

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

# EL ROL DE LA SEGIB EN LOS NUEVOS CONTEXTOS HISTÓRICOS Y GEOPOLÍTICOS: RAZONES Y PISTAS PARA UNA RENOVACIÓN

Gerardo Caetano <sup>40</sup>

## 1. Introducción

Desde hace muchos años la Secretaría General Iberoamericana viene repensando su funcionamiento, su rol y sus objetivos en procura de una acción más consistente ante los nuevos contextos. Este impulso renovador, iniciado bajo la secretaría general de Enrique Iglesias, ha continuado sin pausas bajo el mandato de Rebeca Grynspan, electa el 24 de febrero de 2014 y que entró en funciones el 1º de abril del mismo año. La renovación de la institución, cuyos principales rumbos ya aparecen referidos en pronunciamientos de las últimas Cumbres y en estudios específicos como el llamado “*Informe Lagos*”, <sup>41</sup> está tramitándose de manera firme y debatida, constituyéndose en una prioridad de la organización. En el texto que sigue, a partir de un examen sumario de los nuevos contextos internacionales que impactan sobre la situación de Iberoamérica en general y de América Latina en particular, se exploran algunas pistas para reflexionar en torno a algunos ejes posibles de la renovación de la SEGIB.

## 2. América Latina y su situación frente a los contextos internacionales actuales

Los contextos internacionales actuales coinciden en el imperativo de un sinceramiento y de una renovación sobre los alcances y los objetivos de los procesos de integración o de articulación entre Estados nacionales en Iberoamérica. Este imperativo, que podría proyectarse al conjunto del

<sup>40</sup> Presidente Consejo Superior FLACSO.

<sup>41</sup> Cfr. Ricardo Lagos, Patricia Espinosa, Enrique Iglesias, “*Una reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas*”, realizado como consecuencia del mandato emanado de la XXII Conferencia Iberoamericana celebrada en Cádiz, España, el 16 y 17 de noviembre de 2012 y finalmente fechado en Panamá el 2 de julio de 2013. Cfr. [www.segib.org](http://www.segib.org) Este estudio centró sus focos en la identificación de nuevas prioridades temáticas para los debates en las Cumbres, el mejoramiento en el funcionamiento de estas últimas y una renovación en la Cooperación Iberoamericana, con todas sus implicaciones sobre el funcionamiento, organización y financiamiento de la Secretaría General.

planeta en el sentido de un cambio global de paradigmas que hoy impele a la transformación de procesos con cometidos similares, en Iberoamérica tal vez se profundice, en medio de una superpoblación de organismos y de una “sopa de siglas” que han creado la imagen de superposición de fines y tareas y que cada día parecen alejarse más del reconocimiento internacional y de la valoración positiva de los ciudadanos. En medio de la ya tradicional “inflación retórica” sobre la integración, las realidades, en muchos sentidos acuciantes, exigen cambio de rumbos y concreciones impostergables, con seguridad a partir de agendas más modestas y creíbles.

Repasemos en forma por demás sumaria algunos factores salientes de los nuevos contextos. La crisis financiera internacional, originada en el centro del capitalismo hace ya más de un lustro, evidenció los fallos del sistema de acumulación, así como las dificultades de los espacios multilaterales para acordar cambios certeros en la arquitectura financiera global y mecanismos de salida a la crisis que promuevan el crecimiento con inclusión social. Esta situación también ha arrojado luz sobre las imperfecciones del esquema de integración europeo, “modelo” puesto en entredicho como paradigma para los procesos integracionistas emprendidos en América Latina. Mientras Europa sigue enfrentando retos graves y sus respuestas de recuperación son tímidas y muy desiguales entre sus miembros, los EEUU parecen por el contrario haber retomado la senda de un crecimiento vigoroso. Estos rumbos dispares ponen de relieve, entre otros muchos elementos, dos tipos de respuestas muy contrastantes acerca de las políticas y estrategias para dar respuesta a la crisis.

En este marco, el crecimiento de países “emergentes”, posicionados como actores insoslayables del nuevo orden global, completa un panorama de crecientes cambios en el escenario internacional. La región asiática encabezada por China ha liderado el crecimiento económico en los últimos años. Según datos del FMI, las economías del G-7<sup>42</sup> que aportaban el 65% del producto global en 1990 han reducido su participación al 47% actual, mientras que la región más pujante de Asia pasó de una participación del 4,8% del producto mundial en 1990 al 18% en la actualidad (del cual China

---

42 Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.

representa un 70%).<sup>43</sup> En materia de exportaciones, la participación de los productos chinos en el total exportado en el mundo creció un 10% en los últimos treinta años para colocarse en el 11,4% actual frente al 8,6% de las exportaciones estadounidenses (que cayeron más de dos puntos porcentuales en el mismo período).<sup>44</sup> Para la OCDE, China superará a Estados Unidos como primera economía mundial en el 2016.<sup>45</sup> Sin embargo, durante 2014 y en lo que va de 2015, el impulso de los países emergentes se ha desacelerado y sus asimetrías internas se han vuelto más visibles. Mientras China varía sus estrategias de crecimiento y con ello afecta seriamente el mercado mundial de las commodities, Brasil y Rusia se enfrentan a crisis económicas y políticas muy desafiantes, con resultados inciertos.

En ese marco, los BRICS, verdaderos “ladrillos” del crecimiento económico mundial en los últimos años, que concentran más de un 40% de la población y son los principales tenedores de reservas a nivel global, evidencian tendencias a la desaceleración y manifiestan situaciones disímiles entre sus miembros. De todos modos, a pesar de sus altibajos y hasta por ellos mismos, además de impactar en la ecuación económica internacional, este escenario que se perfila con el cambio de siglo y explota luego de la crisis financiera internacional, incide sobre la configuración de los esquemas multilaterales de negociación donde los emergentes reclaman más espacio.

Hacia finales de 2013 el acuerdo alcanzado en la IX Conferencia Ministerial de la OMC sorprendió al mundo con un aparente revivir de las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha. No obstante, las condiciones acordadas en el “Paquete de Bali”, con acuerdos concretos en materia de facilitación del comercio y dilaciones de los compromisos en la agenda de la agricultura, no lograron superar un escenario de dudas sobre las posibilidades reales de conclusión efectiva de la “Ronda del Desarrollo”.

---

43 Estadísticas del FMI *Data Mapper*®.

44 *Estadísticas del Comercio Internacional 2013*, OMC.

45 *OCDE Economic Surveys: China 2013*, OCDE. Disponible en: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-china-2013\\_eco\\_surveys-chn-2013-en#page21](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-economic-surveys-china-2013_eco_surveys-chn-2013-en#page21)

Por otro lado, se producen cambios en el esquema de negociación de acuerdos comerciales regionales y globales. El número de acuerdos (bilaterales o plurilaterales) ha sido creciente desde los 2000: a partir de entonces fueron notificados a la OMC 201 acuerdos comerciales, del total de 258 que han sido notificados en la vigencia del GATT y la OMC. No obstante, a partir de 2010 aparecen en escena un nuevo tipo de acuerdos denominados “megarregionales” a propósito de la gran amplitud geográfica que se proponen cubrir. Se destacan el *Trans Pacific Partnership*<sup>46</sup> (TPP), el *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP)<sup>47</sup> y la *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP)<sup>48</sup>. Con el objetivo de mejorar las condiciones de explotación de las cadenas globales de valor, estos acuerdos se proponen homogeneizar las reglas para la producción, el comercio y la inversión, así como profundizar la apertura de los esquemas nacionales, promoviendo disciplinas más ambiciosas que las negociadas en el espacio multilateral.

La renovación radical de los desafíos globales impone una reinserción internacional potente de la región y de sus países. El impacto en los flujos de comercio que tendrán estos acuerdos en razón de su amplitud geográfica y su magnitud económica incidirá sin duda en las condiciones de inserción internacional de América Latina. En esa dirección, se presentan desafíos diversos en relación de la trayectoria de política exterior adoptada por cada Estado pero con un claro desafío en común: fortalecer las condiciones regionales para el aumento de valor agregado en la producción, de cara a una participación más virtuosa en las cadenas globales de valor.

Es en ese contexto desafiante en el que hay que pesar los impactos de los avatares de las agendas y procesos nacionales en los países iberoamericanos, así como la multiplicidad de las propuestas de integración y concertación política en ese espacio geopolítico, con sus distintos formatos y alcances institucionales, ideológicos, culturales, comerciales y productivos.

---

46 Acuerdo negociado entre: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Las negociaciones se iniciaron en 2013 y se prevé que finalicen en 2014.

47 Acuerdo negociado entre Estados Unidos y la Unión Europea. Las negociaciones fueron lanzadas en febrero de 2013 con fecha prevista de finalización para 2015.

48 El acuerdo se negocia entre los socios de la ASEAN, Australia, China, Corea del Sur, India, Japón y Nueva Zelanda. Las negociaciones se iniciaron en noviembre de 2012 con previsión de finalización para fines de 2015.



Los giros de los procesos de integración actualmente en curso de implementación en América Latina no pueden descontextualizarse de lo acontecido durante el último tiempo en el panorama político regional. Una de sus notas insoslayables tiene que ver con la continuidad general de las “democracias electorales” en el continente, factor de indudable valor que sin embargo no debe ocultar la persistencia de algunas situaciones de relativa inestabilidad política, la crisis de los partidos y de las formas de la representación (de la mano del auge de “movimientos”, personalización de la política, desprestigio de los Parlamentos y de los partidos, etc.), con la consolidación de muy fuertes cambios en los mapas nacionales y regionales de organizaciones y actores sociales. En ese contexto y a partir de lo vivido en los últimos años y de procesos nacionales que exponen derivas de polarización aguda (en especial Venezuela), la perspectiva de un “desacuerdo de régimen” en torno a lo que concebimos como democracia emerge como un problema de proyección creciente.

En lo que refiere a América Latina, a un cuadro político cambiante y fragmentario debe sumársele el mantenimiento –aunque con mejoras estimables en los últimos años- de desigualdades sociales inadmisibles, en un continente que sigue siendo uno de los más desiguales del planeta pero que desde el 2003 puede ostentar niveles de crecimiento económico elevado, de la mano de condiciones externas coyunturalmente favorables para la exportación de commodities.<sup>49</sup> Sin embargo, estos contextos favorables y estos niveles de crecimiento parecen haberse frenado de manera considerable en el último bienio. La situación de Brasil y de Argentina, ambos con proyecciones de recesión para el 2015, ilustra a las claras la nueva situación.

La crisis internacional no logró frenar este ciclo de bonanza y crecimiento (salvo en el 2009), aunque en el último bienio la desaceleración de China y su impacto en los mercados mundiales se hicieron sentir cada vez más. De todos modos y a pesar de las situaciones señaladas, el impacto innegable en la región de ambos procesos, aunque con diferencias profundas entre lo ocurrido en Sudamérica y los procesos vividos en Centro América, el Caribe y México, ha sido –por lo menos hasta este momento- menos profundo que lo esperado, entre otras cosas porque el continente se

---

49 *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2013*. CEPAL, enero de 2014.

encontraba mejor preparado para enfrentar una contingencia de esta naturaleza.<sup>50</sup>

En relación al tema acuciante de la desigualdad, la situación de América Latina, a pesar de haber mejorado en la última década, sigue manteniendo guarismos muy preocupantes. Según el Banco Mundial y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), América Latina es actualmente la segunda región más desigual del planeta (52,9 de coeficiente de Gini), apenas por debajo del África Subsahariana (56,5) y seguida desde bastante lejos por Asia (44,7) y por Europa del Este y Asia Central (34,7).<sup>51</sup> Por su parte, el recientemente publicado *Panorama Social de América Latina 2014* de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) ha registrado un estancamiento en la baja de la pobreza: el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la Línea de Pobreza fue 28.1 en el 2013, al igual que en el 2012, y se proyecta que baje apenas en una décima porcentual para el 2014.<sup>52</sup>

Como bien ha advertido la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena: “... *la recuperación de la crisis financiera internacional no parece haber sido aprovechada suficientemente para el fortalecimiento de políticas de protección social que disminuyan la vulnerabilidad frente a los ciclos económicos. (...) Ahora, en un escenario de posible reducción de los recursos fiscales disponibles, se requieren mayores esfuerzos para apuntalar dichas políticas, generando bases sólidas con el fin de cumplir los compromisos de la agenda de desarrollo post-2015.*”<sup>53</sup>

Al mismo tiempo, la magnitud económica y comercial de América Latina en el contexto global sigue siendo deficitaria. Por ejemplo, América del Sur en su conjunto y el propio MERCOSUR en particular ven multiplicarse los signos de su relativa marginalidad en ciertos escenarios del contexto internacional: la participación de la región en el producto global se mantiene estable en torno a un magro 5% desde 1980 (luego de haber caído a niveles apenas superiores al 3% en la década del

---

50 Cfr. por ejemplo, “*Nueva Sociedad*”. N° 224, “*Crisis bajo control. Efectos de la recesión mundial en América Latina*”. Caracas, Noviembre-Diciembre 2009, en especial los artículos contenidos en su sección “tema Central”.

51 Gasparini-Cicowicz-Sosa Escudero (2014).

52 “*2014. Panorama Social de América Latina*”. CEPAL (2015).

53 Idem.

'90),<sup>54</sup> mientras que las exportaciones provenientes de América del Sur y el Caribe representan un estancado 4% de las exportaciones globales en el mismo período. Si bien en materia de captación de inversión directa extranjera, la región ha presentado un gran dinamismo en los últimos años, alcanzando valores récord en 2012, se registra una fuerte concentración en actividades vinculadas a los recursos naturales, las de menor capacidad de generación de empleo y de agregación de valor.<sup>55</sup> En cualquier caso, en los últimos tiempos la rentabilidad de las inversiones recibidas en la región ha crecido fuertemente: los egresos por rentabilidad repatriada a las matrices alcanzaron el 92% de los ingresos de IED con lo cual el efecto positivo en la balanza de pagos se neutraliza. Los resultados positivos en materia de captación de inversiones deben ser analizados con mayor detenimiento ante el riesgo de reproducción de una dinámica de exportación de la riqueza con insuficiente capacidad de fortalecimiento de la capacidad productiva y de generación de empleo.

El ingreso de capitales a las economías emergentes, producto de las políticas monetarias expansivas aplicadas en EEUU para la promoción del crecimiento y la mayor rentabilidad relativa de las economías de la región ha significado otro frente de vulnerabilidades, en la medida en que se presiona el tipo de cambio incidiendo así en el desempeño de la balanza comercial, en un momento de enlentecimiento de la demanda mundial. Ese proceso se ha puesto de manifiesto en forma por demás clara en los últimos tiempos con la devaluación acelerada del Real en Brasil, que ha modificado las relaciones de competitividad en toda la región, con los problemas consiguientes para el cumplimiento –ya de por sí debilitado– de los acuerdos integracionistas.

Con el telón de fondo de ese panorama regional y mundial, la situación de los procesos de integración a nivel hemisférico, no sólo en América del Sur sino más ampliamente en relación a América Latina, provoca expresiones de incertidumbre. El escenario actual se dibuja a trazo grueso identificando, en materia de integración subregional, dos dinámicas divergentes. Mientras que por un lado los países con costas al Pacífico consolidan su esquema de integración regional enmarcado

54 Estadísticas del FMI *Data Mapper*®.

55 Esta situación se constata para América del Sur, excluyendo a Brasil, donde la inversión en actividades vinculadas a los recursos naturales representa un 51% del total (con la minería como el principal sector) de inversión. CEPAL ob. cit. p. 23.

en la trayectoria de apertura unilateral a la economía global, a partir de la Alianza del Pacífico, los países asociados en torno al MERCOSUR y el ALBA procuran (no sin dificultades importantes) consolidar a la integración regional como mecanismo que favorezca una inserción más virtuosa en el escenario global.

La vocación de mayor profundidad que se presenta en procesos de integración de la naturaleza del MERCOSUR, reconstruido en la etapa “posliberal” sobre compromisos de avance en políticas “positivas” que superen la etapa dominada por las pretensiones de eliminación arancelaria, ha presentado inmensas dificultades. En un escenario de aparente superación de la crisis política desencadenada tras la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela, parece abrirse para el bloque la necesidad de una nueva etapa de sinceramientos impostergables y de un imprescindible avance en torno a las cuestiones centrales de la agenda que permanece incumplida.

Esa vocación de reconstruir los objetivos de la integración regional en MERCOSUR quedó claramente plasmada en documentos como el Consenso de Buenos Aires (octubre de 2003) o el Acta de Copacabana (noviembre de 2004), que reflejaron en su momento las potencialidades teóricas del nuevo acuerdo político que se construiría con el liderazgo de Argentina y Brasil. Esa lógica buscó ser internalizada en el MERCOSUR con la aprobación del olvidado (e incumplido) “Programa de Trabajo 2004-2006”, que presentó un completo plan para la profundización de la integración. En la faz económica, además de incluir numerosos asuntos para la efectiva consolidación de la unión aduanera, el documento procuraba innovar en la atención de las asimetrías entre los socios e incorporaba con mayor claridad la importancia de la realidad productiva vinculada con el proceso de integración. No obstante, los mayores cambios se producían respecto a la agenda social e institucional: fortalecimiento de la participación social, construcción de una agenda regional en políticas sociales, visibilidad de MERCOSUR y promoción de una agenda de ciudadanía, acción en materia de DDHH, promoción de los derechos laborales y aquellos relativos a la circulación regional de personas, educación para el MERCOSUR y promoción cultural de la integración. A ello se agregaba el compromiso de avanzar en la constitución de un Parlamento regional. Las definiciones parecían orientarse a la conformación de un espacio integrado de convivencia y desarrollo,

reforzado por la adopción de un amplio abanico de políticas públicas regionales. Si bien queda claro que aquella agenda era ampliamente superadora de un programa estrictamente comercial, la manifestación de una reiterada voluntad de constitución de la unión aduanera resultaba muy importante en tanto daba forma específica al espacio integrado que los Estados se proponían construir, con trascendentes implicancias en términos de producción, empleo y distribución de los beneficios y costos de la integración.

En ese marco, la persistencia de dificultades en la agenda comercial, los problemas en avanzar en proyectos comunes en materia productiva, la persistencia de conflictos originados en la divergencia de los proyectos estratégicos construidos desde el espacio nacional de espaldas a la región y, en particular, los casi nulos avances en materia de agenda externa común, han terminado por quitar credibilidad al proceso de integración en un momento de fuertes amenazas.

A la luz del inmenso desafío que se presenta a la región ante las perspectivas de un entorno internacional que modera sus efectos positivos sobre la economía latinoamericana<sup>56</sup> y dada la creciente complejidad del esquema de comercio internacional dominado por las grandes multinacionales, se hace imprescindible una lectura que reconozca las diferencias que presentan los diversos proyectos de integración en términos estratégicos. Pero al mismo tiempo, se vuelve igualmente necesario mantener el objetivo central de identificar los espacios de agenda donde sea posible construir complementariedad, al menos en asuntos cruciales para el futuro de la región como energía, infraestructura, seguridad pública, defensa y autodeterminación.

En ese camino, a pesar de todos los pesares, las iniciativas de integración regional tienen un rol fundamental a cumplir. En ese marco, el proyecto de la UNASUR, piedra angular del proyecto continental de Itamaraty, con algunos aciertos iniciales de relevancia<sup>57</sup> y potencialidades efectivas

---

56 Cfr. de la Torre, Augusto, Eduardo Levy Yeyati, Samuel Pienknagura. 2013. *“América Latina y el Caribe sin viento a favor: en busca de mayor crecimiento.”* LAC Semiannual Report, World Bank, Washington, DC. doi:10.1596/978-0-8213-9978-1. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0

57 Afirmación de rol concreto como garante de la estabilidad democrática en la región demostrada en la enérgica acción desplegada ante sucesos ocurridos en Bolivia, Ecuador y, más recientemente, Paraguay.

en varios planos, parece haberse orientado a objetivos específicos como la concertación política, los proyectos de infraestructura común y de articulación energética, y el más controversial tema del llamado “Consejo de Defensa”. Al mismo tiempo, la CELAC (heredera de la labor del Grupo de Río) transita un lento proceso de consolidación como foro de concertación política y promoción de la paz en América Latina y el Caribe, a la vez que asume la representación en el diálogo interregional con la Europa en crisis.

A partir de estos contextos complejos, resulta imprescindible afinar el debate y centrarlo en una perspectiva que aporte para un impostergable sinceramiento en la evaluación y el rumbo de los regionalismos latinoamericanos. Ya no hay más espacio para la vieja retórica integracionista –tan tradicional en el continente– y se impone un tiempo de decisiones y, tal vez, de reformulación realista de proyectos y aun del estatuto de los mismos bloques. En ese camino se vuelve necesario interrogarse, por ejemplo, acerca de la convergencia o no de las grandes orientaciones de las políticas exteriores actuales de los gobiernos sudamericanos y latinoamericanos. En esa dirección, ¿pueden encontrarse evidencias sólidas acerca de la existencia de visiones estratégicas convergentes en la región? A nuestro juicio, por decir lo menos, cabe el señalamiento de fuertes dudas al respecto.

Abonan esa visión la constatación acerca de que algunos de los partidos políticos, sobre todo los llamados “progresistas”, han resultado mucho más integracionistas en la oposición que en el gobierno. Asimismo, al tiempo que persiste la fuerza prioritaria de los intereses de los Estados nacionales, se ponen de manifiesto de manera especial fuertes recelos en los gobiernos de la región en torno a apuestas de construcción de instituciones integracionistas o de articulación de políticas públicas de signo regional o supranacional. Al mismo tiempo que los procesos integracionistas en curso en el hemisferio demuestran dificultades visibles para abordar en conjunto su agenda externa (con particular perjuicio para los países pequeños de los diferentes bloques, necesitados de incrementar mercado), mientras continúan ciertas “tentaciones” bilateralistas desde el Norte y persisten las dificultades de negociación favorable en los escenarios multilaterales, se vuelve evidente la dificultad para hacer converger de manera efectiva las estrategias comunes de política exterior, entre la reiteración de visiones tanto hegemónicas

como provincianas, entre regionalismos “mesiánicos” y personalistas y “pragmatismos tácticos” sin estrategia.

### 3. La reforma de la SEGIB: alcances y objetivos. Algunas pistas

¿Y cuáles pueden ser los nuevos roles de la Secretaría General Iberoamericana de cara a estos nuevos contextos? En primer lugar, como suele ocurrir, recurrir a la historia puede contribuir a esclarecer las perspectivas de análisis. En primer término, cabe recordar los orígenes de la organización. Fue en Guadalajara en 1991 que se celebró la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, que decidió crear la Conferencia Iberoamericana. La integración de la misma quedaba conformada por todos los Estados de América y de Europa de habla española y portuguesa. A partir de entonces, la realización periódica de Cumbres permitió avanzar en acuerdos e instrumentos de cooperación de diversa índole.

Todo ese proceso convergió finalmente en la XIII Cumbre celebrada en Santa Cruz de la Sierra en el 2003, en la que se decidió crear la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) como nueva organización internacional. Esta tendría su sede en Madrid, sería el órgano permanente de apoyo institucional y técnico para la Conferencia Iberoamericana y para las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, al tiempo que coordinaría el trabajo con los 22 países iberoamericanos integrantes de la Conferencia: diecinueve en América Latina y tres en la península Ibérica (España, Portugal y Andorra). Con el tiempo, la SEGIB contaría con oficinas de representación en cuatro ciudades de América Latina, desde las que se coordinaría la actividad para el conjunto del subcontinente: Brasilia, México D.F., Montevideo y Ciudad de Panamá.<sup>58</sup>

En términos generales puede señalarse que de ese proceso fundacional emergía una organización institucional flexible, que no apuntaba a una institucionalidad pesada o demasiado orgánica, con objetivos específicos en sus límites y alcances. Entre ellos podían destacar: *“i) contribuir al fortalecimiento y la cohesión de la Comunidad Iberoamericana e impulsar su proyección internacional; ii) colaborar en la preparación de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno en estrecha coordinación con la correspondiente Secretaría Pro Tempore; iii) fortalecer la labor desarrollada en materia de cooperación en el marco de la Conferencia*

---

58 Cfr. [www.segib.org](http://www.segib.org)

*Iberoamericana, de conformidad con el convenio de Bariloche; <sup>59</sup> iv) promover los vínculos históricos, culturales, sociales y económicos entre los países iberoamericanos, reconociendo y valorando la diversidad entre sus pueblos; v) ejecutar los mandatos que reciba de las Cumbres y Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores iberoamericanos; vi) coordinar las distintas instancias de la Conferencia Iberoamericana con los demás organismos iberoamericanos”.*<sup>60</sup>

Cabe advertir en primer lugar, que más allá de la prudencia de los objetivos señalados oficialmente, el contexto de origen que dio lugar primero a la creación de la Conferencia Iberoamericana en 1991 y a la constitución de la SEGIB en el 2003 después, era en verdad muy diferente del actual. En 1991 el mundo iberoamericano se encontraba en los umbrales del V Centenario, con todas sus implicaciones; España y Portugal vivían la consolidación de su participación en el bloque europeo; este último se encontraba en pleno período de profundización, con la firma de compromisos de la magnitud del Tratado de Maastricht o del Acuerdo de Schengen celebrados en 1992, en forma simultánea a la consolidación de los Fondos de Cohesión expandidos en sus proyecciones y que mucho favorecieron en aquellos años a los países ibéricos. Cuando más de una década después, se constituye la SEGIB, más allá de los cambios internacionales producidos, España y Portugal podían seguir sustentando la visión (¿tal vez, el espejismo?) de constituir un puente consistente para acercar a América Latina y a Europa.

En 2015 los contextos han variado de manera radical. España y Portugal vienen sufriendo desde hace más de un lustro procesos de ajuste frente a una crisis que los ha golpeado con especial severidad. La Unión

59 El mismo fue firmado en el marco de la V Cumbre Iberoamericana celebrada en San Carlos de Bariloche, Argentina, desarrollada en los días 16 y 17 de octubre de 1995. En relación a los objetivos de cooperación definidos en ese Convenio cabe resaltar: afirmar la identidad iberoamericana, proyectar en sus acciones una cooperación orientada al desarrollo, consolidar la solidaridad iberoamericana ante problemas comunes, impulsar la formación de un espacio común de cooperación iberoamericana en temas como el intercambio en el campo de la educación, en la promoción de la investigación en ciencia y tecnología, en el impulso a la creación cultural, entre otros. Cfr. ídem.

60 Cfr. ídem. Cabe señalar que entre los principales temas a considerar como consecuencia de los mandatos de las Cumbres se destacarían especialmente algunos como migraciones y desarrollo, cohesión social, juventud, fortalecimiento institucional, bicentenarios, innovación y conocimiento.



Europea como proceso de integración se encuentra no solo en crisis sino desafiada por los retos de nuevas concertaciones a nivel global. El espacio iberoamericano ha perdido visibilidad y tal vez identidad. Por su parte, en América Latina han proliferado otras iniciativas integracionistas o de concertación política, han aparecido en escena otros actores no tradicionales (muy especialmente China, pero también Rusia, India, Irán, Corea del Sur, entre otros) y las miras geopolíticas y estratégicas se orientan –con razón o sin ella– en otras direcciones. Las acrecidas diferencias entre los países latinoamericanos, refrendadas por los objetivos muchas veces divergentes de sus procesos de regionalización o por sus respectivas políticas exteriores, tienden a complicar aun más el panorama.

Todo ello ha contribuido para un cierto desdibujamiento de los objetivos y alcances de la Conferencia Iberoamericana y de su Secretaría General. Las últimas Cumbres y Declaraciones, 61 más allá de reiterar la necesidad de la renovación de la organización, han insistido en proyectar objetivos y proyecciones que claramente desbordan las posibilidades efectivas del organismo. Como se ha señalado, esto se vuelve más de manifiesto a partir del contraste y la superposición de planteos y demandas con otras organizaciones que apuntan a distintas modalidades de integración en América Latina, cuya credibilidad no se encuentra por cierto en el mejor momento.

En este contexto desafiante y complejo, ¿se trata de aceptar en forma resignada la marginalidad de la Conferencia Iberoamericana y de la SEGIB? ¿Dejaron de existir fundamentos y vínculos de relevancia para confirmar la importancia estratégica de este espacio? Lejos de proponer esa perspectiva de análisis, nuestro punto de vista apunta a profundizar y acelerar la renovación de ambos organismos como instrumentos efectivos en procura de renovar su vigencia, que nos sigue pareciendo incontrovertible. En ese sentido, se vuelve necesario en primer lugar afirmar con precisión los alcances y límites de la organización. Toda pretensión excesivamente vaga o expansiva caerá en la retórica y facilitará los incumplimientos y la pérdida de compromisos de las élites, que suelen ser rasgos que debilitan los esfuerzos integracionistas. En esa dirección,

61 Cfr. por ejemplo Adrián Bonilla Soria e Isabel Alvarez Echandi, *“De Cádiz a Panamá: la renovación en el espacio Iberoamericano”*. San José de Costa Rica, FLACSO-AE-CID, 2014, Anexos, pp. 176 y ss.

una definición prudente sobre la institucionalidad de la organización, con una agenda modesta pero creíble y viable, parecen ser caminos idóneos para consolidar identidad.

En el mismo sentido, frente a la proliferación de iniciativas más o menos integracionistas desde América Latina, 62 la SEGIB debe apostar con claridad a la complementariedad y no a la superposición, lo que incluso podría hasta contribuir a que los organismos latinoamericanos hicieran un ejercicio similar, que cada vez se vuelve más necesario. Esta lógica de complementariedad debe sustentarse en un compromiso renovado y convergente de los principales países involucrados en este espacio (sin duda España en primer lugar, pero también Portugal desde Europa, así como Brasil, México y Argentina desde el lado americano). Al mismo tiempo, este compromiso debe cimentarse en una mirada estratégica también convergente, que haga hincapié en aquellos aspectos en los que efectivamente se pueden construir intereses y valores compartidos desde el espacio iberoamericano. En esta dirección, una vez más cobra un especial significado el rol a jugar por España, desafiada por retos muy duros pero impelida también a resignificar sus vínculos con América Latina, de un modo quizás más realista pero no por eso menos firme. Sin España o con una España desinteresada, el espacio iberoamericano no tiene futuro. Como vimos, en América Latina ya disputan su lugar otros actores globales y las urgencias de ese continente parecen imponer otras prioridades. Por cierto que esto no quiere decir que el rol de liderazgo en esta nueva etapa de renovación lo deba jugar en exclusiva España. Por el contrario, tanto en términos políticos como en otros temas no menos importantes como el del financiamiento, el involucramiento de los países líderes de América Latina resulta indispensable, pero tal vez este pueda finalmente formalizarse desde una exigencia primera emanada desde España.

La reformulación de la SEGIB, a su modo y en consonancia con su propia historia, se verá facilitada si esta se hace cargo de los nuevos paradigmas de integración que parecen afirmarse en los nuevos contextos internacionales. Ellos apuntan a ciertos puntos cardinales

---

62 Esta adjetivación ambigua tiene que ver con el hecho incontrovertible que muchas iniciativas internacionales recientes en América Latina solo podrían entrar en forma muy discutible en la categoría precisa de procesos integracionistas. En esa dirección podrían citarse como ejemplos bien distintos a la Alianza del Pacífico o al Alba.

que a nuestro juicio podrían configurar buenas pistas para el proceso de renovación indicado: centralidad de los objetivos políticos sobre los económicos (estos últimos inapropiados para las características y la integración del organismo); intergubernamentalidad moderada de la praxis, complementada con instituciones centrales ágiles y efectivas; acotamiento de objetivos pero desde una demanda de concreciones y monitoreo reales; flexibilidad de membresías; apuesta estratégica para la selección de los focos de la acción a nivel internacional;<sup>63</sup> un sabio aprovechamiento de las capacidades y experiencias vividas a nivel de su propia historia, sin cortes de tipo refundacional ni nada parecido; entre otras.

A partir de todos estos señalamientos, ¿cuáles podrían ser los focos de una acción renovada de la Conferencia Iberoamericana y de su Secretaría General para los próximos años? Sin pretensiones de exhaustividad ni mucho menos de exclusión de otras dimensiones posibles, se nos ocurre jerarquizar especialmente las siguientes:

**1. La dimensión cultural y educativa.** Tal vez este sea el punto central de cualquier pretensión para afirmar y arraigar, desde siempre y tal vez hoy más que nunca, la idea misma de un espacio iberoamericano. Son muchos los factores que concurren a la sustentación de este foco. Desde la cantidad de estudiantes latinoamericanos que hoy estudian en Universidades principalmente españolas, hasta el grupo cada vez más numeroso de investigadores y profesionales españoles que hoy trabajan (a tiempo parcial o completo) en América Latina, atraídos por las demandas específicas que en ese sentido hoy tienen los países latinoamericanos.<sup>64</sup> Pero en términos más propiamente culturales, pocos ejemplos pueden resultar más persuasivos que la vitalidad recobrada del idioma español en el mundo entero<sup>65</sup> o el flujo creciente

---

63 Un ejemplo a este respecto en el que la SEGIB podría estar en buenas condiciones para aportar sería todo lo concerniente a aportar en la construcción de una consistente Agenda post 2015, entre otros eventos similares.

64 Un ejemplo impactante en este sentido lo configura la atracción a investigadores españoles por parte del Programa Prometeo en Ecuador, sin duda incentivado por la crisis y el ajuste que se viven en España, pero con relevancias estratégicas múltiples. Cfr. [prometeo.educacionsuperior.gob.ec](http://prometeo.educacionsuperior.gob.ec)

65 A este respecto puede consultarse, entre otros textos, el impresionante Informe del Instituto Cervantes titulado “*El Español: una lengua viva. Informe 2014*”. Cfr. <http://eldiae.es/wp-content/uploads/2014/07/El-espa%C3%B1ol-lengua-viva-2014.pdf>

de materiales de creación audio visual en el mundo iberoamericano, entre otros muchos ejemplos similares que podrían citarse.

**2. La dimensión de la cooperación.** Luego de varios escarceos en términos de competencia con otros organismos latinoamericanos emergentes <sup>66</sup> y en el marco de la transformación de la cooperación internacional a nivel global, la SEGIB vuelve a poner de manifiesto sus fortalezas en este campo. Como expresión de su rica experiencia en la materia y de la calidad de sus instituciones, la SEGIB ha reafirmado de cara a Latinoamérica su primacía en la cooperación sobre temas como cultura, justicia, seguridad pública, educación superior, seguridad social y muchos otros. Asimismo, en el último tiempo se ha revelado también como un factor catalizador y facilitador de la cooperación triangular y aun de la cooperación Sur-Sur, con porcentajes crecientes de su presupuesto dedicados a estas áreas.

**3. La dimensión de intercambio de experiencias y aprendizajes en términos de políticas públicas para el desarrollo.** A partir de diálogos paritarios y de orientación recíproca, sin la unidireccionalidad de otrora, tanto América Latina como los países euroibéricos tienen mucho para ganar desde este tipo de intercambios. La crisis y los problemas nuevamente comunes pueden convertir a esta dimensión en un espacio de contribuciones y de reflexiones genuinamente estratégicas en múltiples temas.

En suma, desde lógicas de complementariedad, renovación institucional y delimitación precisa de focos temáticos sobre los que priorizar las acciones, la Conferencia Iberoamericana y la SEGIB tienen a nuestro juicio un papel relevante que cumplir en los próximos años. Para que este proceso de renovación ocurra en plazos adecuados y con respuestas consistentes frente a los contextos actuales, se requiere sin duda de mucha vocación política, tanto por parte de los Jefes de Estado iberoamericanos como de las autoridades de la SEGIB. Los réditos de una iniciativa de esa envergadura bien valen la pena.

---

<sup>66</sup> En particular durante cierto tiempo se supuso que la CELAC vaciaría en buena medida los roles de la SEGIB en la materia. Como ha podido probarse, esto no aconteció ni con seguridad acontecerá.