

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 Grynszpan.....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

**Los procesos de regionalización en América Latina:
Retos y oportunidades de la Comunidad Iberoamericana Perspectiva
UNASUR**

*Elsa Llenderrozas*²⁷

Una mirada sobre los contextos históricos

Desde 1991 cuando se inicia el proceso de las Cumbres Iberoamericanas en la reunión de Jefes y Jefas de Estado en Guadalajara, el sistema político mundial y la economía global han sufrido profundas transformaciones. Durante ese largo proceso histórico de casi 25 años de existencia, la relevancia de la Comunidad Iberoamericana para los países latinoamericanos y su importancia en el marco de la proyección estratégica de los distintos mecanismos regionales han variado de manera significativa. Los objetivos y las expectativas se han transformado de un lado y otro del Atlántico, mientras las partes le otorgaron nuevos significados. Es por ello que toda evaluación de los intereses estratégicos de estos estados relacionados a la Comunidad Iberoamericana requiere una breve referencia al contexto histórico cambiante que transformó el escenario global, regional y doméstico.

Los intereses estratégicos de los estados iberoamericanos se han transformado por el impacto de factores internos y externos, correspondientes tanto a dimensiones políticas como económicas. A principios de los años noventa, América Latina transitaba sus procesos de consolidación de la democracia y, en algunos casos, de pacificación post- guerras civiles, al mismo tiempo que implementaba modalidades de regionalización que buscaban superar la década perdida de los 80, signada por el fracaso económico y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.

Bajo las condiciones del sistema político mundial de post guerra fría, el comienzo en 1991 de la construcción de la Comunidad Iberoamericana ofrecía para los países latinoamericanos un punto de apoyo estratégico, que funcionaba como variante extra regional a los esquemas de poder dominantes en hemisferio occidental. Se valoraba como una oportunidad de diálogo y cooperación amplia e institucionalizada, entre actores de

²⁷ Universidad de Buenos Aires.

ambos continentes, que apuntalaba los procesos de democratización y reforma económica. A su vez, y fundamentalmente por su alcance, la Comunidad Iberoamericana representaba una oportunidad más inclusiva, que incorporaba a todos los países latinoamericanos sin restricciones ni exclusiones políticas o ideológicas.

Por otro lado, para los países europeos, principalmente España, representaba una oportunidad de institucionalizar, bajo un esquema de relaciones estatales con continuidad y permanencia, el papel político creciente y la mayor influencia, que había asumido en los años 80, con el regreso político de Europa a América Latina. El rol de los gobiernos europeos en la crisis centroamericana visibilizó una tendencia más amplia de acercamiento de partidos políticos, fundaciones, ONGs y otros actores sociales que habían empezado a aproximarse a la región a comienzos de esa década. En gran medida la Cumbre de Guadalajara de 1991 abrió un espacio político y estratégico nuevo, colmado de mutuas percepciones positivas y de proyecciones optimistas a futuro.

En la actualidad, las condiciones del contexto internacional y de la región han cambiado significativamente. La multipolaridad aún en formación así como la extensión del capitalismo en sus distintas modalidades tiene implicaciones en los regionalismos y en los esquemas de inserción internacional de los países latinoamericanos. Durante la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI el multilateralismo latinoamericano fue transformando su formato, su geografía así como sus intereses y objetivos. Las democracias latinoamericanas también han cambiado, adoptando características muy variadas. Rasgos populistas, liderazgos nacionalistas, mecanismos institucionales participativos, gobiernos conservadores, coaliciones de centro izquierda, todos fenómenos que se manifiestan con distinta intensidad construyendo un mosaico diverso de entidades políticas en la región. La relación entre el Estado y el mercado de la etapa neoliberal de los años 90 se ha modificado significativamente, afectando los regionalismos y los nuevos ejes de inserción internacional.

Por su parte, la evolución de la integración europea, los efectos de la crisis económica de 2008-2009, junto a los cambios en los sistemas políticos domésticos como en el caso de España, han impactado en las prioridades, los intereses y los alcances de la relación con América Latina, reorientando el concepto de espacio iberoamericano hacia dimensiones más acotadas.

Bajo estos contextos internos y externos cambiantes, el espacio iberoamericano adquiere un significado y una relevancia estratégica renovados. Muchos interrogantes surgen en esta etapa de transición: ¿Cuál es hoy el interés estratégico fundamental de los temas centrales de la región en la comunidad iberoamericana? ¿Acaso la identidad del espacio iberoamericano se diferencia de otros sistemas de integración por la matriz de intereses económicos?

Los intereses económicos

En sus orígenes, el acercamiento de España y Portugal a la región coincidió con una ola de procesos latinoamericanos de reforma económica, privatizaciones y reducción del rol del Estado en la economía. Redes de negocios estatales y privados se expandieron a lo largo de la región. América Latina ofrecía un conjunto de oportunidades de inversión en distintos sectores de sus economías en desarrollo.

Más de dos décadas después de la primera cumbre en Guadalajara, las circunstancias económicas han cambiado significativamente. No solo se ha transformado el paradigma de relación del estado y el mercado, sino que la liberalización comercial ha perdido la prioridad que tuvo en los modelos de desarrollo neoliberales.

Como sucede cada vez que se intenta reflexionar sobre América Latina como objeto o como actor, es necesario tener presente la heterogeneidad que la caracteriza. Las dinámicas y flujos económicos muestran marcadas diferencias según las subregiones y el desempeño de los casos particulares.

Los países de UNASUR instrumentan estrategias económicas heterogéneas, con políticas diferentes de apertura comercial y de tratamiento a las inversiones extranjeras. No hay una visión común sobre el modelo de desarrollo, más allá de metas compartidas como la inclusión social, la reducción de la desigualdad y la pobreza, y otros objetivos contenidos en la idea de cohesión social.

La matriz de intereses económicos de UNASUR y la Comunidad Iberoamericana se infiere a partir de los flujos comerciales y las inversiones extranjeras que vinculan a los países miembros. Desde la institucionalidad de la UNASUR no ha habido una estrategia comercial ni financiera definida que incluya a actores extra bloque, y el proyecto

financiero regional más importante –el Banco del Sur– se encuentra estancado, y su inspiración es decididamente sudamericana.

UNASUR no se ha concebido a sí misma como una plataforma de negocios dentro de la Comunidad Iberoamericana, principalmente porque la dimensión económica quedó desplazada del núcleo central del proyecto asociativo. Tampoco se visualiza a la Comunidad Iberoamericana como un actor con una identidad económica definida. Los factores estructurales y coyunturales son insuficientes para identificar una convergencia económica entre los miembros de la Comunidad Iberoamericana, algo que en mayor medida (con excepción de Cuba) podía visualizarse a principios de los años 90.

Más allá de los escasos impulsos desde la arquitectura institucional de UNASUR, los resultados económicos muestran tendencias poco optimistas. Todos los diagnósticos técnicos sobre la región confirman una desaceleración de la actividad económica y un freno a las tasas de crecimiento de los países latinoamericanos que se venían observando en la última década. La “década ganada” quedó atrás y el debilitamiento de las capacidades económicas individuales y regionales resentirá también el desempeño de los multilateralismos.

Algunos datos ilustran la situación más reciente y permiten indicar algunas tendencias de corto y mediano plazo. En 2014 América Latina y el Caribe creció en promedio solo un 1,1%, la tasa más baja desde 2009 (CEPAL, 2015) Sin embargo, hay diferencias importantes en los ritmos de actividad de los países. El bajo crecimiento regional se debe principalmente al escaso dinamismo de Brasil (0,2%), México (2,1%), y a la contracción de Argentina (-0,2%), y Venezuela (-3,0%). Por el contrario, las economías de UNASUR que más crecieron fueron Bolivia (5,2%), y Colombia (4,8%). En perspectiva comparada, América del Sur creció solo 0,7% en 2014 (frente a un 2,8% en 2013), en tanto que Centroamérica, Caribe de habla hispana y Haití, se expandió un 3,7% (frente a un 4,0% en 2013). En conjunto los países de UNASUR tuvieron un desempeño errático comparado con México, Centroamérica y el Caribe.

Otro dato importante que fortalece los intereses económicos estratégicos lo constituyen las inversiones extranjeras directas (IED). En cuanto a los países de origen de las inversiones, es necesario recordar que los Estados

Unidos y los países de la Unión Europea continúan siendo los principales inversores en toda América Latina y el Caribe. Sin embargo, en 2012 se incrementó notablemente la proporción de los flujos de IED procedentes de los países de la región, que alcanzaron el 14% del total. Esto muestra un papel creciente de las translatinas.

En 2012 las empresas transnacionales de los Estados Unidos representaron el 24% de la IED en la región, un porcentaje mayor que el de los cinco años anteriores. Las transnacionales de los Países Bajos fueron la segunda fuente más importante de IED (11% del total), si bien la mayoría de estos flujos provienen originalmente de empresas radicadas en otros países. Para focalizarnos en los miembros de la Comunidad Iberoamericana, debemos destacar que las inversiones procedentes de España, que en 2011 había sido el tercer país de origen en orden de importancia, se redujeron sensiblemente, pasando del 10% en el período 2007-2011 al 5% del total en 2012. (Cepal, 2012: 40)

El ámbito geográfico de UNASUR es un espacio muy atractivo para las inversiones. En el 2012, en América del Sur (sin incluir el Brasil), la IED se dirigió en un 51% al sector de los recursos naturales (en particular la minería), 12 % al sector manufacturero y 37% al de los servicios. Por el contrario, Brasil es un caso diferente, donde el sector manufacturero continúa representando un 38% de la IED recibida en 2012, pese a que este valor viene reduciéndose, mientras que los recursos naturales recibieron el 13% y los servicios alcanzaron el 48%.

En cuanto a las fusiones y adquisiciones en América Latina y el Caribe, se observó una reducción de un 34% en 2012 con respecto a 2011. Esta caída se debió a la disminución de la cantidad de operaciones, y del valor de las compras de las empresas de Estados Unidos, Unión Europea y resto del mundo. En cambio, en 2012, el valor de las fusiones y adquisiciones que realizaron las empresas translatinas en la región se elevó un 139,3%, convirtiéndose en el origen principal de estas operaciones para esta región (Cepal, 2013)

En 2013 la IED total en América Latina aumentó un 6% con respecto al 2012 (CEPAL, 2014). Los países que reciben más IED son: Brasil, México, Chile, Colombia, Perú y Argentina, en ese orden. Lo que muestra el atractivo de América del Sur para las inversiones extranjeras. Brasil, que

ocupa el primer lugar de la región, mostró una caída del 2%. Sin embargo algunos países mostraron altas tasas de crecimiento de la inversión como Suriname (86%), y Bolivia (35%).

El mayor inversionista en América Latina y el Caribe sigue siendo los Estados Unidos, aunque su papel es más relevante en Centroamérica (30%) y México (32%). Europa en su conjunto es el mayor inversionista en el Brasil (46%) y México (54%), así como en Colombia (36%). Pero es interesante señalar que en todos los países, excepto México, las empresas translatinas contribuyen en forma significativa a los flujos de IED. Este es en especial el caso del Ecuador (donde la IED de las translatinas llega al 46%), Colombia (30%) y Centroamérica (39%). Los ingresos procedentes de Asia se han mantenido estables. (Cepal, 2014)

En 2013 tanto en el Brasil como en México, aproximadamente la mitad de la IED procedía de Europa. Los Países Bajos son el mayor inversionista europeo en el Brasil y el segundo mayor en México, después de Bélgica. En Suiza se originó un tercio del total de la IED europea en Colombia. La inversión procedente de España fue mucho menor en 2013 que en los años anteriores, salvo en Bolivia, donde ascendió al 33% del total recibido.

Los Estados Unidos siguen siendo el mayor país inversionista, aunque su porcentaje cayó significativamente en el Brasil (del 21% al 14%) y en México (del 49% al 32%). En Centroamérica, en cambio, el porcentaje de la IED procedente de los Estados Unidos aumentó ligeramente, del 26% al 30%.

Colombia y Centroamérica son destinos muy populares para las empresas translatinas. El 30% de la IED que recibió Colombia se origina en otros países latinoamericanos (una cifra inferior al 53% correspondiente a 2012), mientras que en Centroamérica el porcentaje es del 39%. Sin embargo, fue significativo el crecimiento de la IED recibida por el Brasil de otras economías de la región: en 2013, el 15% de la IED recibida por el Brasil se debió a empresas translatinas, casi el doble que el año anterior.

La IED de países asiáticos prácticamente no cambió en 2013. El Japón ha sido el mayor inversionista de la región, seguido por la República de Corea. Ambos países tienen grandes inversiones en manufacturas del Brasil y de México (automotores y electrónica) y, recientemente, han aumentado sus inversiones en recursos naturales, principalmente mineras

y petrolíferas. La IED china es especialmente difícil de rastrear en las estadísticas oficiales, pero desde 2010 se ha estimado que representa en torno a 10.000 millones de dólares al año para la región en su conjunto (Perez Ludeña y Chen, 2014). En América del Sur, la IED china mantiene su tendencia, centrándose en la minería en Perú y en la extracción de petróleo en el Brasil (CEPAL 2014)

Muchas veces es difícil determinar los países de origen porque una parte significativa de la IED proviene de economías de tránsito, como las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Caimán y Luxemburgo.

Como datos significativos deben destacarse que Brasil recibió un tercio del total de la IED de la región y que el 80% del total de la IED se concentró en las seis economías de mayor tamaño.

En cuanto a España, sus inversiones más importantes están concentradas en Chile, Bolivia y Ecuador. En el primero de ellos tiene 6 proyectos de energía solar de un total de 16 que están en construcción, programados y/o planificados.

Es importante preguntarse si existe un flujo de inversiones en dirección contraria, es decir desde América Latina hacia los países europeos de la Comunidad Iberoamericana. En verdad, las empresas translatinas invierten fundamentalmente en otros países de la región, aunque hay excepciones de un caso de México en España y de otro de Brasil en Portugal.

Los flujos de comercio son insuficientes para trazar una matriz de intereses entre los países iberoamericanos. Por ejemplo, el intercambio entre los países de la UNASUR superó en 2011 su nivel anterior a la crisis de 2009, pero desde ese año se encuentra estancado y con tendencia a la baja. En 2013 se redujo un 2% respecto de 2012. La participación del comercio dentro de la UNASUR del total de las exportaciones al mundo de sus países miembros fue de un 20% en 2013 y ha permanecido más o menos estable desde 2009. Un dato importante: el porcentaje es menor que su record de (29%), registrado en 1998, cuando no existía UNASUR.

Sin embargo, para algunos países el espacio de la UNASUR tiene una relevancia significativa en su comercio total: es el caso de Bolivia (70%) y del Paraguay (50%) según datos de 2013. Les siguen la Argentina, que

destina a América del Sur casi el 40% del total de sus exportaciones, y el Uruguay, que dirige a esta zona un tercio del total. En contraste, tanto Suriname como Venezuela dirigen menos del 4% del total de sus exportaciones a los países de UNASUR. Los productos primarios, que representan más de la mitad de las exportaciones de América del Sur a los Estados Unidos y a la Unión Europea y cerca de tres cuartas partes del valor de sus envíos a Asia, son solo un 30% del comercio dentro de UNASUR. Este último tiene un contenido mucho mayor de manufacturas, especialmente de tecnología media.

Estos datos indican que en 2013 el principal destino de las exportaciones de los países de la UNASUR fue la propia agrupación, representando el 20%, seguida de cerca por los Estados Unidos (18%), China (16%) y la Unión Europea (15%). Esto muestra el mayor peso relativo de China y la menor participación de los Estados Unidos y la Unión Europea, que el período 2007-2009, representaban el 9%, el 24% y el 20%, respectivamente.

En síntesis: América Latina y el Caribe crece poco, pero Sudamérica crece menos aún. Cinco de los primeros seis receptores de IED son países de UNASUR. Brasil mayor receptor de toda Latinoamérica y Estados Unidos sigue siendo el mayor inversionista en toda la región. España ha menguado sus inversiones en la región, aunque mantiene intereses muy fuertes en Chile, Bolivia y Ecuador. Las translatinas son un factor de creciente dinamismo dentro del flujo de inversiones en la región. La agenda comercial sigue en manos de Mercosur y de CAN, lo que significa que está estancada. Los Acuerdos de Libre Comercio han perdido relevancia y atractivo. La región está detrás de acuerdos de cooperación e inversión económica especiales con China, Rusia.

Esta trama de intereses cruzados no responde a políticas determinadas por los multilateralismos como UNASUR, sino a incentivos particulares que resultan de la dotación de recursos, del tamaño de los mercados, de las políticas económicas, de la institucionalidad y la seguridad jurídica. De algún modo, en la división de tareas regional, son otros los mecanismos (MERCOSUR, CAN) que concentraron las negociaciones comerciales internacionales.

La región en su conjunto necesita inversiones, y estas se localizan sin incentivos, directrices ni estrategias diseñadas en el marco de la

Comunidad Iberoamericana. La identidad de esta comunidad está disociada de un modelo económico homogéneo, y los consensos que pudieron existir en la década del 90 se han fragmentado en visiones diferenciadas. Las experiencias de la crisis de 2008/2009 y sus efectos distintos así como los desempeños dispares de un lado y otro del océano atlántico, diluyeron aún más la posibilidad de convergencia económica en el espacio iberoamericano.

Cabe entonces preguntarse si aún en ausencia de una matriz densa de intereses económicos iberoamericanos puede la agenda política galvanizar ese espacio multilateral.

Los intereses políticos

La evaluación de los intereses políticos estratégicos que vinculan a UNASUR con la Comunidad Iberoamericana requiere, entre otros factores, considerar los alcances externos de la iniciativa sudamericana. Primeramente, es necesario evaluar si UNASUR ha desplegado alguna visión estratégica externa común. Hasta el presente, los procesos y las decisiones tomadas indicarían lo contrario.

En su Tratado Constitutivo (art 15) se establece que “UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse.” La letra del tratado indica que el bloque actuará como una sola voz frente a eventos mundiales, en las organizaciones internacionales y en los vínculos regionales.

Si bien es apresurado evaluar el desempeño y los resultados de UNASUR en el plano extrarregional, es necesario recordar que los ejes de diálogo político que ha desplegado este bloque son resultado de propuestas desplegadas inicialmente por Brasil, en algunos casos aún antes de constituirse la UNASUR. Son los casos de ASPA, la Cumbre de América del Sur y Países Árabes (ASPA) y ASA, la Cumbre de América del Sur y África, (ASA). Ambos foros muestran un fuerte interés en la cooperación sur-sur, uno de los lineamientos centrales de la política externa brasileña. Más recientemente, la primera Cumbre BRICS- UNASUR, que se

realizó en julio de 2014 en Brasilia, también abrió un nuevo espacio de diálogo con las potencias emergentes. Todas estas iniciativas tiene el sello de origen de la diplomacia de Itamaraty. La primera Cumbre de ASPA se realizó en Brasilia en el 2005 con el objetivo de impulsar la cooperación científica, técnica y cultural entre ambas regiones, y facilitar las condiciones del comercio y las inversiones mutuas. Estas cumbres se han celebrado cada cuatro años alternándose con reuniones ministeriales en varios países referidas a asuntos sociales, medio ambiente, economía, salud, educación, turismo, energía. La última cumbre de ASPA se celebró en Perú en el año 2012.

En cuanto a las Cumbres de ASA, el proceso se inició en el año 2004, impulsado por los presidentes Olusegun Obasanjo (Nigeria) y Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil). En 2006 se celebró en Nigeria la I Cumbre América del Sur-África (ASA), a la que asistieron unos 17 jefes de Estado africanos y 4 suramericanos (Brasil, Ecuador, Suriname y Paraguay). Allí se propuso como un espacio de diálogo bi regional multidimensional, un esquema de cooperación sur-sur que busca promover el comercio y la transferencia de conocimiento técnico en múltiples áreas. En el plano político se define como un grupo de naciones que promueven la paz, la seguridad y la cooperación internacional, apoyan el multilateralismo, el Derecho Internacional, el Estado de derecho, la democracia, los derechos humanos y al derecho humanitario internacional.

La II Cumbre América del Sur-África (ASA) se llevó a cabo en 2009, en la isla de Margarita, Venezuela, donde se reunieron los representantes de 61 países de los 63 que conforman este espacio de cooperación. En el 2013, se realizó en la ciudad Malabo, Guinea Ecuatorial la III Cumbre ASA, con la participación de 20 jefes de Estado incluyendo los presidentes Dilma Rousseff y Evo Morales. Si bien ya se refleja una caída en el interés de los mandatarios sudamericanos y africanos en la iniciativa, se prevé una próxima cumbre en Quito en el año 2016.

A pesar de estas tres iniciativas mencionadas, la imagen externa de UNASUR es imprecisa e indefinida, y se encuentra afectada mayormente por las orientaciones estratégicas de los estados individuales y por la agenda de los subgrupos más activos como la Alianza del Pacífico y Mercosur, que tienen en marcha sus propias negociaciones externas. UNASUR carece hasta el momento de una visión estratégica de

proyección externa definida. Su principal activo no ha sido el de constituirse en una plataforma de inserción internacional para la región en su conjunto. Como contracara de los avances sectoriales (por ejemplo, en infraestructura o defensa) su rol internacional todavía permanece opaco y su agenda externa está poco consolidada.

Una forma de poner en perspectiva el rol externo de UNASUR y las posibilidades de vincularse estratégicamente con la Comunidad Iberoamericana, es compararlo con otros mecanismos multilaterales de la región. Por ejemplo, si se contrasta el bloque sudamericano con el perfil y las actividades de la CELAC, el primero permanece como un espacio de naturaleza más introspectiva. Su alcance es acotado, quedando hasta ahora reducido a la docena de países sudamericanos. Los intereses estratégicos de UNASUR se decodifican a partir de las definiciones de política externa de los países considerados individualmente.

En realidad, esta proyección más limitada se corresponde con los objetivos geopolíticos y estratégicos iniciales de los países miembros. Desde su creación, UNASUR se orientó “a soluciones sudamericanas frente a problemas sudamericanos.” El punto de partida fue concebir a UNASUR como un esquema que procura construir América del Sur como espacio integrado. Esta idea-fuerza de una región delimitada geográficamente está presente en las dimensiones política e institucional. Es por todo ello que UNASUR no posee en ninguno de sus órganos activos un interés estratégico específico que lo vincule con la Comunidad Iberoamericana.

Por su parte, la Comunidad Iberoamericana avanzó en la construcción de un espacio principalmente político más que económico y como resultado, en su larga trayectoria, ha desarrollado canales de diálogo y cooperación en múltiples sentidos, más que instrumentar una agenda de negocios.

Además de la ausencia de una visión estratégica externa definida, la relación UNASUR-Comunidad Iberoamericana, se ve afectada por la superposición en las membresías y por los solapamientos que se producen entre una y otra iniciativa. A diferencia de lo que sucede en sus acercamientos con los países árabes y africanos, todo potencial vínculo UNASUR-Comunidad Iberoamericana no se correspondería con las características de un diálogo entre dos regiones, ni emergería de un interés estratégico genuinamente bi-regional.

Del mismo modo, la UNASUR ha demostrado hasta ahora una capacidad limitada para actuar frente a otros actores internacionales, ya sea estados individuales o instituciones regionales. Compuesta por miembros que poseen distintos perfiles externos y modelos de inserción internacional divergentes, y por lo tanto, con bajos niveles de cohesión y autonomía institucional, no es extraño que la UNASUR carezca de un nivel destacable de “actorness”²⁸

El siguiente aspecto a considerar tiene que ver con la disonancia observable en el proceso de construcción institucional de ambas iniciativas. La Comunidad Iberoamericana ha tomado recientemente las riendas de la integración estratégica del sistema iberoamericano, constituido por distintos órganos, algunos de ellos creados antes de la primera cumbre de 1991. Estos organismos preexistentes configuran el sistema iberoamericano de cooperación. Uno de ellos es la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), cuyos inicios se remontan a 1949 cuando se creó la Oficina de Educación Iberoamericana, transformándose en organismo intergubernamental en 1954. Otra institución de larga trayectoria es la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), cuya Carta Constitucional fue aprobada en 1954. Por su parte, la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB), tiene su origen en el “Acta de Madrid”, adoptada en 1970, obteniendo personalidad jurídica propia en 1992. En ese mismo año, en el marco de la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, se resolvió constituir formalmente la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), iniciando un proceso que culminaría en 1996, año en el que se suscribió el Acta de Fundación de la OIJ.

Es necesario recordar, que el año 2004, se decide progresar en la institucionalidad de la Conferencia Iberoamericana, creando la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) como en reemplazo de la Secretaría para la Cooperación Iberoamericana (que había sido creada en el año 1999) y como organismo coordinador del espacio iberoamericano. Este proceso histórico nos muestra una construcción sectorial que culmina con la consolidación de una instancia política que las reúne, que le provee dirección estratégica y coordinación.

²⁸ Capacidad de comportarse activamente y de actuar deliberadamente en relación a otros actores en el sistema internacional (Jupille y Caporaso 1998) (Ginsberg 1999) (Bretherton and Vogler 2006).

Las diferencias con el proceso regional de UNASUR son evidentes. En el caso sudamericano, además de constituirse en un proyecto esencialmente político, el esquema institucional emergió “desde arriba,” como un paraguas protector, y fundamentalmente como un espacio a construir, donde los diferentes consejos sectoriales fueron definidos y consensuados en momento posterior, adjudicándoles funciones, misiones y objetivos, enlazados con alguna planificación de propuestas a alcanzar en plazos determinados.

La dirección de construcción institucional ha sido inversa. La Comunidad Iberoamericana aspira a reunir a los distintos elementos preexistentes del sistema iberoamericano, sumando también otras iniciativas, de un modo más coherente y eficiente. UNASUR, en cambio, se amplía, creando órganos nuevos, dentro de un espacio sudamericano todavía en formación. La identidad iberoamericana tiene raíces históricas y culturales. UNASUR tiene entre sus objetivos el de construir esa institucionalidad propia que refuerce y co-constituya esa identidad.

Espacio Iberoamericano y sistema interamericano como opciones estratégicas

Desde el punto de vista político surgen también otros interrogantes referidos al lugar de la Comunidad Iberoamericana dentro de las opciones estratégicas de los países de la UNASUR. Particularmente resulta de interés explorar si es una alternativa válida a la histórica influencia que ha tenido en la región el sistema interamericano encabezado por la Organización de Estados Americanos (OEA). Al mismo tiempo es necesario ponderar las diferencias en la percepción que los países sudamericanos tienen sobre ambos sistemas y si alguno de esos espacios se impone como prioritario a la hora de tratar los temas multilaterales.

La OEA, y el sistema interamericano en su totalidad, no están atravesando por su mejor momento histórico. Su peso político ha estado en baja durante la última década, afectando también los niveles de aceptación y reconocimiento. Las distintas propuestas para revitalizarla no han tenido suficiente impulso ni apoyo. Es en este contexto más general que se insertan las visiones latinoamericanas con diversa intensidad.

En el ámbito de la UNASUR hay una pluralidad de percepciones referidas al régimen interamericano, afectadas principalmente por dos factores,

conectados entre sí: por un lado, la discusión sobre la eficacia, utilidad y capacidad de sistema interamericano, y por otro, el rol de la potencia hemisférica dentro de ese conjunto de instituciones. Las argumentaciones suelen combinar ambos factores, en algunos casos, incorporando también posturas de alto contenido ideológico.

Comparativamente existen más cuestionamientos y voces disonantes hacia el funcionamiento del sistema interamericano en el ámbito de América del Sur que en los países centroamericanos o el Caribe. Pero en espacio de la UNASUR tampoco se impone una posición homogénea sobre la institucionalidad hemisférica y su legitimidad. En la última década se han ido perfilando dos grupos de países con posturas opuestas: el primero asume una posición general de compromiso más amplio con la OEA (se incluyen a Chile, Uruguay, Perú, Colombia, y en una actitud más moderada, Brasil) y países que directamente cuestionan el funcionamiento de órganos de la OEA o han renunciado a alguno de ellos (Venezuela, Ecuador, Bolivia, y en menor medida Argentina). Por la historia institucional, por la valoración y el reconocimiento al conjunto de reglas y normas que implica y porque sigue siendo más inclusivo a nivel continental, el primer grupo de países no desestima a priori la legitimidad del sistema interamericano. El segundo grupo de países, en cambio, cuestiona a la OEA en términos de su ineficacia, por la intromisión hemisférica en el espacio político regional, y en última instancia rechazan la influencia de los Estados Unidos en el seno de la institucionalidad interamericana. Estos países respaldan un rol más decidido de UNASUR y suelen recurrir a este mecanismo como instrumento de mediación frente a crisis políticas internas o multilaterales.

A diferencia de la opción anterior, no existen mayores cuestionamientos ni objeciones de importancia hacia el rol de la Comunidad Iberoamericana. Sin embargo, el sistema iberoamericano no ha sido formalmente un espacio de preferencia o un ámbito prioritario para los países sudamericanos a la hora de buscar instancias de negociación frente a tensiones internas o multilaterales. La situación es distinta con respecto a España, que de manera individual, ha colaborado en formas diferentes y en variadas circunstancias para la resolución de problemas regionales.

Una de las principales utilidades que los países de la región reconocen en el sistema iberoamericano, está en su capacidad para funcionar como

un escenario que permite visibilizar y sumar apoyos políticos a intereses nacionales de distintos países de la región sobre problemas pendientes (por ejemplo, Argentina con el caso de las Islas Malvinas).

Sin embargo, en el imaginario colectivo de los países latinoamericanos siempre ha estado presente la expectativa de una mirada alternativa de los miembros europeos de la Comunidad Iberoamericana, una visión distinta a la que puede ofrecer el sistema interamericano bajo la influencia de los EEUU. Históricamente esto se manifestó de manera más clara en cuestiones como la crisis centroamericana, el caso Cuba, el problema de las drogas, incluso la interpretación más general sobre los regímenes democráticos y los procesos de transición (Roett, 1994). Ambas partes reconocen mutuamente un acervo de ideas y valores compartidos, que los países latinoamericanos en general tienden a identificar en la base de una agenda común, más social, cultural y educativa. En estos niveles de afinidad la Comunidad Iberoamericana obtiene ventajas por sobre las opciones que representa el sistema interamericano.

Oportunidades y desafíos para la Comunidad Iberoamericana

El escenario global está experimentando variadas mutaciones. Las tendencias geopolíticas y geoeconómicas configuran un sistema internacional distinto. En la perspectiva latinoamericana las potencias emergentes y sus coaliciones ofrecen nuevas oportunidades estratégicas para la región. En este contexto, la Comunidad Iberoamericana se posiciona como una opción de relevancia económica secundaria dentro de la multipolaridad, pero con una importancia mayor en términos de valores, principios y normas compartidos, elementos constitutivos de una sociedad internacional (Bull, 2005).

Los intereses estratégicos definidos en términos económicos impulsan a los países latinoamericanos a experimentar nuevos ejes de acción más allá de los mercados tradicionales. Las ideas, principios y valores compartidos asociados a la democracia y los derechos humanos, junto al acervo histórico y cultural común, permanece como el basamento de la alternativa iberoamericana. La región de Asia-Pacífico importa como mercado y área de interés económico y financiero, pero China y Rusia, en tanto potencias emergentes, no representan modelos políticos y sociales aspiracionales. Iberoamérica tiene esa ventaja que deberá profundizar

para convertirla en su fortaleza: consenso alrededor de los principios de la democracia como régimen político y del respeto a los derechos humanos como fundamento de la vida política y social. Pero deberá actuar decididamente para que las conductas y los actos se correspondan con las palabras, para que no quede simplemente en una retórica vacua disociada de la práctica.

Ese proceso de Cumbres Iberoamericanas que en sus comienzos sirvió como balance geopolítico frente a la presencia determinante del poder hegemónico, busca un horizonte distinto hacia formas de cooperación amplias de nueva generación. En este plano, la Comunidad Iberoamericana representa múltiples oportunidades para la agenda presente de los países latinoamericanos. La cooperación horizontal en sus variadas formas y mecanismos y en diversas áreas es el concepto clave para entender el interés estratégico de las cuestiones de la agenda de la región en la Comunidad Iberoamericana.

El ciclo de crecimiento económico con altos precios de los productos primarios ha finalizado y las grandes transformaciones económicas y sociales quedaron inconclusas. En estas condiciones, la meta última del desarrollo y la solución de los problemas asociados al subdesarrollo persisten como intereses estratégicos de la región (corregir desigualdades, eliminar la pobreza extrema, mejorar la calidad de la educación, garantizar los servicios de salud, enfrentar la inseguridad y la violencia). En definitiva, la agenda del desarrollo no ha desaparecido de escena, permanece como prioridad de la región, aunque en las últimas tres décadas hayan variado los modelos y estrategias para alcanzarla.

El sistema iberoamericano enfrenta una pluralidad de desafíos, particularmente el de articular agendas de trabajo y planes de acción que se focalicen en los intereses y beneficios mutuos.

La cooperación en las distintas dimensiones (política, económica, técnica) ocupa el núcleo de interés estratégico dentro del espacio iberoamericano. Es por ello que uno de los principales imperativos es fortalecer la agenda de cooperación en cuestiones sociales, culturales, educativas, en investigación y desarrollo.

Además, Iberoamérica deberá ampliar esa agenda de trabajo, incorporando aquellos bienes de carácter global, particularmente las

cuestiones referidas a la protección del medio ambiente, el cambio climático y el orden energético mundial, en el marco más general del concepto de desarrollo sustentable.

Por otro parte, el sistema iberoamericano tiene que avanzar hacia la inclusión de temáticas vinculadas a la seguridad pública, particularmente deberá desarrollar líneas de cooperación para el estudio y diseño de políticas de prevención y de combate contra las formas más violentas del crimen organizado.

También se debería incorporar al plan de trabajo, cuestiones referidas a transparencia, control de gestión, funcionamiento institucional, prácticas y medidas de lucha contra corrupción, como un modo de avanzar hacia ejes temáticos de interés mutuo.

El sistema iberoamericano en su conjunto y en cada una de sus agendas temáticas, deberá focalizarse en el fortalecimiento de capacidades sociales y en la construcción de redes en los distintos planos de la sociedad, para que la Comunidad Iberoamericana sea cada vez menos identificada con un espacio de relaciones estatales y pueda progresar en la consolidación de su basamento social. Desarrollar capacidades sociales a través de la cooperación, que puedan perdurar en el tiempo, más allá de los recursos materiales e institucionales provistos por los estados miembros.

La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) junto a la estructura institucional de apoyo y los órganos del espacio iberoamericano, tienen el desafío de perfeccionar los mecanismos de planificación, coordinación y ejecución de los planes de acción. En el nivel operativo, se deberán profundizar las medidas y las prácticas de planificación, elaboración, ejecución de políticas y planes de acción, a la vez que desarrollar mecanismos de evaluación de resultados. Las prácticas institucionales deberían favorecer el aprendizaje y la socialización en los otros mecanismos regionales. Un instrumento para ello podría ser promover los procedimientos de racionalización y optimización de recursos materiales y humanos que puedan ser aplicados en la gestión y dirección de las distintas instancias multilaterales.

En su larga trayectoria la Comunidad Iberoamericana ha demostrado capacidad de transformación, adaptando su institucionalidad y su funcionamiento a las nuevas necesidades, buscando flexibilizar los

procedimientos y agilizar las decisiones. También ha tenido la habilidad de reinventarse, de repensar y reorientar sus objetivos para adaptarse a un mundo en permanente cambio. Ahora transita una nueva etapa, donde los estados deberán asumir su compromiso con la renovación y con los cambios necesarios, para que no solo persista como un espacio de diálogo y de consenso político, sino también como un instrumento genuino para el desarrollo de nuestras naciones, una asignatura aún pendiente para el siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

- Bretherton, Charlotte, y John Vogler. 2006. *Conceptualizing actors and actorness. In The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- Bull, Hedley, (2005) *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid: Editorial Catarata
- CEPAL (2015) Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2014. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37645>
- CEPAL (2014) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2013 (LC/G.2613-P)*, Santiago de Chile
- CEPAL (2013). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2012*. Santiago de Chile
- Ginsberg, Roy (1999) "Conceptualizing the European Union as an International Actor". *Journal of Common Market Studies*, 37(3): 429-454
- Grabendorff, Wolf (2008) "La relación América Latina-Unión Europea: entre las percepciones erróneas y las buenas intenciones". *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Ricardo Lagos (ed). 239-269 Buenos Aries: Edhasa.
- Jupille, Joseph, y James A. Caporaso (1998) "States, Agency and Rules: the European Union in Global Environmental Politics." En *The European Union in the World Community*, Carolyn Rhodes(ed), 213-229. Boulder, Colorado: Lynne Rienner
- Llenderozas, Elsa (2013) "Política exterior latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños." En *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. Adrián Bonilla e Isabel Álvarez (Editores) FLACSO Secretaría General. San José, Costa Rica.
- Llenderozas, Elsa (2012) "Diálogo y concertación política en América Latina: los alcances de las propuestas regionales". *Anuario de la Integración Regional CRIES*
- Roett, Riordan (1994) "La relación trilateral: América Latina, Europa y Estados Unidos", *América Latina/Internacional*, Flacso/Argentina 1(2): 85-109.

DOCUMENTOS OFICIALES

XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Resolución de Veracruz sobre la Conferencia Iberoamericana. Veracruz, 8 y 9 de diciembre de 2014

XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Programa de Acción. Veracruz, 8 y 9 de diciembre de 2014