

**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

## INTERSECCIONES Y DIFERENCIAS ENTRE LA CELAC Y EL ESPACIO IBEROAMERICANO

*Dr. Adrián Bonilla*<sup>37</sup>

Este ensayo intenta transmitir unas breves reflexiones sobre las relaciones de complementariedad entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) y la Comunidad Iberoamericana y, al mismo tiempo, identificar los espacios distintos en donde operan la CELAC y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) aquellos en donde no hay intersección entre la CELAC y lo Iberoamericano; en donde las dos entidades son diferentes. Para ello, la información se puede sistematizar alrededor de cuatro criterios analíticos que sirven para identificar los ámbitos de acción, pero también los límites y horizontes de ambos espacios internacionales.

En primer lugar es necesario hacer explícita la idea de ámbito regional. Mientras la CELAC intenta agrupar y construir una identidad que exhiba los intereses conjuntos de los países latinoamericanos y del Caribe, la SEGIB prescinde de estos últimos e incorpora a tres estados europeos. El tema del ámbito no es menor porque implica al menos tres referentes subsecuentes de acción política: Primero, la CELAC se plantea como contraparte regional hemisférica a la Unión Europea, a China y eventualmente a Rusia, pero tiene pendiente una contradicción irresoluble con la organización internacional más consolidada del Hemisferio Occidental, que es la OEA, en la forma como se establecen las relaciones conjuntas de la región frente a su influencia internacional más intensa, que son los Estados Unidos. La SEGIB, por su parte, se erige como un espacio bi regional levantado sobre afinidades históricas y culturales que produce varios servicios para sociedades y gobiernos. Es un mecanismo de diálogo pero ese es sólo una de sus dimensiones. El peso de América Latina en la definición de la agenda es determinante. En segundo lugar, la expresión política del regionalismo iberoamericano cuenta con un elemento casi estructural, que es el protagonismo de las

---

37 Secretario General FLACSO.

sociedades de la península europea, sobre todo España, mientras que en el escenario latinoamericano y del Caribe es contingente a la capacidad de activismo de propuestas y estados concretos.

La heterogeneidad y fragmentación de América Latina plantea un primer criterio analítico, que es la necesidad de identificar en todos los casos las identidades regionales o subregionales. La inclusión de la región a los procesos de globalización produjo, entre otros fenómenos, el de su diversificación. Probablemente el episodio más ilustrativo –y dramático– fue la adscripción de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este hecho marcó una identidad económica y productiva que diferenció al país hispanohablante más poblado del planeta del resto de América Latina. El hecho, por otra parte, genera dinámicas adicionales que operan también en los terrenos simbólicos y culturales. Si bien cada sociedad nacional latinoamericana tiene especificidades propias, hay afinidades que caracterizan, por contigüidad, vocación productiva, escenarios de desarrollo, etc. a sub regiones Las dimensiones de la economía, demografía o extensión territorial de México no son las mismas que las de un estado Centroamericano o Caribeño. Estas dimensiones perfilan las necesidades internacionales del estado nacional y son el telón de fondo en las decisiones de política exterior. Es lo mismo que ser un estado o un país del Cono Sur, que ser Brasil, o que ser un país de Centroamérica o del Caribe. Hay identidades subregionales en América Latina que se han vuelto evidentes, sobre todo en los últimos 20 años.

Un segundo criterio analítico se refiere a cuáles son las formas de inserción que estos países, estados o regímenes tienen en la globalización. Del 50% del PBI de América Latina, aproximadamente, está regulado por mercados protegidos, MERCOSUR, Ecuador, Bolivia, y el otro 50% de ese PBI, por políticas que creen en el libre comercio.

Otro criterio analítico tiene que ver con las necesidades societales, los niveles o los índices de desarrollo humano, referido al volumen de las economías.

De los países que integran tanto el espacio iberoamericano cuanto la CELAC. Este criterio de diferenciación puede ayudar a ilustrar la capacidad política de los diferentes Estados pues ella es de alguna

manera relativa a las dimensiones del país y la sociedad, así como a la cohesión de sus regímenes y de las relaciones entre los distintos grupos que constituyen esas sociedades. Por ejemplo, independientemente de la naturaleza del gobierno, Brasil y México tienen un peso muy especial en las decisiones colectivas que puedan tomarse dentro de América Latina, y es inevitable que sean interlocutores privilegiados de otras regiones o de otros socios dentro de los espacios en los que participan. Por otro lado, países como Uruguay, Costa Rica, o Chile pueden proyectar, por su relativa cohesión social, mejor sus intereses de política exterior que Estados que se encuentran en escenarios de confrontación o de inestabilidad política. Y esta condición se refleja y también tiene un peso en los procesos de toma de decisión multilaterales. Finalmente el último criterio analítico que es necesario tomar en cuenta se refiere a la propensión ideológica de los gobiernos en ejercicio. Esto se refiere a la constelación de valores, creencias y percepciones que operan como telón de fondo de los intereses nacionales. Si estos elementos, por ejemplo, constituyen una imagen de una sociedad global que debe diversificarse en cuanto a sus polos hegemónicos, esto implica un tipo de conducta específica en los escenarios colectivos; por otra parte si la imagen que construyen los gobiernos es la de necesidad de complementarse alrededor de intereses comunes con sociedades o gobiernos con más recursos económicos y políticos, también tendremos efectos en esas conductas.

Ni la CELAC ni el espacio iberoamericano pueden evitar existir con estas formas de presencia política de sus socios, y en este sentido ambas entidades, entre las cosas que comparten, tienen la necesidad de armonizar visiones diversas, entre un conjunto de socios que es heterogéneo con posiciones y principios a veces contradictorios.

El nuevo regionalismo latinoamericano, construido al calor de la prosperidad que sobre todo para Suramérica, significó boom de las exportaciones primarias de la primera década de este siglo, optó por priorizar la dimensión política de los escenarios multilaterales. La premisa que aparentemente sustentaba esta aproximación, era que los acuerdos políticos permitirían eventualmente la construcción de dinámicas comunes en lo infraestructural, por ejemplo, y en última instancia también producirían políticas económicas, como consecuencia de la armonía entre los miembros. En este sentido la CELAC intentó construir

una experiencia distinta de los modelos clásicos de integración, que en América Latina se caracterizaron desde los años setenta por emular la experiencia europea, que partió de un sistema de aranceles común, hacia un mercado común como condiciones que permitieron luego intensificar los niveles de integración y la construcción de institucionalidad supranacional.

La SEGIB, por su parte es el producto de las necesidades de asociación políticas latinoamericanas sumadas a la afinidad, a principios de los años noventa, con el rol que jugaron algunos países europeos, particularmente España, en los procesos de pacificación y democratización que se produjeron luego de conflictos armados, como el centroamericano o de dictaduras militares como en el caso de Suramérica. El espacio iberoamericano tiene un origen que es político también, pero una vocación concreta de carácter instrumental, destinada a apoyar las necesidades de asociación de los gobiernos que la conforman bajo los supuestos básicos de la vigencia de las instituciones democráticas.

Un importante elemento adicional tuvo que ver en sus orígenes con la necesidad de los gobiernos latinoamericanos de asociarse y conversar entre sí, evadiendo gentilmente a Washington en el contexto todavía vigente de la guerra fría y sus dinámicas polarizadoras. La asociación con los países de la Península Ibérica ofreció esta oportunidad, y le dio al mismo tiempo a España y Portugal la posibilidad de fortalecer su presencia europea y global como consecuencia de esta asociación estratégica. En los noventa y hasta entrada el siglo XXI, no se había producido en el hemisferio occidental el fenómeno de proliferación de entidades multilaterales con propósitos políticos o estratégicos.

Todas las instituciones multilaterales son productos históricos más o menos efímeros, como toda construcción humana. En el caso de la CELAC su momento fundacional coincide con las expectativas de una región que crecía económicamente en forma persistente sin embargo, las condiciones de la existencia de los Estados son dinámicas. Cambian constantemente la crisis global que sufre o que se vuelve evidente en América Latina en la segunda década de este siglo, también afectó a las entidades multilaterales. Concretamente las expectativas optimistas de la CELAC en su fundación se han ido moderando con el pasar de los años sobre todo porque el difícil entorno económico internacional ha vuelto



más evidentes las diferencias entre las necesidades de sus socios, y las prioridades que los gobiernos asumen.

La CELAC se crea alrededor de la imagen de un nuevo valor de regionalización. La prioridad que se da a los temas políticos por sobre los económicos, caracterizaron la primera etapa de regionalización de este organismo. Estuvo en su fundación, y por exclusión fue parte de su identidad la idea de no asumir los temas comerciales, que fueron centrales en los procesos de integración de América Latina en los años 60 y 70.

La CELAC se plantea como un espacio de concertación y diálogo político, pero no es la única entidad regional que asume este tipo de agenda. La UNASUR es muy parecida en este sentido, con la diferencia de que adscribe temas de infraestructura, de seguridad y defensa cooperativa, y algunas políticas sociales comunes. Otro tipo de asociaciones como la ALBA, que es un bloque de países articulados por una visión común del orden internacional, también se propone lo político como eje central de su acción; he incluso la Alianza del Pacífico, que en rigor no es un acuerdo de integración, sino un espacio de institucionalidad comercial común entre socios que tienen muy poco intercambio entre sí, es un escenario de concertación política destinado a potenciar las capacidades negociadoras de sus miembros frente a socios mayores como los Estados Unidos o China y las economías del Asia del pacífico.

Otro elemento diferenciador de la CELAC del espacio iberoamericano, tiene que ver con el momento histórico institucional de la región en que esta entidad surge. En la primera década de este siglo prácticamente todos los gobiernos del hemisferio eran el producto de procesos electorales que les otorgaban legitimidad; una consecuencia adicional de la bonanza económica de ese momento fue la recuperación en muchas de sus sociedades de las capacidades regulatorias de los Estados, y del desmontaje de varias de las políticas que acompañaron al momento neoliberal de los años ochenta y noventa, cuyos resultados fueron muy pobres en términos de crecimiento económico, pero fatales en términos de la fortaleza de los gobiernos y sus instituciones. Propiedad pública, políticas sociales, índices de desarrollo humano fueron muy golpeados en esas décadas. El retorno del Estado a América Latina es otro de los elementos que acompañaron al nacimiento de la CELAC; sin embargo el contexto en que esto se produce es mucho menos homogéneo que en

el Siglo XX, puesto que las externalidades que la globalización produjo volvieron menos complementarias y más competitivas entre sí a las economías regionales y subregionales. Por otro lado la arena económica global, a diferencia del Siglo XX se caracterizó por un claro complejo de relaciones interdependientes pero multipolares. La presencia abrumadora de los Estados Unidos se disolvió parsimoniosamente ante la emergencia de actores como China, la intensidad de Europa sobre todo en el Cono Sur, y la construcción de dinámicas equilibradoras dentro del mismo hemisferio occidental como Brasil y en forma muy efímera Venezuela en la década pasada.

Es particularmente importante para entender la evolución de la SEGIB, así como de las nuevas entidades multilaterales, el hecho de la retracción de la influencia de los Estados Unidos sobre América Latina y el Caribe. El proceso más que el resultado de una voluntad política, tiene que ver con el rol que los Estados Unidos juega en el mundo desde principios del siglo XXI al permanecer como la única superpotencia militar del planeta, esto supuso que su agenda se concentre en temas de seguridad más allá del hemisferio puesto que desde esta región no ha existido ninguna amenaza importante a este tipo de intereses de los Estados Unidos. La inexistencia de un adversario que ponga en riesgo la seguridad de los Estados Unidos en el hemisferio occidental y la ya mencionada multipolaridad económica son elementos que explican este desvanecimiento, que ayudan a comprender la facilidad con la que surgen entidades multilaterales políticas, y la emergencia de varios gobiernos que se plantean explícitamente la posibilidad de acciones contra hegemónicas en el hemisferio. Esto afecta también a la SEGIB como una consecuencia colateral, pues la entidad surge precisamente como un espacio que en los noventa permitía a los gobiernos eludir de alguna manera la polarización de la guerra fría y la influencia directa de Washington.

Esta necesidad estratégica que represento exclusivamente en un momento la SEGIB es representada ahora por varias entidades. Pero no solo el espacio iberoamericano sufre consecuencias de la retracción estadounidense sino también el sistema más consolidado e institucionalizado del multilateralismo hemisférico, encabezado por la OEA, el conjunto de instituciones del régimen de seguridad interamericano, e incluso sus mecanismos financieros. Sin embargo es necesario enfatizar el hecho de

que, al menos en el hemisferio occidental, la retracción estadounidense no supone su ausencia estructural de la región. Washington conserva intactas sus capacidades de influencia, de construcción de consensos y de presiones, que podrían ser activadas cuando intereses vitales de ese país sean afectados en forma inminente y explícita.

Junto a lo anterior, la variedad de los mercados internacionales, la lejanía de los Estados Unidos hacia los asuntos hemisféricos en esta etapa de sus relaciones, la diversificación de los intercambios económicos internacionales podría ser la base estructural que explica la multiplicación, a su vez, de modelos de desarrollo y también adscripciones ideológicas de los gobiernos latinoamericanos.

En otro orden de reflexión, las prioridades políticas de los Estados que participan en las organizaciones multilaterales se construyen alrededor de las necesidades que su economía exige y de su percepción del orden global. Si las exigencias económicas acompañan a una forma de inserción que prioriza los mercados abiertos, su imagen de la capacidad de los organismos internacionales, probablemente sea la de instrumentos que ayuden a la integración comercial. Si, por el contrario las sociedades están gobernadas por regímenes que valorizan los mercados protegidos, se verá en los organismos multilaterales un potencial instrumento para preservar la capacidad de decisión autónoma de sus gobiernos frente a las demandas políticas y económicas del orden internacional. Conciliar ambas percepciones es uno de los elementos que definen la práctica del multilateralismo latinoamericano y del caribe contemporáneo. Las políticas económicas, y las políticas sociales de los países son diferentes, no solo porque el tamaño de sus economías o la heterogeneidad de sus recursos las determinan, sino porque el modelo de desarrollo imperante en la región no es único. No ha existido en la historia de América Latina y el Caribe un momento de mayor diversidad estructural y de mayor heterogeneidad política. Este problema no es compartido, y eventualmente no siempre es comprendido, por los decisores de políticas extraregionales.

En el caso europeo particularmente existiendo diversidad en las capacidades de las distintas sociedades, las formas de concepción de las políticas que generan prosperidad son muy similares en todos los países, este no es el caso de América Latina que tiene distintas realidades

subregionales, distintas realidades económicas y distintas formas de comprender el desarrollo y las políticas que permitan afrontar retos que, en cambio, si son comunes: pobreza, inequidad, infraestructura y sustentabilidad económica y ambiental, entre otros.

La heterogeneidad estructural, económica y en políticas de desarrollo supone la existencia de diferentes políticas sociales, distintos regímenes financieros, en resumen, distintas maneras de inserción en la globalización, este antecedente vuelve evidente el hecho de que América Latina y el Caribe sean también diversas en términos de sus regímenes políticos. En el momento actual, y a partir de la primera década de este siglo la región se diversifica en sus formas de concebir la democracia y en la construcción de la institucionalidad de gobierno doméstico. No se trata simplemente de distintas ideologías que informan a los gobernantes; también se manifiestan distintas formas de régimen político y de estructura constitucional. A las diferencias históricas, por ejemplo entre regímenes federales y unitarios, se suman ahora formas diferentes de presidencialismo y de mecanismos de participación. Los paradigmas clásicos del liberalismo europeo se encuentran en asedio por el surgimiento de formas híbridas de procesamiento de las decisiones y del conflicto. Es una región diversa en sus gobiernos y también en su arquitectura gubernamental y esto impacta en la conducta de los Estados y en su política exterior.

Si agrupamos a los Estados de la región por su relación con los centros del poder, principalmente los hemisféricos, vamos a encontrar que coexisten varios modelos de política exterior<sup>38</sup>. Hay países que optan por el acoplamiento, porque sus economías están articuladas a centros de mercado que son imposibles de eludir, y que es el caso de México o del Caribe angloparlante frente a los Estados Unidos. Hay otros países que plantean lógicas de acomodamiento o acompañamiento selectivo a los centros de poder que es el resultado de necesidades económicas, políticas o visión de sus Estados, por ejemplo la mayor parte de países centroamericanos o los países de la Alianza del Pacífico Sudamericanos; otros que plantean dinámicas de oposición acotada a temas específicos de la agenda internacional como Brasil, Ecuador o Nicaragua; así como

---

<sup>38</sup> Juan Tokatlian, Roberto Rusell, *Modelos de política exterior -y opciones estratégicas. El caso de América latina frente a los Estados Unidos*, Revista CIDOB "Los retos de América Latina en su mundo en cambio" N° 85-56

Estados que deliberadamente producen políticas contra hegemónicas como Venezuela, Bolivia o Cuba. Los intereses internacionales de los Estados latinoamericanos tienen que ser procesados por los organismos multilaterales, especialmente por aquellos que tienen una agenda política. Ahora bien, en medio de la diversidad de la región hay varios elementos comunes que son centrales y en donde las diferencias de sus gobiernos se disuelven, tienen que ver con necesidades sociales, aquellas que se refieren a temas ya mencionados como pobreza, exclusión; otros que hacen relación a infraestructura común. Usos de la energía, centrales hidroeléctricas, carreteras y obras de conectividad, telecomunicaciones; estándares comunes que regulen por ejemplo políticas similares, por ejemplo alfabetización, calidad de la educación, homologación de títulos; políticas que armonicen los sistemas legales y judiciales de los países, y muchísimos otros más.

Es en estas dimensiones es donde se puede producir el consenso y en estas la SEGIB, por ejemplo cuenta con una experiencia y legitimidad probablemente mayor que otras entidades multilaterales del hemisferio. Finalmente en el tema de la heterogeneidad, hay también posibilidades de acuerdo en la construcción de aproximaciones comunes levantadas sobre principios y valores compartidos, por ejemplo la desnuclearización o ausencia de armas de destrucción masiva en América latina y el Caribe, la pervivencia de regímenes civiles con legitimidad electoral o la vigencia de los derechos humanos, sobre todo los de primera generación. En todos estos temas hay acuerdo pero esto no quiere decir que no hayan problemas y cuando ellos ocurren evidencian la fortaleza política o la debilidad de las entidades multilaterales. Cuando los temas no pueden procesarse hay un signo no solo de disenso sino que identifica la necesidad de fortalecer esas capacidades. La CELAC requiere de la unanimidad de sus 33 miembros para la toma de decisiones. Al no existir una institucionalidad ejecutiva propia.

El seguimiento de resoluciones, acuerdos y políticas comunes vuelve difícil su implementación. La SEGIB, por su parte existe y a su alrededor hay una constelación de entidades que pueden procesar, seguir y ejecutar las políticas adoptadas. Lo que podría diferenciar básicamente al espacio iberoamericano, que también requiere de consenso para la producción de sus políticas es su capacidad de proveer servicios, generar cooperación y

monitorear las decisiones. La dificultad de los consensos es la misma para ambas organizaciones.