

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
<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

## PERSPECTIVA SISTEMA INTERAMERICANO

*Dr. Kevin Casas Zamora* <sup>36</sup>

Primero que todo deseo agradecer a los organizadores -FLACSO, SEGIB y AECID- que de manera muy amable me invitaron a estar en este seminario en mi querida Montevideo.

Voy a tratar de ser bastante franco y concreto en mis comentarios. Es lo menos que puedo hacer siendo, como soy, amigo de la cooperación española y de lo iberoamericano. Dividiré mi intervención en tres partes y, además, evitaré entrar en la discusión conceptual –cuya pertinencia ya se ha mencionado aquí—sobre si lo que nos ocupa aquí es una institución, un espacio o una comunidad. Mis comentarios van a estar casi exclusivamente referidos a la Secretaría Iberoamericana como institución multilateral.

La primera parte de lo que voy a decir tiene que ver con dos reflexiones básicas. Mi afirmación inicial puede sonar muy banal, pero vale la pena repetirla: las instituciones multilaterales importan. A veces en estas discusiones entramos en una espiral sombría en la que hablamos de crisis del multilateralismo, del resurgimiento de la soberanía del estado, etc. Todo eso puede ser cierto, pero nos dura hasta que viene una crisis como la del ébola, que es el tipo de cosa para la cual las instituciones multilaterales nacieron, el tipo de problema que ninguna acumulación de soberanía nacional desagregada puede resolver. El ébola no es sino un ejemplo, pero podríamos hablar también del cambio climático o del fenómeno de la migración. Es para este tipo de cosas que las instituciones multilaterales existen y está muy bien que existan. Es importante no olvidarlo aquí.

La otra consideración introductoria es que me parece claro que hay diferentes tipos de organizaciones multilaterales. Aunque yo no soy un especialista en relaciones internacionales, intuitivamente se me ocurre que, por un lado, están las instituciones y/o comunidades de

---

<sup>36</sup> Secretario de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos.

*necesidad*, generalmente ancladas en intereses materiales muy fuertes y, frecuentemente, en la geografía, que es, por supuesto, un elemento muy importante en las relaciones internacionales. En esa categoría está el caso de UNASUR o, digamos, la Unión Africana, que son comunidades de necesidad. Por otro lado, están las instituciones y/o comunidades de *afinidad*, que son las que tienen bases culturales, históricas y políticas. Aquí hay ejemplos como la *Commonwealth*, la *Francophonie* o el ALBA. Siento que es en esta última categoría donde están la Comunidad Iberoamericana y la SEGIB. Luego están otras organizaciones que mezclan elementos de las dos categorías, como la Liga Árabe –un caso híbrido, que a los elementos culturales suma vínculos materiales muy fuertes, incluso de geografía—o la OEA, que es una organización definida por la pertenencia al Hemisferio Occidental, pero que también posee elementos políticos muy claros, sobre todo en torno a la práctica democrática. La Unión Europea –que es una criatura muy particular—tiene elementos de los dos tipos también. El punto aquí es que, por fuertes que sean los vínculos que las unen, en igualdad de condiciones la vigencia de las comunidades de afinidad es más problemática. Pueden compensar esa vulnerabilidad teniendo bases jurídicas muy fuertes, haciendo que estén ancladas en tratados internacionales, que las hagan muy difíciles de disolver. Además, si quieren ser relevantes, las comunidades de afinidad demandan un esfuerzo especial por definir el espacio que ocupan y el valor que proveen a sus miembros.

Expuesto esto, quiero pasar a la segunda parte de mi presentación, que concierne, justamente, a esa pregunta: ¿Cuál es el lugar que han ocupado la Comunidad Iberoamericana y la SEGIB?

Aquí cabe devolverse un poquito a revisar cuáles fueron los intereses que presidieron la creación de ambas. Desde el punto de vista de España, me parece claro que había el interés de incrementar su nivel de influencia en América Latina, de estar muy presente en la región, entre otras cosas para proteger las inversiones españolas en América Latina, que ya desde el inicio de la década de 1990 habían llegado a ser muy cuantiosas. Creo que el concepto de lo iberoamericano y la creación de esta comunidad le permitieron a España posicionarse muy bien en la región y “pegar por encima de su peso” en el ámbito internacional. Por lo menos esa fue la intención.

Desde el punto de vista de América Latina pienso que se vio a la Comunidad Iberoamericana y a la SEGIB como un espacio alternativo y complementario al interamericano. Se vio también que había un producto muy valioso, nacido de este espacio, que eran las cumbres iberoamericanas. Asimismo, se percibió como una manera de vincularse y dialogar con Europa, en un momento en que el proceso de integración europea resultaba un modelo enormemente atractivo.

Ahora bien, como todos ustedes son capaces de darse cuenta rápidamente, cada uno de esos incentivos percibidos por América Latina en aquel momento está devaluado hoy. El iberoamericano ya no es el único espacio alternativo al espacio interamericano y más bien hemos visto una proliferación de ellos, como UNASUR y CELAC. Las cumbres de jefes de estado también se han multiplicado como hongos. Y no quiero decir con ello que la Cumbre Iberoamericana no siga siendo un espacio importante. Para nada. De hecho, ese nivel de interlocución que permiten las cumbres no lo tiene la OEA y es una de sus debilidades más notorias. Pero el hecho es que ahora son muchas cumbres las que tenemos, que han ido rebajando el valor relativo y la singularidad de la Cumbre Iberoamericana. Por último, el proyecto de integración europea está hoy en una crisis muy compleja que lo hace menos atractivo. Incluso desde el punto de vista estrictamente económico, el poder de atracción e influencia de una Europa estancada es mucho menor que antes.

Así pues, desde el punto de vista de América Latina la pertenencia a esta Comunidad Iberoamericana es menos atractiva que antes. No hace daño pertenecer a ella, pero los beneficios son mucho menos obvios. Digamos algo más de manera directa: desde el principio este ha sido un proyecto más importante para España que para América Latina. Pero ahora, más que antes, desde la óptica de América Latina es preciso pensar con mucho cuidado para saber dónde está valor de todo esto.

Ahora bien, en la medida que el bosque diplomático se ha tupido en América Latina, no es sólo la Comunidad Iberoamericana la que debe hacer este ejercicio de introspección. Aquí voy a hacer una digresión sobre la OEA, que me parece un caso igualmente ostensible de la urgencia de someterse a este ejercicio. Como decía antes, la OEA tiene algunos elementos que la acercan a una comunidad de necesidad, anclada en la geografía, lo cual ayuda. Pero la verdad es que la OEA no ha hecho una

reflexión estratégica de dónde está su nicho en la nueva arquitectura diplomática en el hemisferio. Mientras no haga esa reflexión seguirá condenada a padecer el discurso que repite un día sí y otro también que es irrelevante y va a terminar siendo sustituida por la CELAC o UNASUR.

La línea argumental de la eventual sustitución de la OEA y de la importancia de excluir a Estados Unidos y Canadá de las discusiones que atañen a América Latina es un discurso que tiene una intención político-ideológica y que, me parece, tiene pocas bases objetivas. Si hacemos una reflexión más bien sumaria pronto nos daremos cuenta que una organización con las características de la OEA es muy difícil de sustituir. Ello no sólo porque está anclada en tratados internacionales. Eso importa. Pero mucho más importante es que está sustentada por una necesidad grande como una catedral: hay ciertos temas de interés vital para América Latina que son muy difíciles de discutir sin que los Estados Unidos y Canadá estén sentados alrededor de la mesa. Por ejemplo, yo les deseo la mejor de las suertes a los que quieran tener una conversación inteligible sobre el crimen organizado en el hemisferio sin que Estados Unidos y Canadá participen en la discusión. Y lo mismo podríamos decir sobre los temas migratorios o las discusiones energéticas. Es en esos temas, en los que la presencia de Estados Unidos y Canadá es esencial, donde la OEA debería concentrar sus esfuerzos y sus recursos.

Pero hay otra razón para ser escéptico del discurso de sustitución de la OEA y es que entre los eventuales sustitutos de la OEA hay de todo. Hay instituciones que tienen mejores perspectivas que otras. Yo creo que aquellas que desarrollen capacidades institucionales, que no se agoten en las declaraciones que firman los presidentes y que estén ancladas en un proyecto geopolítico de un país importante, tienen más futuro. En este bosque diplomático no todo lo que florece hoy va a sobrevivir mañana. Nada de esto quiere decir que mantener relevante a la OEA sea fácil; lo único que digo es que escribir el obituario de la OEA es prematuro. Yo creo que la OEA necesita tomar decisiones muy complejas para permanecer relevante. Para empezar, debe involucrar directamente a los jefes de estado y deshacerse de áreas de su trabajo que añaden poco o ningún valor y consumen una cantidad desproporcionada de los recursos de la organización. Debe concentrarse en aquellas cosas respecto de las cuales sea una ventaja tener un foro donde converjan todas las naciones del hemisferio.

Ese es, pues, el tipo de ejercicio que me parece urgente para la OEA y también para la Comunidad Iberoamericana y la SEGIB.

Por ello, la tercera parte de mis comentarios está relacionada con esa pregunta: ¿Cuál es el valor agregado que la SEGIB o esta cosa que llamamos Comunidad Iberoamericana tienen?

A mí se me ocurren dos grandes áreas de trabajo, en las que es posible hacer una contribución importante. La primera es una en la que creo que todos los que estamos aquí estamos de acuerdo: propiciar los intercambios culturales y educativos. En esto el cielo es el límite. De hecho, España ya juega un papel muy importante. Para darles un dato, de los aproximadamente 44.000 estudiantes extranjeros en universidades españolas en el año 2013, la mitad era de América Latina.

La segunda área de trabajo es la discusión de las políticas públicas para el desarrollo, en aquellas áreas de política pública en las que la experiencia de España y Portugal sea de especial importancia para América Latina. Enfatizo aquí que no se trata de *coordinación* de políticas, sino *discusión y transmisión de conocimiento*.

Esto último requiere una reflexión previa. A veces se nos olvida que la experiencia ibérica en la transición democrática y en el salto al desarrollo en la última generación significa mucho para América Latina. Es una experiencia con la cual los latinoamericanos nos podemos relacionar más fácilmente que con otras. Cabe recordar, por ejemplo, que la Constitución Española de 1978, hoy bajo asedio, se convirtió en un punto ineludible en la discusión constitucional de América Latina durante nuestras transiciones. Pero pongamos atención: también en esto el devenir histórico ha restado valor a esa experiencia. A fin de cuentas, la transición pasó hace rato en América Latina y la democracia tiene pantalones largos en la región. Pero pese a todo, es muchísimo lo que hay en la experiencia ibérica de la última generación que es de enorme utilidad para América Latina. Y también, debo decirlo, es mucho bueno lo que hay en la experiencia latinoamericana y que puede viajar en la dirección contraria.

Por lo tanto, el rol que yo puedo ver como posible y valioso para la Comunidad Iberoamericana y la SEGIB es algo modesto, pero importante. Yo creo que sería muchísimo pedirle a la Comunidad Iberoamericana

que sea un espacio en el que se definan grandes posiciones comunes frente a temas globales. No da para tanto. Ni siquiera da para ello, ni remotamente, la OEA, pese a que es un espacio multilateral que incluye una superpotencia y que, en esa medida, podría tener una influencia real sobre temas globales. Lo que la Comunidad Iberoamericana puede ser es un espacio de diálogo, de aprendizaje y de intercambio de experiencias de política pública. ¿En qué temas? Se me ocurren algunos en los que la experiencia ibérica es muy relevante para América Latina: fiscalidad y reforma tributaria, seguridad ciudadana y cohesión social, para empezar. A ellos tal vez convenga sumar, quizá, el espinoso tema de las políticas contra los narcóticos, a partir de la interesante experiencia acumulada por Portugal. Todos estos temas –me imagino que hay otros—le interesan a la Península Ibérica tanto como a América Latina. Son temas acotados en los que vale la pena tener un espacio de intercambio de experiencias.

Pero también tengo claro que esto debe ser una conversación, porque cualesquiera sean sus problemas actuales ya los países de América Latina no están para ser simplemente buenos alumnos. A fuerza de administrar crisis pero también de adquirir mayor estabilidad política e institucional, América Latina ha desarrollado un acervo de prácticas de gobierno y de política pública que es exportable. Piénsese en el manejo de la crisis financiera de 2008-2009, en la supervisión del sector financiero o en las innovaciones de política social –como las transferencias condicionadas— que han emergido de América Latina. Facilitar ese acervo de conocimiento a nuestros primos mayores de la Península Ibérica es un proyecto estupendo.

Entonces, en este nuevo bosque diplomático por el debemos transitar no hay que preocuparse, sino ocuparse. No todo lo que está florecido hoy va a sobrevivir, insisto. Sobrevivirá quien sea capaz de verse en un espejo y sepa escoger un nicho necesario. Para la Comunidad Iberoamericana y la SEGIB eso significa escoger temas prioritarios, en los que el diálogo entre la Península Ibérica y América Latina ofrezca un valor obvio a ambas partes. Es ahí donde habría que concentrarse. Y la asignación de recursos financieros de la SEGIB debería reflejar esas prioridades.

Creo que eso nos dará una comunidad más acotada, pero más relevante. De otra manera, lo que les espera a la Comunidad Iberoamericana y a la SEGIB es lo que también le puede esperar a una OEA que se resista a

hacer una reflexión estratégica seria: un círculo vicioso de irrelevancia que lleva al deterioro financiero, que a su vez conduzca a más irrelevancia y a más deterioro financiero. Este círculo no continúa hasta la muerte de las organizaciones sino hasta convertirlas en *zombis*, en muertos que caminan. Y, como bien sabemos, el paisaje internacional está lleno de *zombis*, porque no hay nada más difícil que matar a una organización internacional.

¿Qué tienen la Comunidad Iberoamericana y la SEGIB a su favor para hacer esa revisión y esa transformación? Para empezar, una considerable reserva de buena voluntad en América Latina hacia España. Según cifras de Latinobarómetro, casi 60% de la población en América Latina tiene hoy una opinión favorable de España. Así ha sido, con algunas fluctuaciones menores, durante las últimas dos décadas. A ello se suma un interés material que es tan real como la afinidad cultural. En los últimos dos decenios, de acuerdo a *The Economist*, España acumuló un stock de más de \$200.000 millones de dólares en inversión directa en América Latina. En la primera década de este siglo, los flujos de inversión directa de España hacia América Latina fueron en promedio más de \$13.000 millones por año. No sólo eso: los de América Latina hacia España alcanzaron en 2012 una suma superior a \$4.000 millones y están creciendo explosivamente. América Latina representa el primer destino de inversión para las empresas españolas fuera de Europa y una relación comercial mucho más importante cuantitativamente que la relación con Estados Unidos. Para que se tenga una idea, el comercio bilateral entre España y América Latina alcanzó casi \$40.000 millones en 2014. Las bases materiales para la Comunidad Iberoamericana no serán las más fuertes, pero no son endebles.

Yo no tengo duda de que la Comunidad Iberoamericana y la SEGIB tienen un espacio claro, distintivo y valioso entre las organizaciones regionales a las que pertenece América Latina. No están condenadas a convertirse en *zombis*, pero si están obligadas a proponer proyectos concretos, aunque sean modestos. A fin de cuentas, obtener resultados concretos, que ayuden a crear sociedades más libres y más justas, que beneficien a personas de carne y hueso en los países miembros, que con su esfuerzo sostienen estas estructuras, es mucho más de lo que puede decirse de casi todos los organismos internacionales. Entre ser importantes y ser

útiles, debemos escoger siempre ser útiles. Entre publicar declaraciones grandilocuentes de jefes de estado y mover la realidad aunque sea un milímetro en la dirección del desarrollo humano, debemos siempre escoger esto último. Porque como alguna vez escuché decir en España, y me pareció maravilloso: predicar y no dar trigo, eso que lo hagan otros.