieren el término de origen francés que, además, distingue la región del Caribe, una zona históricamente más cercana a otras naciones europeas que a América Latina.

Por todo ello, no es fácil definir la Comunidad Iberoamericana que nació en 1991, en un contexto regional europeo y latinoamericano e internacional muy diferente al actual. Durante mucho tiempo, su principal emblema eran las 24 Cumbres Iberoamericanas que se han celebrado desde entonces, con mucho éxito y presencia en los primeros años y con menor impacto y participación en los últimos tres años. En la actualidad, las Conferencias Iberoamericanas compiten con las Cumbres de las Américas, las Cumbres europeo-latinoamericanas y las Cumbres de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CARICOM). Es por ello que “Iberoamérica” está inmersa en un proceso de búsqueda de identidad y marca propia que ha conducido, entre otros, a un profundo proceso de reformas de su contenido y formato a fin de elevar su eficacia, transparencia y coordinación con otros foros (Lagos, Espinosa, Iglesias 2013; Resolución de Veracruz 2014).

Un método para diferenciar la Comunidad de es analizar las particularidades de los demás sistemas de cooperación, el interamericano, el europeo-latino y el propio latinoamericano integrado por ocho iniciativas diferentes. Este documento analizará la relación entre estos espacios desde una perspectiva y narrativa europea en el marco temporal de veinticinco años, de 1990 a 2015. Para ello, en un primer capítulo se hace una



reflexión sobre las identidades de los diferentes esquemas de cooperación para luego entrar en la dinámica regional de América Latina, dedicar un tercer capítulo a las percepciones y proyecciones de la UE hacia la región y, finalmente, situar la Comunidad Iberoamericana en este cuadro y formular recomendaciones para fortalecerla y crear sinergias con otros espacios.

A continuación se contrastarán las identidades, objetivos y resultados de los principales foros y esquemas multilaterales y las relaciones con la Comunidad Iberoamericana para sustraer los nichos y oportunidades estratégicas existentes para el espacio iberoamericano en el presente y futuro. Este análisis se realizará primordialmente desde la lógica de complementariedad sin omitir potenciales rivalidades entre los diferentes esquemas de cooperación y diálogo. Asimismo, se combinan los prismas de la cooperación institucional y los regímenes internacionales (neoliberalismo), el poder económico y los intereses de los Estados (realismo) y las ideas, percepciones e identidades (constructivismo). Después de una breve evaluación de los espacios globales, inter-regionales y regionales que cuentan con participación de países iberoamericanos, el documento sitúa a la Comunidad Iberoamericana en este cuadro y formula recomendaciones que pueden ser útiles para el actual debate sobre su reforma.

### **Identidades y dinámicas en el espacio Atlántico**

Según el paradigma constructivista en las Relaciones Internacionales, las identidades se construyen desde las interacciones sociales a partir de percepciones internas y externas, del “nosotros” y los “otros” (Mouffe 2002: 7); en este caso la Comunidad Iberoamericana frente a otros espacios similares. América Latina y el Caribe, EE.UU., la Unión Europea (UE) y España han creado cuatro espacios separados con objetivos y agendas en parte similares: 1) la Comunidad Iberoamericana, 2) el Sistema Interamericano, 3) la Asociación Europeo-Latinoamericanas y 4) la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) como único actor latinoamericano colectivo que representa un regionalismo integrado por otras siete iniciativas de cooperación (ALBA, AP, CARICOM, CAN, MERCOSUR, UNASUR, SICA).

Si todos ellos conformaran un nuevo Triángulo Atlántico, el actual debate sobre la fragmentación y rivalidad de los diferentes esquemas de inte-

gración y cooperación entre Europa y las Américas perdería relevancia y se haría obsoleto. Por otra lado, en un escenario de dos grandes bloques comerciales, en el Atlántico (TTIP incluyendo a países latinoamericanos) y el Pacífico (12 países de APEC), tanto EE.UU. como América Latina y el Caribe tendrían una importante posición geoestratégica al servir de puente entre ambos. Partiendo de esta hipótesis, en un futuro, 34 países americanos podrían pertenecer al Atlántico y al Pacífico, mientras que otros 30 (Andorra, España, Portugal y los 27 Estados miembro de la UE) sólo estarían en el eje Atlántico.

Frente a estos escenarios, los solapamientos de funciones y membresías en los diferentes esquemas de cooperación podrían ser más positivos que negativos, ya que estos lazos fortalecerían el eje Atlántico frente a un espacio político menos articulado de Asia-Pacífico, donde la existencia de conflictos interestatales dificulta la cooperación y la concertación entre países. Pese a las evidentes asimetrías de poder -entre EE.UU. y América Latina, entre la UE y América Latina y dentro de la propia región-, la ausencia de conflictos entre los países del Triángulo Atlántico es, sin duda, una ventaja comparativa que es a la vez causa y consecuencia de décadas de tradición de paz y diálogo. Sin negar sus debilidades, desde una visión Atlántica, la Comunidad Iberoamericana suma y no resta, como destacan algunos análisis críticos (Tokatlián 2013). Aun así, es evidente la necesidad de ajustar su agenda, instituciones y resultados a las necesidades y prioridades de sus 22 países miembros ante un nuevo escenario de una amplia oferta de multilateralismo global, interregional, regional y subregional dentro y fuera del espacio Atlántico.

**Cuadro 1:  
Menú a la carta? Multilateralismo entre Europa y las Américas**

Dimensión	Espacio	Países	Liderazgo	Instituciones	Objetivo / resultado	Interdependencia comercial
Atlántica	Atlántico Norte	Canadá, Estados Unidos, UE.	Atlántico Norte: Estados Unidos y la UE (¿Canadá?)	OTAN, TTIP?	Libre Comercio, Seguridad internacional	Alta
	Atlántico Sur	Países Atlánticos de América Latina, África Atlántica?	¿Brasil?	ASP, Cumbres Unasur-Africa		
Inter-regional (europeo-latinoamericano)	Sistema UE-ALC: Espacio inter-regional	33 + 28	Comisión Europea, Bruselas	Fundación EU-LAC, Cumbres, foros, reuniones multinivel, diálogos UE-ALC (interregional, subregional, bilateral), ALCs	Asociación interregional y bilaterales (Brasil y México), múltiples temas	ALC-UE: 14% del comercio total, UE-ALC: 2% del comercio total
	Subsistema Comunidad Iberoamericana: Espacio cultural postcolonial	19 + 3	España	SEGIB (incluyendo, OJ, COMBJ, etc.), sin tratado o Carta	Tres prioridades: cultura, cohesión social y conocimiento (solapamiento con ALC-UE)	España/Portugal: AL= 4-5% del comercio total, ALC:

Fuente: Elaboración propia.

## Similitudes y diferencias entre los cuatro sistemas

El nuevo “Triángulo Atlántico” ha generado cinco espacios con objetivos y agendas en parte similares: el transatlántico (sin América Latina), el interamericano, el europeo-latinoamericano, el iberoamericano y el latinoamericano. Todos ellos forman parte del espacio emergente entre Atlántico del Norte y del Sur que, en un futuro, podría transformarse en una verdadera “Comunidad Atlántica” (Hamilton 2013: 69). Dentro de este potencial espacio, el eje iberoamericano representaría un subsistema que se inserta en el marco más amplio de las relaciones europeo-latinoamericanas (ver anexo 2). Los cuatro esquemas en cuestión – la Comunidad Iberoamericana, el Sistema Interamericano, la Asociación Europeo-Latinoamericana y las diferentes formas de regionalismo latinoamericano que operan en el “Triangulo Atlántico” comparten altos niveles de complementariedad con un gran potencial de sinergias que ayudaría a definir la identidad y eficacia de cada espacio.

Siguiendo la definición de Stephen Krasner<sup>10</sup>, cuál de los cuatro espacios pueden calificarse como “régimen internacional”? Para empezar, ninguno responde a la idea de la “convergencia en un determinado ámbito de las relaciones internacionales” sino que siguen lógicas regionales o interregionales y, con la excepción de la Comunidad Iberoamericana que ha definido tres prioridades temáticas (cohesión social, conocimiento y cultura), tienen múltiples enfoques temáticos. El escenario internacional no es una plataforma principal para ninguno de los cuatro espacios, aunque algunos temas puntuales aparecen en la agenda de las cuatro sistemas de Cumbres que se celebran de forma separada. En todo caso, los documentos oficiales incluyen temas de la agenda internacional, entre ellas la Ronda Doha de la OMC, la crisis financiera internacional, las negociaciones sobre el cambio climático, cuestiones de desarrollo global y el sistema de Naciones Unidas. Al contrastar las declaraciones finales de las respectivas Cumbres, no se percibe ninguna preferencia de América Latina por uno de los cuatro espacios a la hora de debatir asuntos globales y adoptar posiciones comunes.

Una segunda característica en común es la tendencia hacia un declive de los grandes liderazgos – el de España en la Comunidad Iberoamericana, el

---

<sup>10</sup> Según Krasner (1983), regímenes internacionales son “principios, normas, reglas y procesos de decisión en los cuales las expectativas de los actores convergen en un determinado ámbito de relaciones internacionales”.

de Bruselas en la Asociación Europeo-Latinoamericana, el de EE. UU. en la Organización de Estados Americanos (OEA) y el de Brasil en América Latina (CELAC, MERCOSUR e UNASUR). Si la crisis interna de la UE es la principal causa del menor protagonismo de España y Bruselas, el declive de EE.UU. se debe a la prioridad de Asia en la política exterior de EE.UU. (Clinton 2011) y el de Brasil a su proceso de intromisión y debilidad estructural.

Un tercer elemento compartido que representa un desafío común para el espacio iberoamericano, interamericano y europeo-latinoamericano es un mayor peso de otros actores externos que pueden o no cohesionar el sentido de comunidad en el espacio Atlántico: el auge de China, India y Rusia como nuevos socios económicos y políticos externos de América Latina con visiones y prioridades distintas a las de EE.UU. y la UE. El inicio del Foro de diálogo entre la CELAC y China, que celebró en enero de 2015 su primera Conferencia Ministerial para constituir una “Asociación de cooperación integral” (Declaración de Beijing, 23 de enero de 2015), constituye un primer paso hacia una relación más estratégica con actores que hace poco no han tenido ninguna relevancia y que ahora compiten con los tradicionales socios transatlánticos.

Para destacar las diferencias, es útil comparar las marcas propias de cada foro. No es una casualidad que Iberoamérica se autodefine como una “Comunidad” que, en este caso, reúne un conjunto de Estados, no tanto por los intereses compartidos sino por una historia y cultura común. Cabe recordar que la Cumbre Iberoamericana se celebró en 1991, tres años antes que las Cumbres de las Américas. Posteriormente, generó un sistema de cooperación que fue institucionalizado en 2005 por la SEGIB y sus oficinas regionales en América Latina. Responde ante todo a la lógica cultural postcolonial y, desde sus inicios, fue España el que marcó la pauta de la iniciativa. El actual declive del liderazgo español introduce una nueva horizontalidad en las relaciones que, en términos presupuestarios, será asumido por Brasil que a partir de 2015 incrementará su aportación por encima de la de México que inicialmente fue el socio principal de España cuando lanzó la iniciativa en Guadalajara. Actualmente, está pasando por un proceso de transición del objetivo inicial de crear una comunidad asimétrica en torno a España a “un modelo de cooperación horizontal” que responde al largo reclamo de una mayor “latinoamericanización”

de la CIN (Arenal 2011). Esto significa también la redefinición de las prioridades a las necesidades de la región.

Esta misma seña de identidad comunitaria también refleja la CELAC que, desde su creación en 2010 compite, al menos en términos semánticos, con la CIN ya que refleja la misma idea de cercanía por cultura, historia y convivencia, aunque también la resolución de conflictos que no figura en la agenda iberoamericana. La participación de tres países europeos, el liderazgo de España y el calificativo post-colonial serían el distintivo de la CIN frente a la CELAC. No obstante, fuera de España, la idea de Comunidad no tiene mucho arraigo. En América Latina, Iberoamérica ha sido percibida sobre todo como una reunión de Jefes de Estado y de Gobierno y menos como un sistema de cooperación institucionalizado. Es por ello que la Secretaría General, Rebeca Grynspan, reclamó que “en Iberoamérica tenemos que pasar de cumbre a comunidad”<sup>11</sup>.

Algo más distante y relacional es la idea de la “Asociación Estratégica” que definió la UE en su primera Cumbre, celebrada en 1999 en Rio de Janeiro, con América Latina y el Caribe, y posteriormente, con Brasil y México. La cooperación europeo-latinoamericano destaca por la gran cantidad de foros de diálogo que están articulados a nivel inter-regional (Cumbres UE-CELAC, reuniones entre los parlamentos regionales), subregional con los diferentes mecanismos de integración y cooperación (salvo ALBA y UNASUR) y bilateral con Brasil y México. A ello habría que sumar los múltiples diálogos sectoriales, organizados por relevancia temática (drogas, medio ambiente, cohesión social, migración, etc.). Sin embargo, la cooperación es poco institucionalizada.

La única institución permanente que se ha creado es la pequeña Fundación EULAC con sede en Hamburgo. Sin identificar un tema clave, la agenda europeo-latinoamericana se centra en la cooperación al desarrollo y en las relaciones económicas. En un discurso en Costa Rica, el 28 de enero de 2015, la Alta Representante de Política Exterior de la UE, Federica Mogherini, definió la cooperación europeo-latinoamericana como “un espacio de diálogo y paz” y destacó que en la agenda internacional, “Europa y América Latina son las regiones más cercanas (like-minded) del mundo” lo cual representaría una transición de un espacio de cooperación al desarrollo a uno más enfocado en objetivos políticos y

---

<sup>11</sup> Entrevista con Rebeca Grynspan, El País Semanal, Madrid, 18 de noviembre de 2014.

de seguridad global. Hasta ahora, el sistema europeo-latinoamericano comparte con el espacio iberoamericano el énfasis en la cohesión social y el conocimiento (ciencia y tecnología), dos ámbitos donde habría que crear sinergias para no duplicar agendas.

El término “Sistema” Interamericano -un conjunto de partes que interactúan para lograr un objetivo, en este caso los derechos humanos – tiende a ser unipolar por la interdependencia asimétrica entre los países del continente americano. El sistema interamericano es el más articulado en términos formales – se basa en instituciones y foros consolidados – y también funcionales – tiene áreas de actuación bien definidas. Su estructura de poder también está clara: desde su creación en 1948, se centra y gira en torno a Washington que ha creado un sistema centrípeto asimétrico en torno a la OEA que desde 2005 – cuando fracasó el gran proyecto hemisférico del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) – está en declive. La Cumbre de las Américas en 2015, en la cual participará por primera vez Cuba que restableció sus relaciones diplomáticas con EE.UU. en diciembre del año anterior – podría marcar el inicio de una nueva etapa del sistema, algo más horizontal y menos centrado en EE.UU.

En cuanto a las piezas que actualmente forman parte del regionalismo latinoamericano, sus diferentes calificativos representan objetivos diferentes: políticos en el caso de la CELAC y la UNASUR que, además aspira a una unión duradera; económico en cuanto al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) claramente inspirado en el Mercado Único Europeo que surgió dos años después, horizontales en el Sistema de la Integración Centroamericana que, igual que el interamericano, se basa en un alto grado de institucionalización pero sin liderazgo claro y, finalmente, en el caso del ALBA o de la Alianza del Pacífico se definieron objetivos menos basado en la identidad que en los intereses (ideológicos y económicos, respectivamente) que son los que motivaron llegar a un pacto entre Estados.

Esta breve caracterización permite destacar que ninguno de los cuatro espacios ha definido una identidad claramente diferenciada que permitiera hablar de “actorness” o “regional actorship” (Hettne 2008), sino que existen solapamientos en cuanto a los participantes y temas tratados. La principal diferencia entre ellos es el tipo de liderazgo – compartido

(entre España y América Latina en el caso iberoamericano), competitivo (entre Brasil y México en el caso de la CELAC), hegemónico (el sistema interamericano) o difuso (las relaciones europeo-latinoamericanas). Esta diferencia y el número de países participantes (ver cuadro 1) determinan también visiones diferentes sobre los temas de la agenda que muchas veces coinciden, pero con resultados diferentes. En este sentido son espacios a la vez complementarios y competitivos. Siguiendo el ejemplo de la SEGIB, los otros tres sistemas tendrían que realizar un ejercicio similar de auto-reflexión incluyendo la selección de prioridades y la revisión de liderazgos y formatos.

### **América Latina y el regionalismo multinivel a la carta**

El puzzle regional latinoamericano se compone de ocho piezas diferentes que, a diferencia del iberoamericano, interamericano y europeo-latinoamericano, no constituyen una unidad sino son procesos separados. A diferencia de la UE o Asia, en América Latina existe un claro contraste entre un fuerte regionalismo - entendido como concertación política y creación de identidades entre actores gubernamentales y no gubernamentales - y bajos niveles de regionalización o interdependencia económica. Así, el comercio intrarregional apenas llega a representar el 20% del total, comparado con más del 50% entre los países de ASEAN o del 60% en el caso de la UE.

Este es un primer indicador de que la cooperación y/o integración latinoamericana surgió más por motivos políticos (entre ellos, la defensa contra o la alianza con EE.UU., la inserción o protección global) que por necesidades económicas. Esta tendencia se debe a los altos niveles de dependencia económica exterior y a los bajos niveles de complementariedad productiva en América Latina. Las principales motivaciones políticas de cooperación interestatal son la defensa y/o alianza con EE.UU. y, más recientemente, China (regionalismo defensivo) y un papel más proactivo y una voz más articulada en el escenario regional e internacional (regionalismo ofensivo). En la última década, el tradicional regionalismo defensivo coincide con un regionalismo ofensivo (ALBA, UNASUR) y se generan plataformas competitivas como la Alianza del Pacífico, dominado por México como economía más importante y MERCOSUR/UNASUR liderados por Brasil.



El resultado ha sido un “regionalismo multinivel” entre diversos espacios subregionales y regionales. Coexisten fórmulas del viejo regionalismo (CARICOM, Comunidad Andina, SICA) con el “nuevo regionalismo”, siendo éste último a la vez respuesta y consecuencia de la globalización<sup>12</sup>. Gobernanza global y gobernanza regional se condicionan mutuamente. Después del simultáneo auge de ambos procesos hasta el inicio del milenio, la crisis del multilateralismo global se evidenció por el estancamiento de la Ronda de Doha en la OMC, la imposibilidad de reformar el Consejo de Seguridad o las difíciles negociaciones sobre la agenda de desarrollo post-2015 y un acuerdo global para frenar el cambio climático. Ante esta parálisis, algunos vuelven a pronosticar – como ya ocurrió en los años 1990<sup>a</sup> - la “regionalización del orden mundial” (Fioramonti 2012).

Este debate se reproduce en América Latina donde un tipo de regionalismo formal e institucionalizado, geográfico y con objetivos claramente definidos (CAN, CARICOM, MERCOSUR, SICA) que originaron normas y reglas vinculantes contrasta con un regionalismo más informal y menos institucionalizado (CELAC, UNASUR), no geográfico y con objetivos menos claros (AP, ALBA).

**Cuadro 2: Viejo y nuevo regionalismo**

NIVEL REGIONAL	MULTILATERALISMO VIEJO	MULTILATERALISMO NUEVO
América del Sur	ALADI, SELA, GRIO	CELAC
América Central	MERCOSUR, CAN	UNASUR
Caribe	SICA	-
Norteamérica	CARICOM	-
Pacífico	NAFTA/TLCAN	
Sur-Sur	-	Alianza del Pacífico
	-	ALBA-TCP

Entre las iniciativas más recientes destacan la Unión de América del Sur (UNASUR), creada en 2000 a raíz de una Cumbre, que se ha constituido como una plataforma de concertación y coordinación entre 12 países bajo el liderazgo de Brasil. También la creación del ALBA-TCP, paralelo

<sup>12</sup> Según Björn Hettne (2005), el nuevo regionalismo es posterior a la Guerra Fría. A diferencia del “viejo regionalismo” inspirado en la integración europea, la nueva vertiente no es sólo el resultado de una lógica interna, sino sobre todo una estrategia de adaptación a la globalización.

al entonces proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) respondió a motivaciones políticas, sobre todo el de contrarrestar el poder de EE.UU. mediante una alianza sur-sur liderada por Cuba y Venezuela (Altmann 2011). Mientras que Colombia y Perú participan junto con Chile en la AP cuestionando su compromiso con UNASUR, el actual acercamiento entre EE.UU. y Cuba y el debilitamiento del Gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela introducen serias dudas sobre la sostenibilidad del ALBA.

Las demás iniciativas, como la AP, la CARICOM, la Comunidad Andina, el MERCOSUR o el SICA, responden a lógicas económicas y –salvo la AP– incorporaron otras agendas después de finalizar la doctrina del “consenso de Washington”. Todos estas iniciativas confluyen en la CELAC que es la continuación del Grupo de Río y actualmente el único paraguas que integra a todos los países de la región. La CELAC se autodefine como “un mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política” y representa “la voz latinoamericana y caribeña en los vínculos extrarregionales” (Rojas Aravena 2012: 26). Pese a su escasa articulación, la CELAC es el interlocutor privilegiado de China y la UE, pero no de la Comunidad Iberoamericana al ser el único de los cuatro espacios que excluye el Caribe, salvo Cuba y la República Dominicana.

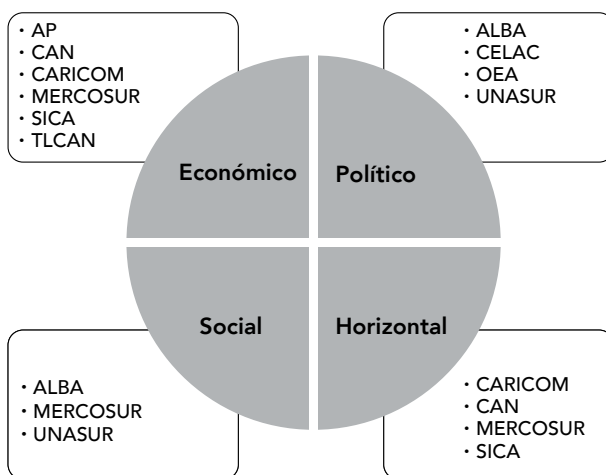
### **Regionalismo con adjetivos**

La coexistencia de múltiples iniciativas regionales se debe a funciones y lógicas diferentes. Una de ellas es ganar autonomía frente a Estados Unidos. La tesis del “regionalismo post-hegemónico” (Riggirozzi, Tussie 2012) corresponde al anuncio del fin de la Doctrina Monroe por parte del Secretario de Estado, John Kerry: “Many years ago, the United States dictated a policy that defined the hemisphere. We’ve moved past that era.” (Kerry 2013). Otro argumento a favor del regionalismo post-hegemónico podría ser el hecho de que, a diferencia de los múltiples esquemas nuevos de cooperación que surgieron en América Latina (ver cuadro 3), no ha surgido nada similar a nivel continental. El sistema interamericano no se ha modificado desde sus orígenes, lo cual explica, en parte, su declive actual y la necesidad de reforma (Maihold 2015) que tendrá que emprender Luis Almagro, el nuevo Secretario General de la OEA. Lo que está menos claro es para qué se quiere construir una región latinoamericana cuya principal razón de ser ha sido hasta ahora la de

contrarrestar la hegemonía de EE.UU. Si este motivo, que originó un regionalismo defensivo, tiende a desaparecer, ¿qué función cumpliría, entonces el regionalismo post-hegemónico?, ¿sería un regionalismo ofensivo? Y, si es, así, ¿contra quién y para qué finalidad se ha creado?

Para algunos, como José Antonio Sanahuja (2012), que analizan el regionalismo desde una perspectiva de la Economía Política Internacional, gran parte de las iniciativas podría calificarse como “regionalismo post-liberal”, una vez superado el “Consenso de Washington”. Según Michael Shifter, la política neoliberal de Washington fue sustituido en el nuevo milenio por el “Consenso de Brasilia” - un paradigma desarrollista que desde 2013 pierde fuelle por la crisis económica y política del Gobierno de Dilma Rousseff. Desde un enfoque post-liberal se puede destacar un débil desarrollo o estancamiento de la integración económica – caso del MERCOSUR y de la Comunidad Andina – que contrasta con una ampliación de la agenda de cooperación política, social y de derechos. En cuanto a sus funciones, los esquemas regionales podrían dividirse en cuatro grupos que en algunos casos (CARICOM, CAN, MERCOSUR, SICA) reflejan un claro solapamiento de objetivos:

### Cuadro 3: Regionalismo Funcional



También se puede diferenciar entre varias olas de regionalismo: una primera ola de regionalismo cerrado de 1950-1970 bajo el paradigma de la sustitución de importaciones, una segunda ola de regionalismo abierto más dirigida hacia el exterior y una tercera ola de regionalismo heterodoxo que combina objetivos económicos con una mayor concertación política para resolver problemas regionales y relacionarse con socios externos.

Un escenario internacional multipolar como el actual es más proclive a la tercera ola de regionalismo (Sanahuja 2012, Nolte 2014) que se inserta en un contexto internacional marcado por menores intereses estratégicos de EE.UU. en América Latina (excepto México), el auge de China, nuevas alianzas entre potencias emergentes (BRICS, IBSA), el protagonismo de Brasil en Sudamérica y la paulatina inserción de algunos países en el espacio Asia-Pacífico y las negociaciones del TPP (Trans Pacific Partnership) entre EE.UU. y la UE que al no incluir a ningún país latinoamericano reflejan el concepto desfasado del Atlántico Norte.

El número de iniciativas de cooperación e integración y su fluctuación indica que América Latina no es una región cohesionada en términos políticos y económicos<sup>13</sup>. Siguiendo el paradigma de la integración europea, muchos evalúan los resultados del regionalismo latinoamericano según este prisma. En esta línea destacan estudios críticos que introducen el calificativo de “regionalismo modular (Gardini 2014) que sería fragmentado, plural y débil en cuanto a sus resultados (Gardini/Malamud 2012; Serbín 2010).

Otros autores son más positivos al calificar el actual proceso como “gobernanza regional cooperativa” (Nolte 2014). A diferencia de los “neo-funcionalistas” que destacan la relevancia de las instituciones supranacional, los funcionalistas constatan los bienes públicos regionales o subregionales creados en el ámbito de la energía, el medio ambiente, el desarrollo, la infraestructura o la resolución de conflictos intra e interestatales y justifican una integración light o a la carta (Nolte 2014). Positivo sería también la tendencia hacia un “regionalismo multinivel”, ya que a nivel local y no gubernamental también se han creado nuevas redes que permiten fortalecer el proceso de cooperación e integración.

---

13 Véase Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.) (2009), América Latina y el Caribe: Fragmentación o convergencia, Madrid, FLACSO/Fundación Carolina/Ministerio de Cultura de Ecuador.

**Cuadro 4: Integración y concertación Latinoamericana, 2015**

ENTIDAD	PROYECTO POLÍTICO	PROYECTO ECONÓMICO	PROYECTO SOCIAL	PRIORIDAD	PAÍSES MIEMBROS
ALBA (2004)	X		X	Desarrollo, energía	Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominicana, Ecuador, Nicaragua, Venezuela, St. Vicente y Granadinas.
Alianza del Pacífico (2011)	X	X		Comercio, inversiones	Colombia, Chile, México, Perú.
Comunidad Andina (1969)	X	X		Comercio	Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú.
CARICOM (1973)	X	X	X	Multidimensional	Países del Caribe
CELAC (2009)	X			Concertación	América Latina, Caribe
MERCOSUR (1991)	X	X	X	Multidimensional	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Bolivia.
NAFTA (1994)		X		Comercio, inversión	Canadá, EE.UU., México
OEA (1948)	X			Concertación, política, seguridad	Todos
SICA (1991)	X	X	X	Multidimensional	América Central, República Dominicana
UNASUR (2004)	X			Concertación política, seguridad	12 Países sudamericanos

Fuente: elaboración propia.

En América Latina, continúa –con nuevos paradigmas y siglas- el habitual debate sobre integración regional que ya se había iniciado en los años cincuenta. Pero a diferencia de otras épocas, esta vez el ahora denominado regionalismo conlleva un papel más activo de América Latina en la gobernanza global, mediante debates y posiciones comunes sobre conflictos y otros asuntos de la agenda internacional (ejemplos ofrecen las Declaraciones finales de las Cumbres de la UNASUR y de la CELAC en el período 2012-2014).

Por tanto, el multilateralismo regional coincide con una mayor participación en el multilateralismo global, y ambos procesos se condicionan mutuamente. Ejemplos concretos de iniciativas globales promovidas por países latinoamericanos son el concepto brasileño de la “Responsabilidad al Proteger”, el traslado de la cosmovisión indígena del “Buen vivir” a las Naciones Unidas o el voto como bloque (de veto) del grupo ALBA en Naciones Unidas sobre conflictos internacionales (Gratius 2014a).

Si durante mucho tiempo, los países latinoamericanos se limitaron a construir diferentes tipos de regionalismo -entendido como la articulación de espacios geográficos de cooperación e integración-, el reequilibrio de poder a favor de China y mayores niveles de desarrollo en Sudamérica

han facilitado un nuevo protagonismo internacional de un grupo de países, entre los que destacan Brasil y México, pero también Argentina, Colombia y Chile o, en determinados ámbitos – social, salud, cambio climático, energía - Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela. Por tanto, el nuevo multilateralismo regional y global de América Latina cambia la relación de poder con sus tradicionales socios, España, EE.UU. y la UE.

### **La influencia europea en el regionalismo latinoamericano**

La UE ha sido el actor externo más influyente en el proceso de regionalismo latinoamericano. La integración europea ha servido de ejemplo, tanto para reproducir el modelo en el contexto latinoamericano como para desviarse de él. Pese a la crisis interna, integración y regionalismo siguen siendo la principal marca de la UE frente a otros actores como China y EE.UU. que en este ámbito no pueden ofrecer nada.

### **La UE como parte del problema**

Desde sus inicios, la UE ha desarrollado una política propia frente al regionalismo latinoamericano. Sobre todo en los primeros años de la integración latinoamericana, más que ofrecer soluciones, el paradigma europeo ha sido parte del problema. Uno de ellos ha sido la imposibilidad de transferir el concepto de instituciones supranacionales a América Latina, con condiciones y tradiciones muy diferentes a las de la UE.

Pese a su inviabilidad, la idea de supranacionalidad llegó para quedarse y parece ser la única vía de llegar a un verdadero proceso de integración. El actual panorama regional confirma, no obstante, que trasladar esta experiencia sui generis a América Latina es un debate obsoleto que no conduce a nada más que a la constatación permanente del fracaso de la integración. Es hora de aplicar indicadores de éxito basados en el reconocimiento de que el regionalismo y la gobernanza latinoamericana siguen otras pautas diferentes a la de la supranacionalidad. Desde luego que no se puede comparar el regionalismo latinoamericano con la integración europeo, pero tampoco se puede negar que el proceso de concertación y cooperación inter-gubernamental han tenido resultados positivos, entre ellos una mayor autonomía frente a actores externos, más opciones multilaterales, una relativa estabilidad democrática, la cooperación sectorial y la consolidación de la paz.

## **De la imposición del modelo a la política reactiva**

Al ser el actor con la identidad colectiva más definida – sobre todo en el ámbito comercial donde la UE constituye un actor único –, exportar su propio modelo a América Latina y crear un diálogo inter-regional entre dos espacios unificados ha estado siempre en la agenda exterior de Bruselas. No obstante, sin renunciar del todo a esta idea la UE ha ajustado su política hacia la región a las diferentes realidades y coyunturas latinoamericanas. Su política ha adoptado varias estrategias, entre las cuales destacan las siguientes:

**Primero, exportar el paradigma de la integración europea** sin tener en cuenta las características regionales: entre los años 1950-1980 –sin la participación de España y Portugal– el modelo supranacional de la europea inspira las primeras iniciativas de integración latinoamericana: inspirados en el modelo europeo: el Mercado Centroamericano Común y el Pacto y, posteriormente, la Comunidad Andina. En un contexto regional de debilidad institucional y un fuerte arraigo del concepto de la soberanía nacional y de la no injerencia en asuntos internos, exportar la integración supranacional fue destinado al fracaso. El actual declive de la Comunidad Andina de Naciones por el paulatino vaciamiento de miembros o la proliferación de instituciones de integración sin claras funciones y competencias en el caso centroamericano evidencian que no se puede imponer la experiencia sui génesis europea a realidades regionales diferentes. Por estas y otras razones –la falta de conflictos interestatales lo suficientemente importantes para entregar soberanía a instituciones compartidas– no tiene sentido medir el regionalismo latinoamericano con ojos europeos.

**Segundo, promoviendo el inter-regionalismo o diálogo de región a región.** También esta doctrina, que ha dominado durante décadas la política exterior de la UE hacia países en vías de desarrollo incluyendo América Latina, llegó a su límite por los escasos niveles de “actorness” (Hettne 2005 y 2008). Cabe recordar que el antecedente de la CELAC, el Grupo de Río, surgió en 1986 estrechamente ligado al proceso de paz centroamericano y las conferencias de San José auspiciadas por la entonces Comunidad Europea. En este proceso se inserta también la Comunidad Iberoamericana de Naciones y su primera Cumbre en 1991 que, en aquel entonces refleja el importante papel de España y Portugal

en las relaciones europeo-latinoamericanas y los propios intereses en consolidar los lazos bilaterales con América Latina.

Aunque la creación de CELAC responde a una dinámica regional propia, en perspectiva histórica, no es sorprendente que primero el Grupo de Río (1990) y luego la CELAC (2013) se perfilaron como principal interlocutor latinoamericano de la UE en las Cumbres, a pesar de su nulo perfil institucional y las pocas perspectivas de que la CELSA se transforme en un futuro en una organización internacional con una estructura mínima. El otro pilar del inter-regionalismo es la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Eurolat), creada en 2006 entre 150 parlamentarios de las dos regiones. Mediante estas dos iniciativas, la UE mantiene su modelo del inter-regionalismo que debería reflejar un mundo organizado por bloques regionales inspirado en la integración europea: América Latina es una importante pieza en esta visión que, sobre todo en los años noventa, sugirió que la UE fue uno de los ganadores de la guerra fría, ya que se impuso su modelo de integración y gobernanza regional en otras partes del mundo. Hoy, esta doctrina está en declive en la UE, por la crisis económica y el peso de Alemania en el debate sobre la consolidación de la zona euro y, en América Latina, por la fragilidad de CELAC como contraparte europea.

**Tercero, diálogo y cooperación con las subregiones:** La UE se ajustó a la nueva ola de regionalismo latinoamericano cuando surgieron, en los años noventa, esquemas de integración como el MERCOSUR o las reformas en los esquemas andino y centroamericano que representaron la visión del “regionalismo abierto” creado por la CEPAL. Este concepto de inserción competitiva en la economía global se agotó a inicios del milenio con el declive del consenso de Washington y el colapso financiero en Argentina. La UE respondió al auge del “sub-regionalismo” con nuevos acuerdos, foros de diálogo y esquemas de cooperación con cada socio. Paralelamente, continuaron las Cumbres Iberoamericanas y se institucionalizó la cooperación entre los 22 países. En esta etapa, la UE firmó un primer acuerdo de libre comercio con México, luego con Centroamérica y, después de fracasar la negociación con la CAN, con Colombia, Chile y Perú. Asimismo, la UE apostó fuertemente al MERCOSUR que en aquel entonces fue su más prometedor socio económico en América Latina. Esta apuesta culminó con la primera Cumbre ALC-UE en Rio de Janeiro



cuando el MERCOSUR y la UE iniciaron negociaciones sobre un acuerdo de asociación y los 60 países (de América Latina, el Caribe y la UE) acordaron una Asociación interregional. 15 años de negociación entre el MERCOSUR y la UE confirman la imposibilidad de llegar a un acuerdo de libre comercio. Tanto el juego suma cero – eliminar los subsidios agrícolas europeos a cambio de una apertura industrial del MERCOSUR– como la falta de unidad en el MERCOSUR son impedimentos que se suman a la percepción equivocada de la UE de que en el bloque existirán condiciones similares de integración.

**Cuarto, bilateralismo selectivo:** Aparte de firmar acuerdos de libre comercio bilaterales con Chile, Colombia, México y Perú, la UE creó en 2007 una asociación estratégica bilateral con Brasil que en aquel momento empezó a perfilarse como potencia emergente y se integró en el grupo de los BRICS. Detrás de esta estrategia estuvo el fracaso del acuerdo interregional con el MERCOSUR y la idea de adoptar posiciones comunes con Brasil en temas internacionales. El establecimiento de una segunda asociación bilateral con México, en 2009, respondió más bien al acuerdo de libre comercio y su condición de país TLCAN entre América Latina y Norteamérica, así como a la relación especial de España con ese país que, además, es su socio más importante en la Comunidad Iberoamericana de Naciones que en aquel entonces ya es una entidad consolidada con una estructura institucional permanente.

**Quinto, inter-regionalismo imperfecto o un poco de todo:** Actualmente, la UE mantiene su apuesta inter-regional (mediante las Cumbres con CELAC cuya segunda edición tendrá lugar en junio de 2015 en Bruselas) y la combina con políticas bilaterales y hacia las diferentes subregiones.

Los constantes ajustes de la UE a las cambiantes realidades latinoamericanas señalan una política sin una visión estratégica que reacciona ex post a los nuevos desarrollos regionales. Por un lado, la política de la UE frente al regionalismo latinoamericano parece excesivamente pragmática y, por el otro, demasiado inspirada en la identidad propia que poco tiene que ver con las dinámicas latinoamericanas. Falta una visión estratégica que abandona la resistente idea de ver América Latina como una región cohesionada y la obsoleta del diálogo grupo a grupo que tampoco ha funcionado en otras zonas. Parece más útil abrir canales de cooperación y diálogo con las ocho piezas que conforman el regionalismo

latinoamericano que privilegiando la CELAC y los canales bilaterales. Así, se puede lanzar un mensaje erróneo que no contribuye a fortalecer el cambiante regionalismo latinoamericano.

### **Concluyendo el puzzle: la identidad estratégica de la Comunidad Iberoamericana**

Finalmente, cabe preguntarse dónde insertar la Comunidad Iberoamericana en este puzzle difícil de resolver. Celestino del Arenal (2011: 297) recuerda que “el principal desafío al que deben enfrentarse las Cumbres Iberoamericanas es la de encontrar un espacio político-internacional propio y complementario a las demás Cumbres en las que participan los países latinoamericanos y, consecuentemente, definir con claridad su utilidad e interés para los participantes”.

Llama la atención que el debate sobre la “identidad latinoamericana” ha generado tres sistemas de cooperación externa: el iberoamericano, el interamericano y el europeo-latinoamericano. Ello demuestra que los demás, en este caso EE.UU., la UE y España, perciben a la región como un actor más cohesionado que dividido. Cabe resaltar que el regionalismo a la carta, a través de múltiples esquemas de cooperación e integración, no ha alterado la visión de los tres socios externos que siguen percibiendo América Latina como una unidad en la diversidad.

En este sentido, para el futuro de los tres espacios externos no es muy relevante si América Latina actúa o no como un actor cohesionado y si los diferentes espacios resulten o no en un paraguas común que podría ser la CELAC. Lo importante es el fortalecimiento de la gobernanza regional a través de diferentes formas de concertación que garantiza la paz y cooperación entre Estados y subregiones. Asimismo, este proceso contribuye a un mayor desarrollo de América Latina mediante nuevas fórmulas como la cooperación sur-sur, a las que se añade la triangular con España y la UE.

La tendencia hacia un mayor autogobierno latinoamericano – sin excesivas injerencias externas - facilita también su participación en la gobernanza global y su política frente a actores extra-regionales. Lo que es más relevante para el futuro de los sistemas analizados que la resolución del enigma regional es un mayor equilibrio entre las partes que introduce una mayor simetría en los tres sistemas mencionados. Esto significa un

reequilibrio de poder, en el sentido del realismo político. El hecho de que Brasil y México asumen más responsabilidad (en términos financieros y de articulación de propuestas) significa que hay que darles más voz y voto en los esquemas de cooperación inter-estatal con Bruselas, España/Portugal y EE.UU.

Este es un desafío compartido que la CIN ya ha asumido, al redistribuir, entre otras, las responsabilidades financieras a América Latina. En términos presupuestarios, con un 11,4% Brasil será el segundo contribuyente a la CIN, por delante de México (10,7%), Argentina (5,4%), Portugal y Venezuela. El nuevo reparto del presupuesto conllevará un ligero cambio de poder a favor de estos cuatro países latinoamericanos que tendrán más peso para determinar la agenda de la Comunidad Iberoamericana, aun teniendo en cuenta que España sigue siendo, a gran distancia, el mayor contribuyente (60,9%).

Esta decisión refleja que los 22 países caminan juntos y se adaptan a las nuevas realidades de poder material y cualitativo. El actual proceso de renovación significa también redefinir la identidad iberoamericana que, frente a los otros dos sistemas, es ante todo un espacio cultural y postcolonial. En este sentido, forma un “subsistema” dentro del espacio europeo-latinoamericano al ser parte de la UE, de América Latina y de la asociación inter-regional.

La Comunidad Iberoamericana y el espacio europeo-latinoamericano (sin el Caribe anglófono) están estrechamente vinculados y existen sinergias y complementariedades en múltiples ámbitos. Un solapamiento puede detectarse en cuando al “espacio de cohesión social” y “el espacio de conocimiento” que la SEGIB ha definido, junto con el “espacio cultural” como prioridades temáticas de la CIN y que también son áreas claves de cooperación estratégicas en las relaciones europeo-latinoamericanas. Para no duplicar esfuerzos y recursos, sería recomendable trabajar conjuntamente para elaborar programas y proyectos conjuntos que reflejan la complementariedad y las especificidades de cada sistema.

También existe un estrecho vínculo, sobre todo de índole cultural, entre la CIN y el sistema interamericano: ambos surgieron por el liderazgo de un país (EE.UU. y España) y son centrípetas, a la vez que reflejan fuertes interdependencias económicas y migratorias entre sus Estados miembro.

Estas semejanzas y el reducido número de idiomas (castellano, inglés y portugués) facilitan tanto la conexión entre los dos sistemas como la creación de un mercado cultural conjunto.

Los solapamientos de membresía y temas son positivos, porque ofrecen la oportunidad de aunar esfuerzos y coordinar posiciones en determinados ámbitos de la agenda inter-regional e internacional. Detectar y gestionar estas similitudes no requiere un determinado formato sino que puede hacerse a la carta, según la relevancia de los temas y no de la forma. En vez de insistir en los moldes fijos habría que introducir una mayor flexibilidad entre los espacios que no deberían percibirse como rivales sino como complementos.

Esto no significa renunciar a crear identidades diferentes sino todo lo contrario: cada sistema debería definir mejor su propia marca: por ejemplo, el desarrollo en el regionalismo latinoamericano, la cultura como base de la CIN, la economía en el sistema europeo-latinoamericano y política y seguridad en el sistema interamericano.

En un contexto internacional de grandes espacios y nuevos proyectos geoeconómicos y políticos, los cuatro subsistemas del Atlántico deberían actuar conjuntamente y acordar sinergias que permiten actuar conjuntamente en algunos ámbitos donde existen posiciones similares. Definir estos temas de interés común requiere como primer paso un mayor acercamiento e intercambio entre los espacios creados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Altmann, Josette – Ed. (2011), *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿Una Nueva Forma de Integración Regional?* Buenos Aires: Teseo.
- Arenal, Celestino del (2011), *Política Exterior de España y Relaciones con América Latina*. Madrid: Fundación Carolina, Siglo XXI.
- Fioramonti, Lorenzo (2014), *The Evolution of Supranational Regionalism: From Top-down Regulatory Governance to Sustainability Regions?* UNU-CRIS Working Papers 2.
- Gardini, Gian Luca (2013), *The added Value of the Pacific Alliance and Modular regionalism in Latin America*. Blog International Affairs at LSE (London School of Economics).
- Gardini, Gian Luca; Malamud, Andrés (2012) “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons”, *The International Spectator* 47(1).
- Gratius (2014a), *Atlantic countries’ voting patterns on human rights and human security at the United Nations*. Atlantic Future: Scientific Paper. Barcelona: CIDOB.
- Gratius, Susanne (2014b), “Latin America’s relations with Europe: a stable but limited and fragmented partnership”. En: Covarrubias, Ana/Domínguez, Jorge (Eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Routledge.
- Gratius, Susanne (2013), “La proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana”, en: María Salvadora Ortiz (ed.), *Iberoamérica Hoy*, Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Gratius, Susanne (2012), *El auge del regionalismo latinoamericano: ¿más de lo mismo?* Documentos de Debate 1. Fundación Ideas. Madrid.
- Serbin, Andrés, Martínez, Laneydi, Ramanzini Júnior, Haroldo - coords.- (2014), *¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales* Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe 10.
- Hamilton, Daniel (2013), *Hacia una agenda de gobernanza para el Hemisferio Atlántico emergente*, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 102-103, p. 51-71.

- Hettne, Björn (2008), *Regional Actorship and Regional Agency: Comparative Perspectives*. Ponencia “6th GARNET PhD SCHOOL: “Global Governance & Regionalism: The Institutional Dimension”. Bruselas
- Hettne, Björn (2005), *Beyond the New Regionalism*, en: *New Political Economy* 10:4, pp. 543-571.
- Kerry, John (2013), *Remarks on US Policy in the Western Hemisphere*. Washington DC, 18 de noviembre.
- Krasner, Stephen D. (1983), “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, en: Stephen Krasner (Ed.), *International Regimes*, Nueva York: Cornell University Press.
- Lagos, Ricardo; Espinosa, Patricia; Iglesias, Enrique (2013), *Una reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas*. Madrid: SEGIB.
- Lombaerde, Philippe; Garay, Luis Jorge (2006), *The new Regionalism in Latin America and the Role of the US*. OBREAL/EUROLARO Background Paper.
- Maihold, Günther (2015): *Die Zukunft der OAS: Wege aus der Krise der Regionalorganisation Amerikanischer Staaten*. SWP-Aktuell 22 (marzo), Berlín.
- Mouffe, Chantal (2002), *Politics and passions: the stakes of democracy*. Londres: Center for the Study of Democracy (CSD).
- Nolte, Detlef (2014), *Latin America’s New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?* EUI Working Paper RSCAS 2014/89.
- Ortiz, María Salvadora; Gratius, Susanne (2012), *Europa y las Américas: ¿Por fin, un Triángulo Atlántico?* Badajoz: Fundación Academia Europea de Yuste.
- Resolución de Veracruz sobre las Conferencias Iberoamericanas, XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Veracruz, 8 y 9 de diciembre de 2014.
- Rigirrozzi, Pia; Tussie, Diana – Eds. (2012), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Springer.
- Rojas Aravena (2012), *La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña*, en: *Nueva Sociedad* 240 (julio-agosto), Buenos Aires, pp. 16-27.

Sanahuja, José Antonio (2015), La UE y CELAC: revitalización de una relación estratégica. Fundación EU-LAC, Hamburgo.

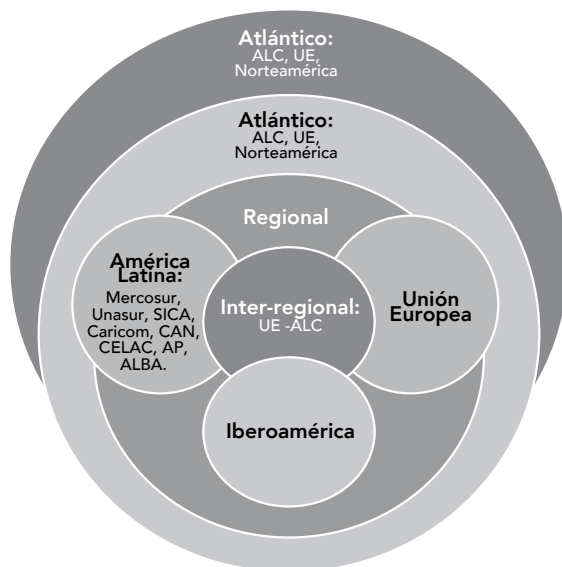
Sanahuja, José Antonio (2012), Post-Liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR. EUI Working Papers RSCAS 2012/05, European University Institute, Florencia.

Secretaría General Iberoamericana, SEGIB (2014), Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica 2013-2014. Madrid: SEGIB.

Serbín, Andrés (2010), De despertares y anarquías: De la concertación regional, en: Foreign Affairs Latinoamérica 10:3, México D.F. pp. 6-11.

Tokatlián, Juan Gabriel (2013), El ocaso de las Cumbres Iberoamericanas, El País, Madrid, 23 de octubre.

### Anexo: Los diferentes espacios del Atlántico



## O MERCOSUL NA COMUNIDADE IBERO-AMERICANA

*Pedro B. A. Dallari*<sup>14</sup>

Em boa hora, a Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (FLACSO) – com apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e em sintonia com o trabalho da Secretaria Geral Ibero-americana (SEGIB) – promove este seminário sobre os desafios da comunidade ibero-americana no contexto internacional. O padrão de relacionamento que prevaleceu no âmbito dessa comunidade nas duas últimas décadas e que conferiu a ela certa identidade na esfera global, fundado no fluxo intenso de capitais ibéricos para as afluentes economias latino-americanas, parece ter chegado a um ponto de esgotamento, ou, ao menos, de menor vitalidade.

Cabe perfeitamente, portanto, refletir sobre as perspectivas evolutivas que se apresentam para a comunidade ibero-americana, tanto no que diz respeito às relações concernentes a seu espaço interior, como com referência a seu posicionamento na cena mundial. O fato de que, nessa reflexão, sejam considerados os acordos internacionais de relacionamento e integração interiores e transversais ao espaço ibero-americano robustece ainda mais esse propósito analítico.

A mim, foi conferida a tarefa de examinar a presença do Mercado Comum do Sul, o Mercosul, no seio da comunidade ibero-americana de povos e nações, o que me leva a principiar com uma alegoria esportiva. No futebol mundial contemporâneo, a melhor formação de atacantes é, indiscutivelmente, a da equipe do Barcelona, com o genial argentino Lionel Messi, o mago brasileiro Neymar e o matador uruguaio Luisito Suarez compondo a troika mercosulina do ataque da equipe espanhola. E, sem dúvida, essa é uma boa representação da utopia associada à relação entre Mercosul e Ibero-América, vislumbrando-se a energia e a criatividade latino-americanas plenamente integradas à racionalidade e à consistência institucional dos países ibéricos, para benefício geral dos povos dos dois continentes.

---

<sup>14</sup> Diretor do Instituto de Relações Internacionais e Coordenador do Centro Ibero-Americano da Universidade de São Paulo Membro do Conselho Diretor do Centro de Estudos de Justiça das Américas, da Organização dos Estados Americanos.



A abordagem sobre os desafios postos atualmente para a comunidade ibero-americana e sobre o papel que o Mercosul pode vir a desempenhar neste contexto histórico deve ser precedida da análise do estado deste projeto de integração que reúne Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Assim, neste artigo, serão feitas, inicialmente, considerações sobre a situação atual do Mercosul, para, na sequência, se focar sua integração no espaço ibero-americano, finalizando-se com a apresentação de iniciativas adotadas pela Universidade de São Paulo (USP) no sentido da valorização das atividades acadêmicas concernentes à América Latina e à Ibero-América.

### **Perspectivas para o Mercosul**

Nos meios políticos e acadêmicos brasileiros há hoje um intenso debate acerca das perspectivas existentes para o Mercosul, bem como sobre qual deva ser a atuação do Brasil relativamente ao funcionamento, e mesmo existência, desse bloco de integração.

Com a finalidade de fornecer subsídios para minha participação neste seminário, o Centro Ibero-Americano (CIBA) da USP organizou e promoveu em 09 de fevereiro de 2015 uma mesa de debates com especialistas da própria universidade, os professores Umberto Celli Junior, diretor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Alberto do Amaral Júnior, da Faculdade de Direito de São Paulo, e Deisy Ventura, do Instituto de Relações Internacionais. Com intensa atividade de pesquisa em temas da integração latino-americana, esses três acadêmicos ajudaram a conformar um diagnóstico sobre a atualidade do Mercosul e a apontar alternativas para o futuro desse projeto integracionista.

De modo geral, identifica-se um cenário de crise no Mercosul. De um lado, na medida em que a lentidão no avanço do processo de integração não se coaduna com os objetivos mais ambiciosos inicialmente previstos, por meio da celebração do Tratado de Assunção – que, em 1991, configurou o espaço econômico – e do Protocolo de Ouro Preto – de 1994, que conferiu personalidade jurídica de direito internacional ao Mercosul, convertendo-o em organização internacional. Por outro lado, em função do rígido arcabouço jurídico impedir – ou ao mesmo dificultar significativamente – que os Estados-membros do Mercosul possam efetuar isoladamente acordos com parceiros de fora do bloco. Ou seja,

no estágio atual do relacionamento político entre os Estados-membros, não se constata um horizonte promissor para o Mercosul, mas, ao mesmo tempo, a estrutura institucional impede a busca de caminhos alternativos por cada um dos integrantes que não tenham por consequência a saída do bloco.

Dando seguimento a análise que havia efetuado em artigo publicado em coletânea coordenada para a USP pelo ex-presidente chileno Ricardo Lagos (“Fragmentação e integração na América do Sul”, in Lagos, 2013: 51-61), Alberto do Amaral Júnior, na apresentação que fez por ocasião da já referida mesa de debates promovida pelo CIBA/USP, cuidou de examinar os dilemas da participação do Brasil no Mercosul, identificando cinco fatores para a crise verificada no processo de integração entre seus membros:

1. Crise de identidade. Não existe, no momento, visão clara acerca da natureza e dos objetivos do Mercosul. Há contraste entre uma visão que destaca o comércio livre como fator de desenvolvimento regional e outras concepções sobre os propósitos do bloco. A situação tornou-se particularmente aguda com o ingresso da Venezuela e a iminente integração plena da Bolívia ao Mercosul.
2. Crise de liderança. O Brasil, principal membro do Mercosul, tem renunciado a exercer um papel de liderança, como é esperado, em favor de uma benevolente complacência diante das reiteradas violações do Tratado de Assunção e dos demais protocolos que o acompanham bem como do crescente protagonismo da Argentina e da Venezuela. É preciso não confundir a solidariedade aos mais fracos, requisito do êxito da integração, e a passividade em face da ruptura dos compromissos assumidos, que é estímulo para a adoção de atitudes semelhantes.
3. Crise de direção. O Mercosul revela-se cada vez mais incapaz de definir e perseguir metas de curto e médio prazo. As últimas reuniões de cúpula limitaram-se a tratar de assuntos corriqueiros sem que houvesse uma perspectiva comum que lhes desse sentido e coerência.
4. Crise de efetividade. Após 24 anos de existência o Mercosul não logrou harmonizar políticas macroeconômicas nem concluir a almejada união aduaneira. Logo, passos mais ambiciosos tornam-se inviáveis.

5. Crise de obsolescência precoce. Em meio às dificuldades da OMC em finalizar a Rodada Doha e à proliferação dos acordos preferenciais de comércio, o Mercosul permanece isolado das grandes negociações comerciais envolvendo países e blocos econômicos. Imerso nas preocupações que dominaram o regionalismo após o término da Guerra Fria, o Mercosul está distante das discussões que marcam o novo regionalismo relativas a temas como investimentos, padrões trabalhistas, proteção ao meio ambiente e regras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, entre outros. Além das vultosas perdas econômicas resultantes do atual isolamento, parece que ainda não demos suficiente importância à coerência regulatória, assunto que está na pauta do debate sobre os acordos preferenciais de comércio e que ameaça, caso não enfrentado, acarretar desvantagens competitivas às exportações brasileiras.

Compartilhando esse diagnóstico de crise, Umberto Celli Junior, em sua participação na mesa de debates do CIBA/USP, reiterou algumas diretrizes para a superação da situação que já havia apontado em artigo escrito em parceria com a pesquisadora Belisa Esteca Eleoterio, publicado em coletânea que Enrique Iglesias, ex-chanceler uruguaio, ex-presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ex-secretário-geral da Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB), à semelhança do que Ricardo Lagos havia feito no ano anterior, coordenou para a USP em 2014 (Iglesias, 2015). Nas considerações finais desse artigo, Celli e Eleoterio indicam as seguintes possibilidades para a revitalização do Mercosul, levando-se em conta inclusive os interesses brasileiros (“O Brasil, o Mercosul e os acordos preferenciais de comércio: alternativas e perspectivas”, in Iglesias, 2015: 155-171):

É fato que o Mercosul, hoje, vai muito além do mecanismo de liberalização comercial nos moldes em que foi estabelecido no início da década de 1990, possuindo componentes sociais e políticos que não podem ser ignorados. Isto, entretanto, não é suficiente para justificar a manutenção do bloco na forma em que se encontra, pois, claramente, não se trata mais da melhor opção para a inserção do Brasil no comércio internacional.

Ao priorizar uma política de comércio exterior desatualizada e desconectada da formulação de novas regras, o Brasil pode não somente deixar de obter ganhos decorrentes da liberalização comercial com parceiros estratégicos,

como também pode perder acesso a mercados devido à formulação de novos arranjos econômicos entre outros atores.

Nesse contexto, redesenhar as relações com o Mercosul de modo a facilitar o engajamento do país nos APC [acordos preferenciais de comércio] não seria uma hipótese descartável. Considerando as dificuldades políticas e legais para desfazer o bloco, algumas alternativas foram consideradas para que sua mobilidade comercial seja retomada, como, por exemplo, o retorno a uma zona de livre comércio nos moldes da Aliança do Pacífico, a flexibilização do cronograma de negociações entre Estados-membros, ou mesmo a autorização de negociações comerciais isoladas entre os membros e terceiros países, apesar da decisão CMC n. 32/00.

Os componentes sociais e políticos referidos por Umberto Celli Junior, que ultrapassam a dimensão puramente comercial da integração mercosulina, foram enfocados por Deisy Ventura na contribuição que forneceu à mesa de debates do CIBA/USP. A professora do Instituto de Relações Internacionais identifica, no bloco, um quadro de morosidade, subordinação e mesmo abstenção no tratamento dessa pauta, registrando o exemplo da articulação de políticas de saúde no espaço sul-americano, para a qual vê alcance restrito nas iniciativas do Mercosul e considera mais efetiva a atuação da União Sul-Americana de Nações (Unasul), da qual é evidência a criação, em 2010, do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), organismo intergovernamental de caráter público vinculado ao Conselho de Saúde daquela organização. Essa constatação já havia sido enunciada em artigo publicado na mencionada coletânea coordenada para a USP por Enrique Iglesias (“A América do Sul e a saúde global: um novo paradigma?”, in Iglesias, 2015: 137-153); nele, abordou concretamente essa condição limitada do Mercosul (Iglesias, 2015: 137):

Por sua natureza, os debates no âmbito do Mercosul levam em conta a proteção da saúde das pessoas, mas também se preocupam com a eliminação de obstáculos ao comércio e a harmonização legislativa no que concerne à produção dos bens de saúde. Em outras palavras, o Mercosul é dedicado especialmente às questões sanitárias vinculadas à circulação de bens e mercadorias.

Em que pese essa avaliação – específica para a área da saúde, mas que pode ser aplicada à orientação geral do Mercosul –, Deisy Ventura assinala algumas ações adotadas no âmbito do bloco que, mesmo provocadas por motivação econômica, podem ter impacto social relevante. É o caso

do empenho para adoção de procedimentos destinados a facilitar a revalidação de diplomas de certificação acadêmica emitidos nos Estados-membros. É o caso, também, das decisões relacionadas à efetivação de acordos de residência envolvendo inicialmente os Estados-membros do bloco e Chile e Bolívia, mas que já alcançam Colômbia e Peru. Com efeito, o Acordo sobre residência para nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile, celebrado em dezembro de 2002, por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, tem sido exitoso na consecução dos objetivos que o motivaram. Partindo da premissa de partiu de que a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região essencial para fortalecer e aprofundar o processo de integração, o acordo tem os propósitos assumidos de solucionar a situação migratória dos nacionais dos Estados partes e países associados, bem como de combater o tráfico de pessoas para fins de exploração de mão-de-obra e aquelas situações que impliquem degradação da dignidade humana. Tem-se, aqui, portanto, situação indicativa de possibilidades normativas para o Mercosul que ultrapassem os limites estritos da temática do relacionamento comercial.

Tendo em conta o quadro evolutivo do Mercosul desde sua instituição já há mais de duas décadas, e o atual estágio do processo de integração no interior do bloco – inclusive com a consideração da análise desses professores da USP –, é possível sugerir algumas diretrizes para revitalização do papel desse importante projeto de integração regional. Quatro delas, de caráter mais abrangente, parecem apontar o caminho para o delineamento de um futuro mais promissor para o Mercosul:

1. a decisão política dos Estados-membros de conferir importância ao bloco; Brasil, Uruguai e Argentina têm governos começando neste ano de 2015 e a história não deixará de atribuir a responsabilidade pelo eventual colapso do projeto de integração aos governantes em exercício na ocasião, especialmente de Brasil e Argentina;
2. a revisão da Decisão da 32/00 do Conselho do Mercado Comum, que proibiu os Estados-membros de firmarem acordos preferenciais de comércio que não tenham sido negociados conjuntamente pelo bloco, de forma a flexibilizar a interpretação do alcance e dos efeitos da tarifa externa comum;

3. a intensificação da adoção de medidas de natureza não tarifária – medidas regulatórias de diferentes escopos, tais como normatização técnica, controle sanitário, etc. – destinadas à promoção da integração econômica, na forma como se está fazendo nos acordos de preferência comercial mais recentes ou que se encontram em negociação no plano internacional.
4. a intensificação da adoção de medidas de natureza não econômica, com o propósito de aprofundar a integração social no espaço geográfico do bloco, a exemplo do que se está efetivando com os acordos de residência.

Esse conjunto de diretrizes se integram na promoção do objetivo de preservação do Mercosul, com a adaptação do bloco a uma realidade que demanda maior flexibilidade. O modelo clássico europeu, em que a integração se encontra associada a um percurso evolutivo rígido – com a fixação inicial de uma zona de livre comércio, à qual se seguem a união aduaneira, a união econômica e, finalmente, a união política – não dever ser adotado como medida de avaliação do êxito de um processo integracionista, seja o Mercosul, seja qualquer outro. Como observou Alberto do Amaral Júnior na mesa de debates do CIBA/USP, referindo-se às alternativas Brasil, não está em questão abandonar o Mercosul, cuja importância é vital para a política externa brasileira, sendo a América do Sul o espaço onde o país caminha com naturalidade. A opção, segundo o professor da Faculdade de Direito de São Paulo, deve ser pela superação da rigidez e dos entraves atuais, já que o Mercosul em várias velocidades é preferível a um bloco estagnado e disfuncional.

Na medida em que as diretrizes aqui sugeridas parecem as únicas capazes de adequação à realidade imposta aos Estados-membros do Mercosul e aos respectivos governos, a hipótese de sua adoção parece bastante plausível, configurando-se um cenário que indica boas perspectivas para o bloco no rumo de sua revitalização.

A convivência do Mercosul com outros esquemas multilaterais regionais e sua presença na comunidade ibero-americana

Uma característica das relações internacionais de nossa época é a inserção de cada Estado em distintos esquemas de associação, ou mesmo integração, nos marcos do que doutrinariamente se qualifica

como geometrias variáveis. Para as chancelarias, a existência de diferentes acordos institucionais é útil para a fixação das estratégias e o estabelecimento das condutas que forem mais convenientes ao interesse nacional. A disponibilidade de alternativas “prêt-à-porter” – como tenho caracterizado esse quadro de possibilidades – é positiva do ponto de vista da obtenção de melhores resultados para as relações internacionais dos Estados. Com efeito, a multiplicidade de opções, muitas vezes qualificada negativamente como expressão de um cenário de fragmentação disfuncional, enseja a possibilidade de o Estado atuar na esfera internacional da maneira que melhor convier à compatibilização dos interesses nacionais com as demandas por padronização de condutas inerentes à dinâmica do mundo globalizado.

Essa situação de pluralidade de entes internacionais remete, todavia, à necessidade de se identificar as respectivas especificidades, de tal sorte que, da diversidade, não resultem antinomias e mesmo antagonismos. Na medida em que os Estados participem de distintos esquemas de associação e integração, é conveniente que esses esquemas convivam harmonicamente, propiciando ações de colaboração e complementaridade. Isso deve ser aplicado ao espaço ibero-americano, cujas organizações estão fadadas ao convívio com inúmeros entes latino-americanos, das Américas, da Europa, transoceânicos e das comunidades lusófona e hispânica. Não é razoável se supor que esse quadro de diversidade vá ter uma reversão.

Torna-se relevante, portanto, localizar os fatores capazes de conferir identidade ao espaço ibero-americano, de tal sorte que à SEGIB e às suas demais organizações possam ser atribuídas as tarefas pertinentes, viabilizando-se uma as condições para desempenho ao mesmo tempo particular e complementar ao do conjunto dos entes internacionais associativos e de integração. Desse modo, a harmonização entre o Mercosul e as organizações da comunidade ibero-americana deverão considerar as respectivas especificidades, no tocante aos propósitos e atribuições. O Mercosul é parte do espaço ibero-americano e os fatores de identidade desse espaço necessariamente o serão daquele bloco sul-americano.

Nesse plano identitário, ressalta para a Ibero-América a dimensão cultural. Somos, no mundo, quase um bilhão de pessoas que falam espanhol ou português, os idiomas da península ibérica e da América

Latina, e essa proximidade linguística se constitui em ativo de grande significado para a geração de conhecimento e a criação de capacidades que habilitem os povos ibero-americanos a uma inserção qualificada na sociedade globalizada.

E essa avaliação está plenamente alinhada com as diretrizes estabelecidas para a reestruturação da estrutura institucional de integração do espaço ibero-americano na XXIV Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, ocorrida em Vera Cruz, México, em dezembro de 2014. Tendo em vista o objetivo de concluir o processo de renovação da Conferência Ibero-Americana e de reestruturação da SEGIB, iniciado na Cúpula de Cádiz, de 2012, e considerando as premissas da Cúpula do Panamá, de 2013, e a reunião de trabalho de chanceleres que a ela se seguiu, realizada em setembro de 2014, a resolução adotada em Vera Cruz avançou significativamente no sentido de estabelecer um norte claro para continuidade da cooperação entre os Estados desse espaço de integração. E, na nova bússola ibero-americana, o norte é indiscutivelmente o fortalecimento da integração cultural.

No corpo da resolução, a terceira decisão diz respeito à aprovação do documento de Áreas Prioritárias para a Cooperação Ibero-Americana, adotado como “fundamento do novo modelo da Cooperação Ibero-Americana, centrado em três espaços de cooperação: a cultura, o conhecimento e a coesão social”. O realce dado à dimensão cultural nas políticas de cooperação a serem adotadas pelas organizações internacionais do espaço ibero-americano fica claro ao se resgatar passagens desse documento aprovado pelos chefes de Estado e de Governo:

En la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Panamá en octubre de 2013 fueron aprobados los Lineamientos para la Renovación de la Cooperación Iberoamericana, lineamientos que pretenden adaptar ésta reforma al nuevo contexto internacional.

[...]

En este nuevo escenario más complejo, la Cooperación Iberoamericana puede y debe contribuir a la transformación del sistema de cooperación internacional en el que nos encontramos, aprovechando el extenso acervo de principios, valores y de cultura y raíces históricas comunes, el largo bagaje del que dispone



y el reconocimiento del que goza en estos momentos. La cooperación realizada en el marco del sistema iberoamericano se ha caracterizado desde sus orígenes por su horizontalidad y alto grado de apropiación que contribuye y promueve la identidad iberoamericana y el fortalecimiento de las capacidades de los países a través del intercambio de buenas prácticas y experiencias.

[...]

Con la finalidad de implementar estos cambios, los países mandataron a la SEGIB elaborar “un Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana, a ser aprobado por los Responsables de Cooperación, que desarrolle la Estrategia de la Cooperación Iberoamericana y defina directrices y prioridades a mediano plazo para el Sistema de Cooperación Iberoamericana y todos sus actores”.

[...]

En cumplimiento de dicho mandato, la Secretaría para la Cooperación de la SEGIB elaboró una primera propuesta de priorización que fue discutida por los Países en la Reunión Extraordinaria de Responsables de Cooperación celebrada en México los días 12 y 13 de mayo. Para la elaboración de dicha propuesta la SEGIB tuvo en cuenta la Estrategia de la Cooperación Iberoamericana aprobada en 2011 (que reformuló la Estrategia de 2007), las prioridades de políticas de los países, el acervo iberoamericano<sup>56</sup> y el nuevo contexto de la cooperación. En dicha discusión los Responsables de Cooperación decidieron priorizar las áreas de acción en las que tanto los países, a través de los Programas, Iniciativas y Proyectos Adscritos, como los organismos iberoamericanos (SEGIB, COMJIB, OEI, OIJ Y OISS) tienen experiencia y logros concretos. Estas áreas de acción constituyen los denominados “Espacios Iberoamericanos” y son 3: el Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), el Espacio Cultural Iberoamericano (ECI) y el Espacio Iberoamericano de Cohesión Social (EICS).

Na sequência, o documento detalha cada uma das mencionadas áreas de ação, que têm em comum justamente a dimensão cultural como motor do processo de cooperação e integração da Ibero-América. Essa perspectiva sinaliza para o Mercosul e os Estados-membros que o integram a plena possibilidade de uma ação harmônica com as organizações ibero-americanas, e mesmo de reforço a essas diretrizes

indicadas em Vera Cruz. No rol de iniciativas do Mercosul já indicadas neste artigo, as medidas para revalidação de diplomas se inserem claramente nos objetivos do denominado “Espaço Ibero-Americano do Conhecimento”, assim como os acordos de residência reforçam os propósitos do “Espaço Ibero-Americano de Coesão Social”.

Em suma, no processo de revitalização do Mercosul, cujas perspectivas foram alinhavadas no item anterior deste artigo, lugar de destaque deve ser destinado à harmonização das iniciativas do Mercosul com aquelas emanadas de outras entes internacionais com os quais tem uma relação de sobreposição. Em particular com as organizações ibero-americanas, essa harmonização deve ser buscada no reforço às iniciativas que almejam valorizar a identidade cultural dos povos da Ibero-América, nas quais lugar de destaque cabe às instituições educacionais, como se verá no item seguinte, em que as ações adotadas na USP são enfocadas para ilustrar o fato de que esse movimento já se encontra em curso.

### **O espaço ibero-americano na atividade acadêmica da Universidade de São Paulo**

Em sintonia com essa perspectiva de valorização da dimensão cultural e das instituições de educação e cultura como elementos essenciais à explicitação de uma identidade ibero-americana, pode-se mencionar a situação da USP, onde as atividades acadêmicas relacionadas à Ibero-América – enfocando seus múltiplos aspectos: econômico, político, social, cultural – vêm ganhando realce. Algumas iniciativas recentes, como a participação na criação da Rede Ibero-americana de Estudos Internacionais (RIBEI), a instituição do Centro Ibero-americano da própria universidade (CIBA) e, no seio deste, a implementação de programa de pesquisa consubstanciado na Cátedra José Bonifácio, são indicativas dessa tendência. Essa realidade da USP parece ser, simultaneamente, exemplar de ações que já vêm se materializando em diferentes países da região e indicativa de possibilidades que podem vir a ser estimuladas. Por essa razão, entendo ser conveniente finalizar este artigo com a descrição das mencionadas iniciativas adotadas em São Paulo, de modo a jogar luz sobre uma situação concreta demonstrativa da tese que aqui se defende.

A atenção para a perspectiva ibero-americana foi precedida, na USP, da particularização do espaço latino-americano como foco de atividades de pesquisa e docência, da mesma forma que se deu no ambiente acadêmico da América Latina e, também, nas instituições europeias e norte-americanas que abrigaram esse campo de investigação. Ao longo do século XX, as diferentes faculdades da USP se dedicaram a essas atividades, no contexto das respectivas especialidades. Em 1988, houve um avanço significativo, com a criação do Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina (PROLAM), de caráter temático e interdisciplinar, integrado por professores da USP de diferentes faculdades e áreas do conhecimento envolvidos no estudo e disseminação dos aspectos teóricos e práticos das diferentes dimensões do universo latino-americano. Dois objetivos estiveram presentes na instituição do PROLAM e acompanham o programa até os dias de hoje: por um lado, a agregação e capacitação de pessoas especializadas na temática da integração latino-americana, e, de outro, a construção de uma metodologia interdisciplinar para apreender e compreender os processos de integração latino-americanos em seus diferentes campos.

Em decorrência da emergência, a partir da década de 1990, do espaço ibero-americano como uma unidade geopolítica visível, os estudos, realizados naquele mesmo período, que levaram ao estabelecimento, na USP, dos cursos de graduação e pós-graduação em relações internacionais (o que se deveu ao aumento da relevância internacional do Brasil), já consideraram a Ibero-América como eixo de atividades de pesquisa e ensino. E isto, sob duas óticas: a Ibero-América como tema de investigação e a Ibero-América como ambiente para formação de redes acadêmicas. Com o início dos cursos, em 2002, e a constituição, em 2004, de uma faculdade especialmente para abrigá-los, o Instituto de Relações Internacionais (IRI), essa ênfase nos estudos ibero-americanos e no relacionamento acadêmico no interior da Ibero-América ganhou corpo. Em novembro de 2010, o IRI participou, em Buenos Aires, da fundação da Rede Ibero-americana de Estudos Internacionais (RIBEI), formada inicialmente por 38 centros de estudos da América Latina e de Espanha e Portugal. Após as conferências promovidas pela RIBEI em Quito, em 2011, e no México, em 2012, o IRI assumiu a presidência da rede em 2014, por ocasião da conferência de São Paulo, em substituição ao Instituto Elcano, da Espanha, que a havia dirigido desde o início.

O ano de 2011 marcou a criação do Centro Ibero-americano (CIBA), núcleo de apoio à pesquisa ligado à Pró-Reitoria de Pesquisa da USP, administrativamente vinculado ao IRI, mas que reúne pesquisadores de diferentes faculdades da universidade. O CIBA mantém intensa vinculação com a Secretaria Geral Ibero-americana (SEGIB), cujo secretário-geral à época, Enrique Iglesias, foi o conferencista da cerimônia de sua instituição. No plano desse relacionamento, o CIBA tem assegurado a participação da USP em eventos promovidos pela SEGIB preparatórios de reuniões da Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo – esteve nos seminários realizados em 2011, no Paraguai, em 2012, na Espanha, e em 2013, no Panamá –, bem como promovido a repercussão dessas reuniões e das respectivas agendas no interior da universidade.

Uma das atividades de maior relevância proporcionados pelo CIBA é a Cátedra José Bonifácio, que se constitui em programa da USP de apoio à pesquisa de pós-graduação de caráter multidisciplinar, tendo por objetivo a produção, sistematização e disseminação de conhecimento sobre a Ibero-América, estando previsto que, a cada ano, uma figura pública de relevo oriunda deste espaço geográfico venha a conduzir atividades acadêmicas relacionadas a tema de sua escolha. A finalidade pedagógica da Cátedra é propiciar a jovens pesquisadores científicos, estudantes de pós-graduação da USP, a possibilidade de se beneficiarem, de forma mais intensa e prolongada, do convívio com lideranças políticas, sociais e culturais, possibilitando que se agregue ao conhecimento teórico aquele extraído da experiência auferida na trajetória dessas personalidades. Já foram titulares da Cátedra o ex-presidente chileno Ricardo Lagos, em 2013, e, em 2014, o ex-presidente do BID e ex-secretário-geral da SEGIB Enrique Iglesias, ambos responsáveis pela orientação do trabalho de pesquisa cujos resultados foram consubstanciados nas duas obras por eles, respectivamente, coordenadas e já aludidas neste artigo.

Em 2015, a titularidade da Cátedra estará a cargo da escritora Nélda Piñon, membro e ex-presidente da Academia Brasileira de Letras, assinalando uma inflexão do programa no sentido da expansão de sua abrangência temática, com a inclusão da literatura e da cultura como objetos da reflexão sobre o universo ibero-americano. Com esse gesto, a USP reforça o entendimento sustentado neste artigo, de que, na conformação da identidade ibero-americana, a cultura tem um papel central.

## **BIBLIOGRAFIA REFERIDA**

IGLESIAS, Enrique (coordenação, 2015) Os desafios da América Latina no século XXI. Organização: Gerson Damiani, Adolfo Garcé e Fabíola Wüst Zibetti. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2015.

LAGOS, Ricardo (coordenação, 2013) A América Latina no mundo: desenvolvimento regional e governança internacional. Organização: Mireya Dávila e Fabíola Wüst Zibetti. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2013.