

19

COLECCIÓN
ESCUELA DIPLOMÁTICA

La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

19

COLECCIÓN
ESCUELA DIPLOMÁTICA

La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina

V Jornadas iberomericanas
de Estudios internacionales
de la Asociación Española de Profesores
de Derecho Internacional
y Relaciones Internacionales

X Reunión de la Asociación
de Academias, Escuelas e Institutos Diplomáticos
Iberoamericanos 2012

Cádiz, 26 y 27 de octubre de 2012

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ,
INMACULADA GONZÁLEZ GARCÍA,
MIGUEL A. ACOSTA SÁNCHEZ
(COORDINADORES)



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

© Escuela Diplomática

N.I.P.O.: 501-14-020-0

ISSN: 2255-5587

Depósito Legal: M-23967-2013

Unidad editora: Secretaría General Técnica

DISEÑA E IMPRIME: IMPRENTA DE LA OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA

DISEÑO PORTADA: JAVIER HERNÁNDEZ (www.nolsom.com)

ÍNDICE

	<u>Página</u>
<i>PRESENTACIÓN</i>	9
<i>José Luis de la Peña Vela</i>	
<i>PRÓLOGO</i>	11
<i>José Manuel Sobrino Heredia</i>	
<i>PALABRAS PREVIAS DE LOS COORDINADORES</i>	17
<i>Alejandro del Valle Gálvez, Inmaculada González García, Miguel A. Acosta Sánchez</i>	
<i>NOTA PRELIMINAR</i>	21
<i>LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS: TIEMPO DE BALANCES Y DE RE-DEFINICIONES</i>	23
<i>Alejandro del Valle Gálvez</i>	
<i>I.- LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIVERSIDAD EN LA FORMACIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR</i>	37
<i>PARTICIPACIÓN DE LA UNIVERSIDAD EN LA FORMACIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR: EL MASTER INTERUNIVERSITARIO EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES</i>	39
<i>Elena Pérez Martín</i>	
<i>EDUCACIÓN Y SERVICIO EXTERIOR. IMPORTANCIA DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS</i>	49
<i>Liliana de Olarte de Torres-Muga</i>	
<i>EL FANTASMA DEL DIPLOMÁTICO DEL SIGLO XVIII</i>	59
<i>José Ramón García Hernández</i>	
<i>CONTRIBUCIÓN DE LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA A LA FORMACIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR</i>	67
<i>Araceli Mangas Martín</i>	

	<u>Página</u>
<i>EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA “ANDRÉS BELLO” DE CHILE.....</i>	75
<i>Cristian Streeter.</i>	
<i>II.- EL ESPACIO EUROLATINOAMERICANO DE ENSEÑANZA SUPERIOR</i>	85
<i>EL ESPACIO EURO-LATINOAMERICANO DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UNA VISIÓN DESDE EUROPA.....</i>	87
<i>Teresa Fajardo del Castillo.</i>	
<i>DINÁMICAS Y TENDENCIAS DE LOS ESPACIOS COMUNES DE COOPERACIÓN UNIVERSITARIA EN IBEROAMÉRICA.....</i>	101
<i>Jorge Quindimil López</i>	
<i>III.- EL FUTURO DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS.....</i>	127
<i>SOBRE EL FUTURO DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS.....</i>	129
<i>Fernando García Casas</i>	
<i>EL FUTURO DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS.....</i>	141
<i>Ricardo Cortés Lastra.</i>	
<i>DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS: TEORÍA Y PRÁCTICA.</i>	147
<i>Celestino del Arenal.</i>	
<i>IV.-COMUNICACIONES.....</i>	165
<i>LA ACADÉMICA DIPLOMÁTICA: UNA VISIÓN COLOMBIANA.....</i>	167
<i>María Teresa Aya Smitmans</i>	
<i>UN COSTARRICENSE EN LAS CORTES DE CÁDIZ.....</i>	169
<i>Charles Salvador Hernández Viale</i>	
<i>REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE GRAVES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO: A PROPÓSITO DE LAS MEDIDAS DE AMNISTÍA.....</i>	199
<i>Carmen Pérez González</i>	
<i>LA SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA COMO MEDIADORA.....</i>	215
<i>Alejandro Carballo Leyda</i>	

<i>EL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR EN EL TABLERO IBEROAMERICANO: ¿COHERENCIA, VISIBILIDAD Y EFICACIA PARA LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS EN SU RELACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA?</i>	221
<i>Juan Manuel Bautista Jiménez</i>	
<i>LA FORMACIÓN CONTINUA COMO OFERTA ESPECÍFICA PARA EL SERVICIO EXTERIOR: UNA PERSPECTIVA DESDE LA UNED.</i>	233
<i>Fernando Val Garijo, M.ª Teresa Marcos Martín.</i>	
<i>O BRASIL E OS PARADIGMAS DE INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL.....</i>	243
<i>Felipe Pinchemel</i>	
<i>ENTRE OCIDENTAL E UNIVERSAL: DEMOCRACIA DAS RAÇAS E SINGULARIDADE DO BRASIL NO DISCURSO DIPLOMÁTICO BRASILEIRO....</i>	267
<i>Mariana Yokoya Simoni.</i>	
<i>LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO COMÚN DE EDUCACIÓN SUPERIOR ALCUE. PROPUESTAS PARA UN PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN.....</i>	289
<i>David Miranda.</i>	

PRESENTACIÓN

A modo de breve presentación de este nuevo volumen de la “Colección Escuela Diplomática”, y en mi calidad de Embajador-Director de dicha Escuela, deseo expresar mi agradecimiento a la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI), por la iniciativa de organizar en Cádiz, los días 26 y 27 de octubre de 2012, y con carácter previo a la Cumbre Iberoamericana que tendría lugar semanas más tarde, sus V Jornadas de Estudios Internacionales, así como por invitar a la Escuela Diplomática a convocar, en ese mismo marco, la X Reunión de la Asociación de Academias, Escuelas e Institutos Diplomáticos Iberoamericanos.

Es tradicional que el país donde se celebra la reunión anual de la Cumbre Iberoamericana organice con carácter previo una reunión de los responsables de esta última. Para la Escuela Diplomática, la ocasión brindada por la AEPDIRI ha sido perfecta. No sólo por los temas tratados —entre los que se ha incluido el relativo a la participación de la Universidad en la formación del servicio exterior, de evidente interés para ambas asociaciones— sino por la magnífica relación de colaboración que la Escuela y la AEPDIRI vienen manteniendo desde hace muchos años.

Esa relación se ha traducido, en varias ocasiones anteriores, en la publicación de trabajos conjuntos, del que este nuevo volumen viene a ser la feliz continuación. Quiero por ello manifestar mi reconocimiento a todo el equipo de la AEPDIRI y, en concreto a los profesores que han realizado la ardua labor de coordinación, por el buen trabajo llevado a cabo. Es mi ferviente deseo que esta cooperación continúe en el futuro con nuevas actividades.

Con estas reuniones se ha podido poner de manifiesto que la colaboración académica y científica constituye uno de los ingredientes esenciales de la integración iberoamericana, así como uno de los elementos básicos del desarrollo económico y social del espacio iberoamericano en su conjunto. La suma de

conocimientos, la puesta en común de experiencias docentes y académicas, así como la realización de programas transversales de investigación e intercambio, redundarán en beneficio de todos y asegurarán a las futuras generaciones unas capacidades esenciales para competir en un mundo globalizado.

José Luis de la Peña Vela

Embajador-Director

Escuela Diplomática

PRÓLOGO

Dos acontecimientos ocurridos en 2012 y que en buena medida tuvieron como protagonista la ciudad de Cádiz, llevaron a la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI) en colaboración con la Escuela Diplomática de España a elegir esta ciudad para celebrar las V Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales.

Uno de estos acontecimientos fue la conmemoración del Bicentenario de la Constitución de 1812 promulgada en la capital gaditana ante el asedio de las tropas napoleónicas y otro la elección de esta ciudad por los países iberoamericanos para celebrar la XXII Cumbre Iberoamericana que, tras Madrid (1992) y Salamanca (2005) acogía en territorio Español, por tercera vez, a los jefes de Estado y presidentes de gobierno Iberoamericanos.

El tema central elegido por la Comunidad Iberoamericana para esta Cumbre fue “Una relación renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz”. La palabra “renovada” marcaba la intención de los dirigentes iberoamericanos, las razones parecen evidentes, puesto que sólo mediante esta renovación se puede insuflar nuevo aliento a una cooperación que tras décadas de un cierto optimismo estaba cayendo en una mortecina rutina, alejada de los propósitos que, en su momento, impulsaron su lanzamiento internacional.

Pero tal renovación, de producirse deberá darse en un nuevo escenario, ya que la coyuntura económica internacional ha cambiado y resulta, ahora, muy diferente a la existente con ocasión de las precedentes Cumbres Iberoamericanas celebradas en España. No hace falta insistir en que desde 2008 la bonanza económica parece haber cambiado de continente y si en pasadas Cumbres tanto España como Portugal disfrutaban de un importante crecimiento económico, hoy la situación ha tornado y son los países latinoamericanos los que gozan de este crecimiento, mientras que las naciones ibéricas sufren una grave crisis económica y financiera.

El papel cada vez más activo internacionalmente de algunos Estados latinoamericanos, la proliferación de Organizaciones, organismos y alianzas internacionales de todo tipo y color en aquel Continente (ALBA, Alianza del Pacífico, CAN, CELAC, MERCOSUR, UNASUR...), la afirmación de ciertos liderazgos bien ideológicos bien económicos en el mismo, parece que requieren detenerse y hacer una reflexión seria y profunda sobre unas relaciones iberoamericanas que, institucionalizadas hace más de treinta años, están, sin duda, perdiendo interés estratégico para varios de sus socios, más atentos a otros tipos de solidaridades restringidas en ámbitos regionales que resultan ajenos a España y Portugal.

En esta XXII Cumbre se reunía, como se ha dicho, otra Iberoamérica. La parte americana, hoy en día, se mira más a sí misma y hacia Asia y el Pacífico, mientras que la parte Europea intenta resolver los múltiples desafíos políticos, económicos y financieros de su pertenencia a la UE y a la Zona euro. De manera que los intereses de unos y otros no se agotan, ni mucho menos, en la Comunidad Iberoamericana sino que cada vez más los desbordan. El escenario iberoamericano ha cambiado y probablemente cambie aún mucho más, si tal cosa ha ocurrido es lógico que quienes intervienen en el mismo se pregunten sobre el papel llamado a jugar en el futuro por la Comunidad Iberoamérica. Ciertamente este foro ha cumplido una notable función a la hora de definir un ámbito de solidaridad, pero, tal vez, tal y como ahora se conoce ya no puede seguir cumpliendo esta misión y es necesario replanteársela.

De ahí la oportunidad abierta para, también, desde la academia y desde las escuelas diplomáticas, reflexionar sobre ello. Y tal han sido los objetivos perseguido por la V Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales y por la X Reunión de la Asociación de Academias, Escuelas e Institutos Diplomáticos Iberoamericanos que, conjuntamente, se celebraron los días 26 y 27 de octubre de 2012, en un espacio de tanta carga simbólica como es el Oratorio San Felipe Neri de la ciudad de Cádiz.

De nuevo, y como cada vez que ha sido posible, la AEPDIRI ha organizado, con ocasión de las Cumbres Iberoamericanas, una Jornada Iberoamericanas de Estudios Internacionales, en la localidad o el país donde tales eventos se producían. Y así ocurrió en Salamanca en 2005, en Montevideo en 2006, en Valdivia en 2007, en Lisboa en 2009 y, ahora, en Cádiz en 2012. En todas estas Jornadas, cuyos trabajos fueron, en su momento, publicados y sus Declaraciones finales trasladadas a la Secretaría General Iberoamericana, nuestra Asociación ha contado con la inestimable colaboración de la Escuela Diplomática de España, de diversos organismos como la AECID o la FIAPP y de las Instituciones universitarias que han asumido la organización material y académica de nuestras reuniones. En el caso presente, la Universidad de Cádiz.

En efecto, ha sido la Universidad de Cádiz la que ha asumido la organización de nuestras V Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, y, concretamente nuestros compañeros, profesores de Derecho internacional en esa Universidad que, dirigidos por el doctor Alejandro del Valle, han puesto todo su empeño en que este proyecto salga adelante, primero, con ocasión de la celebración de las Jornadas y, ahora, con la publicación de sus resultados. Sin su buen hacer, su dedicación y entusiasmo esta iniciativa que, en su momento, tuvieron los profesores Celestino del Arenal y Francisco Aldecoa, no hubiera visto la luz. De ahí, mi agradecimiento personal y el de la Junta Directiva de nuestra Asociación a los profesores gaditanos.

La obra que tengo la satisfacción de presentar, coordinada por los profesores Inmaculada González García, Miguel Acosta Sánchez y Alejandro del Valle Gálvez, se divide en cuatro grandes partes, siendo la última la sección donde se recogen las comunicaciones presentadas a las Jornadas.

Precisamente, es una ponencia del profesor Alejandro del Valle la que, tras la presentación del embajador-director de la Escuela Diplomática, y de este prólogo, inicia este libro: puesto que la primera mesa de las Jornadas iba referida al balance de las cumbres iberoamericanas, el libro comienza con su trabajo sobre “Las cumbres iberoamericanas: tiempo de balances y de redefiniciones”. La primera parte de la obra (“La participación de la Universidad en la formación del Servicio Exterior”), contiene, tras la presentación a cargo del embajador-director de la Escuela Diplomática de España, señor José Luis de la Peña Vela, cinco ponencias referidas a: “La participación de la Universidad en la formación del Servicio Exterior: el Máster Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales” (Elena Pérez Martín), “La educación y servicio exterior. Importancia de las cumbres iberoamericanas” (Liliana de Olarte de Torres-Muga), “El fantasma del diplomático del Siglo XVIII” (José Ramón García Hernández), “La contribución de la Universidad española a la formación del Servicio Exterior” (Araceli Mangas Martín) y “El programa de modernización de la Academia Diplomática ‘Andrés Bello’ de Chile” (Cristian Streeter).

Dos ponencias cubren la segunda parte de esta obra (“El espacio Eurolatinoamericano de Enseñanza Superior), la primera trata del “Espacio Euro-Latinoamericano de Educación Superior. Una visión desde Europa” (Teresa Fajardo del Castillo), mientras que la segunda se refiere a las “Dinámicas y tendencias de los espacios comunes de cooperación universitaria en Iberoamérica” (Jorge Quindimil López).

La tercera parte (“El futuro de las cumbres iberoamericanas”) contiene tres trabajos: “Sobre el futuro de las cumbres iberoamericanas” (Fernando García

Casas), “El futuro de las Cumbres Iberoamericanas” (Ricardo Cortés Lastra), “Democracia y Derechos humanos en las Cumbres Iberoamericanas: teoría y práctica” (Celestino del Arenal).

Además, y como decía, la Cuarta y última parte contiene nueve comunicaciones que vienen a enriquecer esta obra, y en ellas se abordan un abanico de cuestiones, tales como: “La académica diplomática: una visión colombiana” (María Teresa Aya Smitmans), “El funcionamiento del servicio europeo de acción exterior en el tablero iberoamericano: ¿coherencia, visibilidad y eficacia para las cumbres iberoamericanas en su relación con la unión europea?” (Juan Manuel Bautista Jiménez), “Reparación de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y lucha contra la impunidad en el Espacio Iberoamericano: a propósito de las medidas de amnistía” (Carmen Pérez González), “Un costarricense en las Cortes de Cádiz” (Charles Salvador Hernández Viale), “La construcción del Espacio Común de Educación Superior ALCUE: propuestas para un proceso de institucionalización” (David Miranda), “O Brasil e os paradigmas de integração no Mercosul” (Felipe Pinchemel), “La formación continua como oferta específica para el Servicio Exterior: una perspectiva desde la UNED” (Fernando del Val y M^a Teresa Marcos), “Entre occidental e universal: democracia das raças e singularidade do Brasil no discurso diplomático brasileiro” (Mariana Yokoya Simoni) y “La Secretaría General Iberoamericana como mediadora” (Alejandro Carballo Leyda).

Como se puede observar, las diferentes ponencias y comunicaciones giran, fundamentalmente, en torno a tres grandes cuestiones: balance y futuro de las Cumbres Iberoamericanas, la participación de la Universidad en la formación del Servicio Exterior y la creación de un Espacio Euro-Latino de Enseñanza Superior. En la obra así se trazan los grandes ejes e ideas contenidos y surgidos de estos trabajos, ofreciéndose, al lector interesado, claves, a mi entender, esenciales para comprender los desafíos pendientes y los avances logrados en estas materias en el debatido marco de cooperación conformado por la Comunidad Iberoamericana.

Esta obra que viene, al mismo tiempo, a enriquecer tanto el acervo del pensamiento internacionalista iberoamericano, como el sentimiento de hecho de la pertenencia a una ciudadanía iberoamericana, es el resultado de un esfuerzo colectivo iberoamericano, canalizado por el grupo de trabajo dirigido por el profesor Alejandro del Valle, con el apoyo de la Escuela Diplomática de España, y con la presencia de un importante número de miembros de nuestra Asociación.

A través de este Prólogo quisiera, finalmente, expresar mis votos por la continuidad de esta aventura académica iberoamericana y porque las reflexiones

e ideas que surgen de ella —como es el caso de las contenidas en esta obra— puedan seguir alimentando la cooperación entre Latinoamérica y esta parte de Europa, coadyuvando de este modo a afianzar una Comunidad Iberoamericana que, para quien esto escribe, no sólo es deseable sino también imprescindible.

José Manuel Sobrino Heredia

Presidente de la Asociación Española
de Profesores de Derecho Internacional
y Relaciones internacionales

PALABRAS PREVIAS DE LOS COORDINADORES

La Cumbre Iberoamericana de Cádiz, donde los jefes de Estado y de gobierno celebraron la XXII Cumbre Iberoamericana el 16 y 17 de noviembre 2012, llevó a la organización de unas Jornadas especiales organizadas por la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, y la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones internacionales–AEPDIRI.

Estas Jornadas conjuntas, que se desarrollaron en Cádiz el 26 y 27 de Octubre de 2012, llevaron por título *La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina*, y tuvieron la peculiaridad de unir al mundo diplomático y al académico para una reflexión iberoamericana desde diversos enfoques profesionales. En efecto, por iniciativa del Embajador-Director de la Escuela Diplomática, Excmo. señor don José Luis de la Peña Vela, y del presidente de la AEPDIRI doctor don José Manuel Sobrino Heredia, las Jornadas de Cádiz fusionaron dos reuniones iberoamericanas: la X Reunión de la Asociación de Academias, Escuelas e Institutos Diplomáticos Iberoamericanos 2012, y las V Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales de la AEPDIRI.

Las Jornadas, coordinadas por los Catedráticos de Relaciones Internacionales doctores Celestino del Arenal Moyúa y Francisco Aldecoa Luzárraga, y el embajador don José Luis de la Peña Vela, contaron con la participación del secretario general de la SEGIB don Enrique V. Iglesias, y del secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, don Jesús Manuel Gracia. Se celebraron en la Universidad de Cádiz, y también, señaladamente, en el Oratorio de San Felipe Neri en Cádiz, donde se promulgó la Constitución de 1812 y por tanto lugar sacro del constitucionalismo español y la Nación española, que la Constitución cuyo Bicentenario se ha celebrado en 2012 definía en su artículo primero como *la reunión de los españoles de ambos hemisferios*.

De esta forma las Jornadas dieron ocasión a dar continuidad de las Jornadas Extraordinarias Iberoamericanas de la AEPDIRI, cuyas ediciones previas se habían celebrado en Salamanca (“La Escuela de Salamanca y el Derecho Internacional en América”, 1992), Montevideo (“Migraciones y Desarrollo”, 2006), Valdivia (“Cohesión social en Iberoamérica”, 2007), y Lisboa (“Innovación y Conocimiento”, 2009).

Los contenidos de las Jornadas pusieron de relieve, bajo un prisma iberoamericano, la intensa conexión existente entre el mundo académico y el mundo diplomático. Por ello se organizaron varias mesas en las que participaron profesores y diplomáticos al mismo tiempo.

La primera mesa abrió los debates con un *Balance de las Cumbres Iberoamericanas*, temática tratada en este libro por el doctor Alejandro del Valle. La mesa redonda sobre *La participación de la Universidad en la formación del Servicio Exterior* cuenta con las aportaciones del propio embajador-director que intervino como moderador, don José Luis de la Peña, y de la profesora de la Universidad Rey Juan Carlos y directora del Máster Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Escuela Diplomática de Madrid, doctora Elena Pérez Martín; también de la directora de la Academia Diplomática del Perú, doña Liliana de Olarte de Torres-Muga, de la catedrática de la Universidad Complutense de Madrid doctora Araceli Mangas Martín; del secretario ejecutivo de Relaciones Internacionales del Partido Popular, don José Ramón García Hernández; y del diplomático don Cristian Streeter, de la Academia Diplomática “Andrés Bello” de Chile.

Por otra parte, para la temática debatida en las Jornadas *El Espacio Eurolatinoamericano de Enseñanza Superior*, contamos en este libro con las aportaciones de la profesora de la Universidad de Granada doctora Teresa Fajardo del Castillo, y del profesor de la Universidad de A Coruña doctor Jorge Quindimil López.

La última de las Mesas de debate, *El Futuro de las cumbres iberoamericanas*, tiene reflejada en este libro las reflexiones del diplomático español don Fernando García Casas, director del Gabinete de la Secretaría General Iberoamericana; de don Ricardo Cortés Lastra, miembro del Parlamento Europeo, y del profesor de la Universidad Complutense de Madrid doctor Celestino del Arenal.

Finalmente este libro recoge comunicaciones presentadas por diplomáticos y profesores, contando con las contribuciones de doña María Teresa Aya Smitmans (directora de la Academia Diplomática de San Carlos de Colombia); de don Charles Salvador Hernández Viale (diplomático y profesor de la Acade-

mia Diplomática de Costa Rica); de los profesores doctores doña Carmen Pérez González (Universidad Carlos III), don Alejandro Carballo Leyda (Universidad Autónoma de Madrid), don Juan Manuel Bautista Jiménez (Universidad de Salamanca), don Fernando Val Garijo y doña M^a Teresa Marcos Martín (Universidad Nacional de Educación a Distancia) y don David Miranda (Universidad Complutense de Madrid). También contribuyen en su lengua los diplomáticos Felipe Pinchemel y Mariana Yokoya Simoni, de la Escuela Diplomática de Brasil.

Los Coordinadores de las Jornadas queremos expresar el agradecimiento a la Universidad de Cádiz y al Aula Universitaria Iberoamericana por apoyarnos decididamente en la celebración y difusión de las jornadas. También un especial agradecimiento a los patrocinadores: la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), y los Consejos Reguladores del Brandy de Jerez y de las Denominaciones de Origen de Jerez-Xérès-Sherry, Manzanilla y Vinagre de Jerez. Sin olvidar el decidido e importante apoyo de la SEGIB y del Consorcio para la Conmemoración del II Centenario de la Constitución de 1812.

Finalmente nos queda sólo agradecer en estas palabras previas la confianza que la AEPDIRI y la Escuela Diplomática de España nos otorgaron a los profesores de Derecho Internacional Público y Privado de Cádiz para colaborar en la organización y particularmente en la preparación y edición de esta obra colectiva, pequeña pero significativa contribución conjunta del mundo académico y diplomático al progreso en la construcción de la Comunidad iberoamericana de naciones.

Alejandro del Valle Gálvez
Inmaculada González García
Miguel A. Acosta Sánchez

Universidad de Cádiz

NOTA PRELIMINAR

LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS: TIEMPO DE BALANCES Y DE REDEFINICIONES

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ

Catedrático de Derecho Internacional Público

Cátedra Jean Monnet de Derecho de la UE

Universidad de Cádiz

Tras la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Cádiz en Octubre de 2012, nos encontramos en un momento en el que ya podemos hacer un balance con cierta perspectiva fiable de la evolución de las cumbres iberoamericanas, de forma que podemos ya comenzar a evaluar sus más de 22 años de actividad, con sus logros y carencias.

Al mismo tiempo, hay en la actualidad una conciencia generalizada de la necesidad de redefinir las funciones y la operatividad de esta Conferencia Iberoamericana que se fundamenta principalmente en las cumbres anuales hasta ahora celebradas entre jefes de Estado y de gobierno.

En efecto, hay una profunda reflexión en curso sobre diversas cuestiones nucleares: el concepto de *lo iberoamericano* y su consolidación mediante la estructura crecientemente institucionalizada de las cumbres; los aspectos negativos y positivos que presenta esta peculiar actividad internacional, y la influencia que la Conferencia Iberoamericana tiene en las relaciones internacionales, tanto *ad intra* como *ad extra* de la comunidad iberoamericana de naciones. Además, la revisión de la posición y papel de España en el impulso

y funcionamiento de las cumbres es un aspecto esencial no sólo para España, sino para la conformación y consolidación de cara al futuro de la Comunidad iberoamericana de naciones.

I.—EL PROBLEMÁTICO CONCEPTO DE IBEROAMERICANIDAD Y LA DIVERSIDAD DIVERGENTE DE LO IBEROAMERICANO

Una cuestión previa o necesaria que merece ser abordada es el mismo concepto de *iberoamericanidad* que sustenta esta alianza o foro internacional.

Independientemente de los impresionantes antecedentes —incluidos Tratados y ciertas Organizaciones Internacionales— que avalan y justifican la puesta en marcha de las Cumbres¹, la fundacional *Conferencia Iberoamericana* de jefes de Estado y de gobierno celebrada en Guadalajara en 1991 hizo expresa referencia a la composición de los Estados de América y Europa de lengua española y portuguesa. En concreto, se refirió al

“conjunto de naciones que comparten raíces y el rico patrimonio de una cultura fundada en la suma de pueblos, credos y sangres diversos”

Desde luego, cuando nos referimos al iberoamericanismo, no estamos —ni se pretende— ante un concepto jurídico, sino principalmente político o cultural, puesto que las raíces y el patrimonio cultural entran en la esfera identitaria de los pueblos; historia, cultura y lengua parecen ser los principales elementos definitorios² en un contexto de vínculos e interdependencias políticas, económicas sociales y culturales de todo tipo³. Lo cierto es que existe una cierta ambigüedad en torno a los Estados, naciones y pueblos que componen esta Comunidad Iberoamericana. Desde luego son miembros los Estados latinoamericanos e ibéricos⁴, pero también están hoy vinculados otros Estados indirectamente conectados a lo iberoamericano: Francia, Marruecos o Países Bajos por ejemplo, que hoy tienen el Estatuto de Observadores asociados. En cualquier caso, el criterio formal establecido en Guadalajara en 1991 es el de una comunidad compuesta por *Estados soberanos de América y Europa de lengua española y portuguesa*.

¹ Al respecto, DEL ARENAL MOYUA C.-NAJERA A. *La Comunidad Iberoamericana de Naciones: pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL, 1990.

² DEL ARENAL MOYUA C. “La Comunidad iberoamericana de Naciones” CEIP Laboratorio iberoamerican — Documentos de Trabajo, DT 2009/1

³ DEL ARENAL MOYUA *Política Exterior de España y Relaciones con América Latina*, S XXI—Fundación Carolina, Madrid, 2011, p. 3

⁴ Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela

Buena parte del problema es que la *iberoamericanidad* no posee precisión conceptual, ni está definido como concepto jurídico, cultural o político, pero tampoco como adjetivo para ayudar a definir un concepto: *lo iberoamericano*, las *conferencias o cumbres* iberoamericanas, la *Comunidad Iberoamericana de naciones*, el *espacio* iberoamericano; si bien se han avanzado definiciones de algunos términos, como el de Comunidad Iberoamericana⁵.

Sea como fuere, tras un recorrido de más de 22 años, la iberoamericanidad en general y la Conferencia Iberoamericana en particular no ha conseguido hacerse clara y decididamente un hueco diferenciado en el plano mediático dentro de los países pertenecientes a Iberoamérica. Probablemente esto está vinculado a diferentes percepciones de pertenencia de la ciudadanía de estos países: la opinión pública española no se siente iberoamericana, sino principalmente europea, y adscribe lo iberoamericano a lo latinoamericano. Por su parte, en Iberoamérica se percibe a España y Portugal principalmente como pertenecientes Europa, y en general a las nociones del norte, del mundo occidental; en cualquier caso, ajenos a la región americana.

En realidad, la comunidad iberoamericana no es una comunidad política cohesionada, o al menos no tan cohesionada como la que vincula a España y Portugal, y que es la Unión Europea. Para estos países, en caso de conflicto entre lo iberoamericano y lo europeo, priman normalmente los intereses de la comunidad política y económica más cohesionada, por institucionalizada y jurídicamente definida, que es la UE. En cambio, el rol de estos países está por definir en su triángulo España/Portugal-Unión Europea-Latinoamérica.

La clave probablemente de estos problemas es que las cumbres o la Conferencia Iberoamericana no pretenden constatar la existencia ni erigir una particular Comunidad euroamericana cohesionada jurídico-políticamente en el plano internacional mediante instrumentos internacionales clásicos: Tratados u Organizaciones Internacionales. Situada en un terreno político-diplomático, se configura actualmente como un foro de debate político en el ámbito intergubernamental entre países iberoamericanos y expresión de la idea de la Comunidad Iberoamericana de Naciones⁶.

⁵ “Se podría definir la Comunidad iberoamericana como un espacio interregional, complejo y multidimensional, con unas señas de identidad propias, de orden principalmente histórico, cultural y lingüístico, basado en unos valores y en un código de conducta y escasamente articulado a nivel intergubernamental, que responde, cada vez en mayor medida, a la existencia de un entramado de vínculos, interdependencias e intereses comunes de naturaleza política, económica, social y cultural a los que trata de responder y que se proyecta en el escenario mundial”, en “La Comunidad iberoamericana de Naciones” DEL ARENAL MOYUA, “La Comunidad iberoamericana...” *loc. cit* p. 15.

⁶ BLAZQUEZ VILAPLANA B “El papel de España en las Cumbres Iberoamericanas. Pasado, presente y futuro de un deseo inalcanzable”, Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad vol. X n.º 29, 2004, pp. 109-ss., en p. 111.

Por lo que la estructura de las cumbres pueden mejor ser definidas como un *Foro de Diálogo y de Concertación diplomática* al más alto nivel, donde principalmente se privilegia la concertación y la cooperación en torno a contenidos culturales, antes que los económicos o los de dimensión política, como los relativos a la democracia y los derechos humanos, a pesar de que éstos forman parte de su fundamento originario en 1991 en Guadalajara⁷. Por lo tanto estamos ante el reconocimiento formal internacional de una realidad sociológico-cultural, que posibilita la “institucionalización de un mecanismo multilateral iberoamericano de dialogo, cooperación y concertación, interna e internacional, al mas alto nivel”⁸; realidad sociológica y política iberoamericana que se articula intergubernamentalmente⁹, y que promueve a su vez diversos espacios, como el espacio iberoamericano del conocimiento¹⁰.

Pero si lo que se pretende este *Foro de Concertación* es fomentar la cohesión cultural o identitaria de ciertos Estados mediante una cooperación diplomática institucionalizada, nos encontramos con otro problema añadido: el sólo aspecto del aglutinante cultural no basta para mantener una cohesión firme, permanente y estable en el espacio iberoamericano, especialmente si consideramos el hecho de la creciente diversificación y evolución de la realidad latinoamericana.

En efecto, la realidad mutante latinoamericana esta adoptando muchas vertientes de diferenciación, no sólo por la inmanente diversidad de lenguas, culturas, *pueblos, credos y sangres* (por utilizar la expresión de los propios jefes de Estado y de gobierno), sino por constatarse en los años recientes tendencias sólidas de diversidad política y de intereses nacionales divergentes.

Así, la diferenciación con predominancia política la vemos en la creación de ALBA (Alianza Bolivariana para las Américas), y también el indigenismo y neopopulismo de ciertos dirigentes.

En este contexto diversificador se inscribe la institucionalización regional y subregional mediante múltiples instancias foros, organizaciones u organismos, como el mencionado ALBA, o UNASUR, o la pervivencia de la Co-

⁷ Puede verse *Infra* en este mismo libro el Capitulo de DEL ARENAL MOYUA C. “Democracia y derechos humanos en las Cumbres Iberoamericanas: teoría y práctica”.

⁸ DEL ARENAL MOYUA C. “Balance y perspectivas de cuatro cumbres iberoamericanas” *Revista de Estudios Políticos* n.º 89, 1995, pp. 35-ss., en p. 36.

⁹ Sobre la problemática de la ciudadanía iberoamericana, Rodríguez Carrión A J. “Ciudadanía iberoamericana”, en ALDECOA LUZARRAGA F.–SOBRINO HEREDIA J. M. (Coords.) *Migraciones y desarrollo- II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Marcial Pons 2007, pp. 149-ss.

¹⁰ Puede verse ACOSTA SANCHEZ M A — REMI NJIKI M “El Espacio iberoamericano del conocimiento: programas, proyectos y redes” en SOBRINO HEREDIA J M–ALCAIDE FERNANDEZ J — PUREZA J M (Coords.) *Innovación y conocimiento IV Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales* Marcial Pons Madrid 2010, pp.321-ss

munidad Andina, o del Sistema Centroamericano de Integración (SICA) y el MERCOSUR.

A estas variables se añade la denominada *cultura cumbrista*, que lleva a una multiplicación enorme de las Cumbres y reuniones de jefes de Estado y de gobierno en la América Latina, con una apretadísima agenda: Cumbres ALC-UE ; cumbres transregionales, como el Foro de cooperación Asia-Pacífico, America del Sur-Países árabes, las reuniones America-África, o la CELAC; cumbres macroregionales, como las de la Unión Suramericana; también las cumbres Petrocaribe, o las del Arco del Pacífico; en fin, están también las cumbres subregionales como las de Mercosur, Comunidad Andina, SICA, Caricom, o de la Cooperación amazónica.

En este contexto además nos encontramos con la progresiva relevancia de Asia y eje Pacífico en el contexto geopolítico internacional, y la presencia de nuevos actores en la zona latinoamericana, como son la Federación Rusa y China. Sin olvidar el diferente impacto de la Gran Recesión de 2008 en América y en Europa, y la progresiva afirmación de Brasil como potencia regional. En fin, cada país tiene sus propios intereses, y algunos Estados pueden no tener un interés primordial en la consolidación del espacio iberoamericano, o sencillamente este ámbito no figura en la lista de sus prioridades estratégicas nacionales.

Este conjunto de circunstancias limitan mucho la actuación de este foro de concertación “dada la casi imposibilidad, salvo en cuestiones genéricas o menores, de concertar realmente posiciones en los principales foros e instituciones internacionales, como consecuencia de la división y los intereses encontrados de los países iberoamericanos”.¹¹

En suma, *lo iberoamericano* no tiene detrás una estructura internacional sólida de normas internacionales, fruto de la voluntad de los Estados participantes, sino un Foro de Diálogo y concertación diplomática de contenido esencialmente cultural. Sin embargo, para este fin tenemos una noción poco definida de *iberoamericanidad* o de parámetros mínimos cohesivos del concepto aglutinantes del espacio iberoamericano; y junto a ello, una realidad en constante mutación, que va reflejando tendencias estratégicas y vectores de cambio divergentes en el seno de dicha comunidad iberoamericana de naciones.

Estas realidades dificultan objetivamente la consolidación de la Conferencia, Comunidad o Espacio Iberoamericano en el contexto internacional.

¹¹ DEL CAMPO GARCIA E. “Las cumbres iberoamericanas de jefes de Estado y de gobierno: ¿una relación renovada?” IEEE.es, Documento de Opinión 90/2012 de 21 noviembre de 2012.

II.—LA INSTITUCIONALIZACIÓN PROGRESIVA DE LA CONFERENCIA IBEROAMERICANA Y LAS CUMBRES

Como hemos señalado, al abordar la institucionalización de las cumbres hemos de partir del hecho de que los Estados iberoamericanos no han querido hasta el momento establecer mediante normas internacionales una Comunidad jurídico-político eurolatinoamericana con un sesgo o perfil iberoamericano.

Lo que han asumido los Estados es el reconocimiento político, progresivamente institucionalizado, de una comunidad o espacio común iberoamericano¹², por lo que han formalmente constituido la Comunidad Iberoamericana de jefes de Estado y de gobierno. El objetivo es debatir, establecer diagnósticos compartidos y establecer posiciones comunes¹³. El soporte esencial son las reuniones de cumbres anuales de jefes de Estado y de gobierno donde se delibera sobre un tema, adoptando una Declaración Política y un Programa de Acción tras cada Cumbre.

Probablemente esta carencia de base jurídica institucional internacional fuerte mediante Tratados Internacionales explica cierta diversidad terminológica al referirse a las cumbres. En este orden de ideas, hay una utilización como sinónimos de las fórmulas o denominaciones *Conferencia Iberoamericana* y las *Cumbres Iberoamericanas*. Aunque es lo común hacer referencia a las *Cumbres*, lo correcto es el término de la *Conferencia* para referirse formalmente al Foro permanente de Diálogo y Concertación: en efecto, en el momento fundacional de Guadalajara en 1991 se estableció la *Conferencia Iberoamericana*. Por tanto, la estructura internacional —ahora ya permanente— es la *Conferencia* Iberoamericana; mientras que las *cumbres* son las reuniones al más alto nivel de este formato de cooperación internacional.

En la evolución de las cumbres iberoamericanas¹⁴, podemos observar una progresiva institucionalización de este formato de diálogo y concertación entre las

¹² “En la Declaración final de la I Cumbre de 1991 se consagra el reconocimiento político de la existencia de una comunidad, de un espacio común iberoamericano, al que de año en año se ha ido dotando de profundidad y contenido. Su institucionalización queda sancionada en el último párrafo de dicha Declaración: “...hemos decidido constituir la Conferencia Iberoamericana de jefes de Estado y de gobierno con la participación de los Estados soberanos de América y Europa de lengua española y portuguesa”, leemos en la presentación de la Conferencia Iberoamericana por la SEGIB, <http://segib.org/es/node/12>.

¹³ “Los encuentros de altos mandatarios constituyen un foro privilegiado para tratar asuntos multilaterales. Crean un clima de confianza entre los diversos actores que permite intercambiar experiencias, establecer diagnósticos compartidos y concertar posiciones comunes ante los desafíos que enfrenta la Comunidad”, leemos en la web de la SEGIB, <http://segib.org/es/node/12>.

¹⁴ DIAZ BARRADO, C. M. “Las cumbres iberoamericanas: una visión española. El proceso de conformación de una comunidad” DEL ARENAL MOYUA (coord.) *España y América Latina 200 años después de la Independencia valoración y perspectivas*, Marcial Pons, Real Instituto Elcano, 2009, pp. 171-192.

naciones iberoamericanas¹⁵. Sin embargo, esta institucionalización como señalamos no ha llevado a la creación de una Organización Internacional¹⁶.

En efecto, la Conferencia y las Cumbres fueron decisivamente institucionalizadas mediante la creación en 1999 de la Secretaría General de Cooperación Iberoamericana (SGCI), definida como un “órgano permanente de apoyo institucional y técnico” a la Conferencia Iberoamericana.

Esta SGCI fue posteriormente, en Salamanca en 2005, reconfigurada como la actual Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Esta institucionalización y permanencia de la denominada *Conferencia Iberoamericana* ha permitido una cierta estructuración interior, y al mismo tiempo, una cierta capacidad de actuación internacional *ad extra* mediante la celebración de acuerdos internacionales con sujetos de Derecho Internacional, si bien estos acuerdos no son formalmente Tratados Internacionales.

Así, por una parte, la estructuración interna¹⁷ tenemos la SEGIB vinculada al Consejo de Organismos Iberoamericanos-COIB y a los Observadores, y de la que depende la Unidad de Apoyo a la Cumbre, las colaboraciones y la Secretaría para la Cooperación con tres espacios identificados de actuación: cultural, de cohesión social, y político/económico.

Por otra parte, esta institucionalización le ha permitido a la Conferencia Iberoamericana proyectar su actuación con ciertos efectos jurídicos e institucionales. Así, ha sido admitida como Observadora en la ONU, lo que desempeña desde 2006¹⁸. También son de destacar la firma de ciertos acuerdos: el Memorando de Entendimiento con la Comisión Europea en 2006, o con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); igualmente el Convenio de Colaboración con la OIT, o con la FAO. La web de la SGIB muestra hasta 67 Memorandos de entendimiento y convenios firmados por la SEGIB, a los que se añaden los convenios firmados anteriormente por la SECIB¹⁹.

¹⁵ DEL ARENAL MOYUA C “Las Cumbres Iberoamericanas: el largo y difícil camino hacia su institucionalización”, *América Latina Hoy*, 40, 2005, pp. 57-72.

¹⁶ DIAZ BARRADO C. “Tres propuestas para el fortalecimiento y la articulación de la Comunidad iberoamericana de naciones”, en ALDECOA LUZARRAGA F. —SOBRINO HEREDIA J. M. (Coords.) *Migraciones y desarrollo— II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Marcial Pons, 2007, pp. 195-ss

¹⁷ Puede verse la estructura editada por la SEGIB, al final de este trabajo.

¹⁸ Hay que referir la Res 60/20 (2005) de la Asamblea General de la ONU de 23.11.2005, y la Resolución 60/28 de 06.01.2006 mediante la que la AG “Decide invitar a la Conferencia Iberoamericana a participar en sus períodos de sesiones y en sus trabajos en calidad de observadora”. La Memoria de la Secretaría General Iberoamericana-2006 señala que la SEGIB participó en la sexagésima primera sesión de la Asamblea General (AG) de Naciones Unidas (septiembre de 2006) con carácter de observadora, p. 2.1.2.

¹⁹ A fecha de 19 de Julio de 2013, www.segib.org/es/convenios

A su vez, la institucionalización como *Conferencia Iberoamericana* le ha llevado a la centralización o coordinación de ciertos organismos internacionales, creados con anterioridad o en paralelo a las Cumbres Iberoamericanas, y que actualmente son: la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Iberoamericana para la Seguridad Social (OISS), la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB). Existe incluso un Consejo de Organismos Iberoamericanos (COIB) para coordinar los anteriores organismos y el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales²⁰.

El funcionamiento interno por otra parte queda asegurado mediante las cumbres, las Reuniones de ministros de Relaciones Exteriores, las Reuniones de coordinadores Nacionales y de responsables de Cooperación y las Reuniones Ministeriales Sectoriales²¹.

Estos importantes desarrollos²² confirma la voluntad de conformar una suerte de *Sistema iberoamericano*, un espacio iberoamericano institucional en la Sociedad Internacional, compuesto por diversos organismos. Hay que tener en cuenta que cada organismo es autónomo y tiene sus propios criterios procedimientos de admisión, vinculación, estatuto de observador o de invitados especiales, por ejemplo. En este orden de ideas, es muy relevante la voluntad de unificar criterios sobre las modalidades de participación en la Conferencia Iberoamericana. Estas “reglas” fueron adoptadas mediante el Consenso de San Salvador en 2008²³, y que han previsto las categorías de Observador Asociado (Estados con afinidades lingüísticas o culturales) y Observador Consultivo (para Organismos Intergubernamentales Internacionales). Actualmente son Observadores Asocia-

²⁰ Puede verse RIVEROS MARIN E. “Fortalecimiento de la institucionalidad de la Comunidad iberoamericana” en ALDECOA LUZARRAGA F. —SOBRINO HEREDIA J. M. (Coords.) Migraciones y desarrollo— II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Marcial Pons 2007, pp. 213-ss.

²¹ Según señala la propia SEGIB, “La Conferencia Iberoamericana tiene como eje central de su ciclo anual la celebración de la Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de gobierno. Se trata de una conferencia diplomática del más alto nivel. Una expresión propia de la “diplomacia de cumbres”, característica del actual escenario internacional. La Cumbre es, seguida de la Reunión de ministros de Relaciones Exteriores, la más alta instancia política de la Conferencia Iberoamericana. La Secretaría Pro Tempore es ejercida anualmente por el país en el que se celebra la Cumbre. Esta se organiza con el apoyo de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Las Reuniones de coordinadores Nacionales y de responsables de Cooperación son las instancias de gestión y de discusión habituales, y se convocan varias veces al año. Por su parte, las Reuniones Ministeriales Sectoriales reúnen anualmente a los ministros y altos responsables iberoamericanos de todas las áreas; también se celebran reuniones preparatorias de naturaleza técnica”, <http://segib.org/es/node/12>.

²² GARCIA CASAS F. “Un lugar para la Comunidad Iberoamericana” *Política Exterior* v. 27, n.º 151, 2013, 156-ss.

²³ Consenso de San Salvador sobre las modalidades de participación en la Conferencia Iberoamericana, XVII Cumbre Iberoamericana, <http://segib.org/files/2010/02/Consenso-de-San-Salvador.pdf>

dos Bélgica, Filipinas, Francia, Italia, Marruecos, Países Bajos y Haití. Y son Observadores Consultivos diversos organismos²⁴.

La situación actual de la Conferencia como foro internacional dotado de permanencia, ha llevado a que se considere un “espacio de afirmación de la identidad iberoamericana”²⁵, un espacio, realidad o fenómeno de concertación y cooperación²⁶ que en ocasiones se califica como un Foro o un “canal de Dialogo”²⁷. No parece probable la consideración a corto o medio plazo de la transformación de la Conferencia en una Organización Internacional.

III.—SOBRE LA LATINOAMERICANIZACIÓN O DESESPAÑOLIZACIÓN DE LAS CUMBRES

En la actualidad, España se encuentra en una posición que podría o convendría revisar. Desde el principio, ha sido desde luego la impulsora de las cumbres y de su consolidación e institucionalización, en línea con uno de los ejes tradicionales de la política exterior de la España democrática: un país europeo que no se entiende sin América Latina y que tiene especiales vínculos con el Mediterráneo. Eje esencial de acción exterior previo a la democracia pero decididamente impulsado en el periodo reciente español²⁸.

Este enfoque impulsor y dinamizador se ha reflejado también en la financiación de la Conferencia Iberoamericana y las cumbres, pues la aportación española ha supuesto entre el 60 y el el 80% de los fondos. Igualmente, la sede en Madrid y el peso de España en las Cumbres atestiguan este liderazgo español.

Desde luego, las Cumbres Iberoamericanas han proporcionado a España una importante proyección internacional. Naturalmente que siempre puede analizarse la función o el papel de España desde planteamientos críticos; así por ejemplo los que apuntan a las Cumbres como parte de la estrategia española de penetración de empresas en América Latina, o como ejemplo de un reparto de roles entre Estados Unidos y España sobre la neocolonización de América²⁹.

²⁴ BID, FAO, CAF, OCDE, PMA, Union Latina, SELA y FLACSO.

²⁵ DIAZ BARRADO, C. M. “Las cumbres iberoamericanas: una visión española...” *loc. cit.*

²⁶ DIAZ BARRADO C. “Tres propuestas para el fortalecimiento” *loc. cit.*, p. 196.

²⁷ HIRTS M. - TORCHIARO L. “Las cumbres iberoamericanas: balance y perspectivas” DEL ARENAL MOYUA (coord.) *España y América Latina 200 años después de la Independencia valoración y perspectivas*, Marcial Pons, -Real Instituto Elcano, 2009, pp. 151-170.

²⁸ Puede verse el impresionante análisis de DEL ARENAL MOYUA C. en su *Política Exterior de España y Relaciones con América Latina, op. cit.*

²⁹ Puede verse por ejemplo, HIRTS M. - TORCHIARO L. “Las cumbres iberoamericanas: balance y perspectivas” *loc. cit.*

Pero el interés real y liderazgo de España en consolidar el espacio iberoamericano ha sido una constante en los Gobiernos españoles como expresión de la identidad y acción exterior española, y tenido y tiene réditos exteriores no desdeñables para nuestro país.

Sin embargo, pese a este claro interés de España, no parece que España tenga una bien definida estrategia a largo plazo sobre la Conferencia Iberoamericana y las cumbres. Esta estrategia hubiera sido útil en los casos límite de conflicto abierto de intereses para España, como es el ejemplo de las crisis económicas, en las que España ha antepuesto a la UE como su interés primordial.

Por otra parte, la crisis económica y política española y europea obliga a una reconsideración de líneas de acción exterior. En este contexto, quizás en el momento presente, a España le interese replantear las cumbres, valorándolas como un instrumento de acción exterior que ha cumplido unas determinadas funciones; procediendo ahora reevaluar la posición y el papel de España en la Conferencia iberoamericana. De esta forma podría redefinir su papel, en un momento de fuerte cuestionamiento de la integración europea y de la identidad española, de tal suerte que a España, aunque parezca paradójico, le puede ser de interés “des-españolizar” las cumbres. Y también puede ser del interés de los miembros de la Comunidad iberoamericana que España deje de mantener un liderazgo político y financiero, de cara a una mayor igualdad entre los participantes y la adecuación a la realidad americana actual del papel y funciones de las cumbres en la Sociedad Internacional³⁰. De esta forma, la crisis como efecto colateral puede ayudar a consolidar el “liderazgo compartido en este proyecto”³¹, que ya fue avanzado como necesario por la doctrina³².

IV.—UN BALANCE DE ASPECTOS NEGATIVOS Y POSITIVOS

A la hora de hacer balance, hay un cierto consenso sobre los principales aspectos negativos y positivos de la trayectoria de las cumbres.

Así pueden referirse como aspectos negativos: la periodicidad anual de las cumbres, si bien parece ya prácticamente decidido que las cumbres pasen a celebrarse bienalmente; la forma y contenidos retóricos de temas y declaraciones

³⁰ MALAMUD C. “La reforma del sistema iberoamericano” Real Instituto Elcano, ARI 9/2013 de 19.03.2013.

³¹ ROJAS AREVEAN, F. “XXI Cumbre Iberoamericana: balance y escenarios futuros” Diplomacia de Cumbres FLACSO, 2011, p. 8.

³² DEL ARENAL MOYUA C. “De las Cumbre iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005), Real Instituto Elcano Documento de Trabajo, DT 5/2005, 27.01.2005.

finales de naturaleza política³³; la influencia española, considerada excesiva; o la escasa proyección práctica en caso de conflictos regionales.

Y en la lista de aspectos positivos: constituir un marco de referencia para las señas de identidad de los pueblos iberoamericanos, sirviendo de símbolo cultural, de lengua y democrático; haber consolidado un foro de cooperación multilateral, un espacio de negociación útil, y en este sentido haberse hecho un hueco en el mundo globalizado promoviendo un multilateralismo cooperativo en línea con el Derecho Internacional y Naciones Unidas; haber logrado una entidad viva, en la que todos tienen un interés, aunque sea diferenciado, entidad o estructura con cierta capacidad de adaptación a la realidad cambiante; llevar a cabo la adopción de proyectos concretos y una progresiva involucración de la sociedad civil, con una mayor cada vez ramificación del enraizamiento institucional, con mayor cooperación entre órganos estatales³⁴. Por su parte, España ha conseguido hacer ver a la UE la importancia de la integración del enfoque latinoamericano en sus políticas.

V.—UNA REFLEXION ABIERTA SOBRE UN ESPACIO EN PERMANENTE REDEFINICIÓN

Existe actualmente conciencia del momento esencial que esta viviendo esta especialísima construcción iberoamericana. Ya es muy positivo el mismo tema y objetivos de la Cumbre de Cádiz de noviembre 2012: reflexionar sobre la misma relación Iberoamericana : “Una reflexión renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz”.

En este contexto, la crisis económica motivada por la Gran Recesión de 2008 puede haber tenido como efecto colateral positivo replantearse la dinámica financiera y el modelo social del Estado del bienestar; y trasladar esta reflexión a espacio iberoamericano³⁵. Igualmente, en el momento actual es del mayor interés para todos los miembros de la Conferencia Iberoamericana la potenciación de la igualdad entre participantes³⁶. Otro de los aspectos necesarios reflexionar y desarrollar es el modo de encaje de España y Portugal, y en general la UE, con

³³ PUENTE QUINTANILLA J. C. Análisis de los discursos de los jefes de Estado y de gobierno en las Cumbres Iberoamericanas de Naciones, Tesis Doctoral, Universidad Carlos III, 2007.

³⁴ Un ejemplo de esto podemos verlo en la Declaración de Valencia de 2012 de Ministros de Interior, donde se establecen compromisos concretos de intercambios de experiencias, establecimiento de una red de capacitación informática, y de un sistema iberoamericano de información e investigación policial, que puede verse en SEGIB, Declaraciones, Conclusiones y Cartas de la XXII Conferencia Iberoamericana y de otras Reuniones Iberoamericanas 2012- <http://segib.org/publicaciones/files/2012/11/RMS-2012-CAST.pdf>, pp. 49-ss.

³⁵ PEREZ HERRERO P. “Las conferencias iberoamericanas. Una reflexión desde 2012” Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 14/2012 de 11.10.2012.

³⁶ MALAMUD C. “La reforma del sistema iberoamericano” Real Instituto Elcano, ARI cit..

América Latina. En palabras del presidente de Gobierno español con motivo de la Cumbre de Cádiz de 2012: “empezar a definir qué protagonismo pueden desempeñar Iberoamérica en España y en la UE”.

En cualquier caso, tenemos por delante no sólo una reflexión sobre la estructura e implicaciones de la Conferencia Iberoamericana, su formato institucional y modo de funcionamiento. También, especialmente, mantener y potenciar la esencia diferencial de la Comunidad iberoamericana, como es, en expresión del presidente Enrique Iglesias, una *comunidad cultural de valores* específicos y propios en la Sociedad Internacional.

Numerosas cuestiones están presentes en esta reflexión abierta pero necesitada de concreción en la Conferencia Iberoamericana: el mismo concepto de lo iberoamericano como diferenciado de latinoamericano y coordinado con el eje europeo³⁷; pero también una financiación mas equilibrada; o acentuar aspectos no solo culturales sino de políticas concretas como en educación y sanidad³⁸, y continuar los proyectos ya en marcha³⁹.

Muestra de esta necesidad de reflexión y redefinición es el Informe Lagos, de julio de 2013 *Una Reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas*⁴⁰, que se inscribe en un contexto de creciente consolidación de la Conferencia y de proyectos concretos de las cumbres. Lo iberoamericano es una realidad y desde luego el haberse conformado y estructurado en el mundo presente de la globalización es un hallazgo de los integrantes de este patrimonio único. Pero el punto de partida de esta estructura entre los Estados de América y Europa con el español o portugués como lengua oficial, no sólo debe mantenerse y consolidarse, sino que está necesitado urgentemente de redefinición de cara a su consolidación y proyección presente y futura.

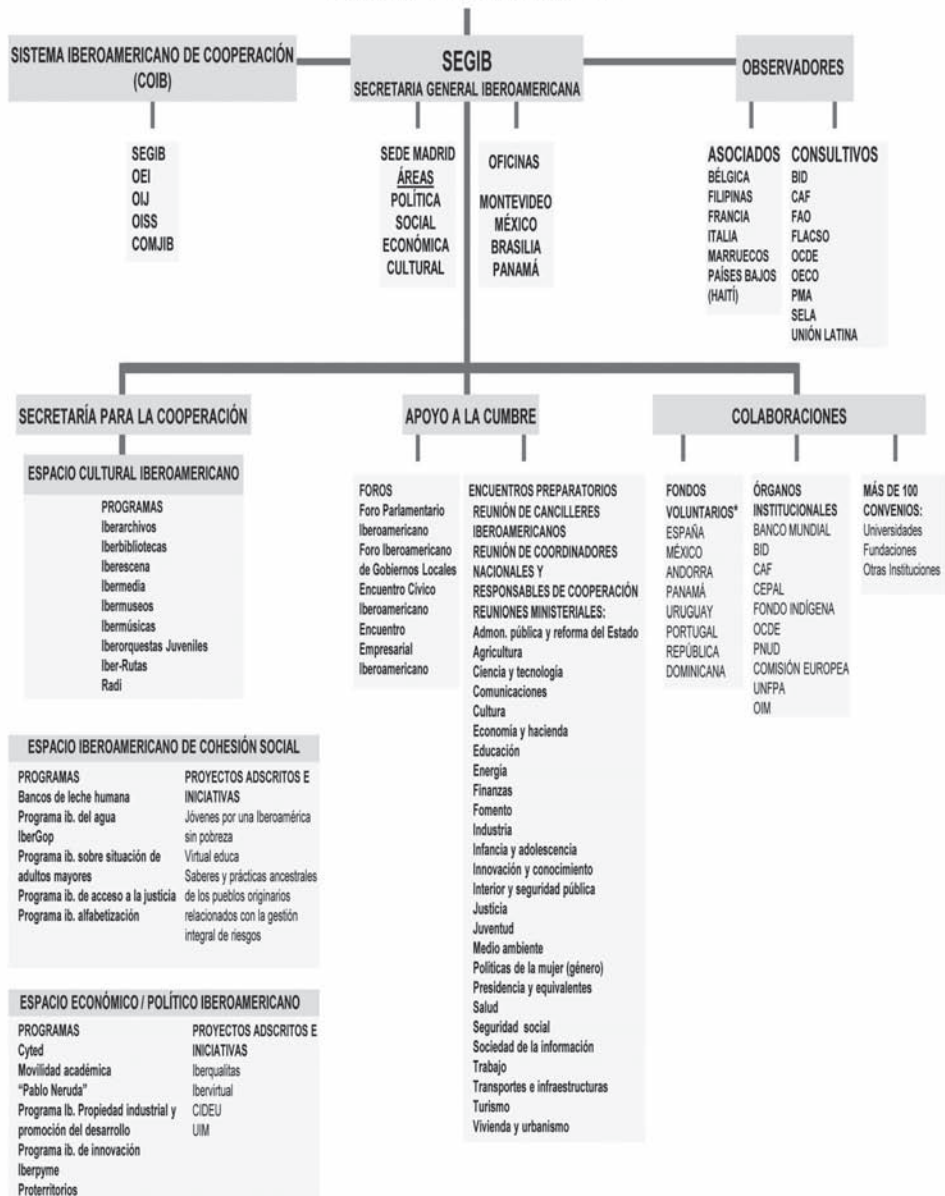
³⁷ Puede verse GUINEA LLORENTE M “La Comunidad Iberoamericana como instrumento para la construcción del espacio eurolatinoamericano” en ALDECOA LUZARRAGA F. —SOBRINO HEREDIA J. M. (Coords.) Migraciones y desarrollo— II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Marcial Pons 2007, pp. 181-ss.; GRATIUS, S.—SANAHUJA PERALES J A “Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina”, Política Exterior, vol 24 n° 135, 2010, pp. 122-134; MARTIN ARRIBAS J. J. (Coord.), UE y América Latina: entre la cooperación y la asociación, Valladolid : Lex Nova, 2011.

³⁸ MALAMUD C. “La reforma del sistema iberoamericano” loc. cit.

³⁹ Ver el estado de estos proyectos en el Capítulo de GARCÍA CASAS F. “Sobre el Futuro de las Cumbres iberoamericanas”, en este mismo libro.

⁴⁰ Elaborado por R. LAGOS con P. ESPINOSA Y E. V. IGLESIAS, miembros de la Comisión creada por los jefes de Estado y de gobierno en la XXII Cumbre Iberoamericana (Cádiz, 16-17 noviembre 2012) , encargada de formular propuestas para la renovación de la Conferencia Iberoamericana y la reestructuración de la Secretaría General, Informe que puede verse en <http://segib.org/sites/default/files/Informe-lagos-ESP.pdf>. Un análisis del Informe Lagos en GARCIA CASAS F. “Sobre el Futuro de las cumbres” en este libro.

CONFERENCIA IBEROAMERICANA



(*) por orden cronológico de constitución

Esquema de la Conferencia Iberoamericana

Fuente : <http://segib.org/files/2000/01/Esquema-Conferencia-Iberoamericana-JPG1.jpg>

**I.—LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIVERSIDAD
EN LA
FORMACIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR**

PARTICIPACIÓN DE LA UNIVERSIDAD EN LA FORMACIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR: EL MASTER INTERUNIVERSITARIO EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

ELENA PÉREZ MARTÍN

*Profesora Titular de Derecho Internacional Privado,
Universidad Rey Juan Carlos
Directora del Máster Interuniversitario en Diplomacia
y Relaciones Internacionales
Escuela Diplomática*

El Máster Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales responde al interés que tiene la Escuela Diplomática, mediante su labor académica y de investigación, de convertirse en el centro de referencia estatal en la formación de analistas y especialistas en Relaciones Internacionales. Para realizar este objetivo, es necesario profundizar en el entramado de percepciones, visiones e intereses derivados de unas relaciones internacionales complejas y cambiantes. De igual manera, el Máster quiere servir de preparación al examen de ingreso en la Carrera Diplomática y, por ello, se ajusta a los criterios establecidos en el sistema de acceso a la Carrera. Además, el Máster presenta una dimensión internacional al tener como otro objetivo fundamental abrirse a la participación de alumnos extranjeros, diplomáticos o no, que desean ampliar y especializar sus conocimientos en las áreas relacionadas con las Relaciones Internacionales. Para conseguir tales objetivos, la Escuela Diplomática ha suscrito diversos acuerdos de colaboración con diferentes Universidades españolas con el fin de que el plan de estudios que se imparte en el Máster obtenga el reconocimiento científico adecuado.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación suscribió, el 11 de julio de 2005, un Convenio de colaboración con seis Universidades españolas para avalar este proyecto con el objetivo de maximizar la excelencia del Máster. Los acuerdos permiten la expedición conjunta del título de Máster Interuniversitario entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y las Universidades firmantes.

Las Universidades participantes en el Máster son las siguientes:

- Universidad de Alcalá
- Universidad Carlos III de Madrid
- Universidad Complutense de Madrid
- Universidad Internacional Menéndez Pelayo
- Universidad Nacional de Educación a Distancia
- Universidad Rey Juan Carlos

Los objetivos del Máster Interuniversitario consisten, esencialmente, en primer lugar, en facilitar a los alumnos españoles el acceso a la preparación de la oposición de la Carrera Diplomática. En segundo término, contribuir al proceso de formación de analistas y expertos en relaciones exteriores y política internacional y posibilitar a los alumnos extranjeros, diplomáticos o no, una formación especializada y moderna en diplomacia y estudios internacionales. En tercer lugar, capacitar a los alumnos con los instrumentos necesarios para el mejor conocimiento de la realidad histórica, sociológica y económica de las áreas definidas en los módulos especializados. Finalmente, en cuarto lugar, es un objetivo prioritario del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales el reforzar el papel de España en su empeño por cooperar con la comunidad internacional en aras de lograr definitivamente un mundo más seguro y estable.

La Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores ha venido realizando actividades docentes y de investigación desde hace más de cincuenta años encaminadas a la formación de funcionarios y estudiantes españoles y extranjeros interesados en la diplomacia y las relaciones internacionales. En sus inicios, la Escuela Diplomática constituyó un centro de preparación para funcionarios, de cuyas aulas han salido todos los diplomáticos españoles que hoy día ejercen su actividad en el mundo. La veteranía y experiencia provechosa de esos años motivó su renovación y la revitalización constante del ritmo y la expansión de sus actividades, tanto por la creciente ampliación de sus cursos y materias de enseñanza, como por la elección del profesorado, constituyó una aportación cada vez más útil para la Administración Pública y la sociedad española en el terreno de la preparación del personal para la acción en el exterior. También en el ámbito de la docencia y la investigación de las relaciones internacionales, manifestó la especial vinculación que siempre ha mantenido y mantiene con la universi-

dad. La Escuela, basó jurídicamente sus funciones en lo establecido en el RD 1475/1987, de 27 de noviembre, que reorganizó la Escuela Diplomática¹, sustituyendo el vasto elenco de normas que articulaban la Escuela desde su nacimiento en 1942, y que habían quedado ya obsoletas. La Orden de 5 de octubre de 1988² desarrolló la disposición final primera 2 del Real Decreto 1475/1987 y aprobó el Reglamento de la Escuela Diplomática, actualmente en vigor³.

El RD 1475/1987, definió esta institución como un centro de estudios dependiente de la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, regido por su propio reglamento. El artículo 2 del citado Real Decreto estipuló las funciones y las actividades de la Escuela, entre las primeras se encuentran, la formación de candidatos a la Carrera Diplomática, la de los funcionarios destinados en el exterior, la preparación de aspirantes a la función pública internacional, la organización de cursos y seminarios dirigidos a postgrados universitarios, españoles y extranjeros, en las materias concernientes a las relaciones internacionales y a la actividad exterior del Estado, la realización de programas de investigación en el campo de los estudios internacionales, y la realización de cualesquiera actividades complementarias de formación de funcionarios. En relación con las actividades de la Escuela Diplomática, el mismo artículo previó la organización de cursos y de programas de investigación abiertos a candidatos españoles y extranjeros que sean doctores o licenciados en facultades universitarias, escuelas técnicas superiores o centros equiparados, cuyo contenido sean las Relaciones Internacionales en los campos jurídico, histórico, político, económico, cultural o lingüístico y la presencia de España en el mundo. Para el ejercicio de estas funciones y actividades la Escuela Diplomática según estipuló el aparta-

¹ *BOE*, núm. 288, de 2 de diciembre de 1987.

² *BOE*, núm. 251, de 19 de octubre de 1988.

³ En el momento de publicarse esta intervención se encuentra tramitando en el Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, *BOCG* de 21 de junio de 2013. En relación con la Escuela Diplomática se prevé en el artículo 57 apartado 2 que “La Escuela Diplomática, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, es centro de formación del personal del Servicio Exterior del Estado y promoverá la capacitación de dicho personal en materias propias del mismo”. Señala en el apartado 3, que la Escuela Diplomática es, además, “el centro de formación principal de los funcionarios de la Carrera Diplomática, y en la forma en que se determine reglamentariamente, impartirá los cursos y materias necesarias para facilitar la formación continua necesaria para la promoción profesional de dichos funcionarios, en particular, en las áreas de relaciones exteriores, diplomáticas, consulares y de cooperación que impartirá en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo”. Y además, en el apartado 4: “La Escuela Diplomática establecerá, a través de los oportunos convenios de colaboración o instrumentos previstos en la legislación, los mecanismos para colaborar con otros centros formativos, públicos y privados, españoles y extranjeros, que permita articular una oferta formativa amplia, garantizar una formación de calidad y proveer titulaciones de referencia en materia de relaciones internacionales. El apartado 5 del artículo 57 del Proyecto de Ley señala que: “5. La Escuela Diplomática mantendrá vínculos con las escuelas y centros similares de otros países, especialmente del ámbito iberoamericano, a efectos de favorecer intercambios de profesores y alumnos, y podrá impartir cursos específicos para el perfeccionamiento o especialización de funcionarios de otros servicios exteriores”.

do tres del mencionado artículo dispuso que el Ministerio de Asuntos Exteriores, de acuerdo con la legislación vigente, podrá suscribir Convenios de colaboración con distintas Universidades, para la realización de programas de investigación y de estudios para postgraduados españoles y extranjeros, que se llevarán a cabo por la Escuela Diplomática.

En este contexto, se suscribió en el año 2005 el Convenio Marco de colaboración entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y diversas universidades públicas en el que se estableció como primera actividad conjunta la de implantación de un Máster que se impartió por primera vez en la Escuela Diplomática entre octubre de 2005 y junio de 2006, y en cursos académicos sucesivos hasta la actual VIII edición del curso 2012-2013 con el nombre de «Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales». La implantación del Máster respondió a los Considerandos del Convenio de Colaboración en los que se resaltó que era el deseo de las instituciones firmantes coadyuvar a reforzar la enseñanza de las relaciones internacionales en España, creando un espacio educativo de referencias y experiencias compartidas desde la Escuela Diplomática que redundasen en la mejor formación y en las mayores oportunidades de reflexión e investigación de los estudiantes. Además, fue puesto de relieve de relieve, el necesario reforzamiento de la formación en relaciones internacionales de funcionarios de las Administraciones Públicas, tanto de funcionarios de la Carrera Diplomática como de otros cuerpos, así como, la de funcionarios de otros Estados. Todo ello entendido desde el convencimiento de que esa colaboración sería enriquecedora para todas las Instituciones y su formalización en el Convenio redundaría en beneficio de las actividades del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de las universidades firmantes⁴.

La implantación del Máster respondió asimismo a las críticas vertidas en lo relativo al acceso por oposición en España a la Carrera Diplomática tachado frecuentemente de elitista, tanto por la forma de acceso como la forma de juzgar a los candidatos opositores⁵. Con el Máster se pretendía subsanar la ausencia de un temario oficial específico que desarrollara y comprendiera los temas que eran objeto de las pruebas de acceso y eliminar el monopolio de algunas escuelas o preparadores particulares que de forma onerosa formaban a los opositores a la Carrera Diplomática. La gratuidad del Máster Interuniversitario en Diplomacia

⁴ *Resolución de 2 de noviembre de 2005, de la Subsecretaría*, por la que se ordena la publicación del Convenio Marco de colaboración entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y diversas Universidades públicas, *BOE*, núm. 21, de 25 enero 2006.

⁵ Tras dos años sin convocatoria de acceso a la Carrera Diplomática ha sido publicada recientemente la *Orden AEC/956/2013, de 22 de mayo, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso, por el sistema general de acceso libre, en la Carrera Diplomática*, *BOE*, núm. 130, de 31 de mayo de 2013, por el que se ofertan quince plazas del Cuerpo Carrera Diplomática por el sistema general de acceso libre.

y Relaciones Internacionales, la coincidencia del plan de estudios con el temario de acceso a la Carrera Diplomática en las distintas convocatorias, así como, el perfeccionamiento de los idiomas como parte integrante de la docencia en el Máster siendo el inglés y francés las lenguas de obligado estudio, constituyen una buena prueba de la garantía de la igualdad de oportunidades en el acceso a la Carrera Diplomática y su apertura a todos los sectores sociales.

El Máster Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales se imparte en un curso académico, de octubre a junio, en las sucesivas ediciones convocadas antes del 30 de noviembre del año anterior a su realización por orden del señor ministro⁶. El Máster se dirige a un máximo de 100 alumnos en cada convocatoria, españoles y extranjeros con titulación universitaria, divididos en dos grupos de acceso. Por un lado los miembros de servicios diplomáticos extranjeros, con titulación de doctor, licenciado o grado universitario, que sean oficialmente presentados por vía diplomática y posean un alto conocimiento de la lengua española. Por otro, los aspirantes que estén en posesión del título de licenciado o grado, españoles y extranjeros, por facultades universitarias, escuelas técnicas superiores o centros equivalentes, cuya nota media en el expediente académico sea igual o superior a 7 sobre 10 o equivalente con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud. Una vez finalizado el plazo de solicitud, y cumplidos los requisitos de la convocatoria se publica una relación de admitidos y se selecciona a los alumnos de la primera categoría admitiendo a los candidatos que presenten los mejores perfiles de acuerdo con una equitativa distribución geográfica. Y, por lo que respecta a los aspirantes pertenecientes a la segunda categoría, la selección se efectuará a la vista de los expedientes académicos presentados y de los resultados obtenidos en la prueba escrita de admisión, y cuyo contenido y lugares de celebración se detallan en cada convocatoria.

Las solicitudes presentadas en cada convocatoria del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales desde el año 2005 superan el millar cada año y los candidatos seleccionados cumplen con todos los requisitos de excelencia académica que vienen dados por los criterios objetivos fijados como son, una nota media de siete sobre diez y la superación de una prueba escrita sobre un tema relacionado con las relaciones internacionales. Por su parte, la selección de los funcionarios diplomáticos extranjeros responde a otros criterios basados en su perfil académico y profesional, así como un acreditado conocimiento del idioma español. La especial competitividad y dureza en la selección para el acceso al Máster acredita que los aspirantes finalmente seleccionados son los mejores es-

⁶ De conformidad con lo estipulado en el Convenio la edición IX del Máster para el curso 2013-2014 se ha efectuado por Orden AEC/2582/2012, de 30 de octubre, por la que se convocan pruebas de admisión al “Máster interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales” de la Escuela Diplomática, para el curso 2013/2014, «BOE» núm. 290, de 3 de diciembre de 2012.

tudiantes, y esto unido a la existencia de miembros de los Cuerpos Diplomáticos extranjeros, garantiza cada año el éxito del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales individualizándolo frente a otras ofertas formativas ofrecidas por distintas instituciones incluyendo los Másteres oficiales de las distintas universidades públicas y privadas.

La duración del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales de la Escuela Diplomática es de un año académico, de octubre a junio, y se desarrolla en dos partes una general o troncal y otra especializada. El plan de estudios contempla impartir un módulo troncal y cinco módulos especializados sumando un total de 55 créditos correspondientes a 550 horas. Para superar satisfactoriamente ambos módulos, los alumnos deberán superar los exámenes establecidos a tales efectos. Para la obtención del título de «Máster Interuniversitario» se exige también a los alumnos presentar y aprobar una memoria de investigación sobre alguna materia de interés de la política exterior de España. Los contenidos lectivos del Máster se establecen de la siguiente manera:

Módulo Troncal

- 1.—Derecho Internacional Público
- 2.—Derecho Internacional Privado
- 3.—Historia de las Relaciones Internacionales
- 4.—Sociología
- 5.—Unión Europea
- 6.—Economía Española e Internacional
- 7.—Relaciones Internacionales y política exterior
- 8.—Organizaciones Internacionales

Módulos especializados

- 1.—Geoestrategia y Seguridad
- 2.—Mediterráneo – Mundo árabe
- 3.—Estudios iberoamericanos
- 4.—Cooperación para el desarrollo
- 5.—Economía internacional y presencia de la empresa española en el exterior

La «Memoria de Investigación» del Máster constituye uno de los requisitos académicos fundamentales que los alumnos deben superar para obtener el título de Máster Interuniversitario. La memoria es un trabajo de investigación que debe seguir los criterios metodológicos necesarios para que su resultado cumpla las exigencias de calidad y de excelencia, propios de una investigación universitaria. Los trabajos de investigación deben cumplir con el requisito de ser inéditos y su objeto de estudio gira en torno a uno de los temas relacionados con los objetivos

de investigación y docencia de la Escuela Diplomática y concordante con el módulo especializado elegido. El alumno eleva al claustro de la Escuela Diplomática una propuesta propia de investigación. El claustro autoriza, caso por caso, cada uno de los temas elegidos susceptibles de ser investigados. La investigación constituye también una aportación personal sobre un tema de interés en el ámbito de las relaciones internacionales y debe ser el resultado del compromiso personal con el tema elegido. Las mejores Memorias de Investigación son susceptibles de publicación en los Cuadernos de la Escuela Diplomática editado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación⁷.

Además de lo anterior, el Máster Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales integra diversos seminarios obligatorios y optativos en el plan docente sobre distintos temas de interés que complementarán los conocimientos específicos. Por lo general, los seminarios tienen una duración de diez sesiones de una hora cada una de ellas. Cada seminario está dirigido por un director y los alumnos deben asistir tanto a los seminarios obligatorios como a los tres seminarios elegidos entre los optativos. A título de ejemplo, los seminarios obligatorios realizados en la Escuela son los siguientes: «Política exterior de España», «Protocolo internacional y diplomático», «Desafíos de Europa ante el siglo XXI», «Organización político-administrativa de España», «Nacionalidad, extranjería y ciudadanía Europea», «Política Exterior de EE.UU. y Relaciones Transatlánticas», «Diplomacia Pública», «Geoestrategia y seguridad» y «Métodos y técnicas de investigación». Los seminarios optativos programados son a título de ejemplo: «Introducción al estudio del Derecho: Derecho Privado y Derecho Público», «Introducción a la Economía», «Historia de España», «Derecho Comparado, Derecho trans-nacional y Relaciones Internacionales», «Normativa y práctica consular», «Las misiones de paz», «Derecho diplomático y consular», «Los derechos humanos en los conflictos internacionales», «Comercio, globalización y pobreza», «Religión y Civilizaciones: apuntes históricos y actualidad internacional», «Mundo actual y Relaciones internacionales en la Posguerra Fría» y «Fundamentos ético-políticos de la Gobernanza global». Un elemento esencial del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales que lo individualiza frente a otras ofertas educativas y que responde a la especialidad de la materia estudiada es el perfeccionamiento en el estudio de los idiomas. De forma obligatoria, se incluyen más de cien horas lectivas de profundización en el conocimiento del inglés o francés, así como, las de una segunda lengua a elegir entre alemán, árabe, chino y ruso.

⁷ Por ejemplo el número 46 publicado en 2012, de la colección “Cuadernos de la Escuela Diplomática”, tiene como título *Cuestiones actuales sobre la Diplomacia y las Relaciones Internacionales en los inicios del siglo XXI*. Con este título se agrupan seis memorias de investigación que, desde distintas perspectivas de análisis, abordan cuestiones de máxima actualidad y originalidad sobre los distintos ámbitos teóricos y prácticos del escenario en el que se desarrollan las relaciones internacionales y la diplomacia contemporánea.

Las diferentes materias del programa de estudios son objeto de evaluación durante el «Máster». Los alumnos que superen dichas pruebas de evaluación y no reúnan más de un 10% de ausencias injustificadas de las clases y hayan seguido con aprovechamiento el «Máster», reciben el título de «Máster Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales» expedido por las siguientes Universidades: Universidad Complutense, Universidad de Alcalá, Universidad Carlos III, Universidad Rey Juan Carlos, Universidad Internacional Menéndez Pelayo y Universidad Nacional de Educación a Distancia, así como por la Escuela Diplomática.

Desde el año 2005 en el que se inició la impartición del Máster Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales han pasado por las aulas de la Escuela Diplomática, a lo largo de ocho promociones, 777 alumnos de los cuales 395 fueron de nacionalidad española y 382 de nacionalidad extranjera, prácticamente a partes iguales nacionales y extranjeros. De éstos últimos, 126 fueron funcionarios diplomáticos extranjeros de otros países; es decir, profesionales de sus respectivos servicios exteriores que han venido a España al elegir este Máster para completar su formación y mejorar su preparación para un oficio complejo y difícil como es la profesión de diplomático. Es muy significativo el dato de participación extranjera en el Máster, que demuestra su alto grado de reconocimiento y prestigio más allá de nuestras fronteras. Contribuyendo a la consolidación y exportación de la Marca España en un contexto tan importante como es el de la educación. De igual forma resulta conveniente destacar en la reciente creación de EXFERA, la Asociación de antiguos alumnos del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales. Esta iniciativa de un año de antigüedad, tiene un gran valor en orden al mantenimiento y fortalecimiento de la relación entre los antiguos alumnos, así como su capacidad de intercambiar información y, de esa forma, propiciar oportunidades de colaboración en proyectos de todo tipo, acceder a nuevas vías de formación complementaria, y conseguir encajes profesionales para sus miembros.

Para finalizar con esta intervención, y desde la satisfactoria perspectiva que me ofrece el asumir la dirección académica del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales queda señalar que las clases son impartidas por profesores universitarios, diplomáticos, españoles y extranjeros con cargos de responsabilidad y expertos en las distintas materias. El profesorado de reconocido prestigio a nivel nacional e internacional viene avalado por la pertenencia de la mayor parte del mismo al Ministerio de Educación en concreto de la Universidad. Por poner un ejemplo en la VIII edición del Máster en Diplomacia y Relaciones Internacionales intervinieron 147 profesores, funcionarios de carrera las distintas universidades españolas. Los coordinadores de las asignaturas troncales y de los módulos de especialización son catedráticos de Universidad de reconocido

prestigio en los ámbitos de su especialización y pertenecen a las universidades firmantes del convenio de colaboración que dio origen al Máster interuniversitario en diplomacia y relaciones internacionales. Este carácter plural en el que el claustro de profesores se enriquece de las distintas universidades españolas y extranjeras unido a la experiencia y buen hacer de un nutrido grupo de diplomáticos españoles que imparten clase en los distintos seminarios de especialización, dan como resultado un valiosa contribución y formación al análisis de la cultura, la historia, el derecho, la economía, el comercio, profundizando en el entramado de percepciones, visiones e intereses derivados de unas relaciones internacionales complejas y cambiantes.

EDUCACIÓN Y SERVICIO EXTERIOR. IMPORTANCIA DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

LILIANA DE TORRES-MUGA

Directora de la Academia Diplomática del Perú

Javier Pérez de Cuéllar

I.—INTRODUCCIÓN

Mucho agradezco la gentil invitación de la Escuela Diplomática de España, a través de su ilustre director-embajador José Luís de la Peña Vela, para que la Academia Diplomática del Perú participe nuevamente en las Reuniones de la Asociación de academias, escuelas e institutos diplomáticos iberoamericanos.

El Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, y su Academia Diplomática Javier Pérez de Cuéllar han acogido muy gratamente esa convocatoria. Me siento muy honrada haciéndome presente en este importante foro, al igual que mis antecesores en las nueve anteriores ediciones de los encuentros anuales de nuestra Asociación, siempre en días previos a las cumbres iberoamericanas.

Me ha tocado en suerte que esta décima reunión de la Asociación, en conjunción con las Quintas Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales de la Asociación Española de profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales, se lleve a cabo en la histórica, agradable, bella y hospitalaria ciudad de Cádiz, que tiene centenarios e indestructibles lazos de amistad e intercambios con el Perú y otras naciones hermanas de América Latina.

Igualmente, es para mí motivo de especial satisfacción alternar en esta mesa de Ponencias con distinguidas figuras de la intelectualidad ibérica y latinoame-

ricana, bajo la conducción del propio director de la Escuela Diplomática española, embajador de la Peña. Considero muy apropiado el tema escogido para este panel, cual es “Participación de la universidad en la formación del Servicio Exterior”. Al igual que los temas correspondientes a las otras tres mesas de la reunión, el tópico asignado a nuestro panel revista particular relevancia.

Como queda dicho, nuestra mesa debatirá la cuestión concerniente a la “Participación de la Universidad en el Servicio Exterior”. Mi ponencia intenta ampliar el concepto anterior, al utilizar el término “Educación”, genérico, más amplio que “Universidad”, aunque precisando, por cierto, que ésta última es elemento predominante en el ámbito de la enseñanza y de su esencial correlato, el aprendizaje. Desarrollaré, pues, el tema “Educación y Servicio Exterior. Importancia de las Cumbres Iberoamericanas”.

II.—SERVICIO EXTERIOR

Empezando por “Servicio Exterior”, lo ubico no de manera exclusiva como sinónimo de “Servicio Diplomático”, sino en un más extenso contexto. Como “diplomático” se entiende a quien pertenece a un escalafón compuesto por funcionarios de carrera de ese carácter. Es un cuerpo jerarquizado con categorías desde tercer secretario(a) hasta embajador(a).

En algunos países, sobre todo en el pasado, los funcionarios que se hallaban en el primer peldaño de la carrera diplomática eran denominados “canciller”, lo cual puede ser irónico, por tratarse de un vocablo que en América Latina también se aplica al ministro de Relaciones Exteriores, la máxima autoridad del sector. Hay servicios cuyos funcionarios más juniors son llamados “agregados o “attachés diplomáticos”

Pero muchas veces se usa indistintamente las denominaciones “Servicio Diplomático” y “Servicio Exterior”. Éste último, en el presente trabajo, se compone, además de los funcionarios diplomáticos propiamente dichos. En el servicio exterior hay especialistas que laboran en una misma misión en países extranjeros, como agregados o consejeros comerciales, económicos, financieros, agrícolas, mineros, laborales, administrativos, civiles.

Los attachés militares, navales, aeronáuticos, policiales, ocupan un espacio aparte. Hay Misiones, sobre todo de las grandes potencias, que en su staff mantienen funcionarios acreditados como “agregados civiles”, o de otra naturaleza, que desarrollan primordialmente tareas de inteligencia, o, por mejor decir, de “espionaje”.

Hasta mediados del pasado Siglo 20, en buena parte de misiones en el exterior de países de América Latina sólo había funcionarios de carrera, de escalafón, quienes además de sus responsabilidades diplomáticas de representación, información, negociación, cumplían tareas que ahora suelen encomendarse a los consejeros y agregados arriba señalados. Incluso el personal diplomático que rodeaba al embajador efectuaba también trabajos secretariales.

La presencia in-crescendo de esa variedad de funcionarios obedece en cierta medida a los avances tecnológicos en materia de comunicaciones, lo cual robusteció la interconexión planetaria. El mundo empezó a comprimirse tras la segunda guerra mundial. Desde fines de la década de 1940 los desplazamientos dejaron paulatinamente de hacerse por mar, por vapor, para efectuarse en aviones comerciales. Al iniciarse el decenio de 1960 empiezan a estar en desuso las aeronaves activadas con hélices, para dar paso a los aviones “jet”, a propulsión a chorro, lo cual acorta más los tiempos de viaje, las distancias.

Del mismo modo, en los primeros años de la década de 1960 las cancillerías y sus misiones en el exterior comienzan a prescindir de la telegrafía, de los cables, para sus intercambios de mensajes, al aparecer el télex. De esa manera, al reducirse los costos, se incrementaba gradualmente el flujo informativo. Veinte años después, en los 80s, el télex, ese gran invento, devenía en obsoleto, para dar paso al fax, cuya contrapartida fue ir obviando el correo postal. Asimismo, las valijas diplomáticas empezaron a espaciarse.

Esos avances en las comunicaciones habrían de redundar en más vínculos de diversa índole entre las misiones extranjeras con los países anfitriones, con la consecuente incorporación de más personal en aquéllas, que sin pertenecer a cuadros diplomáticos, habría de formar parte del servicio exterior.

A mediados de la década de 1990 hacen su aparición la internet y el correo electrónico, verdaderos impulsores del proceso globalizador que ya se hallaba en marcha. Los progresos satelitales abaratan dramáticamente los enlaces telefónicos. Una llamada entre Lima y Cádiz, que hasta bien avanzado el Siglo 20 podía costar diez dólares el minuto, se reduce a una mínima expresión, a centavos. El fax, que había destronado al télex, tuvo que abdicar en favor del e-mail.

El servicio exterior, surgido como aparejado al diplomático, adquiere nuevas dimensiones. Los agregados comerciales, mineros, agrícolas, etcétera, utilizan sus propios canales de comunicación escritos y hablados con sus respectivos comandos. Se van apartando del paraguas del embajador, bajo el cual antes se cobijaban.

En las oficinas centrales en las correspondientes capitales, o sea en los Ministerios de Relaciones Exteriores, o cancillerías, se observa fenómenos similares, debido a esa revolución en las comunicaciones. En razón del intenso flujo de mensajes electrónicos, las instrucciones, salvo casos especiales, dejan de salir de los despachos del ministro, del vicescanciller, del secretario general. Son los directores y jefes de oficinas quienes tienen el grueso de la responsabilidad del procesamiento y evaluación del caudaloso torrente de comunicaciones recibidas de las misiones diplomáticas y consulares y en la preparación de instrucciones. Asimismo, diversas dependencias de las cancillerías tienen sus propios espacios en el portal principal del Ministerio.

En vista de los nuevos actores no-diplomáticos, tanto en las misiones, como en la cancillería, en este tercer milenio, Siglo 21, se observa la existencia de lo que podría ser una “Paradiplomacia”. Las negociaciones internacionales han dejado de ser patrimonio exclusivo de los Ministerios de Relaciones Exteriores. Hay otros entes en la concertación de acciones, como los Ministerios de Comercio, de Cooperación, de Producción. Los gobiernos regionales y locales también alternan con sus contrapartes de otros países para la consideración de asuntos que antes se circunscribían a la esfera de las cancillerías. Incluso las denominadas Organizaciones No-Gubernamentales (ONGs), que suman millares en todo el orbe, practican esa “Paradiplomacia”, lo cual propicia la intervención de la sociedad civil. El centralista criterio de Westphalia se está rezagando.

En paralelo, la diplomacia multilateral también ha cambiado drásticamente de fisonomía. El 24 de octubre, un día como anteayer, en 1945, hace 67 años, entraba en vigor la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, que cuatro meses antes había sido suscrita en San Francisco.

En las décadas subsiguientes, como gigantesco dominó, acontece el desmoronamiento de posesiones territoriales. Banderas dominantes son arriadas en África, Asia, Oceanía y Caribe, para ser enarbolados los pabellones de flamantes naciones independientes. A inicios de la década de 1990 la que fuera Unión Soviética da nacimiento a quince repúblicas soberanas.

En la actualidad, si mis apuntes están al día, son 193 los países integrantes de las Naciones Unidas.

Para sólo citar a mi país, la representación del Perú ante la ONU, que en sus orígenes interactuaba con medio centenar de otras delegaciones, ahora lo hace con cerca del cuádruple de misiones. Los servicios exteriores, por ende, se engrosan para cubrir el frente multilateral, no únicamente en Naciones Unidas

sino ante diversos organismos regionales y subregionales que desde la segunda mitad del Siglo 20 han brotado, y siguen brotando, en las Américas y otros Continentes.

III.—EDUCACIÓN

Teniendo como telón de fondo los elementos anteriores, en nuestras Academias Diplomáticas se produce un “aggiornamiento”, para acudir a ese vocablo muy utilizado por el Concilio Vaticano Segundo, una actualización en sus métodos y programas de estudio. La Academia peruana había empezado a funcionar en 1956, con la doble finalidad de formar a los aspirantes al servicio diplomático y de capacitar a los funcionarios que ya se encuentran en el mismo.

Al promediar el decenio de 1990, se estableció que quienes postularan a nuestra Academia tenían que haber concluido una carrera universitaria reconocida oficialmente. El tiempo de estudios se rebajó de tres a dos años, finalizados los cuales, previa tesis, los alumnos obtienen el postgrado académico de máster en Relaciones Internacionales y el título profesional de diplomático de carrera. Los alumnos extranjeros sólo acceden a la maestría. Hasta 1994 el grado conferido era de licenciado.

La Asamblea Nacional de rectores reconoce los grados y títulos que a nombre de la nación confiere en Lima la Academia Diplomática.

Tal como acontece en otras Academias y Escuelas Diplomáticas de Iberoamérica, en el Perú a los cursos que se imparte en las áreas política, económica, jurídica, histórica, consular, administrativa, se añade con especial énfasis la enseñanza de idiomas extranjeros, en particular el inglés. En realidad, para ingresar a nuestra Academia se requiere un alto nivel de esa lengua, en la que suele ofrecerse conferencias a cargo de personalidades foráneas.

El profesorado de nuestra Academia en Lima está integrado, casi en su totalidad, por catedráticos universitarios, algunos de quienes también son funcionarios diplomáticos. En mi caso particular —y esto lo digo por la conexión Educación-Servicio Exterior— una vez por semana dicto clases nocturnas durante dos horas en la limeña Universidad del Pacífico, para mantener el ritmo pedagógico. Empecé a enseñar en esa universidad a mediados de la década de 1980. En el exterior he enseñado en Universidades de Estados Unidos y Egipto, mientras mi esposo, y también colega mío, desempeñaba funciones diplomáticas en esos países.

Menciono lo anterior —repito— para relieves el contacto entre el Servicio Exterior y la Universidad, como lo ha habido con directores de la Academia Diplomática que me antecedieron en el cargo.

Gracias a los progresos en la informática, en nuestra Academia ahora también se imparten cursos on-line de maestría y diplomaturas en diversas áreas para funcionarios diplomáticos que están en Misiones en el exterior y prestando servicios en el Perú. Los educadores son calificados profesionales del servicio diplomático y catedráticos universitarios. Otras Academias Diplomáticas de las Américas cuentan con programas similares. En la actualidad, se está proyectando un esquema de nivel doctoral, de manera presencial y a la distancia, en coordinación con la Asamblea Nacional de rectores, en armonía con disposiciones de esa entidad sobre el particular.

Asimismo, y siempre de concierto con la Oficina de Recursos Humanos de la cancillería, la Academia Diplomática Javier Pérez de Cuéllar imparte clases presenciales a personal administrativo de Relaciones Exteriores, como capacitación antes de asumir funciones en misiones en el exterior. Igualmente, para perfeccionar sus conocimientos y habilidades en su condición de empleados de la sede central en Lima.

De otro lado, nuestra Academia ofrece diplomaturas en protocolo, en negocios, cooperación, relaciones y eventos internacionales para personas extra-cancillería, pertenecientes a otros ministerios, alcaldías, gobiernos departamentales y provinciales, servidores de universidades, cámaras de comercio, sector privado, ONGs.

Como en España, Portugal, y países latinoamericanos, en el Perú es muy estrecha la relación Academia Diplomática-Universidad. Los exámenes de ingreso a nuestra Academia, se rinden de manera anónima en una universidad local. Son pruebas eliminatorias. Quienes llegan a la final, se someten a un examen oral, llamado “de concepto”, ante un jurado compuesto por cinco personas, de quienes dos son catedráticos universitarios. Ese jurado lo preside el viceministro de Relaciones Exteriores, quien además encabeza el Consejo Directivo de la Academia. De manera paralela, funcionarios que ya están en el servicio exterior del Perú, con vistas a su constante capacitación, son en apreciable número estudiantes de postgrado en Universidades peruanas y extranjeras. Han regresado a la universidad. Ello se advierte también en los demás países que integran nuestra Asociación, hoy reunida en Cádiz.

De otro lado, considero dable anotar que la Academia Diplomática del Perú ha servido de “palanca” para que en varias universidades del Perú, dentro y fue-

ra de la capital, se establezcan áreas dedicadas a las relaciones internacionales. Igualmente, se han fundado centros para el estudio y análisis de tales relaciones, una suerte de “think tanks”. La enseñanza de relaciones internacionales ya no es, pues, responsabilidad privativa de la Academia a mi cargo, aunque ésta última, debo remarcarlo, es la única vía para ingresar al servicio diplomático del Perú, lo cual garantiza la profesionalidad de la carrera.

IV.—LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

Es muy gratificante para la Academia Diplomática Javier Pérez de Cuéllar, como también para entidades hermanas de América Latina, España y Portugal, que los jefes de Estado y de gobierno de Iberoamérica les hayan expresado reiteradamente su importante respaldo. Y que las decisiones de nuestra Asociación, sesionando ahora en Cádiz, merezcan también el valioso apoyo de las Cumbres Iberoamericanas.

Saludamos esa actitud, que sin duda contribuye al progreso en la profesionalización de los servicios diplomáticos iberoamericanos y de la propia Asociación, como mecanismo de fortalecimiento institucional entre las Academias de ambos lados del Atlántico.

Estamos convencidos que la Cumbre Iberoamericana, a realizarse los días 16 y 17 de noviembre, la vigésimo-segunda, aquí en Cádiz, ratificará su significativo patrocinio y soporte a nuestras reuniones futuras.

Como bien sabemos, la inminente Cumbre gaditana coincide con el segundo centenario de la aprobación de la Constitución de Cádiz. Séame permitido subrayar, en este mismo histórico recinto, que entre los americanos elegidos diputados a las Cortes de Cádiz correspondió a un peruano ejercer la presidencia de las mismas, el doctor Vicente Morales Duárez, desde el 24 de marzo de 1812. Fue un mandato efímero, ya que lamentablemente murió poco tiempo después de manera súbita.

Pienso que si la Constitución de Cádiz se hubiese aprobado unos veinte años antes, dado su sesgo liberal que ponía fin al antiguo régimen, la emancipación de los países hispanoamericanos podría tal vez haberse llevado a cabo sin baños de sangre. Pero en 1812 la mecha libertaria ya estaba encendida en las Américas y era imposible apagarla. Sin embargo, la Constitución peruana adoptada diez años después, en 1822, recogió mucho de la gaditana, al igual que Cartas Magnas de otros países americanos y de la misma Europa.

Desde que nuestra Asociación surgiera a fines de 2003 se han dado pasos importantes para tender y robustecer lazos entre las entidades académicas correspondientes. Un paso significativo, como sabemos, se dio menos de dos años después, en octubre de 2005, al acordarse la participación de jóvenes diplomáticos ibéricos y latinoamericanos en cursos anuales para profundizar sus conocimientos, comparar notas de manera personal, e intercambiar experiencias. Se abriría además un espacio para un acercamiento entre diplomáticos juniors de América Latina con sus pares españoles y portugueses, estos últimos posicionados igualmente dentro de la Unión Europea, cuyos “insights” estaban en condiciones de revelar. Sabemos también que el primer curso se realizó en Madrid en julio de 2006.

En vista de la importancia del mencionado programa, es aconsejable contemplar la posibilidad de fortalecerlo aumentando el número de participantes, a cuyo efecto se podría contar con un valioso apoyo adicional de parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional, la AECI, sobre todo en lo concerniente a becas y pasajes. Las Cumbres Iberoamericanas siempre han considerado de manera muy especial esa clase de cooperación mutua. Esa colaboración se encuadra también en la letra y espíritu de la Carta Cultural Iberoamericana.

A pesar de la situación por la que actualmente atraviesan los países de la Unión Europea, que me atrevería a estimar como coyuntural, pues la riqueza humana es lo que más vale, y tal es un factor que abunda en la eurozona, sus instituciones académicas se mantienen en funcionamiento e interconectadas.

Siendo lo anterior factible en una región como la europea, con amplia variedad de lenguas, etnias y culturas, la conexión ibero-latinoamericana resulta a todas luces muy fácil de acrecentar, por ancestrales razones idiomáticas, históricas, y amplia comunidad de valores, aunque cada país tenga sus propias características e identidades.

Para terminar, en el mundo globalizado de la actualidad dicha tarea resulta menos difícil que en el siglo 19 y buena parte del 20. Anteriormente, de manera personal, y haciendo enormes esfuerzos los peruanos y latinoamericanos en general, procuraban acercarse a las antiguas metrópolis, para acceder a sus avanzadas fuentes del saber, sobre todo de las letras y humanidades. En el caso del Perú, puedo citar a César Vallejo, “el poeta universal”, que vivió mucho tiempo en España, con activa producción literaria. Un ejemplo más reciente, aunque ya tiene 50 años de conferido, fue el premio Biblioteca Breve Seix Barral otorgado en España a Mario Vargas Llosa, primer latinoamericano en obtenerlo.

Nuestros líderes iberoamericanos han expresado en reiteradas ocasiones que la educación es la mejor manera para eliminar la exclusión, la extrema pobreza.

Y hacen denodados esfuerzos para hacer frente a ese apremiante, acuciante, problema. Nuestros aspirantes a diplomáticos, y quienes ya se hallan en el servicio exterior, reciben ahora entrenamientos orientados para participar con efectividad en esos trabajos para promover la inclusión social. Para que millones de seres puedan salir de la penuria en nuestros países.

Concluyo diciendo que nuestra Asociación, que forma una verdadera red transatlántica, con el respaldo de las Cumbres Iberoamericanas, y con las herramientas que dispone, académicas, tecnológicas, cumple un relevante rol hacia esas el logro de esas metas, que, con otras más, son parte de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Muchas gracias

EL FANTASMA DEL DIPLOMÁTICO DEL SIGLO XVIII

JOSÉ RAMÓN GARCÍA-HERNÁNDEZ

Secretario Ejecutivo de Relaciones Internacionales

Partido Popular

Se cuenta una historia en los pasillos de la Escuela Diplomática en que uno de estos catedráticos de la Universidad Española iba paseando hacia la biblioteca y de repente le interpelaron desde un cuadro.

—“Hola buenos días señora, ¿no me conoce?”; a lo que la catedrática, en una mezcla entre el estupor y la notoria sorpresa tuvo que decir, “no, no le conozco”. “Pues si no me conoce”, contestó el hombre del cuadro, “¿por qué no deja de hablar de mí?. Yo soy ese diplomático del siglo XVIII, yo viví en el siglo XVIII, el del gran cambio, el siglo de lo que alguno llaman las Luces que para nosotros fue el siglo de la legitimidad, de las guerras, de la impostura, donde vimos la primera manada de lobos antidemocráticos vestirse de corderos defensores de derechos humanos que sólo buscaba el poder. Donde empezamos a ver que las nuevas relaciones comerciales cambiarían el mundo, donde la revolución napoleónica en el arte de la guerra conllevó una revolución diplomática. Sí, es verdad, teníamos que vivir alejados de nuestros países. No existían las modernas comunicaciones, teníamos que tomar muchas decisiones sin instrucciones para servir a España, a su Rey, a nuestros ciudadanos y a nuestra historia. Entonces si no me conoce, porque habla tanto de mí”.

“Llevo mucho tiempo colgado en este cuadro y he visto pasar a cada promoción de diplomáticos españoles. Desde luego que la carrera ya no es lo que era y yo no me puedo ver reflejado en casi ninguno de los jóvenes que pululan por estas aulas aunque siempre me reconozco en todos. Es más, considero que no es necesario que para justificar la sapiencia de su ciencia, denigre a ésta, la segunda

profesión más antigua del mundo. Porque nosotros sí que entendemos que estar sobre el campo de batalla a un nivel a veces táctico y a veces muy técnico, lo que nos previene de convertirnos en cuerpos del Estado Mayor, pero no por ello nosotros injuriamos al Estado Mayor. Sabemos cuál es nuestra función y obedecemos. Por eso nuestras características personales, académicas, profesionales y morales se pueden parecer, pero la forma en la que actúa un diplomático del siglo XXI y uno del siglo XVIII varía ostensiblemente. Y lo más importante e inteligente es responder el cómo, no que las causas últimas sean coherentes”.

A mí me ocurre igual que al diplomático del cuadro, no me he encontrado nunca en mi vida diplomática a un diplomático del siglo XVIII. La comprensión del siglo XXI, de sus retos, no la podemos abordar desde un papel. A muchos diplomáticos que hemos servido en Afganistán, en Bosnia Herzegovina, en Irak, en Naciones Unidas, en la Unión Europea y en casi todas partes del mundo, no se nos puede permitir pasearnos con las viejas ensoñaciones de los salones de vals de Viena. Nuestros gobiernos, nuestros ciudadanos necesitan respuestas YA. Como siempre exigentes, como siempre posibles, a veces alejadas de las óptimas. Unos cooperantes secuestrados en Mali no pueden atender a que aparezca un manual sobre Mali, sus fronteras y sus problemas. Una resolución sobre Siria en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no puede esperar a que aparezca la última publicación sobre la cuestión, necesita ser la primera, porque nos paseamos en un siglo XXI de arenas movedizas. El siglo XXI ya está aquí. La crisis de deuda y la crisis económica pasarán. Los diplomáticos ya hemos informado varias veces que lo que viene es un cambio de modelo económico profundo en todo el mundo, que es lo que llamamos globalización, que trae cosas buenas, cosas malas y cosas regulares, porque ya estamos cansados de hablar de oportunidades y amenazas. Ya están aquí. Y esa globalización económica va a exigir una globalización política en sus fundamentos, en sus legitimidades y en sus formas de gobierno.

Y uno de los pocos que está al borde del abismo, mirando cómo cambia el viento, es ese diplomático al que algunos prefieren denostar en vez de tener una imagen como tengo yo de mi amigo y compañero Borja, con un chaleco antibalas y con botas de campaña yendo a visitar a jefes tribales en la provincia de Qadir, Afganistán. Algunos prefieren imaginarnos con monóculos, con uniformes (que también los tenemos y que usamos en muy contadas ocasiones), en salas de baile y cócteles, rodeados de frivolidad.

El mal diplomático existe, no nos llevemos a engaño, como el mal médico o el mal profesor, pero en esta carrera se le sufre, no se le tolera, porque un demérito personal se transforma muy fácilmente en un demérito colectivo.

Por eso el diplomático, como afirma Peter Sloterdijk¹, es el profesional que está preparado para este mundo que nos viene. Por eso ser diplomático en el siglo XXI exige tener una comprensión del mundo en el que vive, un mundo que no se puede conocer sólo y a través de la academia, que exige de viajes, de estudios fuera, de conocimiento de idiomas, de conocimiento de la naturaleza humana, de la historia, sobre todo de la historia, del arte, del derecho, de las formas jurídicas y del derecho político, de la economía. Esto es un caldo de cultivo lento, no es una tarea para exigir a un joven recién ingresado, pero tiene que tener los mimbres para poder realizarla.

La segunda cualidad; tiene que ser capaz de manejar todos los resortes políticos, jurídicos, diplomáticos, de comunicación, de persuasión, de sociabilidad que estén en su mano para cumplir mejor su tarea.

La tercera cualidad es que debe ser un hombre alejado de las modas, que evite el adanismo, con criterio para distinguir lo superficial de lo profundo, lo importante de lo urgente. Algunos se sentirían más tranquilos si esta selección de personal se la encargásemos a una moderna consultora, pero estos mismos se escandalizaban en el siglo XVI de que se pagase una bula para el perdón de los pecados. Cuando uno es parte de la carrera, la siente tan propia, siente que es donde desarrolla gran parte de su vida que no puede dejarla en manos de mercenarios por muy inteligentes, capaces y preparados que sean, porque un diplomático sea del siglo que sea, ha interiorizado algo que los británicos quisieron que fuera su máxima constitucional, “no hay juicio de mayor dureza que el otorgan tus pares”. Por eso los diplomáticos deben ser jueces de los diplomáticos. Pero eso sí, los mejores diplomáticos, no los peores.

Además, se necesita criterio y carácter, junto con una sana comprensión de la jerarquía. No es muy conocida la anécdota de un aguerrido marino enviado en misión diplomática ante el príncipe de Gales, que iba vestido con la importancia de la ocasión y al que el príncipe de Gales hizo esperar antes de atenderle y cuando le llamó entrada la tarde, le recibió en pijama. El comandante pidió disculpas en seguida al príncipe de Gales y le dijo que obviamente le pillaba en un mal momento y que volvería de nuevo cuando el príncipe estuviera en mejor condición.

Por eso, todos los diplomáticos sabemos que el sistema de oposición es mejorable, incluso nos puede gustar poco o muy poco, pero también tenemos que reconocerle que produce buenos diplomáticos. Es verdad que hay gente de mucho talento y grandes cualidades que choca con la irracionalidad del sistema, pero

¹ P. SLOTERDIJK en su obra Eurotaoísmo. Seix Barral. 2001.

no es menos cierto que una oposición garantiza muchos de los conocimientos necesarios para empezar una Carrera en la que sólo al final se analizan las trayectorias.

El sistema de oposiciones está consagrado en el sistema constitucional (artículo 103) que favorece la igualdad de acceso y así seguirá siendo, pero el sistema de oposiciones, sobre todo el ingreso a la Carrera se debe mejorar en algunos puntos ostensibles.

Es cierto que alguien que aprueba una oposición no tiene todas las garantías para ser un gran diplomático, pero los que estamos en el mundo sabemos que tenemos que renunciar a lo perfecto y como decía Holderlín “los grandes males en la humanidad vienen de querer traer el Paraíso a la Tierra”. Así, el sistema de oposiciones, debiera reforzar muchas de las pruebas objetivas para asegurar esa igualdad en el acceso y sobre todo favorecer una deseable estructuración de conocimientos de todos los candidatos que concurren a la oposición. Se debiera recuperar el test que estuvo vigente en los años 90 que tenía una parte de lo que se denominaba cultura general en el que se exija al candidato que esté atento a todas las manifestaciones artísticas y culturales. Esto es una muestra tanto de carácter, personalidad y gusto, como de apertura al mundo, aparte de que aumenta todos los registros en los que probablemente se tenga que desenvolver la vida de cualquier diplomático. Junto a esta prueba de cultura general, debiera hacerse una prueba muy extensiva del conocimiento del temario. Estas pruebas deben ser siempre eliminatorias.

También sería necesario objetivizar el conocimiento de los idiomas por un tipo test, junto con una prueba de traducción y de exposición oral tanto del inglés como de cualquier idioma que se presente. Esto evitaría que los Tribunales tuvieran que desgastarse oyendo a candidatos cuyos niveles de idiomas a veces no son aceptables. Los idiomas deben formar una parte importante en la especialización del diplomático del siglo XXI.

Esta prueba objetiva de idiomas, debiera centrarse sobre todo en una actualización a lo que es el conocimiento de idiomas que exige el mundo y que exige una moderna Carrera diplomática. Una carrera diplomática actual no puede centrarse en el inglés y en francés exclusivamente como medulares, ignorando el peso que tienen otros idiomas en la configuración actual del mundo. Por eso propondríamos que el inglés fuese ese idioma obligatorio y eliminatorio. Y el resto puntuasen al final de la oposición ejecutados por el mismo sistema.

Una vez asegurados estos conocimientos de cultura general, de conocimientos del temario y del inglés, nos encontraríamos con candidatos que pueden afrontar con garantías suficientes las oposiciones, permitiendo al tribunal, formado con

esa mezcla inteligente entre profesionales de la Carrera, catedráticos y altos funcionarios del Estado e incluso se podría incorporar alguien del sector privado, tanto del mundo empresarial como institucional, a lo que sería una oposición de los propios candidatos.

El tercer ejercicio debiera consistir en una de las partes centrales de lo que es la vida del diplomático, que sería un diálogo con un comentario de texto sobre un texto propuesto.

Los ensayos que se daban en el pasado favorecían que cualquier candidato a lo largo de tantos años de preparación tuviera ya un armario lleno de temas que podía combinar y colocar en una u otra manera.

En ese comentario de texto se debe ser profundamente exigente en las competencias lingüísticas, de comprensión, de originalidad, de idoneidad de las respuestas sobre un comentario de texto que en el fondo refleja la actividad del diplomático, que debe escudriñar e informar, generar valor añadido en todos sus informes. Esta prueba se debe completar con una rigurosa entrevista al candidato.

El siguiente ejercicio deben ser los temas tal y como aparecen en el temario, un temario que debe ser mucho más ambicioso que el actual, tanto en conocimientos de Historia, es imperdonable las partes de historia que han desaparecido, como de otras disciplinas.

Esas cuatro bolas al azar permiten discriminar al opositor que domina el temario y tiene una estructura de pensamiento que le permitirá acometer los grandes retos a los que se ve expuesto el diplomático.

Esta prueba se debe completar con preguntas sobre el temario, para que no quepa duda que el candidato que apruebe es sin duda el mejor formado.

Tradicionalmente la última prueba ha consistido en un caso práctico de la actividad consular y diplomática. Esta es sin duda una prueba ambiciosa pero necesaria, porque permite que el candidato se extienda desde una perspectiva práctica sobre lo que va a ser su realidad más cercana. Se podría completar con las modernas dinámicas de grupo en la selección de personal para ver cualidades, que si bien no pasan desapercibidas en el proceso de oposición, son necesarias para el desarrollo de la diplomacia. Estas son entre otras el liderazgo y la negociación, junto con uno de los aspectos que desarrollará la nueva Ley de acción exterior que será la gestión del personal de distintos cuerpos del Estado bajo ese principio de unidad en el exterior que se va a reforzar de cara a la necesaria presencia de un país en este mundo tan complejo del siglo XXI.

El paso por la Escuela Diplomática debe servir para descomprimir a un opositor y empezar a generar todos los códigos que forman parte de la carrera diplomática, códigos de eficiencia, de respeto eficiente a la jerarquía, de búsqueda del cumplimiento del interés del Estado, junto con la apertura a las nuevas realidades a las que tiene que hacer frente el diplomático.

Se debe formar en los distintos modelos de información que requieren el desempeño del trabajo de funcionario de la carrera diplomática. Se debe hacer hincapié en cursos de negociación, como el que ya se desarrolla en el ejercicio estratégico con el CESEDEN, en el que se mezclan a los oficiales de Alto Estado Mayor con los recién ingresados en la Escuela Diplomática. Tendría que profundizarse más este aspecto, con un curso de negociación básico con las grandes escuelas de negocios de nuestro país.

Para proteger los intereses del Estado y sus nacionales, que es otra de las funciones invariables de un diplomático, hay que interiorizar mucho lo que es el servicio al Estado y a los altos intereses de un Estado. Por eso, aunque muchos se empeñen en que la diplomacia ha cambiado, sigue siendo la representación de los altos intereses de un Estado, que no puede ser más que monopolio de unos altos funcionarios educados, entrenados durante muchos años en su consecución.

Muchas partes y, esto es cierto, de lo que antes hacía un diplomático, puede desarrollarlas diferentes profesionales. Sin embargo ésta que es la más importante, la menos conocida, pero más apreciada por los decisores políticos, exige de mucha formación a fuego lento durante muchos años de entender como funcionan los mecanismos políticos que lleva implícito gran conocimiento técnico y también gran conocimiento de todos los resortes políticos en la mano de un diplomático.

La protección a los nacionales toma un protagonismo que no tenía en el siglo XVIII y por eso exige de los recién ingresados un conocimiento sin igual de todos los elementos e instrumentos consulares desde el minuto uno de acceso a la Carrera diplomática. Este conocimiento no se puede retrasar en el tiempo, por eso el curso de consulares es uno de los pilares fundamentales en la formación del moderno diplomático. Lo consular tiene un componente técnico, administrativo, pero muchas veces político y diplomático.

Junto a esta formación en la Escuela Diplomática es fundamental interiorizar todos los códigos de buenas maneras internacionales que permitan la mayor eficiencia en la realización de su tarea, no es un viejo estereotipo, ni un clasismo trasnochado, es un enfoque funcional de las mismas, para tener una mayor eficacia en beneficio del Estado y de la necesaria sociabilidad asociada a alguien que trabaja para conseguir lo mejor para sus nacionales y para su Estado.

Y eso es en lo que consiste la diplomacia, que en el siglo XXI va a tener mucho de diplomacia económica y comparte espacio internacional con muchísimos actores no diplomáticos, ONG`s, organizaciones internacionales, empresas multinacionales, incluso individuos, pero la naturaleza de las instituciones políticas o económicas de alto nivel, exigen toda la preparación y toda la formación que sólo se puede acometer desde un sistema de carrera.

Un sistema de carrera que es mucho más que una consagración estéril de una jerarquía plasmada en un escalafón. Una carrera significa varias cosas desde el punto de vista personal y desde el punto de vista de cuerpo. Personal, significa que uno acepta como propios valores de la organización, que no merece la pena plasmarlos por conocidos y por la sensación de ridículo a la que los supuestos concededores de la carrera nos exponen. En el fondo uno acepta destinos duros y con mucha vocación de servicio porque también espera que irá cumpliendo un transcurso vital que le lleve a desempeñar misiones más altas dentro de la carrera. Si este sistema se quiebra, desaparecerá una parte importante y que se ha probado eficiente, al menos durante algunos cientos de años; y aunque todos tenemos la tentación de creernos más listos que nuestros padres y nuestros abuelos, y no digo que haya casos en los que así sea, también se puede dar por bueno lo que británicos, norteamericanos han reconocido como bueno en la propia actualización de sus sistemas.

Un escalafón que de verdad fuera funcional y no un catálogo de edades permite la identificación de la organización que premia unos elementos buenos sobre otros malos, un sistema que permita que los mejores sean premiados y los malos profesionales no obtengan reconocimiento. Eso está quebrando también la propia carrera.

Pero volviendo otra vez a la formación de los diplomáticos, la Escuela Diplomática debe ser un centro de excelencia de formación para excelentes profesionales. Aquí aparecen las grandes escuelas de negocios que existen en España y que ofrecen la formación que necesita el moderno diplomático para acometer retos específicos, a veces muy específicos y otras veces más genéricos y para la que se necesita la mejor capacitación disponible y no pequeños apaños para cumplir el expediente. Deben ser cursos de negociación, de comunicación, de persuasión, de administración, de gestión de personal, que permitan una carrera formativa para cada diplomático. Debe proveerse una especialización en idiomas, lo que es uno de los rasgos fundamentales de cualquier diplomático para ser eficiente, le asegura capacidad de penetración social en un mundo que dejó de ser tan elitista o donde las élites están repartidas ya no solo en lo público, si no también en lo privado, que necesita del conocimiento local, de su cultura y de su lengua. Por lo tanto la Escuela debe favorecer la especialización lingüística junto con un curso para aquellos diplomáticos que van a ser destinados a un nuevo destino.

Esto exige recursos, pero es mucho lo que se está jugando España y no son tantos recursos, se necesita una gestión de los mismos, por lo que el personal destinado en la Escuela Diplomática tiene que tener un gran conocimiento de lo que es la realidad diplomática.

Por eso estas tres patas de oposición, escuela, escuelas de negocios, no excluyen el contacto con la Academia, que siempre es necesario y que se puede producir en la Escuela Diplomática y fuera de ella.

Con esta argumentación, espero haber podido dar la paz necesaria a ese diplomático del siglo XVIII al que no dejan de atusar otros profesionales no diplomáticos, para que sepan que esta profesión necesita encontrar un equilibrio entre cualidades y conocimientos que a veces son muy antiguos y a veces son muy modernos, mucho más de lo que vislumbran los que no tienen que mirar todos los días a los ojos a otras personas en el mundo internacional, desde Mali hasta Nueva York, que también pretenden lo mejor para su Estado y sus ciudadanos.

CONTRIBUCIÓN DE LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA A LA FORMACIÓN DEL SERVICIO EXTERIOR

ARACELI MANGAS MARTÍN

Catedrática de Derecho Internacional Público y

Relaciones Internacionales

Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid

Muchas gracias, Señor Embajador, muchas gracias por la confianza dispensada por los organizadores de estas jornadas. Es un placer y me honra formar parte de un mesa con tan ilustres personalidades como las que se reúnen en estas jornadas y en esta mesa, y en lugar tan emotivo para nosotros los españoles y para todo demócrata.

Las transformaciones acaecidas en las relaciones internacionales desde la caída del Muro de Berlín, junto al denominador común de la globalización y sus problemas de gobernanza, son factores sobradamente importantes y trascendentes para que nos hagan reflexionar sobre la preparación, formación, capacitación y formación continua del personal del servicio exterior de un Estado, del nuestro, España.

Formalmente las misiones clásicas de la diplomacia tradicional no han variado y se resumen como lo hace la “Descripción de los objetivos del sector en la memoria de los Presupuestos Generales del Estado para 2013”: “planificar, dirigir, ejecutar y evaluar la política exterior del Estado”, “concertar y potenciar sus relaciones con otros Estados y organizaciones internacionales” o “defender los intereses de España y llevar a cabo una adecuada y eficaz política de protección de los ciudadanos españoles en el exterior”, “fomentar las relaciones económi-

cas, culturales y científicas de España”¹ pero lo que ha cambiado es el mundo en que se ejercen: un mundo profundamente competitivo e hiperconectado, en constante mutación de sus valores, prácticas y normas, que requiere una fuerte profesionalización y capacitación técnica, además de una actitud y talento personal específicos.

Me importa mucho reconocer que el servicio exterior español ha experimentado una extraordinaria evolución positiva por el hecho mismo del cambio democrático y, con ese cambio democrático, del acceso de una amplia masa de jóvenes a los estudios universitarios. De entre esa masa que ha accedido a la formación superior, han aflorado estudiantes inquietos, leídos, con buenos expedientes, con estancias en el extranjero durante sus veranos y cursos Erasmus, que optaron por la diplomacia en el Cuerpo de élite del Estado. Ha habido, pues, una vivificación de la Carrera Diplomática con brillantes universitarios procedentes de clases medias y ha abierto las tareas de la diplomacia española a la sociedad en general.

Sin embargo, esa vivificación con la llegada de algunos jóvenes con extraordinaria formación, vocación y esfuerzo personal no ha sido suficiente para adecuar la carrera a las necesidades de nuestro tiempo...La forma de acceso, la forma de juzgar a los candidatos opositores y la composición misma de los tribunales juzgadores para el acceso siguen condicionadas en buena medida por los intereses de ciertos grupos sociales de élite y, con ello, condicionando el origen social de una mayoría de los miembros del servicio exterior. Más de treinta y cinco años de democracia no han incidido suficientemente para, *al margen de toda consideración familiar y política*, abrir la carrera al principio de *mérito y capacidad* exigido por la Constitución Española de 1978.

Además, estimo que el acceso a la carrera diplomática mediante el sistema de las oposiciones —congelado por la crisis, pero no por la autocrítica ni por la necesidad de reflexión—, debe ser reformado en profundidad. Los temarios no soportan un análisis coherente; hay ausencias clamorosas y temas repetidos o periféricos. El sistema de preparadores y de rancieros temarios —y sé que en esta cuestión hay intereses crematísticos creados— que se transmiten sin reparar en los años y en los cambios de la sociedad internacional y europea, en general, ese sistema debe de ser descartado pues no forma a los futuros diplomáticos; más bien les deforma y los acartona incluso en los casos en que hicieron buenos másteres profesionalizantes en las universidades españolas o europeas o extranjeras.

La dinámica deformadora del sistema de oposiciones a la carrera y, además, y no menos importante, las presiones de clase a favor de un número no desdeñable

¹ http://www.sepg.pap.minhap.gob.es/Presup/PGE2013Proyecto/MaestroDocumentos/PGE-ROM/doc/1/3/9/3/1/N_13_A_R_31_112_1_2_D_1.PDF

de opositores, desnaturaliza un servicio público exterior de tanta trascendencia para la defensa de los intereses de España y de los españoles. La forma de selección actual de los diplomáticos españoles se corresponde con una idea decimonónica de los servidores de la acción exterior y con ello, posiblemente, de la política exterior.

Pasando página en relación con el modo de acceso a la carrera, creo que nos interesa abordar las grandes responsabilidades en la formación de los diplomáticos que deben asumir universidades y Escuela Diplomática. *Cada uno las suyas*. Nuestras universidades, públicas o privadas, han asumido y asumen la formación básica de licenciatura (nombre tradicional) o grado (la titulación de base actual) de miles de universitarios que, desde las más variadas enseñanzas universitarias, adquieren una buena formación que les posibilitará más tarde la preparación de las pruebas de acceso.

Un nutrido número de universitarios, sin una relación familiar con la carrera, se interesan por el servicio exterior del estado gracias a la labor diaria de decenas de profesores universitarios, y las más de las veces, son los profesores de relaciones internacionales o de derecho internacional, también en los estudios de Historia y Economía, quienes les imbuyen el interés y la sólida formación para iniciar su posterior preparación para el ingreso en la Carrera Diplomática o dedicarse a tareas de proyección en el exterior. El empeño puesto por numerosos profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en los estudios de *Licenciatura/Grado* para inocular la vocación por la Carrera Diplomática no ha sido reconocido todavía por la Administración española.

Igualmente nuestras Universidades, fundamentalmente las públicas, si bien no debemos desconocer a alguna universidad privada seria y académica —como el CEU San Pablo—, han contribuido con un gran esfuerzo de su personal a la formación de *posgrado* de cientos y cientos de universitarios de manera profesional y especializada mediante la programación y ejecución de másteres oficiales en Relaciones internacionales, Derecho Internacional, Estudios Europeos, Derechos Humanos, Defensa y Seguridad, etc.

En las universidades públicas son Másteres oficiales sin ayudas o subvenciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación o de otros organismos públicos o privados, sin compensación económica por las Universidades y que se añaden a la carga académica laboral de los profesores universitarios, con gran sacrificio personal y con una gran voluntad de servicio de la Universidad y a nuestro país. Nuestros alumnos deben pagar unas tasas académicas que nunca fueron ligeras y que ahora se han disparado.

Gracias a esta formación de posgrado dispensada desde las Universidades, centenares de posgraduados después recalcan tanto en la diplomacia formal tradicional (la de la carrera) como en organizaciones internacionales o en la amplia labor de los profesionales de la cooperación al desarrollo a través de las ONG's o en los departamentos de relaciones internacionales de nuestras grandes empresas o como técnicos en acción exterior en diferentes ministerios.

Claro que no sería justo si omitiera un reconocimiento a la colaboración generosa de algunos diplomáticos en nuestros Másteres oficiales y tareas investigadoras. Suelen ser diplomáticos que, de una forma u otra, mantienen una vinculación con los medios universitarios y enriquecen, con su actitud de proximidad hacia profesores y departamentos académicos, a la misma universidad en la que forjaron sus ilusiones y su formación. *Retroalimentación beneficiosa.*

Sin embargo, este panorama universitario en el que los departamentos de Relaciones Internacionales, Derecho Internacional Público, Derecho Internacional Privado, Historia y Economía, entre otros, se han volcado en la formación internacionalista de nuestros universitarios y futuros diplomáticos no es reconocido debidamente por la Administración española y, en especial, por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. En los últimos veinte años se ha hecho un esfuerzo de preparación de los medios humanos del servicio exterior para afrontar una diplomacia del Estado Social y Democrático al servicio de todos, así como capacitar a ciudadanos españoles para su ingreso en la UE o en organizaciones internacionales o en la acción empresarial internacional o para la función pública interna de relevancia internacional en los diversos ministerios del Estado o en su organización autonómica. Ese afán se ha logrado prácticamente *sin ningún apoyo* por parte de la Administración del Estado.

Hoy España precisa un servicio exterior con *mentalidad competitiva*, amplias competencias profesionales y *alta especialización*. El núcleo cuantitativo y cualitativo del servicio exterior español, de la carrera, debe ser un conjunto de mujeres y hombres *sin necesariamente pasado diplomático*, trabajando juntos *al margen de ideologías y adscripciones partidarias*, con intensos contactos con los institutos de investigación, los *think tanks* y los formadores de opinión, con un decidido propósito individual e institucional de impulsar y mejorar en los distintos ámbitos la acción exterior de España, mejorar su impacto en la UE y en otros foros internacionales. Nuestra posición e influencia no puede depender del talento o del carisma del Presidente del Gobierno –que raramente lo tienen– sino del talento, capacidad y formación de nuestra diplomacia.

Creo que el buen diplomático español del siglo XXI debe ser un buen universitario, a ser posible con un buen expediente académico, naturalmente con un

buen dominio de idiomas, con una especialización obligatoria de posgrado específica en Relaciones Internacionales, Derecho Internacional Público y Privado, Derecho y Políticas europeas, Economía y Comercio Internacional y obtenida *en el marco de las Universidades* y sus Centros académicos. Uno de los requisitos para poder aspirar a la Carrera Diplomática debería ser el tener al menos un posgrado universitario obtenido en las *aulas universitarias*.

La Escuela Diplomática debe tener por misión, casi única y fundamental, formar a los aspirantes seleccionados que reúnen ya previamente elevados conocimientos y competencias especializadas, formarles para las concretas y complejas tareas prácticas que deben asumir al representar y defender los intereses de España, formarles para el concreto oficio de diplomático comprobando, más allá de sus conocimientos, su capacidad de análisis, su compromiso con el servicio público, su capacidad de procesar información y de generar vínculos, en fin, también su probidad. No creo que sea misión de la Escuela formar a los expertos en cuestiones internacionales cualquiera que sea su destino final.

Como es obvio, al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y a la Escuela también le competen determinar los requisitos de salida para escoger a los mejores tras una experiencia intensa de un año o dos entre la Escuela y el propio Ministerio, y escogerles tras ese período de prueba no sólo sobre profundización de conocimientos, sino de otros valores como su circunspección, tacto, diligencia, destreza, en fin, sobre su actitud y talento personal para el alto servicio al que van a ser destinados.

El profesorado de la Escuela se debe nutrir por quienes ya están ejerciendo el trabajo en los distintos ministerios y especialmente en el MAEC, ellos son quienes deben introducirles y enseñarles el trabajo que un día desempeñarán y comprobar sus capacidades reales.

El profesorado de la Escuela debe ser fundamentalmente reclutado entre los propios ejercientes y maestros de la diplomacia y asegurar la trasmisión del conocimiento práctico y el futuro relevo generacional. Los “maestros diplomáticos” deben enseñar a los aprendices de diplomáticos.

Naturalmente, se debe escoger sin ataduras sectarias o políticas al cuadro de personal-profesorado que va a modelar finalmente a los futuros servidores del Estado en el exterior, ya sean diplomáticos de carrera con experiencia y altos funcionarios del Estado, ya sean selectivamente los mejores catedráticos de universidad elegidos en función de sus méritos y capacidades y no optando o escogiendo profesores, como hasta ahora, en los que pesa sobre todo su adscripción ideológica.

Pero lo que no debe ni puede ser misión de la Escuela Diplomática es entretenerse en másteres haciendo turnos de mañana y tarde (y quién sabe si pronto en sesión nocturna, maitines...) financiados con la *pólvora del Rey*, es decir, con dinero público de todos los españoles: los alumnos no pagan tasas en el Máster de la Escuela Diplomática y, además, se remunera al profesorado, lo que es todo un ejercicio descarado de competencia desleal y de despilfarro de fondos públicos en un momento en el que el Estado impone tasas o precios públicos por todo, incluido el mero ejercicio de derechos fundamentales. Y no basta que se alegue que el Máster de la Escuela Diplomática es “interuniversitario” por el paraguas formal que han prestado algunas universidades madrileñas, no todas y sólo algunas de sus facultades, y desde luego no siempre con los mejores profesores, amén de una distribución falta de toda lógica de las materias *in toto* por facultad/universidad como si repartieran un botín.

La impartición del Máster no puede constituir el núcleo o razón de ser de la Escuela Diplomática. El fin de la Escuela es volcarse en acabar de formar y modelar a sus futuros diplomáticos a partir del trabajo de formación conceptual y científica hecho en las Universidades por los futuros aspirantes, así como la formación continuada de todos ellos, preparar adecuadamente a los altos funcionarios y responsables de otros Ministerios y ser un centro de debate y exposiciones para personalidades nacionales y extranjeras.

De la misma forma que la Escuela Naval de Marín o las Academias de San Javier o la de Zaragoza no forman a los mecánicos o comandantes de máquinas de la marina mercante o a los ingenieros de caminos ni se dedican a hacer másteres de posgrado, sino que se entregan en cuerpo y alma a un personal que va a asumir delicadas misiones al servicio de España en el Ministerio de Defensa, de la misma manera la Escuela Diplomática no tiene que ser un centro que forme a personas cuyo destino no sea el servicio exterior o la propia acción exterior de la Administración ni que concurra o compita de forma poco leal, con abuso de posición dominante, con las universidades públicas y privadas .

En la misión de formación de los diplomáticos españoles, cada institución debe asumir su papel. La formación de los futuros diplomáticos es un servicio compartido que debemos asumir universidades y Escuela Diplomática.

En la formación básica y especializada de los expertos en temas internacionales y de los futuros diplomáticos, las universidades –españolas o extranjeras– debemos asumir un papel central y prácticamente exclusivo.

Por su parte, la Escuela Diplomática debe volcarse en perfilar profesionalmente a su personal, conocerles de cerca, apreciar no sólo su competencia de

conocimientos sino además una actitud y talento personal, sus valores como ser humanos, los valores específicos que distinguen al buen diplomático y comprobar, en fin, su madurez intelectual para saber si merecen ser un diplomático al servicio de España con independencia de sus raíces familiares.

La posición e influencia de España en el contexto internacional dependerá de cómo formemos y seleccionemos a los futuros diplomáticos y, con ello, de la renovación y adecuación al contexto internacional de las misiones que debe tener una Escuela Diplomática como centro encargado de la formación final y capacitación última de los diplomáticos españoles y del personal de la Administración del Estado relacionado con su acción exterior.

Muchas gracias, Señor Embajador.

EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA “ANDRÉS BELLO” DE CHILE

CRISTIÁN STREETER

Ministro Consejero

Academia Diplomática “Andrés Bello” Chile

I.—CONTEXTO QUE MOTIVÓ EL PROCESO DE REFORMA DE ACADE

A diario somos protagonistas y observadores de la velocidad con la cual transcurren los hechos cotidianos de nuestras vidas y los sucesos en nuestro entorno vecinal, regional y mundial. Hace algunos años, no muy lejanos, la forma de informarnos o informar, carecía de la vertiginosidad con que hoy transcurren las comunicaciones.

Basta pensar con la inmediatez que somos espectadores de situaciones que ocurren al otro lado del planeta, es más podemos manifestarnos, opinar y traspasar información de manera casi inmediata. La información es hoy un bien, un intangible que se transa en los mercados y que dota de altas cuotas de poder al interior de las sociedades, la oportunidad de influir, captar la atención y ser escuchados y opinantes es un parte del *softpower* de los actores internacionales. La información, ha transformado nuestras sociedades, nos deja permeables y en la palestra del juicio público, de las estadísticas (estudios) que nos miden y se hacen públicas en segundos, lo cual afecta, para bien o mal la imagen de los Estados.

Todos los actores internacionales que interactúan en estas redes de espacios públicos-privados, han asumido —algunos de manera más explícitas que otros—,

la necesidad de replantearse frente a lo que hasta ahora estaban acostumbrados a gestar. Frente a esta realidad los diplomáticos, tienen la necesidad de contar con la formación adecuada para dar respuesta y desempeñar la representación de los intereses nacionales.

II.—¿CÓMO RESPONDE LA ACADEMIA DIPLOMÁTICA DE CHILE A LOS NUEVOS DESAFÍOS? MODERNIZACIÓN DEL PLAN DE ESTUDIOS

Situados en tal perspectiva, la Academia Diplomática “Andrés Bello” asumió la labor de rediseñar el plan de estudios, en cooperación con universidades nacionales, para un proceso de mejor formación de los futuros diplomáticos de Chile, en ese objetivo nos abocamos como primera tarea a identificar las competencias conductuales que un aspirante o postulante a funcionario de servicio exterior debe detentar y cuales son sus priorizaciones. El resultado de este ejercicio dio mayor fuerza a la iniciativa de abrirse al capital de conocimientos de nuestras universidades.

Existen diversas visiones respecto a que es la diplomacia, algunos señalan que es una *ciencia* cuyo objeto de estudio son los diplomas, a nuestro parecer esta es una visión que en la actualidad se aleja de la realidad ya que producto de la globalización y profesionalización de sus funciones la diplomacia hoy cumple un rol fundamental en la coordinación y cooperación internacional. Otras escuelas señalan que la diplomacia es un *arte* y que por tanto como en los oficios se deben detentar cualidades específicas que permitan el exitoso desempeño de las labores encomendadas, una tercera corriente señala que la diplomacia es una *disciplina* por lo que se le asocia a capacidades y si vamos a su raíz en latín se define como aprender. En base a lo señalado podemos manifestar que la diplomacia es un *arte* y *disciplina* que se encarga de la funcionalidad de los aspectos relacionados con la política exterior de un Estado. En tanto arte es inherente a ella el dominio de talentos innatos y otros aprendidos en las relaciones, comportamientos, el buen manejo del lenguaje, alta capacidad de relacionarse, el equilibrio entre lo público y lo privado ente otras condiciones. En tanto disciplina *comprende el estudio de la ciencia* (método de las ciencias sociales) como la ciencia política, las relaciones internacionales y el derecho por tal hecho se deben analizar los objetos de estudio de cada una de estas.

1.—Si analizamos el campo de acción la *ciencia política* tiene como objeto de estudio *el poder, el Estado y la sociedad*; en tal sentido el diplomático debe conocer de los elementos que constituyen el poder, lo detentan y modifican. Respecto al Estado el diplomático debe conocer su estructura, funciones y principios

rectores. Respecto a la sociedad el diplomático debe entender que la finalidad de toda política de Estado es el directo beneficio que su actuar como funcionario público generará de manera directa en la sociedad que representa y por tanto la probidad y ética de su actuar son inherentes a las funciones que le sean encomendadas.

2.—Respecto a las *relaciones internacionales* tiene por objeto el estudio de la *realidad internacional*, por tanto el diplomático debe ser un profesional: culto e informado de la realidad de su Estado y del medio en el cual se desenvuelve, vale decir tener un conocimiento y capacidad de analizar las oportunidades y amenazas que el mundo externo representa para los intereses que el detenta.

3.—Por último, el *derecho* como ciencia tiene por objeto de estudio las *normas que rigen el actuar en sociedad*. En tal escenario el diplomático debe manejar aquellos conceptos y definiciones de las normas que enmarcan su actuar y los intereses de su Estado.

Con el objeto de definir las competencias conductuales esperadas al ingreso de la carrera diplomática, proponemos definir que el ***diplomático o funcionario del servicio exterior*** es el instrumento más importante a través del cual un Estado materializa su política exterior. En prioridad es el instrumento más importante ya que en el mundo globalizado la formación del capital humano especializado es lo que genera la diferencia entre cumplir con objetivos y cumplir con objetivos generando valor agregado. De ahí la importancia del perfil y las competencias que debe ser capaz de desarrollar el representante de los intereses nacionales en materia de política exterior de un Estado frente a la comunidad internacional u otro Estado.

De concordarse que el Diplomático es el instrumento más importante de aplicación de la política exterior de un Estado, es primordial definir sus características para dar respuesta a que es lo que se espera del diplomático como profesional altamente especializado.

Características esperadas de un diplomático en la era de la globalización.

- 1.—Asertividad.
- 2.—Ética pública.
- 3.—Probidad.
- 4.—Alta capacidad de relacionarse de manera positiva.
- 5.—Capacidad de generar confianzas.
- 6.—Capacidad de generar vínculos duraderos.
- 7.—Capacidad de análisis de la información.

- 8.—Capacidad de adquirir y procesar información de otras realidades.
- 9.—Educación inherente al cargo, referido a la educación continua y permanente.
- 10.—Abierto al cambio y con fortalezas en la adaptabilidad.
- 11.—Compromiso y vocación de servicio público.

En consideración a lo anterior las competencias conductuales de un alumno iniciando su proceso de formación deberían ser las siguientes:

Competencia Definición/ Justificación

1.—Adaptabilidad

Enfrentar y anticipar de manera oportuna, efectiva y eficiente los cambios de escenario y funciones, alcanzando rápidos y óptimos niveles de adaptación que facilitan el cumplimiento de los objetivos planteados. Requisito inherente a la función pública y privada en los tiempos actuales. Se asocia con la flexibilidad de adaptarse a la evolución del mundo, las relaciones, la tecnología y los requerimientos diversos de los estados.

2.—Orientación a la excelencia

Capacidad para trabajar de forma planificada, manejando y analizando múltiples variables en la obtención de resultados, responsabilizándose tanto por los procesos como por los resultados y orientándose al desarrollo y perfeccionamiento continuo.

3.—Comunicación Efectiva

Comunicar con asertividad y de manera directa. Consistencia y coherencia de sus argumentos con las normas legales y reglamentarias, demostrando en todo momento prudencia en la exposición de sus ideas.

Es una característica que puede ser desarrollada y entrenada, la comunicación efectiva y la comunicación política, obedece a saber escuchar y saber intervenir de manera oportuna y con credibilidad.

4.—Coordinación y Colaboración

Establecer redes de contacto basadas en la optimización y maximización de las habilidades y experiencias de los integrantes de los equipos, facilitando el traspaso de conocimientos y generando un clima de sinergia y apoyo mutuo.

Es una virtud que puede ser inherente a la persona o puede ser aprendida mediante técnicas, se desarrolla a través del trabajo en equipo, generación de redes y el crucial y fundamental para la función diplomática actual.

5.—Liderazgo Estratégico

Organizar y conducir equipos de trabajo, potenciando las competencias de sus integrantes.

6.—Negociación e influencia

Negociar de manera efectiva, logrando establecer relaciones funcionales que permitan acuerdos sostenibles en el tiempo, validándose en diversos contextos a través de la rigurosidad, preparación y experiencia en el manejo de materias complejas. Se consigue a través de técnicas de capacitación y desarrollo de destrezas. Si bien hay quienes nacen con habilidades negociadoras, es un elemento que se puede desarrollar.

III.—PROCESO DE REDISEÑO DEL PLAN DE ESTUDIOS

El proceso de rediseño se inició a fines del año 2010, contando como base un estudio realizado por la Fundación Chile, para el Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual, mostraba como resultado un abanico de perfiles de competencias funcionales y conductuales para los diferentes cargos a desarrollar en el servicio exterior, así como perfiles de cargos. A partir de esto se trabajó de manera conjunta (ACADE–Fundación Chile) en los perfiles de ingreso y egreso al proceso de formación inicial de la Academia Diplomática.

La ACADE priorizó cinco áreas estratégicas de acción:

- Modernización Planes de Estudio;
- Utilización de herramientas idóneas, apropiadas y modernas (Tecnología de la información);
- Programas y Proyectos de Cooperación y Extensión;
- Difusión de la función diplomática en el contexto de las políticas públicas;
- Fortalecimiento como referente de Relaciones Internacionales

IV.—NUEVO PLAN DE FORMACIÓN ACADÉMICA

El nuevo plan de formación académica se ha desarrollado en dos etapas, una de transición que fue aplicado a la promoción que en marzo del 2011 se encontraban en el proceso de ingreso. Estos aspirantes a diplomáticos, cursaron una malla 2011-2012 organizada en base a las competencias que el Perfil de Egreso estableció. Este estuvo constituido por ramos teóricos, talleres prácticos, ramos de idioma como francés, portugués, inglés (de carácter electivos) y otras actividades de entrenamiento de habilidades específicas como la capacidad negociadora, utilización de las redes sociales, taller de liderazgo. El proceso contempla el desarrollo de un período de práctica profesional en las dependencias del Ministerio y organismos asociados y la confección de un trabajo de investigación relacionado a aspectos trascendentes para la política exterior chilena.

Malla base de Transición

Ramos -----competencia.

Historia de las relaciones internacionales **funcional.**

Introducción a las relaciones internacionales **funcional.**

Fronteras de Chile **funcional.**

Patrimonio histórico - cultural **funcional.**

Teoría política **funcional.**

Rol del estado y reformas **funcional.**

Regímenes políticos, gobierno y toma de decisiones políticas **funcional.**

Organismos internacionales y regionales **funcional.**

Diplomacia: historia, teoría y práctica **funcional.**

Comunicación internacional **conductual.**

Pueblos originarios y asuntos indígenas **funcional.**

Derecho internacional público **funcional.**

Derecho y práctica consular **funcional.**

Protocolo **conductual.**

Espacios regulados: derecho del mar y derecho espacial **funcional.**

Tratados **funcional.**

Cohesión, pobreza, desigualdad **funcional.**

Economía mundial **funcional.**

Economía y medio ambiente **funcional.**

Economía política internacional de desarrollo **funcional.**

Modelo ONU **conductual.**

Gestión cultural **funcional.**

Negociación **conductual.**

Escenarios internacionales **funcional.**

Economías emergentes **funcional.**

Gestión administrativa **funcional.**

Taller metodología **funcional.**

Promoción de exportaciones **funcional.**

Us and Asia **funcional.**

Political theory **funcional.**

Foreign affairs **funcional.**

La segunda fase comenzó a planificarse el año 2011, estructurando una malla curricular que también sigue los parámetros de la Fundación Chile (gestión por competencias) y a través de una nueva iniciativa que comprende el establecimiento de una alianza con universidades y prestigiosos académicos nacionales. Para tal efecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la Dirección de Compras, procedió al desarrollo de una licitación pública, para adjudicar para los años 2012 y 2013 una parte del proceso de formación de los diplomáticos, lo

que ACADE definió como un Diploma en Estudios Superiores que estaría compuesto por ramos conducentes a competencias funcionales y ramos conducentes a competencias conductuales. Quedando compuesto en su base por:

- Ramos adjudicados por licitación (14 ramos anuales).
- Ramos propios de la función diplomática desarrollados por ACADE (14 anuales).
- Talleres específicos (5).
- Práctica profesional.
- Desarrollo de investigación (tesina, 80 temas levantados por Minrel) y presentación-defensa de la misma.

A esto se adicionan otras actividades entre las cuales comparten talleres específicos con el Curso internacional, lo cual les permite interactuar con otros diplomáticos y generar redes de contactos; participar de ciclos de conferencias en los más diversos ámbitos de aplicación de la Política Exterior, abarcando desde la salud pública al desarrollo de ciencia y tecnología.

Participación de actividades académicas producto de los convenios que ACADE ha desarrollado en este último período, por ejemplo video conferencias con el Programa organizado por la Universidad de Georgetown (USA): “América-China; una mirada al futuro”. Participación en actividades que actividades que se organizan con el Cuerpo Consular y con funcionarios diplomáticos extranjeros acreditados en Chile: Talleres y Conferencias específicas en la sede de ACADE (Genera lazos y cercanía del Ministerio de RR.EE. con los representantes extranjeros en materias sustantivas).

Malla base 2012 y 2013

Semestre 1

- Organización del estado **funcional.**
- Gestión estratégica de organizaciones **funcional.**
- Organizaciones internacionales y actores transnacionales **funcional.**
- Seguridad internacional y estrategia **funcional.**
- Responsabilidad internacional del estado **funcional.**
- Relaciones internacionales **funcional.**
- Ciencia política **funcional.**
- Gestión administrativa ministerial **funcional.**
- Negociación **conductual.**
- Gestión cultural **funcional.**
- Promoción de exportaciones **funcional.**
- Energía y medio ambiente **funcional.**
- Protocolo **conductual.**

Organismos internacionales **funcionales**.
Fronteras y política vecinal **funcional**.
Taller de redes sociales **conductual**.
Taller negociación amcham **conductual**.

Semestre 2

Regulación del comercio internacional multilateral **funcional**.
Tratados internacionales: aspectos jurídicos y económicos **funcional**.
Análisis de política exterior **funcional**.
Comunicación estratégica, medios y nuevos medios **funcional**.
Derecho internacional de los derechos humanos **funcional**.
Economía procesos económicos internacionales **funcional**.
Regionalismo e integración en américa latina **funcional**.
Derecho y práctica consular **funcional**.
Diplomacia. Historia y teoría **conductual**.
Simulación OEA **conductual**.
Simulación consejo de seguridad **conductual**.
Espacios regulados: antártica, espacial y mar **funcional**.
Tlcs **funcional**.
Análisis estratégico **funcional**.
Taller para tesis **funcional**.
Patrimonio histórico y cultural **funcional**.

En la malla expuesta se incluyen los más diversos cursos, donde destacan los talleres de simulación tanto de Modelos de Asamblea General de la OEA como de Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Ambos propenden a la adquisición de competencias conductuales que permitan poner en práctica, a la vez, aquellos conocimientos teóricos ya revisados en otros cursos, potenciando la comprensión global de los problemas públicos a nivel global y aquellos procedimientos establecidos para lograr acuerdos en foros multilaterales.

V.—RESPECTO AL CONCURSO DE INGRESO

El concurso de ingreso también se encontró afecto a modificaciones, en beneficio de la transparencia y un mejoramiento en el proceso de reclutamiento de postulante, esto se desarrollo en la fase de difusión del concurso utilizando otras herramientas como comunicaciones electrónicas con gobiernos regionales solicitando apoyo en la difusión de las bases de postulación, utilización de sitios web, *facebook*, *twitter* y otras herramientas sociales desarrollo de charlas informativas y visitas a la Academia para alumnos de universidades y colegios

con el ánimo de insertar la carrera diplomática como una opción futura a sus postulaciones.

Respecto al proceso mismo, se estableció que la primera prueba del proceso se rindiera en Santiago, regiones y en las embajadas de Chile en el exterior.

VI.—CURSO INTERNACIONAL

Constituye una de las principales actividades de reconocido prestigio internacional con que cuenta ACADE, inserto en el proceso de modernización se modifico su contenido y duración, organizando una malla curricular a desarrollar entre los meses de septiembre a diciembre, lo cual reflejo un aumento considerable de las postulaciones para el año en curso y una gran variedad de países representados (26 países participantes). Comparten la realización de actividades como el ciclo de charlas internacional y cursos como Antártica, Patrimonio, Derecho del Mar y Taller de simulación del Consejo de Seguridad, taller que permite la socialización política internacional desde sus inicios formativos.

Curso de ascenso Consejeros a Ministros Consejero

U. Chile-Acade. Dos meses intensivos. Examen ante Comisión.

VII.—CONCLUSIONES

A modo de síntesis, es posible señalar que los procesos de modernización a través de la readequación de los planes de estudios, se encuentran en permanente revisión, si bien el levantamiento de información, validación y confección de perfiles de competencias se encuentran vigentes, la revisión de su idoneidad debe ser continua, producto de los cambios y demandas a las cuales se ven enfrentados los funcionarios de servicio exterior, esto a su vez es resuelto mediante un programa de capacitaciones y actualizaciones en la medida que aumentan sus responsabilidades y cambian las funciones que deben asumir a lo largo de la carrera diplomática.

Sin duda que la utilización de herramientas idóneas, apropiadas y modernas que nos brinda las nuevas tecnologías, ayudan al proceso donde básicos textos online, uso de Tablet que permiten clases dinámicas y participativas hasta el desarrollo de video conferencias con otras academias.

En cuanto a los programas y proyectos de cooperación y extensión, es base trascendental del proceso de vinculación, una de las principales herramientas

de motivación para el perfeccionamiento lo constituye actividades tales como cursos en el extranjero, programas de intercambio con otras academias e instituciones académicas, así el intercambio con la Academia Diplomática Argentina, el Curso para diplomáticos de UNASUR, Curso de derecho Internacional de la Haya y los programas internacional de formación de diplomáticos que ofrece la cancillería de Alemania y algunas universidades estadounidenses.

Del uso de nuevas tecnologías

Durante el año 2011 ACADE se ha abocado a desarrollar una importante herramienta: **Web Blog 2.0 “Apuntes Internacionales”**. Se trata de una iniciativa que dimensiona su visibilidad en el circuito académico internacional y conecta su accionar, fluidamente, con la sociedad civil. A través del sitio expone, comparte, comunica, reflexiona, debate y difunde aspectos centrales de la temática internacional, otorgando un espacio participativo a los distintos sectores del ámbito nacional y mundial, con la perspectiva de contribuir a la generación de una comunidad virtual que promueva una comunicación intelectual de proporciones. La segunda etapa de implementación contempla la ejecución de un aula virtual, cuyo objetivo tiende a capacitar y perfeccionar a los diplomáticos nacionales y a desarrollar labores académicas de cooperación internacional en beneficio de la diplomacia pública.

II.—EL ESPACIO EUROLATINOAMERICANO DE ENSEÑANZA SUPERIOR

EL ESPACIO EURO-LATINOAMERICANO DE EDUCACIÓN SUPERIOR. UNA VISIÓN DESDE EUROPA

TERESA FAJARDO DEL CASTILLO

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad de Granada*

I.—EL ESPACIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA CON AMÉRICA LATINA COMO OBJETIVO DE LA COOPERACIÓN EUROPEA

En primer lugar quisiera iniciar mi contribución, agradeciendo a los organizadores su invitación a participar en estas *V Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*: “La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina” con un tema muy querido para mí como es el Espacio Euro-latinoamericano de Educación Superior. Mi deuda de gratitud hacia ellos no ha hecho sino crecer a lo largo de las Jornadas de la AEPDIRI en Montevideo, en Valdivia, en Lisboa y ahora en Cádiz, por lo mucho que he aprendido en todas ellas sobre el creciente desarrollo de la cooperación entre España, la Unión Europea y América Latina.

He de empezar señalando que la creación de un Espacio de Educación Superior de la Unión Europea con América Latina representa un gran desafío tanto desde el punto de vista jurídico-institucional como desde el punto de vista político¹. Desde el punto de vista jurídico-institucional es un desafío para la Unión

¹ En este trabajo desarrollo algunos aspectos de mi contribución a las Jornadas de Lisboa de 2010 y que fue publicado como FAJARDO DEL CASTILLO, T., “El Espacio de Educación Superior de la Unión Europea con América Latina y el Caribe y la política migratoria de la Unión Europea: Los requisitos de la Tarjeta Azul de la UE”, en J.M. PUREZA, J.M. SOBRINO (Coords.), *Innovación y conocimiento, IV Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales*, Lisboa 23, 24 y 25 de Noviembre de 2009, Marcial Pons, 2010.

Europea porque intenta exportar un modelo, el europeo, el del Espacio Europeo de Educación Superior, que para los propios Estados miembros de la Unión es un modelo cuestionado por las dificultades que se han presentado en su implementación, y que al mismo tiempo, es percibido como imprescindible para la consecución de la libre circulación de los profesionales europeos, que necesitan ver reconocidas sus cualificaciones académicas para poder trabajar en el país de la Unión Europea que deseen². Este desafío se exporta ahora a América Latina para alcanzar el mismo objetivo de facilitar la libre circulación de los profesionales más cualificados entre los países de las dos orillas. No obstante, este desafío es también un desafío político de primer orden en la medida en que es un objetivo de la cooperación de las Cumbres de la Unión Europea con los países de América Latina y el Caribe (Cumbres de la UE y ALC), y se encuentra entre esos objetivos permanentes que constituyen la agenda de trabajo de la Unión Europea con América Latina. Tras la reciente Cumbre de Santiago de Chile de la UE-ALC de enero de 2013, además, el objetivo de la educación se sigue vinculado al objetivo del empleo, como ya se hiciera en la Cumbre de Madrid de 2010, lo que carga aún más de significación política y económica los proyectos de cooperación que se prevén y a los que me referiré más adelante.

El desafío de exportar el modelo del Espacio Europeo de Educación Superior y de adaptarlo y convertirlo en un Espacio Euro-Latinoamericano de Educación viene marcado por la experiencia adquirida previamente y la necesidad de aplicar lo aprendido a un contexto distinto, con un nivel de institucionalización diferente por sus ambiciones y competencias así como por los fines que se persiguen en los procesos regionales de integración y cooperación. Es sintomático como ha apuntado en estas Jornadas el profesor Del Valle Gálvez, que sean la Unión Europea y España las que perciban América Latina como un “proyecto” y una unidad en sí misma para la cooperación, y no así los países que la conforman. Mientras que las ideas de “Iberoamérica”—en el caso de España— y de “América Latina”—en el caso de la Unión Europea— están muy presentes para nosotros, son difíciles de trasladar a los latinoamericanos. Es primordial tener en cuenta estas diferencias. En cualquier caso, estos problemas pueden aún superarse y deben por ello abordarse en los distintos proyectos de cooperación, y entre

² Como ya señalara en trabajos anteriores, la Unión Europea y sus Estados miembros quieren reflejar en el Espacio Euro-Latinoamericano de Educación Superior la experiencia adquirida en el marco del Proceso de Bolonia para la creación del Espacio Europeo de Educación Superior y sus seis objetivos principales: la adopción de un sistema de titulaciones que puedan compararse; la adopción de un sistema basado en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado; el establecimiento de un sistema internacional de créditos: ECTS, el Sistema europeo de transferencia de créditos; la promoción de la movilidad de estudiantes, profesores e investigadores y personal de administración y servicios, y superación de los obstáculos que dificultan dicha movilidad; la promoción de la cooperación europea para garantizar la calidad de la educación superior y por último, la promoción de una dimensión europea de la educación superior.

ellos el de creación y consolidación del Espacio de Educación Superior ALCUE que se encuentra inmerso en la fase inicial de la evaluación de los sistemas académicos de América Latina y en la identificación de las mejores prácticas en el campo de la cooperación interuniversitaria³.

El éxito de las propuestas también depende hasta cierto punto de la capacidad que tengan las partes de asumir que los progresos que se han alcanzado en el ámbito económico en América latina aún no han llegado a la educación. Los sistemas educativos son un reflejo de las realidades socioeconómicas y en América Latina aún reflejan disparidades y una brecha social difícil de salvar entre clases, cuyas diferencias se marcan también por las posibilidades de acceder a estudios universitarios de calidad. La afirmación del derecho a la educación en América Latina, y en particular a la educación superior está llamado a tener un gran impacto social —y en el último año ha sido objeto de la reivindicación de movimientos sociales en países como Chile en los que los estudiantes exigían al gobierno mayores contribuciones para la educación primaria y secundaria y para la Universidad pública, porque sólo con la educación pública se lucha por la igualdad entre clases y entre hombres y mujeres—.

La Unión Europea se ha comprometido a buscar una adecuada adaptación de las propuestas que presentamos a los distintos objetivos que se persiguen en Europa y América Latina, así como también a las motivaciones⁴. Como ya he señalado, lo que movió a los Estados miembros de la Unión Europea a abordar el Espacio Europeo de Educación Superior no fue incrementar la calidad de sus centros de enseñanza superior sino hacer posible la libre circulación de personas,

³ Véase sobre esta cuestión en Informe final del Programa VertebralCUE, disponible en internet http://www.cumbreacademica-alcue.cl/pdf/estado_cooperacion_educacion_superior.pdf , consultado por última vez el 3 de mayo de 2013.

⁴ La traslación del modelo europeo del Espacio de Educación Superior a América Latina y el Caribe ha de superar dificultades y obstáculos propios no sólo de los sistemas educativos sino también de los propios procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe. En el caso de la Unión Europea, la motivación para el reconocimiento de las titulaciones universitarias venía dada por uno de los objetivos del Mercado común: la libre circulación de personas. Este objetivo ha sido el principal motor de todo el proceso que durante los últimos 40 años ha llevado a la aproximación de titulaciones y a la puesta en marcha de la creación del Espacio de Educación Superior y el Proceso de Bolonia. En el caso de los países de América Latina y el Caribe, la libre circulación de personas, y en particular, de los profesionales con titulaciones universitarias, no es un objetivo de las organizaciones de integración de América Latina y el Caribe, sino que es una cuestión suscitada en el debate de las políticas migratorias de la Unión Europea con estos países. Por todo ello es necesario tener en cuenta las particularidades de la cooperación y de la integración entre países en América Latina y el Caribe que se convierten en condiciones y obstáculos a superar: en especial, hay que considerar que estos países no han asumido como un objetivo de sus relaciones de cooperación y de integración la libre circulación de personas, salvo en ámbitos subregionales, y el proceso se encuentra en una fase incipiente. Los proyectos inter-universitarios entre Estados de América Latina tienen validez académica pero no permiten el ejercicio profesional, en Estados distintos del que se es nacional. La cooperación académica regional se ha desarrollado en el campo de la mejora de la Evaluación, Acreditación y Control de la Calidad de las enseñanzas.

y en particular la de los profesionales europeos, que necesitaban poder hacer valer sus titulaciones en los distintos Estados miembros. Los países de América Latina no han promovido aún la libre circulación de personas como uno de los grandes objetivos de sus proyectos de cooperación, por lo que más allá de acuerdos bilaterales, este objetivo debe aún devenir una prioridad política para sus agendas de trabajo.

Por otra parte, la Unión Europea debe dejar claras cuáles son sus intenciones y despejar dudas sobre la coherencia de sus propuestas. La Unión Europea quiere mejorar su sistema educativo y universitario para hacer de la Universidad Europea un foco de atracción para los estudiantes de todo el mundo, objetivo éste que le lleva a competir con los Estados Unidos de América cuyas instituciones universitarias tienen ya una sólida reputación en América Latina. Así, la UE quiere posicionarse en el mercado mundial de la educación y el conocimiento, frente a la creciente competencia por los alumnos, profesores e investigadores en el marco birregional, en el que Europa compite con Estados Unidos por captar estudiantes pero también con otras potencias emergentes que saben que el conocimiento es hoy la clave del desarrollo de los países y de sus economías. Los esfuerzos de la Unión Europea también están dirigidos a captar y a conservar a los mejores profesionales formados en las universidades europeas, lo que puede conllevar en consecuencia que los mejores profesionales de países de América Latina decidan quedarse en Europa y no regresar. La Unión Europea para preservar la coherencia de sus proyectos ha querido potenciar las estrategias en las que promueve el regreso a los países de origen, e intenta combatir los denominados *brain-drain* y *brain-waste* o lo que es lo mismo: el perder o el dilapidar a los mejores profesionales en empleos no cualificados en Europa. Para ello, la Unión Europea tiene que garantizar el reconocimiento académico en los países de origen para promover el regreso.

Respecto a estas cuestiones, es necesario tener en cuenta el papel que ha desempeñado hasta ahora el Espacio de Educación Superior de la Unión Europea con América Latina en su cooperación regional así como el que está llamado a jugar después de 2013. La creación de un Espacio de Educación Superior de la Unión Europea con América Latina⁵ es uno de los principales compromisos que se adquirieron en la Primera Cumbre de jefes de Estado y de gobierno de los países de la Unión Europea, América Latina y el Caribe (UEALC)⁶. Con esta cumbre celebrada en junio de 1999 en Río de Janeiro, se abrió el Proceso de Río de Janeiro con una Declaración que hacía de la enseñanza superior *una de las prioridades para la*

⁵ Aquí desarrollo algunas ideas ya expuestas en FAJARDO DEL CASTILLO, T., "El Espacio de Educación Superior de la Unión Europea con América Latina y el Caribe y la política migratoria de la Unión Europea...", loc. cit.

⁶ Sobre las sucesivas cumbres que crean el Espacio de Educación Superior ALCUE, véase BURGARÍN OLVERA, R., "Educación Superior en América Latina y el Proceso de Bolonia: Alcances y Desafíos", REMO, Vol. VI, n.º 16, 2009, pp. 50 y ss.

acción a la que debía sumarse “el apoyo a la cooperación birregional en el sector universitario para incrementar las becas a estudiantes e investigadores de todos los niveles, así como para ampliar los estudios de postgrado en ciencia y tecnología, industria y negocios, la movilidad de académicos y estudiantes y *los procesos de acreditación de programas y reconocimiento de títulos*”⁷. Un año después, la Declaración final de la I Conferencia Ministerial de los países de la Unión Europea, de América Latina y el Caribe sobre Enseñanza Superior, que se celebró en París, en noviembre de 2000 incorporó en su Plan de Acción que el Espacio de Educación Superior UEALC promovería la comparabilidad de los diplomas, la movilidad de los estudiantes, de los docentes, de los investigadores y del personal administrativo y favorecería la puesta en marcha de sistemas de créditos compatibles que hicieran posible el reconocimiento y la validación de los períodos de estudios dentro del respeto de la legislación vigente en cada país⁸.

Para llevar a cabo estos objetivos, la Comisión Europea puso en marcha, como primera fase de un proceso de largo recorrido, la creación y financiación de redes y proyectos de cooperación interuniversitarios, como ALFA, ALBAN y ERASMUS MUN- DUS, encontrándose este último actualmente en una fase de reforma con vistas a convertirse en 2014 en un proyecto aún más ambicioso.

Los programas *ALFA* y *ALBAN* se llevaron a cabo con el fin de dotar de recursos a la concertación entre instituciones educativas y así como a la movilidad de estudiantes. El programa *ALFA* se concibió como un programa de cooperación regional entre instituciones de educación superior de la Unión Europea y América Latina que ha tenido un desarrollo muy importante desde que se iniciara en 1994 y se cerrara en 2010. En sus distintas fases, la Unión Europea ha ido incrementando sus ayudas financieras y desde los 32 millones de euros previstos para la primera fase se ha concluido la tercera con 75 millones y se han visto beneficiadas más de 1700 instituciones universitarias. En su última fase como *ALFA III*, el proyecto ha conservado el objetivo original de promover la Educación Superior en América Latina como medio para contribuir al desarrollo económico y social de la región, teniendo como objetivos específicos:

- Mejorar la calidad , la relevancia y la accesibilidad a la Educación Superior en América Latina;
- Contribuir al proceso de integración regional en América Latina, promo-

⁷ Véase el Artículo 41 de la Declaración que puede consultarse en la página web del Ministerio de Educación español en <http://www.educacion.es/dctm/mepsyd/educacion/universidades/politica-internacional/espacio-comun/1.riosummiteng.pdf?documentId=0901e72b80048748> (consulta realizada el 1 de mayo de 2013).

⁸ Véase la Declaración de París en la página web del Ministerio de Educación español en <http://www.educacion.es/dctm/mepsyd/educacion/universidades/politica-internacional/espacio-comun/6.declaracionparisesp.pdf?documentId=0901e72b8004874e> (consulta realizada el 1 de mayo de 2013).

viendo avances hacia la creación de un área común de Educación Superior en la región y desarrollando sus sinergias con la Unión Europea.

En las tres fases del programa se han ido sumando y restando actuaciones, ya que si bien se ha consolidado la cooperación inter-institucional y académica, la movilidad de postgraduados y la movilidad de estudiantes de pre-grado se ha restringido. Así, se ha seguido financiando acciones para el fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior, pero ya no se financia la movilidad de estudiantes que durante el período 2002-2010 estuvo apoyada por el programa ALBAN de Becas de alto nivel para América Latina y del que se beneficiaron más de 3.300 estudiantes de 18 países de América Latina que realizaron estudios de grado y postgrado –maestría, doctorado y especialización– en instituciones académicas de los Estados miembros de la Unión Europea.

El Programa ERASMUS-MUNDUS⁹ continuó con la financiación de los proyectos birregionales¹⁰, dio continuidad a la cooperación entre la UE y América Latina en materia de becas de educación superior. Tras una evaluación muy favorable de la fase intermedia¹¹, la última fase del Programa ERASMUS MUNDUS II (2009-2013) ha tenido por objetivo mejorar la calidad de la enseñanza superior europea, contribuir a mejorar las perspectivas profesionales de los estudiantes y promover el diálogo y la comprensión entre los pueblos y las culturas a través de la cooperación internacional, así como contribuir al desarrollo sostenible de

⁹ El Programa Erasmus Mundus II 2009-2013 se ha ejecutado a través de las siguientes acciones: Acción 1: Programas conjuntos Erasmus Mundus de elevada calidad académica, a nivel de máster y doctorado, con becas y ayudas a la movilidad para participar en dichos programas; Acción 2: Asociaciones Erasmus Mundus entre centros de enseñanza superior de Europa y de terceros países, que incluyen un sistema de becas y ayudas a la movilidad en todos los niveles académicos. Esta acción sustituye a la antigua «ventana de cooperación exterior»; Acción 3: Fomento de la enseñanza superior europea a través de proyectos que potencien la capacidad de atracción de Europa como destino educativo y centro de excelencia mundial. En la fase II, el ámbito del Programa Erasmus Mundus se amplió a fin de integrar las siguientes dimensiones: ampliar los programas conjuntos al nivel de doctorado; ofrecer becas para estudiantes europeos; integrar la «ventana de cooperación exterior» en la Acción 2 del Programa Erasmus Mundus y ampliar su ámbito de aplicación; permitir a instituciones de enseñanza superior de terceros países participar en los programas conjuntos Erasmus Mundus.

¹⁰ Los países participantes han sido los países pertenecientes a la Unión Europea y 18 países de Latinoamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

¹¹ El informe se basa en las conclusiones de la evaluación intermedia de Erasmus Mundus II en relación con los resultados obtenidos y en los aspectos cualitativos de la aplicación del Programa. En él se presenta la posición de la Comisión sobre las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación intermedia. Dichas conclusiones y recomendaciones se basan en encuestas detalladas y entrevistas realizadas a los participantes de Erasmus Mundus y a los principales interesados. En general, en lo que respecta a las dificultades halladas, en la evaluación se detectaron tres tipos de obstáculos a la movilidad: 1) obstáculos relacionados con la diversidad de los sistemas nacionales de enseñanza superior; 2) obstáculos relacionados con la concepción del programa; 3) obstáculos relacionados con la carga administrativa y la cofinanciación (por lo general, los consorcios Erasmus Mundus confían la administración y la gestión centralizadas a los centros de coordinación. Estos centros buscan la eficacia administrativa y financiera, que incluye la identificación de posibles fuentes de cofinanciación).

terceros países en el ámbito de la enseñanza superior, de conformidad con los objetivos de la política exterior de la UE¹².

Entre los beneficios que ha producido el programa ERASMUS MUNDUS cabe destacar que la etiqueta “Erasmus Mundus” ha permitido que centros universitarios que sobresalían en su ámbito de trabajo pero que carecían aún del necesario prestigio internacional, pudieran acceder a financiación externa y obtener más fácilmente el reconocimiento académico de sus cursos. Igualmente, el hecho de permitir a los beneficiarios conservar la etiqueta una vez finalizado el período de financiación ha incrementado la sostenibilidad a largo plazo de sus cursos.

No obstante, como aspecto negativo, cabe señalar que de cara a la renovación de los proyectos para el futuro, no se ha corregido la opción política que ha sido la separación de los capítulos de la Educación Superior y la Investigación e Innovación. En las últimas Cumbres Iberoamericanas y en las Cumbres ALCUE, España había defendido su tratamiento conjunto, pero finalmente no conseguimos que fuese aceptado por las instituciones europeas. Entre las razones que esgrimíamos destacaba una fundamental: la financiación, que traducida en cifras muestra como en el caso del Espacio de Educación Superior, el Programa ALFA recibió un poco más de 100 millones de euros en 10 años lo que de por sí supuso un incremento progresivo de un 20% de la financiación de los programas; mientras que en el caso de la investigación el 7º Programa Marco de Investigación cuenta ahora con un presupuesto de 80.000 millones de euros. Por ello, España hubiera preferido un tratamiento conjunto de los Espacios de Educación y de Investigación e Innovación. Además, los grandes cambios se van a producir especialmente en el Espacio de Investigación e Innovación donde el Programa Horizonte 2020 responde a la Estrategia Europa 2020 (en el período 2014-2020)¹³.

¹² Ha tenido un presupuesto de más de 950 millones de euros, con unos 494 millones asignados a las Acciones 1 y 3, con cargo al presupuesto de educación de la UE, y 460 millones asignados a la Acción 2, procedentes de una serie de diferentes instrumentos de financiación.

¹³ Como se discutiera en el seminario preparatorio de París de 2012, “el programa Horizonte 2020 es un nuevo instrumento europeo a favor de la innovación, que se inserta dentro de la estrategia Europa 2020 (2014-2020). Respondiendo a las críticas que le fueron formuladas en los programas precedentes, que por su complejidad y alejamiento de los problemas de la sociedad dificultaron el trabajo de los actores, Horizonte 2020 reúne tres programas ya existentes: el Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo (7PM), el Programa marco para la competitividad y la innovación (CIP) y el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT). La Comisión europea busca así generar mayor innovación y poner énfasis en los problemas de la sociedad actual, dedicando un importante presupuesto de 80 mil millones de euros. El programa responde a tres objetivos principales: la excelencia científica, el liderazgo industrial y el desarrollo de la cooperación internacional europea para contribuir a resolver los desafíos globales que presentan las sociedades. Para lograr una mayor eficiencia, Horizonte 2020 estará abierto a todas formas de cooperación, lo que permitirá potenciar los proyectos de cooperación bilateral que los países europeos desarrollan, y crear sinergias entre el marco global y el marco local. La Unión Europea pretende así mejorar la atractividad de la UE, apoyar las políticas de relaciones exteriores y desarrollo sustentable de los países, fortalecer las sinergias en ciencia y tecnología facilitando la apropiación

II.—EL ESPACIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DESPUÉS DE 2013

Para considerar el futuro del Espacio de Educación Superior de la Unión Europea con América Latina y el Caribe y el papel que está llamado a jugar después de 2013, intentaré desarrollar algunas de las conclusiones presentadas en Cádiz a la luz de los desarrollos alcanzados en la Cumbre de Santiago de Chile de enero de 2013.

En enero de 2013, se ha celebrado en Santiago de Chile, la VII Cumbre de la Unión Europea con América Latina que ha sido también la I Cumbre de la Unión Europea con la CELAC, la Comunidad de Estados de América Latina y Caribe, como interlocutor político. Esta cumbre ha tenido como uno de sus objetivos reforzar la asociación estratégica birregional, promoviendo el diálogo que haga posible una mejor comprensión de las necesidades e intereses de las dos regiones y ha tenido como tema central crear una “Alianza para el Desarrollo Sostenible para Promover la Inversión de Calidad Social y Ambiental”. Esta cumbre se ha centrado sobre todo en los aspectos económicos de la cooperación UE-ALC, es más, desde la organización de la Cumbre por Chile su denominación y enfoque predominante ha sido el de *una cumbre empresarial*. Este enfoque obedece ciertamente a que las cifras económicas muestran, como ha subrayado el presidente de la Comisión Europea, a que en materia de inversiones, la Unión Europea sigue siendo la principal fuente de Inversión Directa Extranjera: más del 40% en la región, y por otra parte, la inversión de América Latina y el Caribe en Europa crece progresivamente¹⁴.

A pesar de este enfoque primordialmente económico de las relaciones de ALC-UE, la cooperación en materia de educación superior se ha confirmado como un objetivo permanente de la agenda de trabajo y de los planes de acción; de hecho, el nuevo Plan de Acción que se ha adoptado en esta cumbre chilena de 2013 con-

ción de métodos, técnicas, procedimientos y conocimientos por parte de los países y finalmente articular de manera inteligente todas las medidas desde el nivel local-regional al europeo. El programa aspira a conferir una legitimidad política a las actividades realizadas para poder movilizar los recursos y trabajar en cohesión con los objetivos definidos por los gobiernos, realizando reuniones de seguimiento político cada año. (...) En el programa de trabajo que se publicará en julio se marcará una transición hacia 2020 y se propone alcanzar un 15% de inversión de las PYMES. Se incrementarán programas como ALINVEST para potenciar la innovación realizando avances prácticos e intercambios inteligentes basados en las experiencias compartidas”, véase Primer Seminario Preparatorio de la Cumbre Académica de París de Junio de 2012, p. 5; disponible en Internet en <http://www.celare-alcue.org/pdf/paris.pdf>, consultado por última vez el 3 de mayo de 2013.

¹⁴ El presidente Barroso destacó en su intervención que “El tema central de la Cumbre es de una gran relevancia para ambas regiones. Los intercambios económicos, junto a la comunidad de valores y el diálogo político, constituyen uno de los pilares de nuestras relaciones. Los flujos comerciales han doblado en la última década hasta alcanzar los 202 mil millones de Euros. La red de acuerdos que hemos ido tejiendo a lo largo de los años ha contribuido substancialmente a ello”, disponible en internet en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-58_es.htm, consultado por última vez el 1 de mayo de 2013.

solida y amplía el Plan de Acción adoptado en la Cumbre de Madrid de 2010¹⁵, en particular, y por lo que al Espacio Euro-Latinoamericano de Educación Superior se refiere, sigue sumando los objetivos de la educación y el empleo en el nuevo Plan de Acción para el período 2013-2015¹⁶. Así se vuelve a fijar como objetivo:

“Fomentar la educación, el aprendizaje y la formación permanentes (incluida la educación y la formación profesionales) tomando en consideración la diversidad y los niveles de vulnerabilidad, y mejorar el funcionamiento de los mercados laborales, también por medio de la cooperación triangular, atendiendo a la importancia del papel de la acción social de las empresas. De ello deberían derivarse un acceso más fácil al empleo, un trabajo decente, digno y productivo, así como oportunidades laborales sobre todo para las mujeres y los jóvenes, así como para otros grupos vulnerables, y una contribución a la mejora de la integración social y la cohesión”¹⁷.

Los objetivos e iniciativas también vuelven a ser los mismos que los del Plan de acción anterior:

- Establecer un diálogo periódico birregional sobre educación y empleo, partiendo de los resultados del II Foro UE-ALC sobre cohesión social.
- Impulsar la calidad y la igualdad de acceso a la enseñanza superior, el aprendizaje permanente, la educación y la formación profesionales y la mejora de la integración regional en esta materia.
- Fomentar la movilidad y los intercambios de estudiantes, docentes y personal de los centros de enseñanza superior de los países de la UE y de ALC.
- Fomentar los sistemas de educación y formación profesionales y técnicas, entre ellos los transversales, que respondan a las necesidades del mercado laboral y los objetivos de desarrollo nacionales.
- Contribuir al cumplimiento de los objetivos educativos 2021 mencionados en el Foro Ministerial UE-ALC sobre “Educación, innovación e integración social”.
- Aplicar programas de fomento del empleo formal desde las primeras experiencias laborales, entre otras cosas fomentando el espíritu de empresa y mejorando el acceso de los jóvenes a los mecanismos de protección social.
- Aplicar programas destinados a reducir la discriminación de los jóvenes,

¹⁵ Cumbre UE-ALC, celebrada en Madrid, el 18 de mayo de 2010 y que tenía por título “Hacia una nueva fase de la asociación birregional: Innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la integración social”, véase la nota de prensa del Consejo —10449/1/10 REV 1— y el Plan de Acción, accesible en internet en http://eeas.europa.eu/la/summits/docs/2010_plan_accion_es.pdf (consultado el 1 de mayo de 2013).

¹⁶ Disponible en Internet: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135043.pdf

¹⁷ El objetivo del Plan de Acción para 2013-2015 es el mismo del Plan de Acción de Madrid de 2010.

- las mujeres y las personas discapacitadas en el trabajo.
- Fomentar programas birregionales de intercambio de experiencias y conocimientos técnicos sobre los sistemas laborales y su vinculación al sistema de enseñanza técnica y formación para el empleo¹⁸.

También se vuelven a establecer los mismos resultados esperados:

- Mayor movilidad, intercambios académicos y asociaciones duraderas entre los estudiantes/profesores/centros de enseñanza superior de la UE y de ALC, atendiendo a la necesidad de prevenir el fenómeno de “fuga de cerebros”.
- Estudios estratégicos sobre el funcionamiento de los actuales sistemas de información del mercado de trabajo, que den lugar a la concepción y la aplicación de los necesarios planes de mejora de capacidades y a la mejora de los servicios estadísticos pertinentes.
- Surgimiento de una red de centros de enseñanza y formación técnica y profesional de alta calidad y de carácter integrador.
- Una mejor integración de los jóvenes trabajadores en trabajos decentes, dignos y productivos.
- Reducción del abandono escolar y refuerzo de los vínculos entre la enseñanza básica, profesional y superior.
- Avances en el cumplimiento de los objetivos educativos 2021.

La reiteración de objetivos, iniciativas y resultados esperados lleva a plantearnos si ello se debe a que estos no se han alcanzado en años anteriores o si sólo han sido objeto de un desarrollo limitado que hace necesario que sigan constando en los planes de acción. Las dos razones parecen combinarse en la actual situación. Además, la Unión Europea tiene importantes problemas para conocer los datos necesarios con los que llevar a cabo una evaluación global ya que las instituciones europeas desconocen la cooperación bilateral de los Estados miembros con América Latina en materia de Educación superior, por lo que con carácter previo, la Unión necesita llevar a cabo “una cartografía de factores, actores e instrumentos de la cooperación universitaria y científica ALCUE”¹⁹.

Asimismo, las instituciones de la Unión consideran que uno de los problemas a abordar es la necesidad de alcanzar una mejor concertación de las actuaciones de los Estados miembros de la Unión ya que consideran que ningún Estado miembro puede seguir avanzando individualmente en la cooperación. La

¹⁸ El Plan de Acción para 2013-2015 reproduce los mismos objetivos que el Plan de Acción de Madrid de 2010.

¹⁹ Véase el Acta Final del Segundo Seminario Preparatorio de la Cumbre académica Unión Europea y América Latina y Caribe que tuvo lugar en Lima el 8 y 9 de Octubre de 2012, disponible en internet en <http://www.cumbreacademica-alcue.cl/pdf/acta.pdf>, consultado el 2 de mayo de 2013.

Comisión Europea considera además que los Estados miembros carecen a título individual de la capacidad para mantener la cooperación bilateral a un nivel adecuado por lo que ésta debería integrarse de manera creciente en políticas y programas europeos.

Las propuestas específicas en materia del Espacio de Educación Superior que se discutieron en los seminarios preparatorios de la Cumbre de Chile y que tuvieron lugar en París en junio y en Lima en octubre de 2012, han puesto de manifiesto la necesidad de profundizar también en la cooperación intrarregional especialmente en las siguientes cuestiones que se consideran también como requisitos indispensables:

- Crear un procedimiento de acreditación de las formaciones superiores común al conjunto de los países de América Latina y el Caribe. Este dispositivo constaría de parámetros e indicadores²⁰ relacionados con la investigación, la formación y la internacionalización, conforme a los criterios de excelencia académica y recogiendo las experiencias de las agencias de evaluación Europeas, Latinoamericanas y del Caribe.
- Establecer un sistema de homologación en América Latina y el Caribe, con vista la convalidación de las titulaciones de grado y postgrado en ambas regiones.

Están llamadas a cumplir un importante papel para identificar las mejores iniciativas con las que alcanzar estos objetivos la SEGIB, la Fundación UE-ALC que fue creada en la Cumbre de Madrid de 2010²¹ y que ha liderado los trabajos preparatorios de las últimas cumbres académicas y, especialmente, el nuevo órgano propuesto en la Cumbre de Chile de 2013: el “Foro Académico Permanente ALC-UE”, que nacería con el objetivo de asegurar la continuidad, el seguimiento y la promoción de las actividades conjuntas, en particular, organizando las próximas Cumbres Académicas. Este Foro estaría abierto a la participación de todas las Instituciones Académicas de América Latina, el Caribe y de la Unión Europea que hubieran expresado su interés y cuyo ámbito de acción sea la Educación Superior, Ciencia, Tecnología, Investigación e Innovación²².

²⁰ Sobre indicadores véase <http://www.cumbreadacademica-alcue.cl/pdf/infoaces.pdf>

²¹ Así en la Declaración final se señala en apartado 34 que “Además de la iniciativa adoptada en la Cumbre de Lima, hemos decidido crear una Fundación UE-ALC, cuyos “Términos de Referencia” hemos recibido. Esta fundación está concebida como instrumento útil para reforzar nuestra asociación birregional y como medio para suscitar el debate sobre las estrategias y acciones comunes, así como para mejorar su visibilidad. Los altos funcionarios adoptarán la decisión sobre la sede de la Fundación”, véase la Declaración de Madrid “Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología a favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social”, 9931/2/10 RV 2, de 15 de noviembre de 2010, disponible en internet en http://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/lac/declaration_es.pdf, consultada por última vez el 3 de mayo de 2013.

²² Véase la Primer Cumbre Académica América Latina y el Caribe y Unión Europea y la Declaración de Santiago sobre Cooperación Universitaria en Educación Superior, Ciencia, Tecnología e

De su capacidad para impulsar la cooperación y la consecución de objetivos, dependerá la renovación de los compromisos así como las propuestas de los nuevos proyectos que deben renovar los que ahora han llegado a su fin y con los que se cierre una etapa.

III.—CONCLUSIONES

Me he aproximado a las Cumbres EU-ALC, desde una visión que suma la experiencia práctica y el estudio de los instrumentos de cooperación para poder así evaluar cómo funciona la cooperación para la creación del Espacio Euro-latinoamericano de Educación Superior. En el marco del proceso de creación del Espacio Euro-Latinoamericano de Educación Superior, he tenido la oportunidad de participar en proyectos de la Red ALFA y del programa ERASMUS MUNDUS. En 2002, participé en un proyecto ALFA para el estudio multidisciplinar de la sociedad del riesgo en el que la cooperación académica se completó con la movilidad de larga duración de una parte del profesorado - los profesores y doctorandos de Brasil y Argentina- que les permitió finalizar sus tesis doctorales en la Universidad de Granada y defenderlas en sus países de origen. Años después he colaborado con los proyectos VertebrALCUE y Movinter del ERASMUS MUNDUS que tenían como objetivo recopilar la información necesaria para conocer las posibilidades de poner en marcha la creación de dobles titulaciones y titulaciones conjuntas entre las Universidades europeas y latinoamericanas. Mi experiencia ha sido buena y enriquecedora, pero me lleva a concluir que aún hay mucho por hacer y que el proceso de consecución del Espacio Euro-Latinoamericano de Educación Superior será largo.

Con la cumbre de 2013, España pierde protagonismo a favor de la Unión Europea, si bien debe seguir siendo un actor clave a la hora de aportar la experiencia adquirida con la diplomacia en cumbres y lo que ésta puede aportar a la cooperación birregional. Con la primera Cumbre UE-CELAC comienza una nueva etapa en la cooperación UE-CELAC y España no debe perder la oportunidad de recordar que no se empieza desde cero sino partiendo del trabajo ya realizado y partiendo del balance del Plan de Acción de Madrid 2010, en el que dejamos nuestra marca así como las bases para identificar los grandes objetivos políticos de la cooperación para la consecución del Espacio Euro-Latinoamericano de Educación Superior:

— Promover la integración regional en América Latina, promoviendo avances hacia la creación de un área común de Educación Superior en la región y desarrollando sus sinergias con la Unión Europea.

Innovación y Propuestas de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Cumbre CELAC-UE, de 23 Enero de 2013 disponible en internet en <http://www.cumbreademica-alcue.cl/pdf/declaracion.pdf> , consultada por última vez el 3 de mayo de 2013.

— Defender la educación, y en particular, la educación superior como un instrumento para luchar contra la desigualdad social y la pobreza.

A partir de ahora, los retos más importantes que hay que lograr se corresponden también con la solución de problemas graves de Latinoamérica y de la Unión Europea. Así no hay que olvidar que hay que garantizar las inversiones públicas y privadas que permitan responder a la demanda creciente de educación superior para la población de los países de América Latina y el Caribe, como se ha dicho en la Cumbre ALCUE —UE y CELAC— de Chile de 2013. Por su parte a la Unión Europea le corresponde ser más eficiente en sus propuestas y para ello deberá “simplificar la formulación de sus programas, aligerar los procedimientos burocráticos, racionalizar los recursos disponibles”, así como considerar para cada proyecto el valor añadido que representa la cooperación UE-ALC²³. Desde la Universidad española, los profesores que creemos en el Espacio Euro-Latinoamericano de Educación Superior, intentaremos cumplir con nuestra cuota de responsabilidad.

²³ Véase Primer Seminario Preparatorio de la Cumbre Académica de París de Junio de 2012, p. 6; disponible en Internet en <http://www.celare-alcue.org/pdf/paris.pdf> , consultado por última vez el 3 de mayo de 2013.

DINÁMICAS Y TENDENCIAS DE LOS ESPACIOS COMUNES DE COOPERACIÓN UNIVERSITARIA EN IBEROAMÉRICA*

JORGE ANTONIO QUINDIMIL LÓPEZ

*Profesor Contratado Doctor en Derecho Internacional Público
Universidad de A Coruña*

INTRODUCCIÓN

El final del siglo XX y los primeros años del siglo XXI se presentan efervescentes en ideas para crear espacios comunes de educación superior tanto a un lado y a otro del Atlántico, como también entre ambas orillas¹. Así, en el continente europeo, el modelo de referencia es el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES)², también conocido como proceso de Bolonia desde la suscripción de su Declaración constitutiva en esta ciudad italiana el 19 de junio de 1999. A su vez, en el continente americano, si bien no existe ningún proyecto

* El presente trabajo forma parte del proyecto de investigación «Convergencia eficaz de las Organizaciones Internacionales en Iberoamérica: nuevos enfoques operativos para optimizar la integración, la democracia y la gestión de crisis» (DER-2012-37359), del Ministerio de Economía y Competitividad (2013-2016).

¹ Con todo, como señala DE CARIA PATRÍCIO, «[a] internacionalização universitária, hoje uma realidade incontornável, não é, todavia, um processo recente. Stallivieri lembra que o caráter internacional das universidades existe desde a criação das primeiras escolas europeias na Idade Média, as universidades, que contavam com professores e estudantes de diferentes regiões e países que se reuniam em busca de conhecimento» (DE CARIA PATRÍCIO, R.: «Cooperação universitária ibero-americana», en SOBRINO HEREDIA, J. M.; ALCAIDE FERNÁNDEZ, J.; PUREZA, J. M. (eds.): Innovación y conocimiento, IV Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Lisboa, 23, 24 y 25 de noviembre de 2009, Edit. Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2010, p. 274).

² Se ha llegado a proponer el modelo europeo para construir el EIC de una forma casi idéntica al EEES. Véase SOLÁ i FERRANDO: Bases para un plan estratégico del EIC, junio 2007, elaborado por encargo del Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB) y luego presentado y analizado en la Reunión de Responsables de Educación Superior, Bogotá, julio 2007. Si bien no parece haber tenido

de alcance panamericano o interamericano³, sí existe una reciente y creciente, aunque todavía muy difusa, iniciativa para la creación de un espacio común de educación superior en América Latina, bajo el nombre de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES)⁴ y con el auspicio de la UNESCO a partir de la Conferencia Regional sobre Educación Superior de 2008. Asimismo, el vínculo birregional entre ambos continentes ha sido especialmente fructífero en el impulso y consolidación de espacios comunes, tanto en su dimensión propiamente eurolatinoamericana a través del espacio común de educación superior entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea (ALCUE)⁵; como, sobre todo, en su dimensión específicamente iberoamericana, con el Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC)⁶.

Todo ello nos sitúa ante un cambio de paradigma en la cooperación internacional en materia de educación superior, donde sin duda el EEES ha tenido un papel central como catalizador del resto de espacios⁷, si bien alguno de ellos

una gran acogida, este documento incluye las siguientes propuestas que suponen trasuntos de los principales elementos del EEES y del Espacio Europeo del Conocimiento:

- El sistema ECTS como base para el Sistema Iberoamericano de Transferencia y Acumulación de Créditos académicos (SITAC)
- El Erasmus como base para el Erasmus iberoamericano
- Suplemento al título
- Tuning América Latina y 6x4 como modelos para la revisión de los planes de estudio
- EURYDICE para crear un sistema iberoamericano de información sobre educación superior
- El Programa Marco UE para inspirar la revisión del CYTED

³ Un proyecto de esta naturaleza pasaría por un procedimiento abierto o constituyente a modo de gran conferencia multilateral, pero hasta la fecha no ha habido ninguna conferencia al más alto nivel presidencial o ministerial destinada en exclusiva a la formulación de un «espacio común de cooperación universitaria» en todo el continente americano. Una conferencia así podría celebrarse en Lima, al contar con la Universidad más antigua de América, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (1551) —no sin cierta polémica con la Universidad de Santo Domingo, creada bajo el nombre de Universidad Santo Tomás de Aquino por bula papal en 1538, pero sin autorización real hasta 1558; desapareciendo en 1823 con la invasión haitiana y reapareciendo en 1914 bajo el nombre de Universidad de Santo Domingo—. Sin embargo, como veremos infra, en el ámbito específicamente latinoamericano sí tuvo lugar un evento multilateral constituyente de un espacio de cooperación universitaria, como fue la Conferencia Regional de Educación Superior de la UNESCO de 2008 en Cartagena de Indias (CRES 2008), que dio lugar a la creación de ENLACES, al que nos referimos justo a continuación.

⁴ <http://www.iesalc.unesco.org.ve/enlaces>.

⁵ Véase, entre otros, el trabajo de FAJARDO DEL CASTILLO, T.: «El Espacio de Educación Superior de la Unión Europea con América Latina y el Caribe y la política migratoria de la Unión Europea: los requisitos de la tarjeta azul de la UE», en SOBRINO HEREDIA, J. M.; ALCAIDE FERNÁNDEZ, J.; PUREZA, J. M. (eds.): *Innovación y conocimiento*, cit., pp. 349-357).

⁶ <http://www.oei.es/espacioiberoamericanodelconocimiento.htm>. De este modo, América puede identificarse no sólo como el continente que presenta el mayor número de procesos de cooperación y de integración per cápita, sino que también es el escenario del mayor número de iniciativas para la creación de espacios comunes de cooperación académica.

⁷ Para un estudio de la relación, por ejemplo, entre el EEES y el Espacio Iberoamericano del Conocimiento, véase, entre otros ÁLVAREZ GARCÍA, B.; BOEDO VILABELLA, L.; ÁLVAREZ GARCÍA, A.: «Ejes del desarrollo del Espacio Iberoamericano del Conocimiento. Análisis comparativo con el Espacio Europeo de Educación Superior», en *Revista Iberoamericana de Educación*,

tiene raíces más profundas que el propio espacio europeo, como es el caso del EIC al que puede considerarse de algún modo como pionero⁸. Sobre la base de un sólido acervo de valores e intereses iberoamericanos, la cooperación internacional se presenta como un instrumento idóneo para favorecer la creación de una comunidad académica iberoamericana, así como para propiciar los procesos de integración regional y subregional⁹. La Comunidad Iberoamericana se presenta de esta manera como un espacio especialmente propicio para la cooperación interuniversitaria, si bien los obstáculos de partida no son pocos ni pequeños: las asimetrías de los sistemas universitarios, la multiplicación y heterogeneidad de Universidades, sus dispares niveles de calidad, la escasez de financiación, el reducido número de doctores, las dificultades de dedicación exclusiva, la ausencia de un marco que integre las diferentes modalidades de cooperación universitaria, las consiguientes dificultades de acceso a la información o, sobre todo, la excesiva dispersión de objetivos y dependencia del voluntarismo estatal, etc.¹⁰ Con todo, es más que evidente el interés generalizado y la creciente motivación por la cooperación iberoamericana por parte de los gobiernos y de las universidades a muy diferentes niveles, especialmente en el ámbito iberoamericano, donde la cooperación universitaria en materia de educación superior se construye sobre la base del desarrollo, de la equidad y de la justicia social¹¹.

número 57, 2011, pp. 125-143; o, para la relación entre los espacios europeo, latinoamericano e iberoamericano, véase FERNÁNDEZ LAMARRA, N.: «La convergencia de la educación superior en América Latina y su articulación con los espacios europeo e iberoamericano. Posibilidades y límites», *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 15, n. 2, pp. 9-44, jul. 2010.

⁸ En efecto, los inicios de la cooperación académica en el espacio iberoamericano se remontan al año 1984 con la creación del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología (CYTED, www.cytcd.org).

⁹ Debe destacarse también en este punto que los procesos de integración subregional también está llevando a cabo acciones muy valiosas para alcanzar espacios de cooperación universitaria en sus respectivas áreas de influencia. En ese sentido, sobresale la Comunidad Andina, como ha puesto de manifiesto ALEGRETT, A.: «El espacio subregional andino de educación superior», en SOBRINO HEREDIA, J. M.; ALCAIDE FERNÁNDEZ, J.; PUREZA, J. M. (eds.): *Innovación y conocimiento*, cit., pp. 335-348).

¹⁰ En este sentido, pueden consultarse también los trabajos de LÓPEZ SEGRERA, F.: «Tendencias de la educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe», *Avaliação*, Campinas, Sorocaba, SP, v. 13, n. 2, pp. 267-291, jul. 2008; y de FERNÁNDEZ LAMARRA, N.: «La Universidad latinoamericana en el marco de su autonomía. Gobernabilidad, democratización, calidad e innovación», X Congreso Internacional Retos y expectativas sobre la Universidad. Gestión, autonomía y gobierno de la Universidad pública latinoamericana, Universidad de Guadalajara, octubre 2010, disponible en: <http://www.repositoriodigital.ipn.mx/handle/123456789/3772>.

¹¹ «[...] el desarrollo, la equidad y la justicia social plantean la necesidad de construir un espacio iberoamericano del conocimiento que podría sustentarse en la definición solidaria de un ámbito común de educación superior, en tanto espacio cualificado de formación, lugar de producción y transferencia de conocimientos, así como de fomento de la homologación de títulos y de la movilidad académica» (Declaración de Toledo, XV Conferencia Iberoamericana de Educación, 13 de julio de 2005, apartado 9).

Pues bien, sobre esta base, abordaré en primer lugar desde una perspectiva integrada los espacios comunes de cooperación universitaria de naturaleza o alcance iberoamericanos —esto es, el EIC, ENLACES y ALCUE—, configurándose así Iberoamérica como la región más fértil en esta materia. A continuación, me centraré, en segundo lugar, en los que tienen una dimensión propiamente iberoamericana tratando además de justificar, en mi opinión, que son los que están en mejores condiciones de partida para concretarse en el medio plazo. Me refiero en particular al EIC, en fase de consolidación, y al ENLACES, en fase creciente, frente a un ALCUE en fase menguante.

I.—IBEROAMÉRICA COMO PRINCIPAL ESCENARIO DE CREACIÓN DE ESPACIOS COMUNES DE COOPERACIÓN UNIVERSITARIA

En el tablero iberoamericano confluyen tantos proyectos de creación de espacios comunes de educación superior en y entre Europa y América que necesariamente aparecerán caracterizados y condicionados por la implicación y, en ocasiones, interacción multinivel de una amplísima variedad de actores públicos y privados, académicos, políticos, sociales y hasta empresariales. En efecto, en el impulso y construcción de espacios comunes de educación superior intervienen, a distinto nivel, casi ochenta estados y no menos de una veintena de actores y foros de diálogo y cooperación: cumbres iberoamericanas, cumbres Unión Europea, América Latina y el Caribe¹², conferencias iberoamericanas, la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) a través de sus cumbres y conferencias regionales y mundiales de UNESCO y del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), Foros Iberoamericanos de Responsables de Educación Superior (FIRES), diversas reuniones de rectores (de universidades públicas, de universidades públicas y privadas, de universidades de la Red Universia, de asociaciones de universidades y consejos de rectores, reuniones binacionales de universidades¹³, de universidades latinoamericanas, eurolatinoamericanas, iberoamericanas, euroiberoamericanas, e incluso caribeñas), un sinnfín de redes de Universidades, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Unión de Naciones Sudame-

¹² Desde el mes de enero de 2013, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) ha pasado ser la entidad que represente a América Latina y el Caribe en las Cumbres con la Unión Europea, pasando a denominarse desde entonces Cumbres UE-CELAC. De este modo, la primera Cumbre UE-CELAC tuvo lugar los días 26 y 27 de enero de 2013 en Santiago de Chile.

¹³ Así, por ejemplo, con ocasión de la preparación de la Cumbre Iberoamericana de Cádiz, tuvo lugar una reunión entre representantes de Universidades españolas y colombianas en septiembre de 2012, en Cádiz.

ricanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Convenio Andrés Bello (CAB), la Unión Europea (UE), el Banco Santander a través de Universia, múltiples acciones bilaterales y multilaterales de los Estados, etc.

De este contexto que pone de manifiesto un amplio consenso y una firme voluntad de impulsar la cooperación interuniversitaria iberoamericana, asoman con facilidad dos premisas antagónicas. Por un lado, la existencia de tal multitud y heterogeneidad de actores constituye un caldo de cultivo ubérrimo para la invención, formulación y lanzamiento de propuestas de cooperación interuniversitaria, que muchas veces son más bien fruto de la euforia que de la reflexión lo que limita su viabilidad. Por otro lado, asistimos a una ineficiente dispersión de propuestas, iniciativas y programas, con las consiguientes situaciones de divergencia, de descoordinación y, en definitiva, de indeterminación de un concepto claro y eficiente de cooperación interuniversitaria y de lo que supone la creación de espacio común¹⁴.

Por ello, son innumerables las preguntas que nos asaltan: ¿Es verdaderamente posible lograr un espacio común de educación superior en cualquier latitud y, en particular, en Iberoamérica? ¿Es posible conciliar una visión homogénea, uniforme o común de cooperación interuniversitaria entre actores tan numerosos y heterogéneos? ¿Es posible reconducir todas esas dinámicas hacia un único objetivo de creación de un espacio común? ¿Cómo abordar un escenario tan plural, atomizado y heterogéneo, si aceptamos, claro está, que la armonización y la convergencia son el camino hacia la eficacia? ¿O acaso quizá el único proceso de convergencia ha de pasar por una fórmula de cooperación reticular, en red, sobre la base incluyente de estas múltiples dinámicas? No se trata más que de algunos interrogantes de muy difícil respuesta de los muchos que plantea una materia de tan difícil aprehensión¹⁵. Ahora bien, lo que sí puede afirmarse categóricamente es que no existe ninguna estrategia, ningún proceso ni ningún foro que responda a los intereses de todos los actores que tienen voz y voto en esta materia. No hay una sola mesa en torno a la

¹⁴ Ello se pone de manifiesto, por ejemplo, con el uso indiscriminado de conceptos y expresiones como «educación superior», «investigación» y «conocimiento». Por ello, utilizaré la expresión espacio común de cooperación universitaria con la intención de referirme a las distintas situaciones en las que puedan verse comprendida tanto la educación, como la investigación o el conocimiento (éste último, en general, suele utilizarse como concepto comprensivo que aúna la educación y la investigación).

¹⁵ La formulación de las premisas señaladas desemboca directamente en la necesidad de aproximarnos al concepto y al alcance de lo que debe entenderse por espacio común de cooperación universitaria. Si bien las distintas iniciativas señaladas parten de contextos muy diferentes, lo cierto es que todas ellas comparten un lenguaje común que permite extraer con facilidad los distintos elementos que integran un espacio común de educación superior. Estos elementos son, fundamentalmente, seis: movilidad, reconocimiento, acreditación, investigación, titulaciones conjuntas y redes. Todas las iniciativas de creación de espacios comunes comprenden, de un modo u otro, estos elementos. Sin duda, la movilidad es la clave de bóveda que permite desplegar cualquier iniciativa de cooperación universitaria internacional. La esencia de todo espacio común es la superación —cuando no eliminación— de fronteras que devienen permeables a flujos constantes de estudiantes, de profesores, de investigadores

cual se sienten todos los niveles implicados, ya sean públicos o privados, nacionales, subregionales, regionales, interregionales, iberoamericanos y birregionales. En otras palabras, si ni siquiera en el procedimiento convergen todos los actores, difícilmente podrá alcanzarse un resultado final convergente y eficaz. Sin embargo, como veremos en la segunda parte de este trabajo, el EIC sí que cuenta con un procedimiento y con una arquitectura institucional que da cabida a todos los actores implicados, destacando especialmente el protagonismo directo de las universidades, que tienen un peso específico en la base¹⁶ y en el desarrollo del EIC¹⁷.

e incluso de personal de administración y de servicios, dejando así establecido el punto de partida para los intercambios de experiencias académicas que nutren y dan sentido a todo espacio común de educación superior. Ahora bien, la movilidad debe venir acompañada por el correspondiente reconocimiento de los títulos, en el caso de estudiantes, y de períodos de formación, en el caso de profesores, investigadores y personal de administración y servicios. El reconocimiento supone un paso más en el crecimiento y consolidación de un espacio común pues permite potenciar la sostenibilidad y la eficacia de la movilidad, en la medida en que garantiza la rentabilidad académica del tiempo y del esfuerzo dedicados por cada miembro de la comunidad académica. En línea con el reconocimiento, otro de los elementos básicos y comunes a los distintos proyectos de cooperación universitaria internacional lo constituye el establecimiento de titulaciones conjuntas. Por lo que se refiere al ámbito iberoamericano, este elemento cobra una especial importancia en materia de programas de doctorado habida cuenta de la escasez de doctores en América Latina y del gran potencial formativo de las Universidades españolas y portuguesas. De este modo, la oferta y la demanda de programas de doctorado casan a la perfección con el espacio iberoamericano, creando así un marco especialmente idóneo para el establecimiento de programas de doctorado.

Como era inevitable, también se ha ido incorporando a la formulación de espacios comunes la investigación, dando así lugar a la noción de «espacio común de conocimiento» que incluye tanto la cooperación internacional en materia de educación superior como la cooperación internacional en materia de investigación. En el caso del EIC, la investigación ha estado precisamente en el origen de la cooperación universitaria a través de la creación del citado programa CYTED en 1984. Sin embargo, salvo esta importante excepción, la investigación no suele ser un componente previo a los espacios comunes sino que suele acompañar su creación o, al menos, suele incorporarse en sus estadios iniciales de formación. Un paso más en la creación de un espacio común lo constituye la creciente necesidad de poner en funcionamiento sistemas comunes de acreditación y de evaluación de la calidad de los distintos elementos de cada sistema universitario. Una adecuada y racional implementación de sistemas comunes de calidad permitiría crear un entorno de confianza y de armonización necesario para consolidar un espacio común de educación superior. Finalmente, no puede dejar de mencionarse un elemento fundamental, pero en gran medida informal y muy disperso y heterogéneo, como son las redes temáticas sobre áreas de interés común. Son innumerables las redes que académicos de todo el mundo, y en particular de América y de Europa, han ido creando para dar cobertura e impulsar múltiples iniciativas de investigación y de intercambio de información, así como foros de encuentro y de discusión.

¹⁶ En la Declaración Final del II Encuentro Iberoamericano de Rectores (Lima, 2001) se afirma, en su apartado 6, «que los países iberoamericanos, que comparten una tradición e identidad cultural con personalidad definida en el universo global, tienen en éstas [las Universidades iberoamericanas] un potencial movilizador e integrador que ha venido siendo aprovechado sólo parcialmente en los actuales programas e iniciativas de cooperación universitaria; que, en todo caso, es aconsejable aprovechar la experiencia ya adquirida en materia de cooperación universitaria en nuestra propia regional, así como en otras partes del mundo».

¹⁷ Así se ha reconocido al máximo nivel político por la Cumbre Iberoamericana de Asunción de 2011, donde se destacó «[l]a decisiva contribución de las Universidades al desarrollo del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC) y la firma por los representantes de los Consejos de Rectores y Redes Universitarias que integran el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB) de la Declaración Universitaria Iberoamericana, suscrita en Asunción, el día 10 de marzo de 2011, en la que manifiestan

Con todo, las universidades apuestan de un modo u otro por todos los espacios que están en marcha. Por un lado, apuestan al EIC desde la Declaración del II Encuentro Iberoamericano de Rectores de Lima 2001 y de la Conferencia de presidentes de Asociaciones Iberoamericanas de Universidades de A Coruña 2002¹⁸. Por otro lado, apuestan al espacio eurolatinoamericano (ALCUE) desde la Declaración de Universidades de Europa, América Latina y el Caribe, de Guadalajara en 2004¹⁹. Y, finalmente, también apuestan al espacio latinoamericano

la necesidad de avanzar en la construcción del EIC y expresan su propósito de contribuir a ello, desde una autonomía responsable» (Marco de Acción de Asunción, 29 de octubre de 2011, apartado E.3).

¹⁸ El EIC no sólo es el que cuenta con el apoyo más dilatado en el tiempo, sino también el que cuenta con el mayor respaldo. Ello se debe a que los Rectores de la red Universia se inclinan de forma clara por el EIC al afirmar, justo antes de su presentación oficial en la Cumbre de Salamanca en 2005, que promoverán «las ideas, los programas y las modificaciones del marco normativo universitario necesarias para favorecer la movilidad de estudiantes, doctorandos, profesores e investigadores en el seno de nuestra comunidad iberoamericana» y se hace referencia al ámbito iberoamericano para impulsar la investigación, la creación de redes, los sistemas de calidad o el propio fortalecimiento de la identidad iberoamericana a través de la cooperación interuniversitaria. Por todo ello, se dirigen al CUIB para que promueva en representación de todas las Universidades iberoamericanas ante organismos multilaterales y ante las Cumbres Iberoamericanas el «diseño y puesta en marcha de un Programa Cumbre específico sobre la creación de un espacio común iberoamericano de la educación superior y la investigación» (Documento de Conclusiones del I Encuentro Internacional de Rectores de Universia, Sevilla, 20 mayo 2005). Con el patrocinio del Banco Santander, Universia es la mayor red de universidades de habla hispana y portuguesa, formada por 1.216 instituciones educativas presentes en 23 países y que representan a 11,2 millones de alumnos y 888.500 profesores (www.universia.net). Hay que recordar que en 2010 el Banco Santander, en el II Encuentro de Rectores, anunció 600 millones de euros en 5 años para cooperación interuniversitaria. La Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata de 2010 decidió incorporar como agente del EIC a Santander Universidades (Universia), consumando así una triple relación de mutuo interés entre el nivel político, académico y financiero (Programa de Acción de Mar del Plata, apartado 24).

¹⁹ En la Declaración de Guadalajara se muestran «conscientes del potencial del trabajo en común que tienen todas ellas [UE – ALC] y expresan su convencimiento de que es posible crear un espacio integrado, que favorezca la compatibilidad y comparabilidad de los sistemas de educación superior, y lograr una mayor movilidad de estudiantes, profesores y gestores que genere una mayor cultura en común...» (párrafo segundo). Se felicitan de que en las Cumbres UE-ALC siempre se haya prestado especial atención al tema universitario desde 1999, fijando el compromiso de establecer una sólida colaboración en el ámbito educativo y fomentar los intercambios interregionales de los actores, y en la II Cumbre de 2002, proponiendo un plan de acción para construir un espacio común de educación superior UE-ALC (párrafo tercero). Sin embargo, señalan que programas como Alfa o Alban, aun siendo una «buena aportación» a la cooperación interuniversitaria, tienen «un valor testimonial» debido a su baja dotación presupuestaria (el programa Alfa estuvo dotado con 160 millones de euros entre 1994-2013). En este sentido, «confían en que los jefes de Estado y de gobierno puedan poner en marcha en la Cumbre de Guadalajara las acciones pertinentes para que la Comisión de la UE, presente en la IV Cumbre, a celebrar en Austria en 2006, un nuevo programa de envergadura, que dé satisfacción al gran reto de la vinculación universitaria que el espacio UE-ALC tiene planteado» (párrafo quinto in fine).

En refuerzo de la creación de este espacio eurolatinoamericano en la Cumbre UE-ALC de Viena 2006, el CUIB y la Asociación Europea de Universidades (EUA), se reunieron en Oviedo los días 10 y 11 de abril de 2006 para proponer prioridades y líneas de acción a los gobiernos en una Declaración Final para ser elevada a la Cumbre de Viena. Ya en el Convenio Marco de Colaboración CUIB-EUA (27 mayo 2004) se deja constancia de ambas instituciones «de establecer una relación formal de colaboración que tenga como objetivo principal aunar esfuerzos en pro de la construcción de un espacio común de la ES y de la investigación, un espacio común del conocimiento, UE-ALC. Ambas organizaciones comparten la opinión de que la educación, la ciencia y la cultura son las fuerzas que impulsan la equidad, el progreso social y el crecimiento económicos» (apartado IV). Esto es posible porque si bien

y caribeño (ENLACES) desde la Conferencia Regional de Educación Superior de la UNESCO de 2008 (CRES 2008) en la que se sentaron las bases del nuevo espacio ENLACES²⁰. Los participantes²¹ en la CRES 2008 situaron la creación de ENLACES en el primer orden de prioridades para América Latina: «La integración académica latinoamericana y caribeña es una tarea impostergable. Es necesaria para crear el futuro del Continente [...] Tenemos la obligación y la responsabilidad de crear un futuro propio»²². Ello puede ser un claro ejemplo de

el objetivo principal del CUIB según su Protocolo de Constitución es «promover la creación y consolidación de un Espacio Iberoamericano de la ES y la Investigación» (apartado 3, párrafo primero), se le atribuye en segundo lugar el de «impulsar la cooperación entre universidades iberoamericanas y con universidades de otras regiones» (apartado 3, párrafo segundo). De ahí que el CUIB sirva para un roto y para un descosido: con la EUA fomenta la creación del espacio ALCUE y con la OEI fomenta la del EIC.

²⁰ «Es fundamental la construcción de un Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES), el cual debe formar parte de la agenda de los gobiernos y los organismos multilaterales de carácter regional. Ello es básico para alcanzar niveles superiores que apunten a aspectos fundamentales de la integración regional: la profundización de su dimensión cultural; el desarrollo de fortalezas académicas que consoliden las perspectivas regionales ante los más acuciantes problemas mundiales; el aprovechamiento de los recursos humanos para crear sinergias en escala regional; la superación de brechas en la disponibilidad de conocimientos y capacidades profesionales y técnicas; la consideración del saber desde el prisma del bienestar colectivo; y la creación de competencias para la conexión orgánica entre el conocimiento académico, el mundo de la producción, el trabajo y la vida social, con actitud humanista y responsabilidad intelectual» (CRES 2008, Cartagena de Indias, 4-6 de junio de 2008, Declaración, p. 9. Véase también el Plan de Acción CRES 2008.). Asimismo, entre las distintas acciones que se establecen como necesarias para la consolidación de ENLACES, pueden identificarse las siguientes que, por lo demás, responden también a los elementos que establecimos como inherentes a los espacios comunes de cooperación universitaria:

—La renovación de los sistemas educativos de la región, con el objeto de lograr una mejor y mayor compatibilidad entre programas, instituciones, modalidades y sistemas, integrando y articulando la diversidad cultural e institucional;

—La articulación de los sistemas nacionales de información sobre ES, a través del Mapa de Educación Superior de AL (MESALC), el mutuo conocimiento entre los sistemas como base para la movilidad

—El fortalecimiento del proceso de convergencia de los sistemas de evaluación y acreditación

—El mutuo reconocimiento de estudios, títulos y diplomas, sobre la base de garantías de calidad, así como la formulación de sistemas de créditos académicos comunes aceptados en toda la región.

—El fomento de la movilidad intrarregional de estudiantes, investigadores, profesores y personal administrativo, incluso a través de la implementación de fondos específicos.

—El emprendimiento de proyectos conjuntos de investigación y la creación de redes de investigación y docencia multiuniversitarias y pluridisciplinarias.

—El impulso a programas de educación a distancia.

—El fortalecimiento del aprendizaje de lenguas de la región para favorecer una integración regional que incorpore como riqueza la diversidad cultural.

²¹ A la Conferencia asistieron más de 3.500 académicos, investigadores, representantes de los gobiernos, estudiantes y otros actores vinculados a la enseñanza superior de toda América Latina, siendo así la primera región del mundo en organizar una conferencia específica sobre la educación superior.

²² Declaración CRES 2008, Cartagena de Indias, 6 de junio de 2008, p. 10. La CRES 2008 encomendó al IESALC designar una comisión encargada de presentar a la brevedad una hoja de ruta que permita la integración progresiva de las instituciones de Educación Superior de la región. Luego, en el III Encuentro de Redes Universitarias y Consejos de Rectores de ALC (Lima, 1-2 junio 2009), se llegó al acuerdo de crear una plataforma de encuentro para las instituciones de educación superior y se explicitó el acuerdo de construir [ENLACES] basado en los principios de solidaridad, autonomía y cooperación, y se delinearon las primeras propuestas concretas de cooperación universitaria. Para ello

que «los países latinoamericanos priorizan el refuerzo de los lazos endógenos en un panorama donde la educación superior se enmarca dentro de las prioridades de los nuevos procesos de integración en América Latina, tales como a Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) o la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA)»²³.

Ahora bien, a pesar de la aparente fortaleza que parece mostrar ENLACES en su planteamiento inicial, lo cierto es que adolece de una gran debilidad que es la falta de institucionalización. Hasta la fecha, el respaldo y el fortalecimiento institucional de ENLACES se han buscado a través de la doble vía de la OEA, primero, y de la CELAC, después. Al año siguiente a la CRES 2008, las organizaciones y redes universitarias de América Latina y el Caribe, promovidas por el IESALC con la finalidad de ratificar e impulsar ENLACES, hicieron «un llamado a la OEA y a las organizaciones financiera internacionales, para apoyar los programas y acciones relativos a la educación superior»²⁴ solicitando además «que la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago [de 2009] incluyese el apoyo explícito a ENLACES»²⁵. Más recientemente, los días 5 y 6 de mayo de 2011, se celebró en Buenos Aires el IV Encuentro de Redes Universitarias y Consejos de Rectores en ALC, teniendo por objeto principal el fortalecimiento de ENLACES, para lo que

se creó una comisión de seguimiento con la finalidad de elaborar una agenda de trabajo y establecer los ejes de acción, con el apoyo de IESALC. La Comisión Interuniversitaria Nacional argentina hizo suya en 2009 la Declaración de Lima 2009, asumió el Plan de Acción CRES 2008 y el de ENLACES y ofreció su colaboración a IESALC y a la Comisión de Seguimiento para desarrollar la iniciativa (Acuerdo Plenario n° 703/09, Comisión Interuniversitaria Nacional, Comisión de Asuntos Internacionales, Villa María, 18 de septiembre de 2009).

²³ SOTILLO, J. A.; RODRÍGUEZ, I.; ECHART, E.; OJEDA, T.: El Espacio Iberoamericano de Educación Superior: Diagnóstico y propuestas institucionales, Edit. Fundación Carolina – CeALCI, Madrid, 2009, p. 30.

²⁴ Declaración de Santo Domingo, 10 de marzo de 2009, apartado 2.3.

²⁵ Declaración de Santo Domingo, 10 de marzo de 2009, apartado 2.4. Finalmente, la Cumbre de Trinidad y Tobago no recogió este apoyo explícito a ENLACES que se solicitaba. Con todo, al año siguiente se celebró precisamente en el Caribe la I Conferencia Caribeña de Educación Superior, entre los días 11 y 13 de abril de 2010 en Surinam, donde se volvió a insistir en la necesidad de contar con el respaldo de la OEA. En concreto, se afirmó que desde un punto de vista institucional u operativo, el «Mecanismo del ‘Encuentro de Ministros de Educación de la OEA’ debe ser usado para apoyar la alianza efectiva entre AL y el Caribe y promover la total participación de los Ministros de Educación de la Región» (Declaración de Paramaribo, apartado VI.3). Por lo demás, esta Conferencia giró en torno a la proyección del Caribe en materia de cooperación universitaria con el resto de América Latina, sobre la base de los principios de inclusión y de diferenciación. Se involucra también la integración caribeña en el educación superior señalando que «los Estados Miembros del CARICOM deben proveer los mecanismos necesarios para establecer los organismos nacionales de acreditación en el marco de la integración regional» (apartado II.4). Asimismo, «una mayor cooperación regional entre América Latina y el Caribe es deseable tal como el reconocimiento de calificaciones, aseguramiento de la calidad y armonización de estándares para promover la movilidad académica y profesional» (apartado II.5). Se apela también a «todas las Instituciones de educación superior del Caribe y de América Latina a buscar activamente oportunidades de cooperación entre ellas, construyendo sobre las fortalezas existentes, en las redes regionales y con las organizaciones regionales e internacionales. Todos estos mecanismos son esenciales para la integración regional y la internacionalización, y deben

se adoptaron una serie de acuerdos²⁶ (a modo de hoja de ruta para el desarrollo de ENLACES) entre los que se señala la necesidad de «contar con una instancia institucional de acuerdo político, por lo que se alienta la creación de una mesa de acuerdo, que reúna a las Conferencias de Rectores Latinoamericanos-Caribeños. Un factor llamado a reforzar esta intencionalidad debiera ser la Comunidad de Naciones de Latinoamérica y el Caribe»²⁷. De esta forma, se está apelando a la imbricación de ENLACES con la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC) *in status nascenti*. En consecuencia, el principal problema de ENLACES radica que la ausencia de un marco institucional de naturaleza política en el que desarrollarse por lo que las diversas propuestas formuladas corren el riesgo de caer sencillamente en saco roto, a la espera de que pueda recogerlas alguna organización internacional, como la OEA o la CELAC, por ejemplo.

En este contexto, ENLACES busca también su fortalecimiento a través del establecimiento de un vínculo directo con el EIC, pudiendo llegar a encontrar en

ser parte de una agenda de los gobiernos de la región, agencias multilaterales e instituciones académicas y privadas» (apartado IV.5). Finalmente, la última consideración de la Declaración es elocuente en el sentido de propugnar la construcción de un espacio común propio para América Latina y el Caribe: «La integración de América Latina y el Caribe es necesaria para poder crear el futuro de la región y del Continente y no puede ser postergada. La reunión de Paramaribo no puede concluir sin comprometerse a sí misma en asegurar esta meta. Tenemos que reiterar la obligación y la responsabilidad de crear nuestro propio futuro» (apartado IX, párrafo segundo).

²⁶ Estos acuerdos, que constituyen una suerte de hoja de ruta para el establecimiento de ENLACES, se refieren a los distintos elementos que integran un espacio común, destacando además su estrecha vinculación con los procesos de integración, rasgo que también caracteriza al EIC, como veremos en el siguiente apartado. En efecto, la Declaración de Buenos Aires, de 6 de mayo de 2011, apunta las siguientes prioridades (pp. 2-3):

—La construcción de ENLACES «debe contemplar la interacción con todos los esquemas socio-políticos que existen en ALC, especialmente con aquellos que ha concebido mecanismos de movilidad académica y de cooperación científica. Requiere asimismo un conjunto de acuerdos estratégicos, de un marco programático común y de instrumentos institucionales».

—Para ello, se necesita «la coordinación entre los Ministerios de ES y de la alianza estratégica entre las Redes y Consejos de Rectores en torno a un protocolo regional de articulación de la movilidad académica».

—«Es de vital importancia el concurso de los Parlamentos Regionales, Subregionales y Nacionales, para que incorporen a sus agendas el diseño de mecanismos legislativos, que sustente la circulación de las personas y el reconocimiento de los estudios de programas formales de las instituciones de la región».

—«La importancia de la integración regional y de la educación en general, y en ella la de la ES, es siempre enfatizada en el discurso público, por lo que corresponde una inversión mayor de parte de los gobiernos de la región para los programas de movilidad. A ello se sumará un programa de movilidad estudiantil y docente —académico y científico—, diseñado desde este espacio y coordinado por IESALC, sobre la base de experiencias exitosas.

—«El siguiente paso será la elaboración de un programa de fortalecimiento de los posgrado y los doctorados, con énfasis en posgrados conjuntos para el próximo bienio»

—«[s]e desarrollarán programas de fortalecimiento de la participación de los pueblos originarios y los afrodescendientes en la ES y se fomentará que la ES sea más pertinente con la diversidad cultural de las sociedades latinoamericanas»

—Todas las propuestas «tomarán en cuenta a las minorías, los sectores vulnerables y las personas con capacidades diferentes».

²⁷ Declaración de Buenos Aires, 6 de mayo de 2011, apartado 9.

la CRES 2008 al menos tres recomendaciones dirigidas a los Estados para que permitan crear sinergias entre ambos procesos²⁸. Sin embargo, no se incluye dentro de las prioridades la creación de un espacio eurolatinoamericano, pues se señala que «es preciso fortalecer la cooperación de América Latina y el Caribe con las otras regiones del mundo, particularmente la cooperación Sur-Sur y, dentro de ésta, con los países africanos»²⁹. Todo ello nos sitúa ante una suerte de trino-mio en el que el espacio ALCUE parece haber sido preterido en el momento del lanzamiento de ENLACES, por el que apuestan de forma decidida los múltiples y distintos actores de la región, junto con el EIC que, como hemos adelantado y desarrollaremos a continuación, ocupa una posición de privilegio por su dilatada y fructífera experiencia, por su solidez institucional y por su interrelación tanto con ALCUE como con ENLACES.

II.—EL ESPACIO IBEROAMERICANO DEL CONOCIMIENTO COMO PARADIGMA DE COOPERACIÓN UNIVERSITARIA

Sobre estas bases, como adelantábamos, quizá la principal idea-fuerza en este ámbito viene dada por establecer el alcance o la viabilidad de los espacios comunes de cooperación universitaria en marcha, sobre la base de una suerte de determinismo académico para establecer cuál o cuáles de los procesos en ciernes están en mejores condiciones para consolidarse. No parece muy razonable ni eficiente que puedan simultanearse todos los espacios que están en marcha o en diseño en el nivel iberoamericano, en el nivel latinoamericano con el Caribe, en el nivel latinoamericano sin el Caribe, en el nivel propiamente caribeño, en el nivel eurolatinoamericano o incluso en el nivel sudamericano³⁰.

²⁸ Esta relación entre ENLACES y el EIC se contempla, en primer lugar, en relación con el diseño del Mapa de la Enseñanza Superior en América Latina y el Caribe (MESALC) y con su implantación en la región (Programa de Acción CRES 2008, p. 2). En segundo lugar, se solicita a UNESCO-IESALC que «[h]aga contactos, entre otros actores, con las redes y asociaciones universitarias de la región, organismos como CAN, ALBA, MERCOSUR, CAB, RIACES, CARICOM, SICA, Espacio Iberoamericano de Conocimiento, SELA, proyectos como TUNING y 6x4, universidades y programas regionales como la UWI, UNILA, Universidad del Sur, FLACSO, CLACSO, CYTED/RICYT, solicitando que expliciten las actividades específicas que decidan adelantar en el marco de este Plan de Acción, para la articulación de esfuerzos en la región» (Plan de Acción CRES 2008, p. 9). Y, en tercer lugar, se solicita «a la OEI que sean incluidos los temas de la CRES en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado; en particular las recomendaciones del presente Plan de Acción» (ídem).

²⁹ Declaración CRES 2008, Cartagena de Indias, 6 de junio de 2008, p. 10.

³⁰ Si bien en UNASUR no ha habido todavía desarrollo alguno para crear un espacio común de cooperación universitaria sudamericano, sí se ha encomendado al Grupo de Trabajo Especializado en Educación que realice «todas las gestiones necesarias con MERCOSUR, CAN y otros organismos regionales, para el diseño de planes de trabajo conjuntos como herramientas válidas para la integración suramericana», y ello con el objetivo «de armonizar las agendas y evitar la duplicidad de acciones» (III Reunión de Ministros y Ministras de Ciencia, Tecnología e Innovación del Consejo Suramericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, Declaración de Montevideo, 22 de noviembre de 2011, apartado 5).

A priori, quizá el mejor criterio objetivo para aventurarse a afirmar cuál de ellos debería prosperar y consolidarse sería el ámbito geográfico, pudiendo concluir que el mejor de los espacios comunes sería el que alcanzase a un mayor número de personas. Obviamente, ello inclinaría la balanza de forma concluyente por el espacio eurolatinoamericano. Ahora bien, debemos descartar de inmediato esta sugerencia simplista habida cuenta de las dinámicas que han venido impulsando los distintos espacios permiten concluir que el EIC es el que goza de las mejores condiciones para consolidarse como el modelo de referencia, en la medida en que presenta más y mejores elementos de consolidación, al menos hasta la actualidad³¹.

1.—LA SÓLIDA FUNDAMENTACIÓN DEL EIC

Una de las críticas más recurrentes en relación con la Comunidad Iberoamericana de Naciones en general, y con el proceso de cumbres en particular, es la de su escasa productividad en términos de resultados concretos³², señalando que más bien adolecen de un exceso de verbalismo, llegando por momentos a lo literario³³. Ahora bien, al hablar del EIC hay que relativizar en cierta medida este verbalismo, pues son varios e importantes los logros concretos que se han alcanzado y, desde luego, superiores a los alcanzados en los espacios latinoamericano o eurolatinoamericano. Así, cuando en la Cumbre de Salamanca de 2005 se adopta por vez primera el compromiso de avanzar hacia la creación del EIC, en conexión con el incremento de la productividad y de la competitividad internacional de la región, ya se venía avanzando bastante en este camino. En efecto, más de veinte años antes, en 1984, se había puesto en marcha el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED) que sitúa por tanto la raíz última del actual EIC en la cooperación en materia de investigación, y no propiamente de educación superior; el cual, desde 1993, organiza

³¹ El estudio más completo realizado sobre el EIC es el de SOTILLO, J. A.; RODRÍGUEZ, I.; ECHART, E.; OJEDA, T.: *El Espacio Iberoamericano de Educación Superior*: cit. Entre otros, véase también el trabajo de ACOSTA SÁNCHEZ, M. A.; REMI NJIKI, M.: «El Espacio Iberoamericano del Conocimiento: programas, proyectos y redes», en SOBRINO HEREDIA, J. M.; ALCAIDE FERNÁNDEZ, J.; PUREZA, J. M. (eds.): *Innovación y conocimiento*, cit., pp. 321-333.

³² Estas críticas son, por lo demás, idénticas a las que se vierten constantemente en relación con la propia realidad latinoamericana, desde la perspectiva de la integración por ejemplo, afirmándose que son procesos que nacen, se multiplican y se reinventan, pero difícilmente llegan a logros concretos.

³³ Pues bien, en materia de espacios comunes de educación superior, lo literario no sólo llega a estar presente en sentido figurado, sino incluso de forma expresa, como en la Declaración final CRES 2008, en la que, tras comprometerse a establecer un modelo propio latinoamericano y caribeño de integración académica –ENLACES–, se concluye parafraseando la obra *Cien años de soledad*, al afirmar que «toca avanzar hacia ‘una nueva y arrasadora utopía de la vida, donde nadie pueda decidir por otros hasta la forma de morir, donde de veras sea cierto el amor y sea posible la felicidad, y donde las estirpes condenadas a cien años de soledad tengan por fin y para siempre una segunda oportunidad sobre la tierra’» (Declaración CRES 2008, in fine). O así también en la Declaración final del VI FIRES, Cádiz de 27 de julio de 2012, que concluye diciendo: «Hace 200 años el mar nos unió, 200 años después caminemos unidos por las calles del mar y avancemos por las rutas del conocimiento».

anualmente y de manera conjunta con el Organismo Signatario —responsable nacional de Ciencia y Tecnología— del país sede, las Conferencias Científicas preparatorias de las Cumbres Iberoamericanas. La importancia creciente de este Programa da lugar a su consolidación en el año 1995 gracias a su inclusión formal entre los Programas de Cooperación de las Cumbres Iberoamericanas.

Desde ese primigenio año 1984, no dejaron de concretarse iniciativas y acciones de cooperación universitaria iberoamericana que constituyen el germen del actual EIC. Así, tras la acción en materia de investigación que supone el Programa CYTED, la segunda gran acción iberoamericana de cooperación universitaria se desplegó en el ámbito propiamente educativo, impulsando la movilidad a través del Programa Mutis creado en 1992³⁴; y a ella le siguió en 2003 la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), que constituye una asociación de entidades de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior en Iberoamérica³⁵. De este modo, se ha ido fraguando un espacio iberoamericano volcado en la cooperación universitaria desde hace casi tres décadas y que no ha ido dejando de crecer en virtud del sinfín de asociaciones y redes de Universidades que se han ido creando en su seno y a su alrededor³⁶.

³⁴ Si bien es la segunda gran acción de cooperación universitaria iberoamericana, es la primera que surge como fruto del entonces recién estrenado proceso de Cumbres Iberoamericanas iniciado en México en 1991 con la Cumbre de Guadalajara. En esta I Cumbre Iberoamericana se establecieron la necesidad de diseñar programas específicos de cooperación universitaria sobre la base de prioridades en áreas establecidas por los gobiernos de las que se derivasen beneficios individualmente y para el conjunto. De esa forma se pretendía avanzar en el establecimiento de un «mercado común del conocimiento». Entre los años 1992 y 1994 se fue consolidando la idea de impulsar la cooperación a través de la movilidad y se creó el programa de Becas de posgrado Mutis, que en la actualidad se convocan a través de las becas AECID.

³⁵ Puede accederse a toda la información sobre RIACES a través de su portal www.riaces.org.

³⁶ Así, por ejemplo, en el estudio sobre la cooperación universitaria realizado por la Secretaría de Cooperación Iberoamericana –SECIB–, al que nos referiremos un poco más adelante, se habían analizado «quince organizaciones y asociaciones universitarias, de diferente alcance. De ámbito iberoamericano: la Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado (AUIP) y la Asociación Iberoamericana de Educación Superior a Distancia (AIESAD). En el ámbito latinoamericano: la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), la Red de Universidades Regionales Latinoamericanas (UREL), la Asociación de Universidades de América Latina asociadas a la Compañía de Jesús (AUSJAL) y la Asociación de Universidades de América Latina y del Caribe para la Integración (AUALCPI). Las de carácter subregional son: la Asociación de Universidades Amazónicas (UNAMAZ), la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM), el Consejo de Rectores por la integración de la sub-región Centro Oeste de Sudamérica (CRISCOS) y el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA). Con cobertura eurolatinoamericana están: la Asociación Columbus y el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA). Las Universidades del Grupo de Tordesillas (GT) integran tres países: Brasil, España y Portugal y, finalmente, de ámbito hemisférico: la Organización Universitaria Interamericana (OUI) y el Consejo Universitario Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (CUIDES)» (SECIB: Análisis y potencialidades de la cooperación universitaria iberoamericana, 2001, apartado 6, párrafo octavo). Aunque la SECIB deja constancia del valor asimétrico de estas organizaciones, también hace hincapié en sus grandes virtudes, entre las que se destacan «la concreción y autolimitación de los objetivos, el número de afiliados, el fuerte compromiso institucional de los asociados, la existencia de un liderazgo y de una gestión dinamizadora, dedicada y eficaz, la idoneidad de los instrumentos para la cooperación y las capacidades financieras» (idem).

En otro orden de cosas, debe recordarse que las iniciativas de espacios comunes de cooperación universitaria que han venido surgiendo hasta la fecha no suelen basarse en ningún estudio sesudo o en ningún proceso de reflexión acerca de la realidad universitaria sobre la que se quieren proyectar, sino que nacen pura y llanamente de la espontánea voluntad política. Sin embargo, en cierta medida el EIC es una excepción, pues su creación en 2005 vino precedida por un estudio previo que la Cumbre Iberoamericana de Panamá³⁷ encargó a la entonces recién creada Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB)³⁸, que finalmente sería acogido por la Cumbre Iberoamericana de Lima en 2001³⁹, así como por las propias universidades pues, aunque no fuese un documento dirigido a ellas, decidieron pronunciarse al respecto apoyando de forma contundente la creación de un programa iberoamericano de cooperación interuniversitaria, lo que constituye un claro precedente del EIC. En efecto, en el II Encuentro Iberoamericano de Rectores se hizo especial hincapié en «la necesidad de consolidar las iniciativas en materia de cooperación por medio de un Programa-Marco que, elaborado, gestionado y revisado con la participación preponderante de las universidades, debería incluir mecanismos de carácter multilateral que confieran organicidad a los esfuerzos conjuntos [...] y que compensen solidariamente los desequilibrios estructurales»⁴⁰. En esta línea, la segunda propuesta⁴¹ de los Rectores plantea «[I]a pronta creación de un programa iberoamericano de cooperación interuniversitaria con la significativa participación de las universidades y cuya adecuada financiación debería quedar garantizada mediante la aprobación, por la Cumbre, de un fondo especial para este fin»⁴². Ese «programa iberoamericano» o «Progra-

³⁷ «32. Encomendamos a la SECIB un estudio de las posibilidades y perspectivas de colaboración en el campo de la cooperación interuniversitaria, a los efectos de analizar su posible incorporación a la agenda de la cooperación iberoamericana» (Declaración de Panamá, 18 de noviembre de 2000).

³⁸ Creada sobre la base del Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana (Convenio de Bariloche) de 15 de octubre de 1995, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 del Protocolo a dicho Convenio de 15 de noviembre de 1999, la SECIB tendría así como uno de sus primeros cometidos el de analizar las posibilidades de creación de un espacio común de cooperación universitaria iberoamericana, concretándose en el informe «Análisis y potencialidades de la cooperación iberoamericana en educación superior».

³⁹ «Recibimos con beneplácito el estudio sobre posibilidades y perspectivas de colaboración en el marco de la educación superior, que servirá de base para futuras iniciativas de cooperación interuniversitaria iberoamericana» (Declaración de Lima de 24 de noviembre de 2001, apartado 62, último párrafo).

⁴⁰ Declaración final, Lima, 23 de septiembre de 2001, apartado 7.

⁴¹ La primera propuesta de la Declaración se refiere a la inclusión de la educación superior en la agenda de las Cumbres Iberoamericanas «como expresión de su voluntad política de impulsar la construcción de un espacio académico iberoamericano» (Propuesta 1. La cursiva es añadida).

⁴² A su vez, los rectores proponen algunas características de ese programa iberoamericano de cooperación:

—Centrar sus objetivos en temas del mayor impacto social y efecto multiplicador (eliminación de pobreza, medio ambiente, desarrollo científico, mejora de la calidad de vida y formación de docentes a todos los niveles.

—Estructura organizativa flexible, no burocrática y que permita una representación directa y plural de las Universidades.

ma-Marco» bien podría ser el actual EIC, en el que incluso las Universidades al alcanzado una «significativa participación» con la incorporación del CUIB a la Unidad Coordinadora del EIC.

Este impulso de los rectores al entonces denominado «espacio académico iberoamericano» cogió más fuerza al año siguiente en la ciudad de A Coruña, en la que, en el marco de la Conferencia de presidentes de Asociaciones Iberoamericanas de Universidades⁴³, se decidió «promover la constitución permanente de un Consejo Universitario Iberoamericano, bajo forma asociativa, que propicie el debate y la reflexión sobre los problemas comunes, facilite el intercambio de información y experiencias, garantice la coordinación de iniciativas y, en definitiva, fomente la cooperación entre universidades iberoamericanas»⁴⁴. Y, a su vez, «[c]omo objetivo fundamental se propone la consolidación de un espacio iberoamericano de educación superior, para lo que se promoverá una reflexión permanente sobre sus problemas, se impulsará la información y comunicación así como la cooperación entre las instituciones universitarias de los diferentes países, se fomentará la movilidad de profesores y estudiantes con reconocimiento de estudios y la realización de programas de doctorados compartidos en relación con la creación y fortalecimiento de redes de investigación»⁴⁵. Pues bien, a la postre, el CUIB ha pasado a convertirse en un organismo central del EIC al integrar la Unidad Coordinadora junto con la OEI y la SEGIB, lo que pone de manifiesto las sinergias entre el nivel político y el nivel académico en el impulso y desarrollo del EIC.

Sobre la base de estos antecedentes, las ministras y ministros de Educación de los países iberoamericanos, reunidos en Toledo en 2005 en el seno de la Conferencia Iberoamericana de Educación⁴⁶ con carácter previo a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca del mismo año, dieron el espaldarazo definitivo a la idea de crear un espacio común cooperación universitaria en Iberoamérica, que desde este momento recibe el nombre de Espacio Iberoamericano del Conocimiento⁴⁷. De este modo, se allanó el terreno para que tres meses más tarde

—Alentar la conformación de redes, especialmente sur-sur.

—Prestar especial atención a la formación de doctores (a través de becas y programas compartidos que combinen enseñanza presencial y virtual).

—Prestar atención preferente a la movilidad (por la experiencia formativa que implica y por su contribución a la creación del espacio académico iberoamericano).

—Apoyar proyectos interuniversitarios en el campo de la acreditación y evaluación y promover acuerdos que faciliten el reconocimiento parcial de estudios.

⁴³ La Conferencia tuvo lugar entre el 29 de abril y el 1 de mayo de 2002.

⁴⁴ Declaración final de la Conferencia, párrafo tercero. La cursiva es añadida.

⁴⁵ Declaración final de la Conferencia, párrafo cuarto. La cursiva es añadida.

⁴⁶ XV Conferencia Iberoamericana de Educación, Toledo, 12 y 13 de julio de 2005.

⁴⁷ Las ministras y ministros deciden «[e]llevar a la XV Cumbre de Salamanca [su] voluntad de avanzar en la discusión y concertación para crear un espacio iberoamericano del conocimiento articulado en torno a la necesaria transformación de la educación superior, la investigación, el desarrollo y la innovación, que dé respuesta a las necesidades de los países iberoamericanos» (Declaración de Toledo

la XV Cumbre Iberoamericana, reunida en Salamanca los días 13 y 14 de octubre de 2005, acordase «avanzar en la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento, orientado a la necesaria transformación de la Educación Superior, y articulado en torno a la investigación, el desarrollo y la innovación, condición necesaria para incrementar la productividad brindando mejor calidad y accesibilidad a los bienes y servicios para nuestros pueblos así como la competitividad internacional de nuestra región»⁴⁸. En cumplimiento del mandato presidencial, la siguiente Conferencia Iberoamericana de Educación adoptó en Montevideo un documento anexo a la Declaración Final con la única finalidad de sentar las bases y poner en marcha el EIC⁴⁹. Para ello, realiza con amplitud una exposición de los fundamentos, antecedentes, caracterización y líneas prioritarias de actuación del EIC. Se trata, por tanto, del documento de base del EIC, pues si bien en Salamanca se habían esbozado los elementos del EIC, no sería hasta el año siguiente en Montevideo que se perfilaría su concepto y se profundizaría en sus contenidos y líneas de acción. En este sentido, se define el EIC como el «ámbito en el cual promover la integración regional y fortalecer y fomentar las interacciones y la cooperación para la generación, difusión y transferencia de los conocimientos sobre la base de la complementariedad y el beneficio mutuo, de manera tal que ello genera una mejora de la calidad y pertinencia de la educación superior, la investigación científica e innovación que fundamente un desarrollo sostenible de la región»⁵⁰. En paralelo a la conceptualización y configuración del EIC, en Montevideo también se adopta la primera medida concreta como es la elaboración de un Programa Cumbre de

de 13 de julio de 2005, apartado 6 —la cursiva es añadida—). El texto de este artículo pasó casi en su integridad al apartado 13 de la Declaración Final de la Cumbre de Salamanca de 14 de octubre de 2005.

⁴⁸ Declaración de Salamanca, apartado 13.

⁴⁹ Este documento, que lleva por título «Espacio Iberoamericano del Conocimiento», se elaboró a partir de «las aportaciones y conclusiones de un Encuentro de expertos iberoamericanos celebrado en Sevilla el 8 y 9 de Febrero de 2006 y las recibidas de las instituciones responsables de la elaboración de la iniciativa, el Consejo Iberoamericano de Universidades (CUIB), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). A ello se han sumado los mecanismos de consulta desarrollados por el CUIB y la Reunión de viceministros y responsables de educación superior e investigación convocada por la OEI celebrado en Buenos Aires el 29 y 30 de mayo de 2006» (apartado 1 del Documento).

⁵⁰ Apartado 4 del documento de base, «Caracterización del Espacio Iberoamericano del Conocimiento». Sobre la base de este concepto es evidente la interrelación entre el EIC y la integración, al igual que en la creación del CUIB. Todo ello porque la integración es un concepto inherente a las relaciones internacionales en el espacio iberoamericano y un proyecto de la envergadura regional del EIC no sólo no puede ser ajeno a ello, sino que debe establecer un vínculo privilegiado. Sin embargo, en la práctica, este vínculo todavía no se ha desarrollado adecuadamente, pues, por ejemplo, no se han establecido mecanismos de participación de órganos comunitarios en la estructura funcional del EIC. En este sentido, la propia Declaración de Montevideo concluye que la educación superior y la investigación son «herramientas privilegiadas para impulsar procesos de integración entre los países, para la generación y transferencia de conocimiento relevante, local, regional y global, así como para la formación de profesionales con pertenencia y visión iberoamericanas» (Considerando 10 –vid. también apartado 2 del Documento de base, último párrafo-).

Cooperación en materia de movilidad académica de estudiantes de posgrado⁵¹, que al año siguiente en Santiago de Chile 2007 se aprobaría bajo el nombre Pablo Neruda⁵², que vendría a complementar al Programa de Intercambio y Movilidad Académica de la OEI (PIMA)⁵³ creado en 1999 para la movilidad de estudiantes de grado o pregrado⁵⁴. De este modo quedaría cubierta la movilidad en todos los niveles académicos y entre todos los países iberoamericanos⁵⁵.

En suma, si bien el EIC nace en 2005 cargado de una cierta dosis de verbalismo derivado del discurso iberoamericano propio de las Cumbres, no es menos cierto que se ha venido configurando sobre la base de fuertes sinergias preexistentes de cooperación política y académica, las cuales pueden expresarse en los cuatro resultados más significativos alcanzados en investigación (CYTED), en movilidad (Mutis) y en garantía de la calidad (RIACES) y en asociacionismo interuniversitario y creación de redes. Sobre estas sólidas y fructíferas bases, el diseño y configuración del EIC entre los años 2005 y 2007 ha seguido un patrón de progresiva definición de objetivos —empezando por la propia conceptualización del EIC—, de fortalecimiento institucional y de establecimiento de líneas de acción que se han ido consolidando paulatinamente.

⁵¹ Los máximos responsables de educación acordaron «[e]llevar a la XVI Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de gobierno, como primera medida en la puesta en marcha del EIC, la solicitud de impulsar un Programa Cumbre de Cooperación en materia de movilidad académica de estudiantes, que se sustente en criterios básicos de pertinencia, calidad y multilateralidad y tome en cuenta los antecedentes que a este respecto se han venido desarrollando en la región» (Declaración de Montevideo de 14 de julio de 2006, apartado 12).

⁵² Programa de Acción de Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2007, apartado 9. Puede accederse a la información del Programa a través del sitio web <http://www.espaciodelconocimiento.org/neruda/>.

⁵³ <http://www.oei.es/pima/>.

⁵⁴ «La OEI inició en 1999 una línea de cooperación en educación superior. Como acción prioritaria se centró en el diseño, puesta en marcha y ejecución del Programa de Intercambio y Movilidad Académica (PIMA) que puede ser considerado la matriz y antecedente más sólido de movilidad de estudiantes de grado, con reconocimiento de los estudios, en el ámbito iberoamericano. La movilidad de estudiantes se revela como estrategia política para las aspiraciones de integración en nuestra región, y es una herramienta fundamental para avanzar en la armonización entre los sistemas de educación superior» (Documento de base del EIC, apartado 3, párrafo séptimo).

⁵⁵ En relación con la movilidad académica iberoamericana en general, y el programa Pablo Neruda en particular, véase, entre otros, DELPIANO LIRA, C.: «El programa de movilidad estudiantil de postgrado Pablo Neruda: análisis y perspectivas», en SOBRINO HEREDIA, J. M.; ALCAIDE FERNÁNDEZ, J.; PUREZA, J. M. (eds.): *Innovación y conocimiento*, cit., pp. 303-318. Según información de la OEI, durante el periodo 2013-2014 «se desarrollará y finalizará la primera convocatoria ordinaria del Programa de movilidad Pablo Neruda y se convocará la segunda. Durante este período se llevarán a cabo un mínimo de 548 movilidades, de docentes y estudiantes pertenecientes a 54 universidades, agrupadas en siete redes. La nueva convocatoria debería aspirar a doblar el número de movilidades, alcanzando como mínimo el millar. El Programa de Intercambio y Movilidad Académica (PIMA) continuará desarrollándose merced al apoyo recibido de la Junta de Andalucía. Las 84 movilidades realizadas en 2012, correspondientes a las 25 universidades participantes, se verán mantenidas o incrementadas en función de la disponibilidad presupuestaria de los patrocinadores» (ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS: Memoria 2011-2012. Programa Presupuesto 2013-2014, Madrid, 2012, p. 175).

2.—LA CRECIENTE CONSOLIDACIÓN DEL EIC

Con la fuerza y aparente claridad con la que nace el EIC en Salamanca y se desarrolla en Montevideo, pudiese parecer que desde entonces hasta ahora no ha hecho más que fortalecerse. Y ello es cierto, pero no con la intensidad con que se perfiló en 2005 y 2006 pues, sin ir más lejos, la Declaración final de la Cumbre de Santiago de Chile de 2007 no contiene una sola referencia al EIC, ni a la educación superior, ni siquiera a la educación en general. En contrapartida, como acabamos de señalar, el Plan de Acción de Santiago incluye como gran novedad la creación del programa Pablo Neruda.

Desde su formulación oficial en 2005, se han venido dado pasos que responden a un procedimiento que goza de cierta coherencia⁵⁶. En particular, por un lado, se ha ido perfilando el horizonte al que se quiere llegar, estableciendo como tal horizonte el propio EIC, en tanto que noción que encarna el objetivo integral de la cooperación interuniversitaria iberoamericana en todos los planos que hemos calificado como integrantes de un «espacio común de cooperación universitaria»: la investigación, la movilidad académica, el reconocimiento académico, la garantía de la calidad, las titulaciones conjuntas y las redes temáticas. Por otro lado, al servicio del EIC se ha dispuesto una estructura institucional jerarquizada e integradora de actores políticos, técnicos y académicos articulada en torno a dos niveles. En el nivel político, la toma de decisiones está cubierta en todos los niveles posibles, desde los Presidentes —Cumbres Iberoamericanas— hasta los responsables de educación superior e investigación —Foro Iberoamericano de Responsables de Educación Superior (FIRES)— pasando por los propios ministros de Educación —Conferencias Iberoamericanas de Educación—. Merece una atención especial la figura del FIRES, en la medida en que su creación responde exclusivamente a la finalidad de crear el EIC⁵⁷, lo que le ha convertido en uno de los principales artífices de los avances conseguidos en el proceso de consolidación.

El origen del FIRES se encuentra en 2007, paradójicamente el mismo año en que la Cumbre de Santiago de Chile guardó silencio sobre el EIC. Ese año, la Unidad Coordinadora convocó la I Reunión de Responsables de Educación

⁵⁶ Esta cierta coherencia se torna en un elemento de solidez frente al resto de iniciativas de creación de espacios comunes en los que no se aprecia un procedimiento que permita afirmar una estrategia coherente para la consecución de los objetivos perseguidos, como señalados en el apartado I.

⁵⁷ La primera vez que se propone su creación es en el informe de la SECIB sobre Análisis y potencialidades de la cooperación iberoamericana en educación superior, en el que se afirma que «[c]on el objeto de tener un foro especializado en educación superior, se puede institucionalizar un Foro Iberoamericano de Responsables de las Políticas de Educación Superior (FIRES). Este Foro se concibe como un espacio para el análisis, la elaboración de estudios y el diseño de recomendaciones sobre políticas. Se favorecería así, la interrelación y la convergencia de los sistemas de la educación superior en el ámbito iberoamericano» (apartado 7.1, párrafo sexto).

Superior⁵⁸, con la finalidad de elaborar la Hoja de Ruta o Plan Estratégico del EIC⁵⁹ sobre la base de criterios generales que persiguen atender las asimetrías, la heterogeneidad y la diversidad regional, tales como la solidaridad, la complementariedad y la concertación. Los tres aspectos más reseñables de la reunión⁶⁰ ponen de manifiesto tres valores centrales del EIC: el realismo, la identidad y la integración. En primer lugar, se parte de la necesidad de contar con «un mapa lo más ajustado posible a la realidad»⁶¹ de las experiencias existentes en la región, lo que pone de manifiesto, una vez más, que el EIC no se va fraguando sobre el vacío ni a vista de pájaro, sino sobre la referencia constante y próxima a la realidad universitaria iberoamericana⁶². En segundo lugar, se persigue fomentar la visión iberoamericana en las acciones de movilidad, de formación y de investigación, en todos los niveles de grado y posgrado, jóvenes investigadores, doctorado y posdoctorado, en correspondencia con los fundamentos de identidad histórica y cultural que singularizan a la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Y, en tercer lugar, se confiere al EIC una vocación integradora en toda la región, en el sentido de que se estableció la necesidad de «incorporar los programas que existen desde las distintas instancias de integración iberoamericanas (Red Especializada de Ciencia y Tecnología —RECyT de MERC— SUR,

⁵⁸ La reunión tuvo lugar los días 5 y 6 de julio en Bogotá.

⁵⁹ Esta propuesta inicial formulada en esta primera reunión se irá desarrollando en las sucesivas, ya bajo el nombre de Foro Iberoamericano de Responsables de Educación Superior (FIRES) desde la reunión en Antigua en 2008, hasta lograr finalmente un completo Documento sobre la Estrategia del EIC, aprobado por el V FIRES en 2011, al que nos referiremos infra.

⁶⁰ En esta reunión se abordaron diversos aspectos vinculados con la garantía de la calidad del sistema universitario, con la investigación y con la formación y la movilidad, entre otros (cfr. Informe de la Reunión de Responsables de Educación Superior de los países iberoamericanos para elevar a la XVII Conferencia Iberoamericana de Educación, disponible en: http://www.cuib.org/documentos/documentos/InformeReunionBogota_EIC.pdf).

⁶¹ Informe de la Reunión de Responsables de Educación Superior de los países iberoamericanos para elevar a la XVII Conferencia Iberoamericana de Educación, p. 2. La cursiva es añadida.

⁶² En esta labor el EIC y la UNESCO van de la mano, como se puso de manifiesto en el II FIRES en que se destacó «especialmente la alianza estratégica que existe con el IESALC, como pieza central para el desarrollo del EIC» (Informe del II Foro Iberoamericano de Responsables de Educación Superior, Ciencia e Innovación, 17-18 de julio de 2008, Antigua Guatemala, p. 1). En efecto, esta propuesta debe ponerse directamente en relación con el acuerdo de la Conferencia Regional de Educación Superior de la UNESCO de 2008 (CRES 2008), en virtud del cual se estableció la necesidad de llevar a cabo «la articulación de los sistemas nacionales de información sobre Educación Superior de la región para propiciar, a través del Mapa de la Educación Superior en ALC (MESALC), el mutuo conocimiento entre los sistemas como base para la movilidad académica y como insumo para adecuadas políticas públicas e institucionales.» (Declaración final, CRES 2008, 4-6 de junio, Cartagena de Indias). La CRES 2008 fue organizada por el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) y por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia. IESALC fue la institución que asumió el encargo de elaboración del MESALC, el cual, desde 2010, se asoció al proyecto INFOACES en virtud del cual se persigue crear un ambicioso sistema integral de información sobre todas las instituciones de educación superior de América Latina. El proyecto INFOACES cuenta con financiación de la Comisión Europea a través del programa ALFA III, y reúne a 32 socios de 22 países —17 de América Latina y 5 de Europa— bajo la coordinación de la Universitat Politècnica de València, a través del Centro de Gestión de la Calidad y del Cambio (www.infoaces.org).

Comisión de Ciencia y Tecnología de Centroamérica y Panamá —CTCAP,...). Igualmente el relevamiento debe incorporar las acciones que se han formulado desde el Convenio Andrés Bello, UNESCO— Montevideo, OEA y demás organismos internacionales con competencias en ciencia y educación superior»⁶³.

En pro de la consecución del EIC, el FIRES ha aprobado en fechas recientes, como avanzábamos, un Documento sobre la Estrategia del EIC con medidas concretas y realistas con la finalidad de fijar el rumbo del proceso. En efecto, en la quinta reunión del Foro que tuvo lugar en 2011⁶⁴, se aprobó por unanimidad este documento estratégico en el que se pone énfasis en una mayor y más completa institucionalización del proceso, con la consolidación de la Oficina del EIC —a la que nos referiremos Infra—, así como con la creación de un Consejo de Programas que articule las acciones de cooperación iberoamericana tratando de aprovechar las sinergias entre los diversos Programas de Cooperación. Asimismo, se formuló una propuesta inicial de creación de un sistema de movilidad de estudiantes que se ha sometido a consideración de los países; y se volvió a insistir en la necesidad de hacer el seguimiento al espacio ALCUE, para lo que se aprobó una línea de trabajo que también trate de identificar una contraparte europea del FIRES.

Las más recientes aportaciones del FIRES al desarrollo y a la consolidación del EIC no pueden ser más contundentes en la medida en que nos ponen ante un proceso que ha llegado a un punto de no retorno. Así se puso de relieve en la última reunión del FIRES que tuvo lugar en 2012 en Cádiz⁶⁵ —con ocasión del Bicentenario de la Constitución de 1812—, la cual puede además considerarse como la más fructífera, pragmática y realista de todas cuantas se han celebrado hasta la fecha para desarrollar el EIC. Por lo que se refiere a su consideración como un proceso irreversible, en la Declaración de Cádiz los máximos responsables de la educación superior, la ciencia y la innovación ratificaron «aún más si cabe [su] compromiso con la construcción de un [EIC]», al tiempo que se afirma que «aparece ya como una realidad incuestionable»⁶⁶. A su vez, se destacó la necesidad de establecer plazos claros y mecanismos de evaluación de los avances, así como la necesidad de avanzar

⁶³ En relación con el vínculo entre el EIC y la integración, debe destacarse la creación, a propuesta de la OEI, de «un Centro de Altos Estudios Universitarios Iberoamericano, institución que se propone contribuir decisivamente a la integración y desarrollo regional, a la mejora de la cualificación de nuestros jóvenes y a la efectiva constitución del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC) e incorporar esta propuesta en el Programa de Acción Presidencial a ser adoptado en el marco de la XVIII Cumbre Iberoamericana» (XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación, Salinillas (El Salvador), 19 y 20 de mayo de 2008, Declaración de El Salvador, apartado 7. La cursiva es añadida.).

⁶⁴ V Foro Iberoamericano de Responsables de Educación Superior, La Habana, 15 y 16 de septiembre de 2011.

⁶⁵ VI Foro Iberoamericano de Responsables de Educación Superior, Cádiz, 25 a 27 de julio de 2012.

⁶⁶ La cursiva es añadida.

en un reconocimiento más eficiente de períodos de formación académica en pro de la movilidad⁶⁷. En este sentido, se hace hincapié en un aspecto muchas veces descuidado, como es el de la necesidad de que los Estados no sólo no pongan trabas a la movilidad de personas dentro del EIC, sino que incluso establezcan mayores facilidades para hacerlo factible⁶⁸. Por ello resulta tan importante la vinculación que el EIC pueda establecer con los procesos de integración, en la medida en que resulta inherente a éstos la libre circulación de personas, aunque todavía sigan existiendo diversas dificultades⁶⁹. De igual modo, se centró la atención en el postgrado como área estratégica a corto y medio plazo para impulsar la formación de doctores⁷⁰ para la implementación de programas de investigación tanto en Universidades, como en centros de investigación y empresas⁷¹. Pero son sobre todo tres los resultados a resaltar

⁶⁷ En materia de reconocimiento de títulos, el gran impulso se produjo en la Reunión Extraordinaria del FIRES (Mar del Plata, 2 de diciembre de 2010): «con el objeto de alcanzar un acuerdo sobre el reconocimiento de títulos en la región; en virtud de la necesidad de superar las debilidades presentadas por el Convenio Regional de Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en ALC de 1974 [...] considerando avances como los registrados en el ámbito del MERCOSUR Educativo, en el cual se han alcanzado importantes acuerdos en las negociaciones para vincular los resultados de la acreditación en el marco del Sistema ARCUSUR con la reválida de los títulos; vistos los avances en el ámbito latinoamericano, donde se constata una tendencia hacia la firma de convenios bilaterales de reconocimiento de estudios de ES basados en los resultados de los mecanismos nacionales de aseguramiento de la calidad; DECLARAN:

—Que el reconocimiento mutuo de títulos, diplomas y grados de educación superior en la región constituye un elemento central para el desarrollo del EIC.

—La disposición de avanzar en un mecanismo ágil de dicho reconocimiento en la región basado en los sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad.

—La decisión de fortalecer estos sistemas nacionales de calidad.

—La voluntad de impulsar la suscripción de acuerdos de reconocimiento de educación superior basado en dicho esquema».

La importante contribución del FIRES al reconocimiento de títulos fue reconocida por la XX Conferencia Iberoamericana de Educación, celebrada en Buenos Aires el 13 de septiembre de 2010, en la que los Ministros destacaron «los progresos realizados para el reconocimiento académico de los períodos de estudio en el marco del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), y el papel que en ello ha desempeñado el Foro Iberoamericano de Responsables de Educación Superior, Ciencia e Innovación en la promoción de un Acuerdo Marco y el impulso de convenios bilaterales en ese ámbito» (Declaración final, apartado 5).

⁶⁸ «El [EIC] se constituye como un espacio de movilidad para el intercambio, no sólo de Ciencia y de la Tecnología, o de las iniciativas emprendedoras, sino también de las personas, de las ideas y de la dimensión social y cultural de nuestros países. Esta movilidad no es más que el reflejo de la realidad multicultural que conforma la comunidad iberoamericana de naciones, y que funde sus raíces en un pasado histórico común» (Declaración de Cádiz, 27 de julio de 2012).

⁶⁹ A este respecto, véase, entre otros, GOIZUETA VÉRTIZ, J.; GÓMEZ FERNÁNDEZ, I.; GONZÁLEZ PASCUAL, M. I. (Dirs.): *La Libre Circulación de Personas en los Sistemas de Integración Económica: Modelos Comparados*. Unión Europea, Mercosur y Comunidad Andina, Edit. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2012.

⁷⁰ De esta forma, se retoma la propuesta del Programa de Formación de Doctores formulada en la III Reunión del FIRES (Buenos Aires, 5 de junio de 2009).

⁷¹ En este sentido, se perseguirá la consolidación y expansión de los programas Pablo Neruda, el Programa Iberoamericano de Innovación y el de Propiedad Industrial, así como la revisión y el nuevo impulso del CYTED y el proyecto IberVirtual.

de esta reunión: la aprobación del Plan de Trabajo de la Estrategia del EIC, el impulso a la realización de Encuentros Nacionales que incorporen a distintos actores y agentes del EIC; y el apoyo a la creación de la Red Iberoamericana de Excelencia Científica en Biotecnología⁷².

En el nivel técnico, el proceso político-diplomático de cumbres y conferencias iberoamericanas y del FIRES se ve apoyado por la denominada Unidad Coordinadora del EIC⁷³, que ejerce una valiosa función de impulso y de coordinación, y está integrada por la OEI, por la SEGIB y por el CUIB⁷⁴. Así, el EIC cuenta con una nueva fortaleza frente a otros espacios comunes⁷⁵ al integrar a las universidades en la tríada de instituciones que impulsan y coordinan el EIC. Más recientemente, en 2010, la Conferencia Iberoamericana de Educación instó a la Unidad Coordinadora a crear una Oficina del EIC con la finalidad de reforzar los mecanismos de coordinación y la capacidad operativa⁷⁶, dotando así al proceso

⁷² XXII Conferencia Iberoamericana de Educación, Salamanca, 6 de septiembre de 2012, Declaración final, apartado 14.

⁷³ El germen de esta Unidad Coordinadora se encuentra en la XV Conferencia Iberoamericana de Educación, en la que las ministras y ministros iberoamericanos acuerdan «[s]olicitar a la Secretaría General Iberoamericana que, junto con la Organización de Estados Iberoamericanos y el Consejo Universitario Iberoamericano, en articulación con los mecanismos de cooperación en educación superior desarrollados y en los ámbitos regionales y subregionales, pongan en marcha el proceso de concertación político-técnica para concretar esta propuesta, sobre la base de los principios y líneas expuestas en el documento «Hacia un Espacio Iberoamericano del Conocimiento» debatido en esta Conferencia y en los objetivos establecidos en ALCUE» (Declaración de Toledo de 13 de julio de 2005, apartado 7 —la cursiva es añadida—). Debe llamarse la atención acerca del hecho de que el EIC nace en relación con ALCUE, hecho sobre el que volveremos más adelante.

⁷⁴ Así, la Unidad Coordinadora del EIC está compuesta nada menos que por dos Organizaciones Internacionales —OEI, SEGIB— y por una organización no gubernamental interuniversitaria —CUIB— que supone, por tanto, la incorporación y participación directa de las Universidades al proceso de creación y de desarrollo del EIC.

⁷⁵ Estos procesos son aparentes frutos de un irreflexivo ímpetu político, expresado en un apetito llamativamente desordenado por alcanzar el mito de la convergencia y sin apenas la participación de la comunidad académica, e incluso con su posición en contra, y sin contar con análisis o estudios previos.

⁷⁶ XX Conferencia Iberoamericana de Educación, Declaración de Buenos Aires de 13 de septiembre de 2010, apartado 17. Otro aspecto muy significativo de esta XX Conferencia es la aprobación del Programa de Dinamización del EIC, en calidad de Programa compartido del Programa Metas Educativas 2021 aprobado en tal ocasión para «hacer frente a los retos pendientes del siglo XX, sobre todo en el campo de la alfabetización y educación básica de jóvenes y de adultos, del acceso a la educación y de la calidad de la enseñanza, y a los desafíos del siglo XXI, especialmente en lo referido a la innovación, al desarrollo científico y tecnológico y a la incorporación a la sociedad de la información y del conocimiento» (Considerando 4). En relación con el EIC, el Programa Compartido X establece que un elemento fundamental para dinamizar el EIC es promover y apoyar las redes de investigación y de formación, lo que incluye el soporte a la movilidad de investigadores y estudiantes. Para ello, se adopta una estrategia que persigue, entre otras cosas, consolidar el Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI, potenciar el Observatorio Iberoamericano de la Ciencia y consolidar un sistema de movilidad de estudiantes con reconocimiento de estudios, así como de investigadores y docentes. A su vez, las principales líneas de acción se dirigen a potenciar el Programa Pablo Neruda, establecer mecanismos de coordinación entre instituciones en materia de movilidad, fomentar redes de excelencia o reforzar RIACES.

de desarrollo del EIC una base organizativa sólida⁷⁷. Esta Oficina, que dependerá funcionalmente de la Unidad Coordinadora y tendrá su sede en la OEI⁷⁸, está llamada a ser una figura central en el futuro del EIC, tal y como se desprende del Documento sobre la Estrategia del EIC, aprobado por el V FIRES en 2011. En esta ocasión, los máximos responsables políticos de la educación superior en Iberoamérica solicitaron a Argentina, Cuba, Colombia, México y Nicaragua que acompañasen a la Oficina en su proceso de consolidación y de elaboración de un Plan de Trabajo y la creación de mesas de trabajo sobre temas específicos; al tiempo que se le encomendó la labor de prestar su apoyo para reforzar la cooperación países extrarregionales⁷⁹.

Los últimos avances han tenido lugar en la Cumbre de Cádiz de 2012⁸⁰, cuya Declaración, sin embargo, no contiene ninguna referencia expresa al EIC, limitándose a «[f]omentar el intercambio educativo, en particular a nivel superior y tecnológico: promover la participación y actualización de una oferta académica de calidad en el sistema educativo, especialmente en las universidades y otros centros de educación superior; y en este marco, estimular esquemas de cooperación y entendimiento que posibiliten el efectivo reconocimiento recíproco de grados y títulos»⁸¹. Ahora bien, como vimos, los grandes avances en el EIC no han venido tanto de la mano de las Cumbres Iberoamericanas como de las Conferencias Iberoamericanas de Educación, del FIRES, o incluso de las propias redes de Universidades.

III.—CONSIDERACIONES FINALES

A día de hoy, siguen siendo válidas las dos constantes que han venido caracterizando la cooperación universitaria iberoamericana: una decidida voluntad política y académica de cooperar pero una indefinición del horizonte al que se quiere llegar, pues aunque el EIC puede considerarse un horizonte definido, lo cierto es que coexiste con otros a los que los mismos Estados también quieren llegar, como ENLACES y, en menor medida, ALCUE.

En principio, las estructuras más viables para la convergencia educativa son las más consolidadas en el terreno económico-político, es decir, procesos de integración, en conexión con su dimensión social creciente en la que encaja la educación. En este sentido, la UE sí podría llegar a servir de ejemplo de cómo un

⁷⁷ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS: Memoria 2011-2012. Programa Presupuesto 2013-2014, cit., p. 175.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Así, por ejemplo, se previó su colaboración en la organización del III Encuentro Iberoamérica-Rusia (México D.F., 2012). Vid. Nota de prensa de la SEGIB, <http://segib.org/es/node/5932>.

⁸⁰ XXII Cumbre Iberoamericana, Cádiz, 16-17 de noviembre de 2012.

⁸¹ Declaración de Cádiz, 17 de noviembre de 2012, apartado 7.

proceso de integración favorece una ciudadanía comunitaria en la que se facilita jurídica y administrativamente la movilidad académica a través de la libertad de circulación. De ahí que tanto los documentos como las instituciones y programas o iniciativas emprendidos tome como referente a la integración.

Una de las claves para determinar el nivel óptimo al que ha de plantearse un espacio común es atender al criterio de necesidad o de optimización. Es decir, tendrá más posibilidades de concretarse aquel espacio que sea «necesario» o que, sin serlo, se lleve a cabo en el nivel óptimo o más adecuado posible. El nivel de optimización o de mejor adecuación tiene que establecerse a partir de la cohesión, sobre la base de valores y de intereses comunes sólidos: en materia de educación, es evidente que esos valores e intereses han de responder a unos lazos históricos y culturales especialmente estrechos. Es lo que sucedió en Europa con el EEES, y es lo que sucede con el EIC e incluso con un potencial ENLACES, y es por tanto también lo que podría dificultar o convertir en quimérico un eventual ALCUE, y más aún en un contexto internacional en el que las diferencias políticas entre América Latina y Europa están haciéndose cada vez mayores.

Por lo visto, resulta evidente que ENLACES nace y crece por referencia al EIC, lo que nos permite aventurar en escenario de cooperación iberoamericana y caribeña con grandes visos de ir prosperando, si bien lentamente. Sin embargo, también es muy probable un escenario en el que el EIC y el ALCUE estén condenados a entenderse, no sólo porque los principales actores, las Universidades, difícilmente van a adoptar ninguna posición excluyente en relación con cualquiera de ellos —como demuestran las distintas declaraciones de reuniones de Rectores—, sino porque el propio EIC, como vimos, nace con vocación de compatibilidad con las propuestas que surjan del entorno latinoamericano, como ALCUE. En fin, el EIC discurre con gran autonomía y solidez entre dos aguas, entre un ENLACES creciente y un ALCUE menguante, y sin duda la decisión de hacia donde se incline la balanza está, a día de hoy, en manos de los países latinoamericanos.

Por ello, en mi opinión, el EIC es el que tiene la mejor posición de salida para lograr consolidarse en este entorno tan revuelto al contar con una serie de fortalezas que lo singularizan. El valor añadido del EIC frente a otras iniciativas vendría dado por la existencia de una comunidad histórica —la Comunidad Iberoamericana de Naciones— que favorece la solidaridad; por una dilatada y fructífera experiencia en diversos ámbitos de la cooperación universitaria como la investigación (CYTED), la movilidad (Mutis/PIMA /Pablo Neruda) o los sistemas de garantía de calidad (RIACES); por el establecimiento de la integración como punto de referencia para la implementación de la cooperación, especialmente por lo que se refiere a los sistemas de movilidad; y por un completo marco institucional para la toma de decisiones en el que están representados todos las

instancias políticas y académicas implicadas, donde actúan los Presidentes—reunidos en las Cumbres Iberoamericanas—, los Ministros —reunidos en las Conferencias Iberoamericanas de Educación—, los máximos responsables de la educación superior, la ciencia y la innovación —reunidos en el FIRES—, de forma razonablemente bien cohesionada gracias a la acción de la Unidad Coordinadora —OEI, SEGIB y CUIB— y con el apoyo de una Oficina del EIC en ciernes. Ahora bien, sin duda el camino no está libre de obstáculos ni nos encontramos ante un proceso immaculado, pues no son pocas las dificultades derivadas de la condicionalidad política que marca el nivel de intensidad de los compromisos, el verbalismo y la lentitud en la implementación de los distintos programas e iniciativas, cuyo impacto y financiación son muchas ocasiones deficitarios.

III.—EL FUTURO DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

SOBRE EL FUTURO DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

FERNANDO GARCÍA CASAS

Diplomático

Director del Gabinete

Secretaría General Iberoamericana

I

Cuando los jefes de Estado y de gobierno Iberoamericanos se reunieron por vez primera en Guadalajara, México, los días 18 y 19 de julio de 1991, no era fácil imaginar el alcance del proyecto que entonces se iniciaba.

Un proyecto que había venido precedido, 40 años antes, por la creación en 1949 de la Oficina de Educación Iberoamericana, la actual OEI, y en 1954 de la OISS, Organización Iberoamericana de Seguridad Social, a quien ahora se debe un Convenio sobre la materia que es un instrumento avanzado de la construcción de ciudadanía iberoamericana.

Un proyecto, también, que había venido precedido por la celebración de los “Encuentros en Democracia” en 1983 y 1985, y por las reuniones de la Conferencia de Comisiones Nacionales del V Centenario; congregados en torno al valor de lo simbólico, la reunión periódica de estas comisiones, la primera de las cuales tuvo lugar en 1983, en Santa Fe, España, y la última en 1992 en Veracruz, México, había ido suscitando, junto a un reencontrado sentido de la identidad, la conciencia de unos intereses comunes.

A ello, había que añadir los cambios en las dos orillas iberoamericanas del Atlántico; en la parte de América Latina, los intensos procesos de democratiza-

ción, el fin de la llamada “década perdida” y la renovación de los esquemas de integración.

En el lado ibérico, España y Portugal habían transitado de la dictadura a la democracia; de la autarquía a la apertura económica; del centralismo a la descentralización y, dato importante, ambos países habían entrado en la Unión Europea. Junto a todo lo anterior, y como ha señalado el profesor Celestino del Arenal, el final de la guerra fría había ampliado las capacidades de actuación internacional de los países reunidos en Guadalajara.

Una cita que fue posible por la iniciativa de México, España y Brasil y que suscitó con presteza el acuerdo de los demás países convocados en torno a tres criterios fundacionales: ser estados soberanos, de América y de Europa y tener el español o el portugués como lengua oficial.

Aquella cita inicial quiso ser flexible en su estructura y ligera en sus mecanismos de apoyo: se basó en una conferencia diplomática, que se ha ido renovando anualmente al máximo nivel, y no tuvo como base un tratado internacional, sino sucesivas declaraciones de carácter político, principalmente las de Guadalajara 91 y Madrid 92.

Contenían ambas el reconocimiento político de la existencia de una comunidad, de un espacio común iberoamericano al que, de año en año, se le ha ido dotando de profundidad y contenido.

Además de la cadencia anual de las Cumbres, y de las reuniones previas que las mismas requieren (reuniones Ministeriales Sectoriales, de Coordinadores y Responsables de Cooperación), el sistema ha sentido la periódica necesidad de renovarse a sí mismo.

Así, la V Cumbre acordó el Convenio de Bariloche para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana (1995), primer acuerdo internacional del espacio iberoamericano; tres años después, la Cumbre de Oporto en 1998 acordaba, y la de La Habana en 1999 establecía la primera, y muy reducida, institución permanente de la Conferencia Iberoamericana: la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, SECIB.

En ese proceso de mejora gradual, la Cumbre de Bávaro en 2002, solicitó al Presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, que entonces concluía su mandato, un informe sobre cómo lograr una mayor cohesión interna y una mayor presencia internacional de la Comunidad Iberoamericana, encargándole que considerara una mayor institucionalización del sistema de conferencias, una

mejor eficacia de la cooperación iberoamericana y el estudio de las peticiones de vinculación a las cumbres por parte de los países que lo solicitaran.

El informe Cardoso supuso una importante reflexión política sobre los valores que nos distinguen como comunidad, propugnó la profundización del dialogo político, la priorización de algunas líneas de cooperación y el establecimiento de una Secretaría permanente Iberoamericana.

Fruto de los aportes del Informe y de la intensa negociación posterior que le siguió, fue posible acordar entre los países miembros los dos textos fundamentales de la reforma: el Convenio de Santa Cruz de la Sierra, 2003, constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB, y, ya en la XIV Cumbre de San José, 2004, los Estatutos de la Secretaría.

Elegido su secretario general en mayo de 2005 en Guimarães, Portugal, la Secretaría inicia propiamente sus tareas en octubre de 2005 apenas unos días antes de la XV Cumbre Iberoamericana de Salamanca, cuya Declaración le encomienda una particular atención a las Migraciones, la Cohesión Social y la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana.

En los casi ocho años transcurridos desde entonces, y siguiendo las instrucciones de los países miembros, la Secretaría iniciaba una función que transformaría el espacio iberoamericano, en base a la buena administración de recursos escasos, y a la búsqueda de la asociación con otras organizaciones internacionales. El trabajo de ocho años en los ámbitos político, económico, cultural y social ha permitido (v. “Un lugar para la Comunidad Iberoamericana”, Política Exterior enero-febrero 2013), un decidido avance de la construcción de la Comunidad y al tiempo, una conciencia más clara de sus límites y fortaleza.

II

Desde Guadalajara, el mundo ha cambiado mucho.

La realidad, en 1991, era muy distinta del entorno internacional en que hoy nos movemos. América Latina es hoy parte de la solución a la severa crisis económica internacional. La región tiene tres países (México, Brasil y Argentina) en el G-20, y otros dos, (México, Chile, y próximamente Colombia)son miembros de la OCDE.

Se trata de una región más segura de sí misma, que ha arreglado sus controversias recientes (Ecuador-Colombia, Colombia-Venezuela, golpe de estado

en Honduras, crisis boliviana) por medios pacíficos. Una región que, también, registra una efervescencia de nuevos mecanismos de integración, entre los que CELAC, UNASUR, y los proyectos ALBA y Alianza del Pacífico señalarán la orientación política y económica de los próximos años.

Hay nuevas presencias, como es el caso de la muy intensa relación económica con China y con buen número de países asiáticos, y se produce el regreso de viejos actores como Francia, Italia y Alemania. Se trata, pues, de una región que, como recientemente titulaba “TheEconomist” es “Nobody’sbackyard”, el patio trasero de nadie.

Quedan, no obstante, muchos desafíos por atender, como la débil institucionalidad, la permanente desigualdad pese a la reducción de la pobreza y el ascenso de las clases medias, la baja calidad de la educación pública, los déficits de infraestructuras, y la necesidad de dar un gran salto en competitividad, productividad y nuevas tecnologías. Asimismo, la amenaza del crimen organizado y la deficiente seguridad ciudadana representan, tal vez, el principal desafío de la región.

Al otro lado del Atlántico, España y Portugal atraviesan una severa crisis económica, con elevadas cifras de desempleo y con una intensa reformulación del estado de bienestar. La Unión Europea, que fue vista por América Latina como un modelo de cohesión económica, política y social, atraviesa también una delicada situación, que ha afectado a su capacidad como potencia normativa, junto al estancamiento de la demanda, la puesta en cuestión del euro y la reducción de sus flujos de inversión y de cooperación al desarrollo (Sanahuja). No obstante lo anterior, las Perspectivas Financieras 2014-2020 siguen manteniendo importantes cifras para la cooperación europea con América Latina.

Así las cosas, ¿qué cabe imaginar sobre el futuro de las Cumbres iberoamericanas?; ¿qué puede decirse, 23 años después de su inicio, sobre el porvenir de este ejercicio de concertación política y cooperación al desarrollo entre ambas orillas del Atlántico?.

Tal vez sea de utilidad recordar aquí las dos preguntas que el secretario general Iberoamericano propuso a los jefes de Estado y de gobierno en la ceremonia de inauguración de la XXII Cumbre Iberoamericana de Cádiz (16 y 17 de noviembre de 2012):

- ¿Qué pueden y deben esperar de una renovada cooperación iberoamericana España y Portugal, que atraviesan una fase de crisis económica y social?
- ¿Qué pueden y deben esperar de una renovada cooperación iberoamericana los países latinoamericanos de nuestra Comunidad para contribuir a

dinamizar los objetivos económicos y sociales de sus respectivos modelos de desarrollo?

Si seguimos la tipología de Reynolds, las Cumbres Iberoamericanas serían un “mix” de los tres tipos que normalmente se señalan: personales, plenarias, progresivas. Son personales por los “retiros” y por estar muy centradas en la personalidad de los Jefes de Estado participantes; son plenarias, porque los líderes van acompañados de sus equipos negociadores; y son progresivas, porque las cumbres son parte de una serie institucionalizada y con una periodicidad preestablecida.

Estas líneas se escriben a los pocos días de haber sido presentado el llamado “Informe Lagos” ante una reunión extraordinaria de cancilleres iberoamericanos celebrada el 2 de julio de 2013 en la Ciudad de Panamá. Cabe recordar que la XXII Cumbre Iberoamericana de Cádiz encargó al ex presidente de Chile, Ricardo Lagos, ayudado en su tarea por la ex secretaria mexicana de Relaciones Exteriores, Patricia Espinosa, y por el Secretario General Iberoamericano, Enrique V. Iglesias, la redacción de un informe sobre la renovación de la Conferencia Iberoamericana (no sólo las cumbres; también las reuniones ministeriales sectoriales, los foros y encuentros cívico, empresarial, parlamentario y de gobiernos locales, la relación con los observadores, los 23 Pproyectos en vigor de Cooperación Iberoamericana, el registro de redes, etc.) y la reestructuración de la Secretaría General.

Aún es temprano para conocer con precisión qué parte de las reformas propuestas por la Comisión Lagos será asumida por los Estados miembros y cuál no será aceptada, como sucedió con el Informe Cardoso. Sí cabe afirmar que actualmente tenemos en lo iberoamericano un proyecto de:

- una comunidad en construcción, que exige actualizaciones;
- un espacio cultural que es seguramente el más cohesionado del mundo, que reconoce la diversidad y el mestizaje como componentes esenciales de su identidad;
- un acervo de principios y valores democráticos, de igualdad, de protección de los Derechos Humanos, de arreglo pacífico de controversias, de no intervención en asuntos internos y de primacía del Derecho Internacional,
- que tiene el consenso como método de adopción de decisiones,
- no es unilateral, ni hegemónico, ni jerárquico,
- practica el regionalismo abierto y que considera, por tanto, que lo eurolatinoamericano y lo iberoamericano deben ser raijes convergentes.

Cabe afirmar, ante las incertidumbres del futuro, que las cumbres van a seguir, aunque transformadas, pues son muchos los intereses en juego. Tal vez sean

cumbres de impacto menos espectacular que en el pasado, y convendrá saber con precisión qué podemos hacer, y qué no podemos hacer, juntos, evitando diseños en exceso ambiciosos.

Es importante saber dónde reside nuestra ventaja comparativa, nuestro plus de proyección y presencia. Se ha subrayado que no puede ser un proyecto hispano-español, que precisa de apropiación por todos los socios y que, por tanto, es imprescindible latinoamericanizar lo iberoamericano (Malamud).

La convergencia de las agendas con otras Organizaciones Internacionales relevantes, la adaptación eficaz de las Instituciones, y la apertura a la sociedad civil, (como las cinco Redes Iberoamericanas de cooperación ya inscritas, y los encuentros cívico y empresarial) son partes esenciales de ese futuro.

Desde el principio, al menos desde que la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB, inició sus funciones en octubre de 2005, se actuó guiados por la idea de no hacer de las cumbres un estilo de vida, y por no hacer lo que otros hacían, evitando así solapamientos, y dilapidando recursos escasos.

III

No podemos prejuizar qué reformas aprobarán los jefes de Estado y de gobierno en la XXIII CI de Panamá en octubre de 2013, pero sí cabe apuntar algunos ámbitos donde, con certeza, se producirán cambios:

- Bienalidad: las Cumbres Iberoamericanas, desde su fundación, se han reunido siempre con carácter anual; sin embargo, la proliferación de Foros globales, regionales y subregionales se ha incrementado exponencialmente en los últimos años. Ello aconseja el espaciamiento temporal de las Iberoamericanas, de manera que se celebren en los años pares, mientras que las Euro-latinoamericanas tendrán lugar en los impares. Este sistema debería entrar en vigor a partir de 2014, en que se celebrará la XIV Cumbre Iberoamericana de México.
- En los años en que no se celebre la Cumbre Iberoamericana, se realizarán, por este orden, una reunión de altos funcionarios de cooperación iberoamericana, seguida de una reunión de Cancilleres.
- Mejora del funcionamiento interno de las cumbres, privilegiando el llamado “retiro” de los jefes de Estado y de gobierno, concebido como un diálogo abierto e informal entre ellos, y con la sola presencia a su lado, del secretario general Iberoamericano. En los últimos años, este retiro se ha centrado en un tema de actualidad, pero los mandatarios son también libres de proponer otros al hilo de la discusión. Asimismo, existe una tendencia favorable a que los Presidentes no se dediquen a la aprobación de la Declaración y Programa de

Acción que emanan de cada cumbre, tarea que debería quedar reservada a los cancilleres.

- Mejora de la Coordinación Institucional. Como es conocido, además de la SEGIB existen otras cuatro organizaciones iberoamericanas con competencias sectoriales en educación y cultura, (OEI), en Seguridad Social, (OISS), en juventud, (OIJ), y justicia, (COMJIB), cada una con sus miembros y tratado fundacional propios. Existe consenso en la necesidad de caminar hacia una mayor coordinación, o incluso integración, de estos organismos iberoamericanos, cada uno de los cuales tiene su propia sede en Madrid y oficinas sobre el terreno. Hay casos de concomitancias y competencias compartidas entre las cinco organizaciones sobre las que sería preciso actuar, evolucionando hacia un “sistema” del que el recientemente creado Consejo de Organismos Iberoamericanos (COIb) representa sólo el primer paso.

- El Informe Lagos ha confirmado lo que ya adelantó el Informe Cardoso: la importancia de la cultura como factor de cohesión del espacio iberoamericano, como forma de proyección al exterior de la Comunidad Iberoamericana, y, a su vez, de fortalecimiento de la paz y de la cohesión social dentro de los países iberoamericanos. Parece necesario articular los distintos programas e iniciativas que existen en este ámbito, trabajar sobre el conocimiento y el valor económico de las lenguas española y portuguesa y proteger las industrias culturales. Existen ya instrumentos político-jurídicos (la Carta Cultural) y de convocatoria social (los Congresos de la Cultura Iberoamericana), y ahora se propondría potenciar el área de cultura de la SEGIB a nivel de Secretaría autónoma dentro de su estructura.

- Existe interés en concentrar las actividades de la SEGIB, agrupándolas en grandes áreas de acción. Esta idea, con ser positiva, a veces choca con la realidad de que los mandatos que cada Cumbre Iberoamericana encarga a la Secretaría son numerosos; como dato indicativo, merece la pena señalar que las 4 últimas cumbres, de Lisboa 2009 a Cádiz 2012, han encomendado a la SEGIB 95 mandatos.

Así las cosas, cabe pensar que las cumbres son una buena caja de resonancia para ciertos temas que ya han sido tratados a otros niveles regionales y subregionales, como la cuestión de las Islas Malvinas o la condena de la Ley Helms-Burton. El hecho de que la Iberoamericana tenga, junto a todos los países de América Latina, la participación de España, Andorra y Portugal, le añade, quizá alguna relevancia por tratarse de países pertenecientes a dos bloques regionales.

Es también importante el diálogo, y en ocasiones el acuerdo sobre los grandes temas mundiales, como la crisis económica internacional, el cambio climático, la reforma de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, el grado de cumplimiento de los Objetivos del Milenio y los desafíos de la seguridad y el crimen organizado.

- Otra propuesta del Informe Lagos se refiere a potenciar las relaciones culturales con las comunidades de origen iberoamericano que viven en otros países.

Esto es particularmente importante respecto de Estados Unidos, donde unos 50 millones de personas son de origen hispano, con creciente presencia en la vida política del país.

- La continuidad del trabajo en coordinación con otras organizaciones internacionales y la mayor implicación de los Estados Observadores Asociados (7 en la actualidad, más uno –Japón– en trámite), así como de los observadores consultivos (9 organizaciones en la actualidad, y otras 15 en trámite) resulta esencial para una mayor presencia internacional y una mayor disposición de recursos.

- También existe acuerdo en la necesidad de que la Comunidad Iberoamericana busque la convergencia con otros espacios, particularmente con la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) y con el proceso de las Cumbres Euro-Latinoamericanas. No puede ser de otra manera; en enero de 2013 se celebró la VII Cumbre entre América Latina y Caribe-Unión Europea, tal vez la primera en que ambas regiones han hablado, respectivamente con una sola voz, por un lado la CELAC y, por otro, el Servicio Europeo de Acción Exterior.

La necesaria coordinación entre lo euro-latinoamericano y lo latinoamericano se comprueba fácilmente si se considera que tanto la temática (educación, infraestructuras, igualdad de género, salud, inversiones, medio ambiente), como los mecanismos de apoyo a las negociaciones político-diplomáticas (encuentros empresariales, sindicales, de sociedad civil, académicos y de medios de comunicación) son muy similares en ambos casos.

- Asimismo, se ha reafirmado, como ya se señaló desde el principio de las Cumbres, que la cooperación es uno de los grandes ejes de la Comunidad Iberoamericana. Una cooperación que quiere ser horizontal, lejos de la relación tradicional donante-receptor. Continúa su proceso de renovación, de estructuración en cuatro grandes espacios de actuación (cultural, de cohesión social, del conocimiento y territorial), a la vez que se procura dar mayor visibilidad a las acciones y programas emanados de las Cumbres y se destaca el inventario que de la cooperación sur-sur hace la SEGIB. Una nueva propuesta es la de crear un fondo de cooperación iberoamericano, abierto también a contribuciones de la iniciativa privada, en un momento en que se han reducido significativamente los recursos públicos dedicados a cooperación en algunos países por razones derivadas de la crisis.

- Desde hace años se ha querido abordar el delicado tema de la financiación del funcionamiento del espacio iberoamericano. Hasta el momento, España ha asumido el 60%, que con Andorra y Portugal alcanza el 70%, quedando el 30% restante para su financiación por los países de América Latina.

En medio de la crisis que afecta a los países ibéricos, se han alzado voces que señalan que el liderazgo compartido implica compartir también los gastos y, así, el Informe Lagos propone modificar la distribución de la escala de cuotas a una

proporción de 60/40 en la que el 55% correspondería a España, el 5% a Portugal y Andorra y el 40% a los países de América Latina, con un horizonte, sin duda bastante más lejano, de avanzar hacia el 50/50.

Se trata de un tema delicado en el que tal vez no sean importantes tanto las cantidades (al fin y al cabo, el presupuesto anual de la SEGIB es de 7 millones de euros) como la simbología. Por el momento, la cuestión se ha encargado a los Coordinadores Nacionales y ahí es donde se verá si existe consenso para este modesto cambio.

- En definitiva, y superando crisis puntuales (como el grave y desafortunado incidente con el avión que transportaba al jefe del Estado Plurinacional Boliviano, presidente Evo Morales), lo iberoamericano continuará su andadura siempre que se reafirme como un espacio para:

- la cooperación, con los 23 proyectos intergubernamentales activos, 6 proyectos adscritos, una iniciativa, y una particular dedicación a la horizontalidad y a la cooperación sur-sur
- la economía, con los trabajos sobre PYMES, inversiones en y de ambos lados, arbitraje e infraestructuras
- la cultura, ya comentada
- las instituciones: justicia, registro civil, municipios, defensorías del pueblo
- las personas: componente esencial de este ejercicio, con los avances en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, la humanización de las migraciones, el Espacio Iberoamericano del Conocimiento y la seguridad vial.

A la vez que se van implementando estas reformas, es evidente que no hay atajos ni fórmulas mágicas, y que solo la continuidad y el consenso podrán hacer de lo iberoamericano, junto a otros ámbitos, un espacio válido en tiempos de cambio.

Es importante asimismo que la severa crisis que ahora atraviesan los países ibéricos no afecte a un proyecto que tanto ha costado situar en el lugar en el que se encuentra ahora.

Un proyecto que en lo internacional es útil para reforzar el multilateralismo a escala global y para influir, quizá en mayor medida que en otras épocas, en el mundo que vendrá.

Y que, en lo interno, debe seguir colaborando en la construcción de un concepto incluyente de ciudadanía democrática iberoamericana.

Como bien dice el Informe Lagos en su conclusión, “el futuro de la Comunidad Iberoamericana será mejor si logra profundizar en sus raíces y perseverar en los valores que le dieron origen, afianzando el respeto y el reconocimiento a su diversidad, y fortaleciendo los recursos del dialogo y la cooperación en la construcción de un futuro mejor y más digno para todos”.

BIBLIOGRAFÍA

JARQUE, C., ORTIZ SALVADORA, M., QUENAN, C., *América Latina y la Diplomacia de Cumbres* (pp. 9-15) Madrid: Secretaría General Iberoamericana - SEGIB, 2009.

DEL ARENAL, C., “Las Cumbres y el Acervo Iberoamericano ante el nuevo escenario latinoamericano” en M. S. ORTIZ ORTIZ (comp), *Iberoamérica hoy: perspectivas de las relaciones iberoamericanas*, Badajoz, SEGIB/CEXECI, 2013, pp. 59-81.

DEL ARENAL, C., *Política exterior de España y relaciones con América Latina*. Fundación Carolina - Siglo XXI, 2011.

DEL ARENAL, C., *América Latina y los bicentenarios: una agenda de futuro* (Coord., con J. A. SANAHUJA, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina 2010.

GARCIA CASAS, F., “Un lugar para la Comunidad Iberoamericana”, *Política Exterior*, Enero/Febrero 2013. Págs. 156-166.

GARCIA CASAS, F., “El proceso de institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas” en C. del Arenal (coord.) *Las Cumbres Iberoamericanas 1991-2001. Logros y desafíos*. Fundación Carolina.

MALAMUD, C., “La reforma del sistema iberoamericano”, *Real Instituto Elcano*, ARI 9/2013.

MALLO, T., SANAHUJA, J.A. (coord.), *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*. Madrid, Fundación Carolina - Siglo XXI, 2011.

PALACIO, V., “¿Olvidar Iberoamérica?” *Foreign Policy en Español*, n.º 39, Junio-Julio 2010.

ROJAS ARAVENA, F., *El difícil camino hacia un multilateralismo cooperativo, proactivo y eficaz*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLAC-SO) 2012.

SANAHUJA, J.A.M “Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina” (junto a S. GRATIUS), *Política Exterior*, vol, 24, n.º 135, 2010.

SANAHUJA, J.A., “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe”, en L. MARTINEZ, L. PEÑA Y M. VAZQUEZ (coords.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe* n.º 7, 2008-2009, Buenos Aires, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2009, pp. 11-54.

Documentos e Informes

“Una reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas” (“Informe Lagos”). Ricardo Lagos, Patricia Espinosa y Enrique V. Iglesias. SEGIB julio 2013.

“Cumbres Iberoamericanas: una mirada atrás, un nuevo rumbo”. V. Palacio (Director y Editor), T. Aybar y V. Palacio (Coordinadores). Fundación Alternativas, FUNGLODE

“Una relación renovada” Informe XXII Cumbre Iberoamericana Cádiz y Memoria SEGIB 2012. Secretaría General Iberoamericana, mayo 2013.

EL FUTURO DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

RICARDO CORTÉS LASTRA

Miembro del Parlamento Europeo

Co-Presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta UE-México

I.—INTRODUCCIÓN

Estas jornadas se enmarcan, como bien sabéis todos los aquí presentes, en los prolegómenos de la celebración de la XXII Cumbre Iberoamericana que se celebrará en esta misma ciudad los próximos días 16 y 17 de noviembre.

Esta cumbre llevará por lema central “Una relación renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz”, y como ya habréis comentado se celebra en una situación de extrema debilidad debido reciente declive en este tipo de reuniones. Mucho se ha hablado y escrito sobre el posible agotamiento de las cumbres en los últimos años, y en especial tras la última Cumbre Iberoamericana en Asunción (Paraguay) en la que se ausentaron 11 de los 21 jefes de Estado Iberoamericanos (más de la mitad de los convocados).

Pero yo quiero empezar mi intervención con un alegato positivo y optimista respecto a este tipo de reuniones, las cuales no pasan por su mejor momento pero que no por ello debemos dejar que languidezcan sin intentar recuperar aquel espíritu aglutinador que las creó más de 20 años atrás, en 1991, en la I Cumbre en Guadalajara (México).

Como español y co-presidente de la Delegación de la Comisión Mixta UE-México en el Parlamento Europeo, creo de una manera especial en el alma unificadora que traían consigo estas cumbres, que contaron con dos impulsores principales, España y México, a los que se unió Brasil al cabo de poco tiempo.

Voy a estructurar mi intervención en tres partes: 1) los problemas a los que se enfrentan las cumbres iberoamericanas, 2) la perspectiva de la Unión Europea respecto a América Latina, y 3) los retos y las oportunidades que presenta la próxima Cumbre Iberoamericana de Cádiz.

II.—PROBLEMAS A LOS QUE SE ENFRENTAN LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

El formato de las cumbres iberoamericanas está actualmente muy cuestionado debido a ciertos problemas que se han ido manifestando a lo largo de las últimas ediciones. No voy a extenderme mucho en esta parte, pero en mi opinión, los problemas más destacables a día de hoy son los cinco siguientes:

1.—El agotamiento del formato de las cumbres, demasiado encorsetado, con apenas debates sustanciales, y centrado en temas con poco interés para la parte latinoamericana; así como el solapamiento de la celebración cumbres de todo tipo, que lleva al llamado “síndrome de las cumbritis”.

2.—Gran heterogeneidad entre los propios países de Iberoamérica, a los que a menudo se aconseja mencionar como “las Américas Latinas”. Además, hay que destacar que dentro de la propia región se encuentran casos que actualmente quieren ejercer un nuevo liderazgo (tanto regional como global), como Brasil o Venezuela.

3.—La actual crisis financiera y económica que vive la UE, y en especial la dramática situación que sufren actualmente Portugal (que padece las consecuencias del rescate) y España (que va en camino), sumado a la crisis del Euro, ha dañado enormemente la imagen de la UE a ojos de América Latina como un espejo en el que mirarse.

4.—Y en relación a ello, todos los expertos señalan la importancia de las nuevas potencias extrarregionales, que están captando la atención y los flujos comerciales de muchos países de Iberoamérica: sobre todo China, pero también India y Rusia.

5.—Por último, se dan casos concretos de conflictos entre países iberoamericanos que enturbian no sólo las relaciones bilaterales, sino también las respectivas Cumbres.

III.—PERSPECTIVA DE LA UNIÓN EUROPEA RESPECTO A AMÉRICA LATINA

Como miembro del Parlamento Europeo, y miembro de la Asamblea EURO-LAT, considero que debo aportar unas pinceladas sobre la visión comunitaria, no sólo en relación a las cumbres iberoamericanas, sino también acerca de las relaciones de la UE y América Latina.

Como saben, desde el punto de vista institucional, la Unión Europea y América Latina vienen disfrutando de una Asociación Estratégica desde la primera Cumbre Birregional celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 1999.

Las dos regiones son aliadas naturales en razón de sus fuertes lazos históricos, culturales y económicos y mantienen una estrecha cooperación internacional y un fluido diálogo político a todos los niveles. La UE sigue siendo un socio político y económico importante para Iberoamérica, siendo el primer donante en la Región, el primer inversor extranjero y el segundo socio comercial.

Así, se han celebrado 6 Cumbres birregionales cada dos años, y la próxima se celebrará en enero del año que viene en Santiago de Chile. Además, en la última Cumbre de Madrid se acordó crear la Fundación EU-ALC como “una herramienta útil para fortalecer nuestra asociación birregional y como medio para estimular el debate sobre estrategias y acciones comunes”. Desde EUROLAT, y como brazo parlamentario de esta Asociación Estratégica Birregional, hemos venido insistiendo en la necesidad de crear esta Fundación, y en potenciar sus funciones.

Desde el punto de vista comercial, vemos como ha habido avances pero también estancamientos en las relaciones birregionales. Así, mientras a nivel bilateral se han logrado grandes avances con la firma de varios Acuerdos de Asociación con diferentes países, el Tratado de Asociación UE-Mercosur está en punto muerto tras más de 17 años de negociaciones¹.

Sin embargo, en este contexto de interacción y como portavoz del Grupo de los Socialistas y Demócratas en la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo, quiero señalar que considero esencial la integración del diálogo estratégico con los temas de cooperación para el desarrollo, junto con los comerciales.

La liberalización comercial debe ir acompañada por una preocupación real por la redistribución y la equidad, y la lucha contra la exclusión social. Este equilibrio no se basa únicamente en cuestiones morales, sino también en razones de interés global para la humanidad.

En la región latinoamericana siguen habiendo alrededor de 180 millones de personas viven en situación de pobreza, de los cuales 73 millones sufren condiciones de extrema pobreza e indigencia. Así mismo 10 países de la región continúan estando entre los 15 con mayor desigualdad del mundo.

¹ Este bloqueo se debe, por ambas partes, al proteccionismo: mientras desde el Mercosur se denuncia la PAC y el cierre de los mercados europeos para sus productos agrícolas, la UE se queja de proteccionismo en los mercados de servicios y manufacturas en Mercosur. Parece que el impulso para reanudar las negociaciones que se consiguió en la última Cumbre UE-América Latina y Caribe en Madrid en el 2010 (durante Presidencia Española de la UE), no ha servido para desatascar el proceso.

Y ante estos datos tan alarmantes, desde el Parlamento Europeo insistimos en que es necesario promover una reorientación en la política de ayuda al desarrollo de la UE, ya que son muchos los países latinoamericanos los que quieren dejar de lado el tradicional estatuto de receptores de ayuda y demandan cambios en las dinámicas de cooperación al desarrollo.

Así quedó plasmado en el “Informe sobre la definición de una nueva política de cooperación al desarrollo con América Latina”, del cual fui ponente, y que se aprobó en mayo de este año.

Por último, la igualdad entre las naciones que integran la Comunidad Iberoamericana está en el origen y la naturaleza del proceso, y debe ser desde esta óptica que los países de esta Comunidad y los miembros de la UE deben hacer de “puente” entre los varios diálogos existentes.

IV—RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA PRÓXIMA CUMBRE DE CÁDIZ

Después de todo lo expuesto, sólo resta decir que la próxima Cumbre de Cádiz presenta varios retos y diversas oportunidades para la Comunidad Iberoamericana.

En cuanto al tema de las presencias, parece que a día de hoy todos los jefes de Estado y de gobierno convocados han confirmado su asistencia a la Cumbre de Cádiz, salvo Paraguay y Cuba por razones conocidas. Cabe recordar que los esfuerzos diplomáticos que se han empleado en conseguir este quórum han sido enormes, precisamente por todo lo que se considera que está en juego en Cádiz. Por otro lado, se está debatiendo mucho acerca de la posibilidad de cambiar la periodicidad de las Cumbres Iberoamericanas y pasar a celebrarlas cada dos años. Si se acordara hacerlo, habría que decidir entre las dos opciones que se plantean: alternarlas con las Cumbres UE-ALC (un año cada una) o aprovechar para juntarlas y celebrarlas seguidas para aprovechar los recursos.

A este respecto, mi opinión sería favorable a celebrarlas cada dos años, con el fin de evitar la saturación de Cumbres y ahorrar recursos, pero sólo si se alternan con las Cumbres UE-ALC. De lo contrario, creo que el espíritu de ambas Cumbres, complementarias pero claramente diferentes, se difuminaría, quedando el papel de España y de Portugal mucho más mitigado en medio del resto de socios de la UE.

Y relacionado con esta idea, creo muy importante también reforzar la coordinación con nuestro vecino ibérico en cuanto a las relaciones iberoamerica-

nas. Es necesario tener más y mejor cooperación con Portugal para la celebración de las cumbres, pero también en el día a día de las relaciones de la UE con América Latina.

Como ya hemos repetido varias veces, ni América Latina es la misma que 4 décadas, ni tampoco lo son los países de la UE. Ya no somos lo que durante años hemos llamado la “puerta de entrada” de los países latinoamericanos a Europa. La importancia estratégica de los países latinoamericanos ha crecido de manera exponencial respecto a unos años atrás: las democracias se han estabilizado y sus economías crecen mientras las europeas están en recesión.

Nosotros nos alegramos de que América Latina ya nos necesite para poder hablar en la UE, forma parte de un pequeño logro compartido. Sin embargo, tampoco se debe olvidar que sin la insistencia de España en el seno de la UE, América Latina no sería escuchada ni se le prestaría la misma atención que sin nuestra acción.

Para finalizar con los retos, y teniendo en cuenta el lema y la fecha en la que se celebra (el 200 aniversario de la Constitución de Cádiz de 1812), la próxima Cumbre de Cádiz deberá tomar como referencia todo lo bueno que supuso aquella Constitución e intentar aplicarle al devenir de las cumbres.

Como detalla el profesor Pérez Herrero en un buen artículo, “El Cádiz de 1812 se convirtió en el epicentro de la discusión atlántica de cómo superar pacíficamente las sociedades estamentales del antiguo régimen basadas en la experiencia de privilegios y diferencias.” Por ello, y a pesar de que el texto final de la Constitución de 1812 no fue tomado como base única por muchas de las constituciones fundacionales de las repúblicas latinoamericanas en los primeros años del siglo XIX, hay que tomar este texto como una pieza clave en la revolución atlántica occidental de esa época.

V.—CONCLUSIONES

Para concluir con mi intervención, quiero destacar mi opinión de que España, en coordinación constante con Portugal, debe seguir ejerciendo de correa de transmisión entre Iberoamérica y la Unión Europea. Sin embargo, tenemos mucho trabajo por hacer en Europa si queremos seguir siendo un referente para los latinoamericanos.

Debemos cambiar el rumbo de las políticas de sólo austeridad que están acabando con lo mejor que hemos construido, que es el modelo social europeo.

América Latina ha avanzado mucho en las últimas décadas, pero la desigualdad es una de sus enormes flaquezas todavía. Por ello, no podemos dejar que uno de nuestros mayores logros se desintegre generando estupefacción en el resto del mundo.

España ya no es la puerta de entrada, pero seguimos siendo el mejor puente posible para cruzar el Atlántico, y las Cumbres Iberoamericanas deberían ser los pilares que soporten este puente transatlántico, con el fin de acercar, aún más, las dos orillas.

Para finalizar, y en relación a la próxima Cumbre de Cádiz, considero que al igual que en su día la “Pepa” sirvió para dar un salto cualitativa en la historia constitucional de nuestro país, supuso un fuerte avance en materia de derechos y libertades, esta Cumbre debe servir también de punto de inflexión para este tipo de instrumento, un revulsivo que devuelva a la vitalidad de los orígenes a estas cumbres.

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS EN LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS: TEORÍA Y PRÁCTICA

CELESTINO DEL ARENAL

*Catedrático de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense*

Las Cumbres Iberoamericanas han proclamado reiteradamente la democracia y los derechos humanos como valores esenciales y señas de identidad de la Comunidad Iberoamericana¹ e, incluso, con el fin de hacer operativo en la práctica ese compromiso han aprobado una Cláusula Democrática, que prevé la adopción de medidas en caso de intento o golpe de estado en uno de los estados participantes que suponga alteración del Estado de Derecho y el orden democrático. Sin embargo, la exigencia de la vigencia de la democracia y los derechos humanos deja en la práctica mucho que desear, por cuanto que ese compromiso choca frontalmente con el carácter no democrático de alguno de los estados iberoamericanos.

El objeto del presente trabajo es precisamente realizar algunas reflexiones en torno a esa contradicción de base que presentan las cumbres y que lastra su consistencia y credibilidad. Para ello procederemos, primero, a analizar el alcance y sentido con que las cumbres asumen su compromiso con esos valores, a través del llamado acervo iberoamericano, y, a continuación, las contradicciones prácticas que se derivan del mismo.

¹ El tema de la democracia y los derechos humanos en las Cumbres Iberoamericanas y en la política iberoamericana de España, con la que tiene una directa relación, ha sido ya abordado por algunos estudios, entre los que base destacar los siguientes: DÍAZ BARRADO 1994; ARENAL 1994, 2006, 2011 a; y FERNÁNDEZ LIESA 2008 y 2010.

I.—EL ACERVO IBEROAMERICANO

El llamado acervo iberoamericano (Arenal 2006), definido y consagrado como tal por los jefes de Estado y de gobierno en las Cumbres Iberoamericanas, está constituido por un conjunto de principios, valores y compromisos que encuentran sus bases no sólo en una historia, una comunidad y una cultura común, sino también en la propia dinámica de diálogo, concertación y cooperación iberoamericana puesta en marcha por dichas Cumbres a partir de 1991, que ha permitido su progresivo desarrollo y afirmación.

La riqueza y operatividad de este Acervo constituye una de las señas de identidad de la Comunidad Iberoamericana, en la que se sustenta la propia existencia de las cumbres, y es el que debe inspirar el hacer y las políticas de los países iberoamericanos, en el ámbito interno y en el internacional, en las relaciones que mantienen entre sí en el seno de la comunidad iberoamericana y en sus relaciones con el conjunto de la sociedad internacional. La consagración de este conjunto de principios y valores no se hace, por lo tanto, con el exclusivo objeto de inspirar a los países iberoamericanos en sus políticas y en sus relaciones mutuas, sino también con el objetivo de hacerlo vigente en el escenario global. Este acervo iberoamericano, muy en concreto en lo que se refiere al compromiso con la democracia y el Estado de derecho, como analizaremos más en detalle posteriormente, tiene un dimensión de operatividad práctica especialmente relevante, a través de la Cláusula Democrática, aprobada en la Cumbre de Mar del Plata, en 2010, que establece la adopción de determinadas medidas concretas concertadas por los países miembros, encaminadas a la defensa y preservación de la institucionalidad democrática (Mar del Plata (2010), Declaración Especial sobre “La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica”). Se trata, en definitiva, de un código de conducta iberoamericano que se orienta hacia la consecución de unas sociedades iberoamericanas y de una sociedad global más justas, democráticas, participativas, solidarias y pacíficas.

Este acervo se venido consagrando reiteradamente por todas las cumbres iberoamericanas sin excepción. A efectos de concretar su sentido y alcance, entre los numerosos reconocimientos de ese acervo realizados por las cumbres, hemos seleccionado el realizado en la Cumbre de Salamanca, en 2005:

“Los jefes de Estado y de gobierno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones reunidos en su XV Cumbre en Salamanca, España, los días 14 y 15 de octubre de 2005, ratificamos la totalidad del acervo iberoamericano integrado por los valores, principios y acuerdos que hemos aprobado en las anteriores cumbres. Estos se sustentan en la plena vigencia y el compromiso con los propósitos y principios consagrados en la carta de las Naciones Unidas, en nuestra adhesión

al Derecho Internacional, la profundización de la democracia, el desarrollo, la promoción y protección universal de los derechos humanos, el fortalecimiento del multilateralismo y de las relaciones de cooperación entre todos los pueblos y naciones, y el rechazo a la aplicación de medidas coercitivas unilaterales contrarias al Derecho Internacional” (Salamanca (2005), 1).

A su vez, en la Cumbre de Viña del Mar, en 1996, se proclamará que “Este conjunto de compromisos y de principios es la base fundamental y el marco conceptual que orienta nuestra reflexión, decisiones y objetivos” (Viña del Mar (1996), 2).

Centrando ya nuestra atención específicamente en el compromiso con la democracia y los derechos humanos, veamos con plantean estos valores las mismas.

La I Cumbre Iberoamericana, celebrada en Guadalajara (México), en 1991, afirmará solemnemente que la Comunidad Iberoamericana “se asienta en la democracia, el respeto a los derechos humanos y en las libertades fundamentales” (Guadalajara, 3). Desde entonces todas las cumbres celebradas hasta el momento han venido consagrando reiteradamente la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales de las mismas.

Sin embargo, las cumbres no se han limitado a su enunciado genérico, sino que han ido desarrollando y concretando las diferentes dimensiones de la democracia y los derechos humanos, ofreciéndonos un panorama completo y global de los mismos.

En el análisis que vamos a hacer de la afirmación de estos valores por las cumbres, nos fijaremos, por lo tanto, en sus principales expresiones y concreciones, siguiendo puntualmente lo que expresamente consagran las mismas, con el fin de comprender en toda su extensión el sentido que se tiene de los mismos, empezando por lo relativo a la democracia, para hacerlo después en lo que se refiere a los derechos humanos.

1.—LA DEMOCRACIA FACTOR DE COHESIÓN DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

La contundencia, reiteración, claridad y concreción con que se pronuncian las cumbres iberoamericanas en torno al compromiso con la democracia y el Estado de derecho son realmente llamativas. Responde, en última instancia, al hecho fundamental de que se estima que la democracia y el Estado de derecho

“constituyen valores esenciales de los pueblos iberoamericanos” (San Carlos de Bariloche (1995), tercera parte 1), de que “representan el punto de referencia y un compromiso compartido de la vinculación iberoamericana” (Lima (2001), 5), y de que constituyen “un factor de cohesión del espacio iberoamericano” (Salamanca (2005), 6), es decir, sus señas de identidad.

En este sentido, tratando de no dejar puertas abiertas a la indefinición, se detallan algunos de los elementos constitutivos de la democracia. Como consagrará la cumbre de Santa Cruz de la Sierra, en 2003, “constituyen elementos esenciales de la democracia, la independencia y equilibrio de poderes, la adecuada representación de mayorías y minorías, la libertad de expresión, asociación y reunión, el pleno acceso a la información, la celebración de elecciones libres, periódicas, transparentes y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo, la participación ciudadana, la justicia social y la igualdad” (Santa Cruz de la Sierra (2003), 10).

La participación ciudadana, en concreto, como elemento constitutivo de la democracia, se explicita aún más cuando se establece que “La gobernabilidad en democracia supone la representación y participación de todos los habitantes de nuestros estados, sin consideración de origen, raza, religión o sexo, con especial consideración a las poblaciones indígenas” (Viña del Mar (1996), 19).

Todo ello resaltando el papel de los partidos políticos. En la Cumbre de Margarita, en 1997, se afirmó: “Coincidimos en que la consolidación del sistema democrático en Iberoamérica debe propugnar la mayor credibilidad en su funcionamiento, resaltando el papel esencial que las agrupaciones y partidos políticos así como los gobiernos cumplen en el desarrollo de la vida democrática” (Margarita (1997), 30).

Profundizando aún más en el alcance de la democracia se afirma finalmente en su proceso de definición que “El Estado de derecho para alcanzar su plenitud y efectiva vigencia ha de estar basado en valores y principios éticos” (Margarita (1997), 24).

Esta reiterada profesión de fe iberoamericana en el compromiso con la democracia y el Estado de derecho se acompaña, por último, tratando de dejar claros en todos sus extremos los principios que inspiran el Estado democrático, con la proclamación de “la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil legítimamente constituido en el marco constitucional” (Lima (2001), 3).

En suma, como consagrará la Cumbre de Bávoro, en 2002, “En el común propósito de fortalecer el sistema democrático y así asegurar la gobernabilidad

democrática, reconocemos la necesidad de promover y continuar apoyando acciones que consoliden una cultura democrática y el Estado de derecho, que se sustentan en la libertad, la paz, la tolerancia y la participación social y ciudadana y la justicia social. Al mismo tiempo, destacamos la importancia de aquellas instituciones que aseguran la transparencia y eficacia en el ejercicio de la acción gubernamental, de los partidos políticos, las agrupaciones y otras identidades representativas de la sociedad civil, así como de una más activa participación ciudadana en las cuestiones de la vida pública” (Bávaro (2002), 3) ².

Con el fin de hacer operativo y eficaz en la práctica este sólido compromiso con la democracia y el Estado de derecho, que ya se había expresado en la Cumbre de Estoril, en 2009, con la condena del golpe de estado en Honduras y, en la de Mar del Plata, en 2010, con el intento de golpe de estado en Ecuador, la Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata, aprobó la Declaración Especial sobre “La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica”³.

En esta Declaración, sobre la base de reiterar el compromiso con la democracia y el Estado de derecho, como requisito esencial para la participación en los distintos órganos de la Conferencia Iberoamericana, los jefes de Estado y de gobierno, manifiestan el “rechazo y condena a todo intento que pretenda trastocar o subvertir el orden constitucional y el normal funcionamiento de las instituciones en cualquier Estado miembro de la Conferencia Iberoamericana”, y acuerdan: “Adoptar una cláusula de compromiso con la promoción, defensa y protección del Estado de derecho, del orden democrático, de la soberanía de los pueblos, de los derechos humanos y las libertades fundamentales...”.

En este sentido, se establece, “que, cuando el gobierno constitucional de un Estado miembro considere que existe una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático que lo afecte gravemente, podrá notificar la situación a la Secretaría Pro Tempore”, que “se encargará con la asistencia de la Troika y el apoyo de la Secretaría General Iberoamericana de dar a conocer la situación a todos los Estados miembros, de forma que los mismos puedan decidir la adopción de medidas concretas concertadas de cooperación y el pronunciamiento de la comunidad iberoamericana para la defensa y preservación de su institucionalidad democrática”.

² Ver también: Declaración de Guadalajara (1991), 3 y 5); Declaración de Madrid (1992), 1; Declaración de Salvador (1993), 2; Declaración de Cartagena de Indias (1994), 2; Declaración de San Carlos de Bariloche (1995), 2; Declaración de Viña del Mar (1996), 2, 8 y 19; Declaración de Margarita (1997), 2 y 5; Declaración de Oporto (1998), 2; Declaración de La Habana (1999), 2; Declaración de Panamá (2000), 1 y 3; Declaración de Lima (2001), 2,3 y 5; Declaración de Bávaro (2002), 1 y 3; Declaración de Santa Cruz de la Sierra (2003), 8 y 10; Declaración de Salamanca (2005), 1 y 6; Declaración de Montevideo (2006), 1; Declaración de San Salvador (2008), 4; Declaración Especial sobre “La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica, Mar del Plata (2010).

³ Ver: ARENAL 2011 b.

En el caso de que exista efectivamente ruptura del orden constitucional o del Estado de Derecho, “la Secretaría Pro Tempore, con apoyo de la Secretaría General Iberoamericana, convocará una reunión extraordinaria de los ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros, para que con plena participación del gobierno legítimo afectado y en forma ágil y oportuna” puedan adoptar por consenso, entre otras, las siguientes medidas: “1. Realizar gestiones diplomáticas en el estado afectado con el objeto de contribuir a la restitución del proceso político institucional democrático y del Estado de Derecho a la mayor brevedad posible”, y “2. Suspender al estado en que se hubiese materializado la ruptura del orden constituido o del Estado de derecho, del derecho a participar en los distintos órganos e instancias, así como del goce de los derechos y de los beneficios que se derivan de ser miembro de la Conferencia Iberoamericana, hasta que el orden constitucional sea restablecido” (Mar del Plata (2010), declaración especial sobre “La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica”).

Se trata de una importante declaración que casa perfectamente con el acervo iberoamericano, en concreto con la defensa de la democracia y el Estado de derecho, que proporciona un operatividad teórica en la práctica que anteriormente no se había regulado expresamente.

Proclamados reiteradamente la democracia y los derechos humanos como valores esenciales del acervo iberoamericano, las cumbres iberoamericanas no se conforman con la actual situación en que se encuentran, siendo plenamente conscientes de que todavía queda un importante camino por recorrer para alcanzar el pleno estado democrático y la plena vigencia de los derechos humanos. De ahí, que se inste a los países iberoamericanos a seguir avanzando en este terreno y se ratifique la “voluntad de continuar en el camino de fortalecer y perfeccionar los sistemas democráticos” y “de garantizar el respeto del Estado de derecho...” (Margarita (1997), 4).

En el ámbito concreto del fortalecimiento de la democracia, este reto se concretará en el compromiso de fortalecer decididamente nuestras instituciones y culturas democráticas; de mejorar la calidad de la política, de sus comportamientos y de sus estilos; de modernizar la gestión pública y apoyar los procesos de descentralización; de “crear las condiciones necesarias para aumentar los niveles de equidad social, consolidar las bases socioeconómicas que harán posible una democracia integral; y asumir las oportunidades que ofrece la globalización” (Viña del Mar (1996), 39).

Toda una agenda de trabajo, asumida por las Cumbres, en la que destaca la íntima relación que se establece entre la democracia y el desarrollo, como principios indisolubles en el fortalecimiento de los sistemas democráticos. La

Cumbre de Salamanca, en 2005, volverá a insistir en este punto, considerando “que es necesario desarrollar una agenda iberoamericana que refuerce la calidad de nuestras democracias y su capacidad de responder a las expectativas de los ciudadanos en términos de protección de sus derechos y satisfacción de sus necesidades socioeconómicas. En este sentido, concluirá, con la plena vigencia que este compromiso tiene en el momento actual, “nada es más urgente que lograr un desarrollo sostenible y enfrentar los desafíos de la pobreza y la desigualdad” (Salamanca (2005), 6).

2.—LA DEFENSA Y PLENA VIGENCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES PILARES DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

Si en lo relativo a la democracia y el Estado de derecho las cumbres no dejan dudas en cuanto a su compromiso y en cuanto a sus manifestaciones más concretas y prácticas, lo mismo puede decirse en materia de derechos humanos y libertades fundamentales.

En todas las cumbres iberoamericanas se insiste de una manera muy especial en la plena vigencia de los derechos humanos y libertades fundamentales y en el firme compromiso con los mismos. Ya en la I Cumbre, celebrada en Guadalajara (México), en 1991, además de proclamar su plena vigencia, se asume el compromiso de “conformar un acervo iberoamericano en el ámbito de los derechos humanos (Guadalajara (1991), 7).

Compromiso reiterado cumbre tras cumbre. Por ejemplo, la Cumbre de Lima, en 2001, establecerá textualmente: “Reiteramos nuestro ineludible compromiso de proteger, promover y garantizar la plena vigencia de todos los derechos humanos, lo que exige necesariamente el imperio de la ley, así como la creación mejora de las condiciones para su realización efectiva y pleno goce. Condenamos toda violación de los derechos humanos y exigimos el cabal cumplimiento de los principios contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los instrumentos internacionales y regionales en esta materia” (Lima (2001), 7)⁴.

⁴ Ver: Declaración de Guadalajara (1991), 5, 7 y I g); Declaración de Madrid (1992), 1 y 27; Declaración de Salvador (1993), 2; Declaración de Cartagena de Indias (1994), 2; Declaración de San Carlos de Bariloche (1995), 2 y Tercera Parte 1; Declaración de Viña del Mar (1996), 2; Declaración de Margarita (1997), 2, 4, 5, 6, 8, 9 y 11; Declaración de Oporto (1998), 2; Declaración de La Habana (1999), 2; Declaración de Panamá (2000), 1 y 3; Declaración de Lima (2001), 2 y 7; Declaración de Bávaro (2002), 2; Declaración de Santa Cruz de la Sierra (2003), 4 y 8; Convenio de Santa Cruz de la Sierra (2004), Preámbulo; Declaración de San José de Costa Rica (2004), 4; Declaración de Salamanca (2005), 1; Declaración de Montevideo (2006), 1; Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo (2006), 4, 5 y 25 g; Carta Cultural Iberoamericana (Montevideo 2006), Preámbulo, II. Principios y III. Ámbitos de aplicación; Declaración de San Salvador (2008), 4.

La razón de esta insistencia y de la importancia que se atribuye a ese compromiso, se fundamenta en la consideración de que el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, al igual que la democracia, constituyen los “pilares” de comunidad iberoamericana (Madrid (1992), 1) y “valores esenciales para los pueblos iberoamericanos” (San Carlos de Bariloche, Tercera Parte 1).

Se reconoce igualmente la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos (Panamá (2000), 1)), y que los mismos comprenden tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Así lo consagra, por ejemplo, la Cumbre de Margarita, en 1997: “Reiteramos la obligación de los Estados de promover y proteger todos los derechos humanos, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, incluyendo el derecho al desarrollo, que son interdependientes e interrelacionados y cuya universalidad es incuestionable” (Margarita (1997), 9).

Desde la Cumbre de Costa Rica, en 2004, la agenda de las cumbres experimentará un significativo giro social, centrando su atención especialmente en los derechos económicos, sociales y culturales.

Este compromiso con los derechos humanos se acompaña y completa con la consagración del principio de no discriminación, afirmándose que la lucha contra toda forma de discriminación es un principio fundamental de la convivencia iberoamericana, por lo que se rechazan todas las formas de racismo, discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia” (Lima (2001), 12), añadiéndose en otras declaraciones finales también de forma expresa el rechazo a la discriminación por razones de sexo.

Al mismo tiempo, las cumbres hacen especial énfasis en la afirmación de “los derechos a la libertad de expresión, de información y de opinión”, en cuanto que se consideran fundamentos del derecho que tienen las personas a recibir información libre y veraz, sin censura ni restricciones” (Margarita (1997), 38), condenándose de forma expresa “los ataques y cualquier otra forma de violencia o coacción contra los medios de comunicación, los periodistas y comunicadores” (Margarita (1997), 43).

También se hace un reconocimiento expreso a “la importante labor que realizan los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en la búsqueda de su respeto, promoción y protección” (Margarita (1997), 11).

Sin embargo, las cumbres no se complacen simplemente en la proclamación retórica de la vigencia de los derechos humanos, sino que, además, desde la

I Cumbre adoptan unos objetivos concretos sobre los que debe continuar trabajando la comunidad iberoamericana. Por un lado, “el compromiso de crear, y en su caso consolidar, mecanismos nacionales de promoción, protección y defensa de los derechos humanos, así como establecer una cercana colaboración entre los mismos” (Guadalajara (1991), I, g). Por otro, el compromiso con el fortalecimiento de “la cooperación entre gobiernos y entidades de la sociedad civil y organismos multilaterales competentes en materia de derechos humanos”, fomentando “la plena adhesión a los instrumentos internacionales de promoción y protección de estos derechos tanto de carácter universal como regional” (Guadalajara (1991), I, f). También se destaca la necesidad de continuar desarrollando “la cooperación entre el sistema europeo de protección de los derechos humanos y el interamericano” (Madrid (1992), 27).

II.—LAS CONTRADICCIONES PRÁCTICAS DE LAS CUMBRES EN MATERIA DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

Si el acervo consagrado por las cumbres iberoamericanas consagra formalmente la democracia y los derechos humanos en términos que no dejan lugar a dudas en cuanto a su alcance y sentido, considerándolos, además como los pilares de la comunidad iberoamericana y una de sus más importantes señas de identidad, no sucede lo mismo cuando se desciende a la aplicación práctica de esos valores en relación a la realidad de los países iberoamericanos. Es en este ámbito práctico en el que surgen una serie de interrogantes significativos en cuanto a la efectiva vigencia y defensa de la democracia y los derechos humanos por parte de las cumbres.

Las razones explicativas de estas contradicciones hay que encontrarlas en los vínculos identitarios, historia, lengua y cultura, en las que se fundamentan, en los importantes intereses de todo tipo en juego en el seno de la comunidad iberoamericana y en el consiguiente deseo de que las cumbres estén abiertas a la participación de todos los estados iberoamericanos, sin exclusiones de ningún tipo. No olvidemos que la comunidad iberoamericana y, por lo tanto, las cumbres constituyen un sistema y un foro de diálogo, político, concertación y cooperación que se distingue de otros por su dimensión identitaria, sin la cual las cumbres no tendrían realmente sentido (Arenal 2011: 5-9).

Sin embargo, el hecho de que una de las características y objetivos de las cumbres, desde su nacimiento, sea que las mismas acojan a todos los Estados iberoamericanos, con independencia de la naturaleza de su régimen político, al mismo tiempo que hacen reiterada profesión de fe en la democracia y los derechos humanos, no debe impedirnos reflexionar sobre las contradicciones e in-

terrogantes, que puedan derivarse de ese doble propósito, que, como es lógico, gravita de forma importante en funcionamiento de las cumbres y deteriora de alguna manera su imagen y proyección internacional.

En concreto, en nuestra opinión, estas contradicciones e interrogantes son principalmente dos, íntimamente relacionados.

La principal y la más problemática contradicción hace referencia al alcance y sentido práctico del acervo iberoamericano, hasta ahora, salvo algún caso excepcional, como veremos, puramente formal y retórico, y a la necesidad de introducir un criterio de exigencia efectiva en el cumplimiento de sus principios y valores básicos, empezando por el respeto de los derechos humanos y la vigencia de la democracia.

Esta contradicción general, en términos aun más específicos, se hizo presente desde la I Cumbre Iberoamericana, celebrada en Guadalajara, en 1991, y ha continuado presente, sin que hasta el momento, a pesar, como veremos, de la Declaración Especial sobre “La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica”, aprobada en la Cumbre de Mar del Plata en 2010, haya habido ningún intento de superarla.

En concreto, la Declaración de Guadalajara, en su punto 3, al mismo tiempo que afirma que la comunidad iberoamericana “se asienta en la democracia, el respeto a los derechos humanos y en las libertades fundamentales”, a renglón seguido, en clara contradicción con la afirmación anterior, “reconoce el derecho de cada pueblo a construir libremente en la paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones”, sin mención a la democracia y el respeto de los derechos humanos. La razón explicativa de esta flagrante contradicción hay que encontrarla en el deseo de los países iberoamericanos de no politizar las cumbres, permitiendo que participasen en las mismas todos los Estados iberoamericanos con independencia de las características de su régimen político. Se contemplaba con ello de manera específica el evitar la exclusión de Cuba.

Se trata de un problema de base, que afecta a la naturaleza y alcance de las Cumbres Iberoamericanas. Mientras los Estados iberoamericanos apuesten por unas cumbres abiertas a todos, es evidente que no se va a aclarar esta contradicción, en el sentido de primar realmente la vigencia de la democracia y los derechos humanos en los términos en que, como hemos visto, se definen por las propias cumbres, y que, por lo tanto, difícilmente, se podrán abordar las demás contradicciones e interrogantes que en esta materia plantea la aplicación del acervo iberoamericano.

En todo caso, el hecho de que de momento no parezca que exista voluntad política de abordar esta flagrante contradicción por parte de los estados iberoamericanos, no debe impedirnos reflexionar sobre cual debería ser el camino a seguir para dotar de coherencia práctica la profesión de fe que las cumbres hacen en relación a la democracia y los derechos humanos.

Partiendo, en consecuencia, de que previamente se produjese por parte de las cumbres una aclaración de esta contradicción, que plantea el punto 3 de la Declaración de Guadalajara y que está en la base misma de la existencia de las cumbres iberoamericanas, lo que de momento no entra en la agenda de las cumbres, ni parece que a corto plazo vaya a producirse, habría, a continuación, en segundo lugar, que estudiar la inclusión en la agenda de trabajo de las cumbres del respeto efectivo de los derechos humanos y la vigencia de la democracia por parte de los países participantes, tratando de abrir vías de cooperación multilateral que faciliten ese objetivo, dejando de lado las condenas, salvo, como ya se contempla en la mencionada Cláusula Democrática, que se produzcan casos extremos de alteración del orden constitucional vigente, como consecuencia de un golpe de Estado.

Una iniciativa de esta naturaleza, de difícil puesta en práctica, pues supondría una alteración del alcance con el que nacieron las cumbres, debería ser objeto de evaluación muy cuidadosa y, lógicamente, solo podría ser consecuencia de un decisión ampliamente consensuada por el conjunto de los países iberoamericanos.

Este cambio, en su expresión más avanzada, supondría una evidente politización de las Cumbres, con consecuencias decisivas en cuanto a su situación actual y a sus perspectivas de futuro, pues, caso de que no se haga de forma adecuada y medida, además de correr el riesgo de acentuar la división política ya existente en las mismas, podría llegar a implicar la posible salida de alguno de los actuales Estados participantes e incluso, en el extremo, llegar a poner en peligro la propia existencia de las Cumbres. Es por ello que sólo se podría llevar adelante, después de un cuidadoso estudio, si el interés y la apuesta de la gran mayoría de los países iberoamericanos por esa nueva estrategia estuviera clara y decididamente asumida y a través de un aplicación muy modulada de esta nueva estrategia, siempre sobre una base cooperativa iberoamericana de carácter multilateral.

Por otro lado, dados los riesgos que implica, sólo podría ponerse en marcha en un escenario en el que las cumbres gozasen de buena salud e interesasen a los países iberoamericanos, lo que ahora, de momento, no parece que sea el caso.

Lo que en ningún supuesto se puede llegar a poner en juego con estos cambios es la propia existencia de las cumbres. Si no existiese consenso en torno a esta nueva estrategia, en todo caso, habría que tratar buscar fórmulas más suaves,

que las apuntadas, que permitieran dar de alguna forma dar mayor vida y hacer presentes en la realidad iberoamericana los principios y valores que conforman el acervo iberoamericano.

Un primer caso en el que se podría poner en marcha esta nueva estrategia política sería en relación a Cuba, asumiendo las cumbres, sin exclusiones ni condenas políticas de ningún tipo, un papel activo en el proceso de transición y democratización de ese país, en línea con la política seguida en estos momentos por España y otros países europeos y latinoamericanos.

Estos cambios afectarían también a la aplicación práctica del estatus de observador asociado, aprobado en la Cumbre de San Salvador, en 2008, pues para poder disfrutar de esta condición se exige que “Los Estados solicitantes deberán asumir expresamente el acervo integrado por los valores y principios orientadores de la Conferencia Iberoamericana”, es decir, el denominado acervo iberoamericano. Este requisito, de claro alcance político por los valores y principios que integran ese acervo, hasta ahora puramente formal y retórico, debería plantearse en términos más estrictos de los aplicados hasta el presente, lo que supondría reducir significativamente los posibles estados no iberoamericanos que podrían acceder a dicho estatus.

La segunda cuestión a considerar hace referencia a la Declaración Especial sobre “La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica”, aprobada en la Cumbre de Mar del Plata en 2010, a la que ya hemos hecho referencia anteriormente, que además de incidir en la contradicción de base anterior, plantea interrogantes en cuanto a su aplicación práctica.

Esta Declaración, como hemos visto, rechaza y condena “todo intento que pretenda trastocar o subvertir el orden constitucional y el normal funcionamiento de las instituciones en cualquier Estado miembro”, acordándose la adopción de “una cláusula de compromiso con la promoción, defensa y protección del Estado de derecho, del orden democrático, de la soberanía de los pueblos, de los derechos humanos y las libertades fundamentales...”, que puede llegar a traducirse, en caso extremo, a través del procedimiento establecido y por consenso, en la suspensión del “Estado en que se hubiese materializado la ruptura del orden constituido o del Estado de derecho, del derecho a participar en los distintos órganos e instancias, así como del goce de los derechos y de los beneficios que se derivan de ser miembro de la Conferencia Iberoamericana, hasta que el orden constitucional sea restablecido”.

El problema que plantea la aplicación práctica de esta Cláusula Democrática, que pretende dotar a las cumbres de un mecanismo de condena de las alteraciones del orden constitucional y de defensa del orden democrático y de los derechos

humanos, deriva de la contradicción que veíamos caracteriza a las cumbres desde sus inicios, al afirmar, por un lado, la democracia y, por otro, el derecho de cada pueblo a elegir el sistema político que estime oportuno, que, lógicamente, puede no ser democrático. ¿Cómo se aplicaría esta Cláusula si, por ejemplo, se produjese en Cuba un golpe de Estado a favor de la democracia y contra el orden constitucional castrista?

Sin lugar a dudas, la respuesta es clara, si tenemos en cuenta el escenario político latinoamericano (Arenal 2013) y el contexto en el que se aprobó la Cláusula, marcado por el intento de golpe de Estado contra Rafael Correa en Ecuador y con la experiencia anterior del golpe de Estado en Honduras y la posterior alteración del orden político contra el presidente Fernando Lugo en Paraguay. Primaría, por encima de cualquier otra consideración, la alteración del orden constitucional cubano y, consiguientemente, la casi totalidad de los países iberoamericanos se pronunciarían por la adopción de medidas de condena de esa alteración del orden constitucional, con independencia de la naturaleza del régimen castrista. La única duda es si, en ese caso, todos, sin excepción, se manifestarían en ese sentido, pues, como hemos visto, se exige el consenso, lo que podría impedir la adopción de las medidas previstas.

Aquí, de nuevo, aparecen las consecuencias de la contradicción apuntada en primer lugar y de la falta de claridad de las cumbres en cuanto a la aplicación efectiva de la democracia y el respeto de los derechos humanos en los países miembros, más allá de lo que de forma meridianamente obvia consagra el acervo iberoamericano.

Con ello volvemos al principio. Mientras no se aclare esa contradicción de base del punto 1 de la Declaración de Guadalajara es prácticamente imposible que las cumbres sean coherentes en lo relativo a la vigencia de la democracia y de los derechos humanos.

Si, como hemos apuntado, el proceso formal de adopción de medidas por consenso, previsto en la mencionada Cláusula Democrática, puede llegado el caso hacer imposible su aplicación, no debemos olvidar que, en la práctica, las cumbres ya han venido impidiendo la asistencia a las mismas de aquellos presidentes de gobierno que la mayoría de los países iberoamericanos consideraban no tenían legitimidad democrática, con lo que este concepto tiene de relativo y contradictorio en el seno de las cumbres iberoamericanas. Es lo que ha sucedido, por ejemplo, en las Cumbres de Estoril, en 2009, de Mar del Plata, en 2010, y de Cádiz, en 2012.

En la Cumbre de Estoril, celebrada en diciembre de 2009, hicieron acto de presencia las divisiones existentes entre los países iberoamericanos, no lográndose una posición de consenso sobre la crisis de Honduras, provocada por el gol-

pe de Estado del 28 de junio de 2009, contra el presidente Manuel Zelaya, y que fue condenado inicialmente por la casi totalidad de los países iberoamericanos.

Además, el hecho de que en plena celebración de la cumbre, en concreto el 29 de noviembre, se celebrasen, por primera vez después del golpe, elecciones presidenciales en Honduras, que supusieron la victoria de Porfirio Lobo, del Partido Nacional, por una amplia mayoría, que abrían la puerta a una posible superación política de la crisis, introdujo una novedad, que colocaba en una cada vez más débil posición a los países del ALBA, que no admitían la legalidad de las elecciones y pedían la restitución de Zelaya, frente al reconocimiento de su legalidad por una parte de los países iberoamericanos. Con ello se rompía de nuevo en dos el bloque iberoamericano y Brasil, en su afirmación de potencia regional, que no puede ceder el liderazgo político a Venezuela, lo que le obligaba a rechazar la legalidad de las elecciones, y España en su papel de buscador de aproximaciones entre ambos, se encontraron en una difícil posición.

No puede extrañar, en consecuencia, que la crisis de Honduras marcara el transcurrir de la cumbre e impidiese la adopción de una posición de consenso sobre la misma, siendo sólo Portugal, en su condición de presidente de la cumbre, el que suscribiese un comunicado especial de mínimos, que, de alguna manera, expresaba el sentir común de los mandatarios iberoamericanos, dejando de lado la valoración del tema clave que eran las elecciones presidenciales hondureñas. En dicho comunicado se exigía la restitución del presidente Zelaya “para el retorno a la normalidad constitucional”, se condenaban “las graves violaciones de los derechos y libertades fundamentales del pueblo hondureño” y se tomaba nota, sin valoración alguna, de las elecciones del 29 de noviembre.

En la Cumbre Iberoamericana, celebrada en Mar del Plata (Argentina), en diciembre de 2010, que, como vimos, por iniciativa de Rafael Correa, aprobó la Declaración sobre “La defensa de la democracia y el orden constitucional en Iberoamérica”, de nuevo, destacó la no presencia del presidente de Honduras, Porfirio Lobo, en razón de no haber sido invitada por Cristina Fernández, con el respaldo de Brasil y los países del ALBA, al considerar a su gobierno como resultado del golpe de Estado contra Manuel Zelaya en 2009. En este punto, llama la atención que, transcurrido un año desde unas elecciones, que todos los observadores calificaron de democráticas, se continuase excluyendo a un país como Honduras con un gobierno, ahora elegido democráticamente, aunque en su origen estuviera el golpe de Estado.

Finalmente, en la Cumbre de Cádiz, en noviembre de 2012, ante las presiones de una serie de países iberoamericanos, encabezados por Argentina, que amenazaron con no estar presentes en la Cumbre, si asistía el nuevo presidente de Paraguay, Federico Franco, que había sustituido, a través de lo que algunos

países iberoamericanos consideraron un “golpe de Estado”, al presidente electo, Fernando Lugo, el gobierno español optó por no invitar a la misma el nuevo presidente de Paraguay, con el fin de garantizar el éxito de la misma.

En todo caso, ahora, como consecuencia del actual escenario latinoamericano, marcado, por un lado, por la heterogeneidad política, la autonomía de las políticas exteriores latinoamericanas, el debilitamiento del papel de los actores extrarregionales tradicionales, la irrupción de nuevos actores externos, el nuevo ciclo de la integración que conoce la región, con UNASUR y la CELAC como referentes, y la proliferación de la diplomacia de Cumbres, y, por otro lado, marcado por la necesidad cada vez más imperiosa de las cumbres iberoamericanas de encontrar un espacio propio en ese escenario complejo, que las haga de interés para los iberoamericanos, frente al resto de cumbres y procesos de integración en los que participan, ha llegado el momento de empezar a estudiar y valorar la oportunidad de estos cambios, con las dificultades que presenta ante las distintas posiciones políticas de los países iberoamericanos y los interrogantes de todo tipo que suponen para el futuro de las cumbres.

La cuestión en juego es la de si se continua apostando, como hasta ahora, por unas cumbres *light*, débilmente consolidadas y basadas en la pura retórica, sin incidencia, salvo excepciones, en la realidad y problemática iberoamericana y, sobre todo, sin presencia efectiva ante los acontecimientos iberoamericanos e internacionales, o, por el contrario, se apuesta por unas cumbres activas, con una agenda que incida en los intereses y cuestiones claves de los participantes y con un acervo iberoamericano operativo en sus principios básicos, especialmente, la democracia y los derechos humanos, fuertemente consolidadas y con incidencia y presencia en la realidad iberoamericana.

Optar por la primera estrategia supone, en el mejor de los casos, continuar con la dinámica actual y, en el peor, apostar por su progresivo debilitamiento. Optar por la segunda solución, no exenta de riesgos, como hemos visto, que deben evaluarse con sumo cuidado, supondría acotar un espacio político propio de las cumbres y formalizar un cambio de modelo, con todo lo que ello supone de dificultad, pero podría servir para reforzar el interés de los países participantes en las cumbres y transformarlas realmente en un actor con peso en Iberoamérica y en el escenario internacional, condición necesaria para su definitiva consolidación. Con ello, las cumbres se harían más prácticas y menos retóricas, reforzándose como foro de diálogo, concertación política y cooperación iberoamericana y harían efectivos en la práctica los valores de la democracia y los derechos humanos, que reiterada y solemnemente proclaman.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ARENAL, C. (1994): *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Ed. Complutense.

ARENAL, C. (2006): *El Acervo Iberoamericano. Valores, principios y objetivos de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, SEGIB.

ARENAL, C. (2011 a): *Política exterior de España y relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.

ARENAL, C. (2011 b): “La Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata: Educación y democracia”, *Nombres Propios*, Fundación Carolina (<http://ucm.academia.edu/CelestinodelArenal>)

ARENAL, C. (2013): “Las Cumbres y el Acervo Iberoamericano ante el nuevo escenario latinoamericano”, en M. S. ORTIZ ORTIZ (comp.), *Iberoamérica hoy: perspectivas de las relaciones iberoamericanas*, Badajoz, CEEXCI, pp. 59-81.

DÍAZ BARRADO, C. (1994): *Perfiles de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (a la luz de las Cumbres Iberoamericanas)*, Cáceres, Casa de América.

FERNANDEZ LIESA, C. R. (2008), “La democracia y los derechos humanos en el espacio eurolatinoamericano e iberoamericano”, en C. DÍAZ BARRADO, C. R. FERNÁNDEZ LIESA Y P. ZAPATERO MIGUEL (eds.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III/BOE, pp. 51-77.

FERNANDEZ LIESA, C. R. (2010): *Perfiles de la política exterior española de derechos humanos*, Documento de Trabajo 6/2010, Real Instituto Elcano.

IV.—COMUNICACIONES

LA ACADÉMICA DIPLOMÁTICA: UNA VISIÓN COLOMBIANA

MARÍA TERESA AYA SMITMANS

*Directora de la Academia Diplomática de San Carlos
Ministerio de Relaciones Exteriores
Colombia*

La importancia de las academias diplomáticas, al ser espacios donde se forma no solo a través del conocimiento sino también por medio de competencias tales como el tomar decisiones, ejercer liderazgos y asumir responsabilidades implica un enfoque distinto en el momento de organizar cursos. Se trata, en los cursos de formación diplomática, de ir más allá de la retórica formativa tradicional y pasar a una formación que implique menos memoria y recitales y más prácticas asertivas; en palabras de mi colega chileno, “una orientación basada en excelencia y en competencias intelectuales y prácticas definidas.” La pregunta es ¿cómo lograrlo sin que la educación se vuelva elitista, en el sentido excluyente de la palabra?

La orientación tiene, por la importancia del diplomático en la trayectoria nacional, que ser de un muy alto nivel y también, tiene que basarse en méritos, mas no por eso puede confundirse la meritocracia de los concursos de ingreso a la carrera diplomática con el elitismo. Así, en un país con recursos limitados, las exigencias de ingreso tienen un componente social que permite que un número importante de personas se puedan presentar: no se exige postgrado como requisito de ingreso, pero si un pregrado que vaya más allá de lo técnico; se requiere el manejo de un idioma distinto al español y éste no se limita al inglés sino a cualquier idioma de uso diplomático. De este modo, aquellos que han estudiado ruso o chino o cualquier otro idioma gracias a programas de becas tienen la misma oportunidad de presentarse que aquellos que hablan inglés. De todas maneras, el inglés es obligatorio como materia de estudio en la Academia.

También es importante el que, en un país como Colombia donde cerca del 34 por ciento de la población (Ministerio de Educación, Informe SNIES 2012) tiene un título de educación superior, el concurso busca un equilibrio entre los temas asociados al conocimiento y la búsqueda de competencias que, en muchos casos, no son adquiridas en la universidad, tales como la capacidad para resolver problemas con criterio más que conocimiento. Como consecuencia, se incorporó al concurso un examen psicométrico.

Otro punto importante en el debate sobre si hay en Colombia una carrera diplomática elitista o no, es el que tiene que ver con el centralismo y las oportunidades para presentarse que tienen las personas de fuera de Bogotá. Hasta el 2010, las dos etapas del concurso de ingreso, examen escrito y entrevista, se realizaban de manera exclusiva en la capital lo que hacía que aquellos interesados que vivían por fuera debían pagar por dos viajes a Bogotá; si pasaban el escrito que se hace primero, tenían que regresar para la entrevista tres semanas después. Esto cambió en el 2011 al tomarse la decisión de llevar a cabo el concurso en su primera fase, la escrita, en cinco ciudades además de Bogotá. En la actualidad se realiza en ocho ciudades fuera de la capital. Esto último permite a personas de ciudades intermedias participar en el proceso de selección sin traumatismos.

De igual modo, y tomando como ejemplo las otras academias de América Latina, se tomó la decisión de pagarles un mínimo, a manera de remuneración, que les permita vivir con dignidad durante el año del curso. Cabe anotar que en Colombia el curso de formación diplomática sigue siendo parte del concurso de ingreso a la carrera y no es sino hasta que éste se apruebe con un setenta por ciento de promedio general que la persona se inscribe en el escalafón diplomático. En consecuencia, un mínimo de remuneración por venir a Bogotá un año es parte de la responsabilidad social de la Academia Diplomática con sus alumnos.

La carrera diplomática es una donde el *fondo es forma y la forma es fondo*; una donde el conocimiento es tan importante como la manera en que se actúa y donde lo que se dice es tan válido como la manera de decirlo. Esto implica que la formación de diplomáticos pasa no solo por lo básico del conocimiento internacional sino también por una formación integral sobre el comportamiento y el protocolo. En algunos momentos de la historia de la carrera, un rígido protocolo se ha asociado con elitismo no obstante, en el siglo XXI el protocolo diplomático se entiende como una necesidad del servicio más que un acto elitista y, transmitir ese mensaje a un grupo diverso de alumnos que vienen de todo el país es el trabajo de todos los días de la Academia Diplomática.

UN COSTARRICENSE EN LAS CORTES DE CÁDIZ

CHARLES SALVADOR HERNÁNDEZ VIALE
Profesor de la Academia Diplomática de Costa Rica
Diplomático de carrera
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto



Fuente: Galería de Beneméritos Asamblea Legislativa

I.—CONSIDERACIONES PREVIAS

En octubre del año pasado se realizó la X Reunión de la Asociación Academias, Escuelas e Institutos Diplomáticos Iberoamericanos (AEIDI) en Cádiz, España. En ésta todos los participantes compartimos la inolvidable vivencia de intercambiar experiencias en el esplendoroso marco del oratorio de San Felipe Neri, el mismo lugar donde hace doscientos años se llevaron a cabo las discusiones para elaborar la Constitución de Cádiz de 1812, conocida como “La Pepa” (nombre dado por aprobarse el 19 de marzo de 1812, día de San José).

Esta reunión se llevó a cabo en el marco de la XXII Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de gobierno que se realizaría en el mes de noviembre y que tiene como lema “*Una relación renovada en el Bicentenario de la Constitución*”

*de Cádiz*¹. En esta coyuntura me pareció oportuno realizar este artículo sobre la participación del representante costarricense don Florencio del Castillo, personaje que pertenece a la historia de ambos países, y que descolla con sus conocimientos y discursos en las discusiones de esta Carta Magna y que lo lleva a ser parte de un distinguido número de doceañistas que brillaron en ese momento. Resulta curioso observar el origen de don Florencio al provenir de un lejano pueblo de Costa Rica, siendo esta provincia la más aislada del Reino de Guatemala.

También es importante observar y comparar la importancia que tienen las Cortes en los años posteriores a su promulgación, ya que será como un tipo de acelerador de los futuros movimientos iberoamericanos incluyendo las actuales reuniones.

El tema de fondo de la reunión de academias del 2012 es el papel de la universidad en la formación diplomática, importante pilar para la formación y mejoramiento de los servicios exteriores de los países iberoamericanos. En este artículo podremos ver también la importancia que la educación tiene en la vida de don Florencio. Se forma en una universidad, procura y defiende la educación siendo diputado en Cádiz y mantiene una relación estrecha con la educación superior a lo largo de su vida. Definitivamente la vida de este prócer es de admirar y puede resultar inspirador en la coyuntura actual.

El proceso de redacción de la Constitución de Cádiz es muy importante ya que esta Carta es el primer texto constitucional, y con su promulgación da inicio al derecho constitucional y el derecho público costarricense (y muy posiblemente de muchos países de Iberoamérica). Además llega a inspirar el movimiento liberal y de independencia de toda Iberoamérica².

Tanto para España como para la América española, la constitución gaditana marcará el fin del antiguo régimen y la renovación del sistema imperante en España con la instauración de un régimen liberal que a pesar de su corta duración, pone a temblar todo un sistema político e ideológico basado en el absolutismo. Se definirán los límites al poder político, lo que se traducirá en un triunfo de las novedosas ideas liberales y de los esfuerzos que sostiene un sector emergente de la sociedad burguesa agraria y comercial en la España y América decimonónica.

Para el nuevo mundo la carta de 1812 significa el resquebrajamiento de las relaciones de vasallaje de las colonias ultramarinas respecto de la vieja metrópoli, y llegarán con esta reforma a ser parte integrante como ciudadanos de la del Imperio español.

¹ Secretaría General Iberoamericana, <http://segib.org/es/node/4788>

² JIMENEZ, M.A., *Desarrollo Constitucional de Costa Rica*, 3.^a edición, Editorial Juricentro, 1979.

II.—UN HOMBRE Y UNA ÉPOCA



Fuente: *Álbum de Figueroa*, Autor: José María Oreamuno Oreamuno Tomo I, lámina 1-063-f³

1.—DON FLORENCIO DEL CASTILLO, LOS INICIOS

El presbítero Florencio del Castillo, nace en 1778 en el pueblo de Ujarrás, desde los dos años de edad vive en la que sería después la capital del país, la ciudad de San José. En este lugar pasa su infancia y juventud, lugar que le abre no solamente horizontes en cuanto a lo que observa sino también en lo que se refiere a las ideas.

Don Florencio es un español criollo, hijo natural de Cecilia Castillo Villagra, de una familia que tradicionalmente no pertenece ni a la élite política ni económica. El hecho de vivir la provincia más alejada, pobre y olvidada del Reino de Guatemala, determinará su pensamiento.

Posteriormente ingresa en el seminario Tridentino de San Ramón Nonato en León, Nicaragua, donde está la sede episcopal a la que pertenece Costa Rica a nivel eclesiástico⁴. Este seminario no solamente es la segunda institución de educación superior en importancia en la región, sino que está en su mejor momento en cuanto a calidad intelectual. Influenciado por la Universidad Pontificia de San Carlos Borromeo de Guatemala donde estudia sus formadores. Recibe el fruto de las reformas borbónicas y recibe una “*ilustración a la española*”, preocupada por hacer de la educación uno de los motores del progreso

³ Álbum de Figueroa, <http://www.archivonacional.go.cr/index.php/galeria-album-de-figueroa/category/56-59-74>

⁴ BENAVIDES BARQUERO, M. de J., *El presbítero Florencio Castillo*. Diputado por Costa Rica en las Cortes de Cádiz, Quorum Editores, 1ª edición, 2010, p. 36

del Imperio. Otro canal de la transformación son los obispos de corte ilustrado que son nombrados en esta época, los cuales promueven la educación y crean varias cátedras novedosas⁵.

En esta institución no solo recibe las materias necesarias para ordenarse sacerdote y a las que se le debe su cristianismo humanizador, sino que es depositario de una formación que le permite obtener un bachillerato en filosofía y otro en derecho canónico. De estas dos materias hay que decir algo más, estudiar derecho canónico en aquel momento, según las reformas borbónicas ya mencionadas, implica tener elementos básicos en derecho civil, materias que le permitirán tener una formación adecuada para entender y desarrollar su responsabilidad como diputado en un congreso tan novedoso como las Cortes de Cádiz. En lo referente a la Filosofía, ocupa de lo que tradicionalmente entendemos por ella, pero, abarcando las diferentes ramas de las matemáticas y de la física⁶. Esta materia le ofrece, entonces, un marco científico que también le sirve en su tarea parlamentaria.

Además de este proceso de formación, ejerce por dos años y dos meses de experiencia pastoral en la población de Alajuela en Costa Rica, además que ejerce por un año como maestro de la escuela de primeras letras de la ciudad de León, Nicaragua. Ejerce también los puestos eclesiásticos de fiscal de la diócesis y examinador sinodal. Antes de la experiencia pastoral en Costa Rica, de manera interina imparte la cátedra de filosofía y es llamado de nuevo a Nicaragua en 1808, para asumir en propiedad la misma cátedra⁷. Por las evidencias que quedan de su tarea como catedrático, se puede determinar que estuvo a la altura de los tiempos, ocupándose de enfatizar en sus lecciones las matemáticas y la física. De sus exámenes se observa en el periódico guatemalteco *La Gazeta de Guatemala* que “si se pusiesen a su lado los de igual clase de otras universidades, sin exceptuar algunas de las mas acreditadas, no dejarían de resultar sus ventajas de la comparación”⁸.

A esta formación intelectual y académica hay que sumar los aportes de la realidad política y económica que observa en su país y en Nicaragua donde vive durante diez años, además de la provincia de Honduras donde hizo dos viajes; uno de ellos atravesando todo su territorio para salir por el puerto de Trujillo en la costa Caribe rumbo a las Cortes. Todo esto le da una rica y muy completa visión política que es clave para interpretar su posición y la de Centroamérica en el proceso de las Cortes de Cádiz.

⁵ BENAVIDES BARQUERO, 2010, p. 58.

⁶ Para ver más sobre ese tema se recomienda consultar: TATE LANNING, J., *La Ilustración en la Universidad de San Carlos, Guatemala*, Editorial Universitaria, 1978.

⁷ Archivo Histórico de la Diócesis de León (AHDL). Clero Secular. Caja N. 01 (1801-1847).

⁸ *La Gazeta de Guatemala*. N. 331. T. VII. F. 442, de 28 de noviembre de 1803.

2.—LAS CORTES GENERALES DE 1810



*Detalle de los diputados en Salón de Sesiones de la Isla de León, 1810.
Fondo doceañista. Consorcio Bicentenario 1812.*

Para comprender mejor la actuación de don Florencio es importante tener presente los acontecimientos que afectan a España en ese momento y que contribuyen a este movimiento constitucionalista. En 1808, Francia ocupa política y militarmente la península ibérica, lo que en cierta forma promueve la desintegración del sistema político tradicional español. Esto contribuye con el resquebrajamiento del vínculo jurídico y tradicional que une a los reinos de la península con los del nuevo mundo. La conquista del ejército francés por las armas conlleva al esparcimiento de las nuevas ideas liberales revolucionarias, y se da lo que menciona Miguel Artola una “...quiebra total de las personas e instituciones representativas del Antiguo Régimen”⁹. En este momento de caos, y de lucha por la independencia de España, encuentra el Estado español un profundo apoyo del pueblo quienes rechazan al invasor. Se levantan las banderas de lucha del liberalismo político del siglo XIX, que como dice el mismo autor, “...permite la conquista del poder por sectores sociales que, más que combatir a los franceses, se proponen cambiar el statu quo político y económico existente”¹⁰.

Ante esta situación de beligerancia en la metrópoli, las colonias americanas no permanecen indiferentes. Algunas forman comités populares para asumir la soberanía popular y contribuir a expulsar a los invasores franceses tal como ocurre con Costa Rica. También surgen en otras partes del continente otras reacciones y aparecen movimientos insurreccionales contra el antiguo régimen en Guatemala, San Salvador y Nicaragua. Costa Rica, en cambio, acuerda mantener, por todos los medios, “el orden y la paz”; y jura fidelidad al Rey Fernando VII y quemar, públi-

⁹ ARTOLA, M., *Los orígenes de la España Contemporánea*, Madrid, España Instituto de Estudios 1959, p. 103.

¹⁰ ARTOLA, 1989, p. 103.

camente, la efigie de Napoleón¹¹. Este gesto será premiado en las Cortes Generales de 1813 y le otorgarán a la ciudad de Cartago, su Capital en ese entonces, el título de “*Muy Noble y Leal*”¹².

En 1810, Cádiz se encuentra asediada por el ejército francés, y llega a convertirse en el último baluarte sin ser conquistado por los ejércitos de Napoleón I. En esa circunstancia se convoca a Cortes Generales y Extraordinarias, en las cuales habrían de participar en condición de iguales españoles y americanos, y actuarían como parte integrante de la Nación Española, según el Decreto de la Convocatoria. Habrían de realizarse en la Isla de León y luego en Cádiz, en 1810 con el fin de elaborar la nueva carta magna.

La Constitución Política que elaboraría el parlamento gaditano sería, el nuevo instrumento político-jurídico que señalaría el camino y daría los lineamientos al nuevo Estado. Se constituiría en el programa revolucionario de la burguesía liberal que busca transformar la totalidad de las relaciones sociales y de la sociedad.

La convocatoria para participar en las Cortes Generales y Extraordinarias provocaría diversas reacciones. Para los absolutistas es la oportunidad de nombrar la Regencia en ausencia del monarca; para los liberales, es la oportunidad de transformar el régimen absolutista en una Monarquía Constitucional. Para los americanos, es la esperanza de participar, en un plano de igualdad en la organización política, económica y social de la nación española no en calidad de vasallos sino como ciudadanos.

Mediante decreto del 22 de enero de 1809 emitido por la Junta Central de Sevilla y, ratificado por el Consejo de regencia, el 14 de febrero del mismo año, las provincias ultramarinas entran a formar parte integrante de la nación española. Su convocatoria a formar parte de las Cortes se realiza como lo señala el Conde de Toreno, porque: “... Requeríalo así la justicia, requeríalo el interés bien entendido de los habitantes de ambos mundos, y la situación de la península, que para defender la causa de su propia independencia debía granjearse las voluntades de los que residían en aquellos países, y de cuya ayuda había reportado colmados frutos ...”¹³.

¹¹ “Fiestas en honor a un rey distante: Proclamación de Fernando VII en Cartago”, *Revista del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencia y Artes*, Número 22, Primer Semestre de 2008, Disponible en: http://www.colypro.com/revista_umbrales/umbrales%20xxii%20a.pdf (5 de mayo de 2013, 23 horas).

¹² VOLIO DE KÖBE, M. y otros, *La Constitución de Cádiz y su influencia en América (175 años, 1812-1987)*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos Centro de Asesoría y Promoción Electoral, cuadernos CAPEL no. 24, 1ª edición, 1987, P. 53.

¹³ CONDE DE TORENO, *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, Imprenta de Casimir, París, Francia, 1836.

De acuerdo al decreto de convocatoria habría un único sistema de elección para diputados. Cada capital, cabeza de provincia, con una población mayor de 60.000 habitantes, elegiría de una terna y por sorteo, un diputado. Los requisitos exigidos para desempeñar el cargo, serían: “... estar dotados de probidad, talento e instrucción y exentos de toda nota ... ser persona natural de aquel reino o provincia, aunque no resida ni tenga propiedad en ella, como sea mayor de 25 años, cabeza de casa, soltero, casado o viudo, ya sea noble, plebeyo o eclesiástico secular, de buena opinión y fama ...”¹⁴.

Realizadas las elecciones en las diversas capitales de provincia, resultan electos: don Mariano Robles, por Ciudad Real de Chiapas; el doctor Antonio Larrazábal y Arrivillaga, por la ciudad capital de Guatemala; el licenciado José Ignacio Ávila, por la ciudad de San Salvador; el licenciado Francisco Morejón, por la ciudad de Comayagua, Honduras; el presbítero José Antonio López de la Plata, por la ciudad de León, Nicaragua; el presbítero Florencio del Castillo, por la ciudad de Cartago, capital de Costa Rica¹⁵.

III.—PARTICIPACIÓN DE COSTA RICA EN LAS CORTES GENERALES Y EXTRAORDINARIAS DE 1810



Juramento de las Cortes de Cádiz, Fuente: Congreso de los Diputados, Madrid.

En julio de 1810, llega la noticia del decreto de convocatoria, y los vecinos de Cartago y las principales autoridades de la ciudad se congregan en cabildo extraordinario para discutir sobre la convocatoria y los posibles candidatos para

¹⁴ Real Decreto, Isla de León, 14 de febrero 1810, Disponible en: http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/92543/M20JULIO_PUR5770-real-decreto-feb-14-1810.pdf (15 de mayo, 23:05 horas).

¹⁵ GARCÍA LAGUARDIA , J. M., Centroamérica en las Cortes de Cádiz, UNAM, (México), p.372. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/3/est/est3.pdf> (2 de mayo de 2013, 22 horas)

diputado. En la primera elección resulta escogido el presbítero Nicolás Carrillo, quien renuncia al cargo por razones de salud. En la segunda participan fray José Antonio Taboada, el licenciado José María Zamora y Coronado, y el presbítero Don Florencio del Castillo, que en aquellos días reside en la ciudad de León, Nicaragua donde ejerce la labor de docente. El 1° de octubre de ese mismo año resulta electo don Florencio¹⁶.

Al mes siguiente, el Ayuntamiento de la ciudad de Cartago, mediante acto “solemne y trascendental”, tal como lo califican los documentos de esa época, otorga los poderes e instrucciones a su diputado. Se le giran instrucciones sobre el bien particular de la provincia, a fin de lograr una serie de medidas para favorecer la agricultura y el comercio para erradicar la pobreza en que se halla¹⁷.

Don Florencio responde al Ayuntamiento de Cartago y recibe con beneplácito su comunicación, en esta acepta el cargo y se compromete a luchar, en todo momento, contra la “...opresión a la racionalidad y a los derechos del hombre...” y por “...los sagrados deberes que me impone la Patria con quien me hayo ligado por todos respetos”. Una patria que no es únicamente del criollo, sino de todos los habitantes de la provincia, a la cual jura defender y amar¹⁸.

El 5 de mayo de 1811 zarpa desde Trujillo a su destino y después de 55 días, llega el 29 de junio al puerto de Cádiz a bordo del barco La Vicenta¹⁹. Lo acompañan en ese viaje su hermano Demetrio que para aquel entonces es menor de edad y un esclavo, el mulato menor de edad llamado José Castillo el cual hereda de su madre y que tiempo después adquiere su libertad. Ambas personas fueron de gran apoyo para él en España²⁰.

¹⁶ BENAVIDES BARQUERO, 2010, p. 174-175.

¹⁷ Ibid, 178-179

¹⁸ CONDE DE TORENO, 1839.

¹⁹ ANCR. Municipal, número 336. Compilación Colonial, número 2344. AGI. Arribadas, 361.

²⁰ BENAVIDES BARQUERO, 2010, p. 184,185.

1.—SU ESTANCIA EN CÁDIZ



Fuente: Cádiz en el Siglo XIX. Grabado. http://www.gentedecadiz.com/?page_id=16

La isla de Cádiz sirve de refugio de España durante la invasión del emperador de los franceses. Al adentrarse los franceses en territorio español, gran parte de la población se desplaza hacia el sur del país, a la zona de Andalucía y es Cádiz el único lugar de España que no logran ocupar las huestes napoleónicas. Regularmente la población de la isla es en esos tiempos es de 50.000 habitantes, y la guerra provoca una emigración forzosa que en el tiempo de las Cortes llega a duplicar y llega a los 100.000 habitantes²¹. Dentro de ese número hay que incluir a los inmigrantes americanos, entre ellos los diputados que muchas veces viajan con familiares o sirvientes, como en el caso de don Florencio²².

Esta sobrepoblación modifica la vida de la ciudad, ya que se tiene la necesidad de acomodar a mucha gente, se ve beneficiado el comercio local y el alquiler de casas u aposentos provoca especulación. El presbítero del Castillo justifica al Ayuntamiento cartaginés la petición de dinero ya que si no se le asiste: “... me será imposible poder subsistir en esta, donde apenas el sueldo podrá sufragar la habitación y asistencia, aún viviendo con la mayor moderación en virtud de haber subido mucho el precio de las casas y comestibles por la multitud de gentes forasteras que han concurrido de fuera”²³.

Este asunto logra alcanzar dimensiones problemáticas, y llega a afectar el desarrollo de las Cortes, que se ven obligadas a intervenir en el asunto, y por lo tanto nombran un aposentador encargado de colocar a los diputados que llegan, y de igual manera cuando el Congreso se trasladase de sede como ocurre en varias ocasiones. Se tienen noticias en el diario de sesiones de los diversos problemas que tiene que enfrentar esta persona en su labor de acomodador²⁴.

²¹ Ibid., p. 103.

²² AHMC. Padrón general de la parroquia de San Lorenzo, núm. 1057. (s. f.).

²³ ANCR. Compl. Col., núm. 2344, f. 4.

²⁴ Sesiones secretas del 12 de noviembre, del 13 y el 16 de diciembre de 1810.

No hay noticia en el caso del diputado costarricense de problema alguno. Algunos estudios llevados a cabo por Benavides Barquero señalan que vive en la plaza de Puerto Chico ²⁵ no obstante no se puede confirmar esta información documentalmente.

En este estudio aparece una fuente más segura como lo es el padrón de 1813, que indica que don Florencio vive en la parroquia de San Lorenzo, en el Barrio del Mundo Nuevo, en una casa numerada por el censor con el número 160 de la calle de La Torre ²⁶, llamada así porque comenzaba precisamente en la torre de la Iglesia de San Antonio ²⁷. Tomando en cuenta la ruta que sigue el censor, es posible afirmar que la casa estaba en los últimos cien metros de la calle en el extremo opuesto de donde inicia la torre de la iglesia, exactamente en el costado sur²⁸.

Junto a los hermanos Castillo y su esclavo, viven en la casa 26 personas más, entre ellas habían dos hombres que trabajan en el departamento de comercio, un comerciante, un maestro de carpintería y otro que trabaja en la Dirección de Grados, junto con las esposas de algunos de ellos, hijos y sus respectivos sirvientes.

Los emigrados que llegan a Cádiz comienzan a saturar la ciudad, al acercarse cada vez más las tropas napoleónicas, es su mayoría pertenecen a las clases más elevadas de la nación como lo indica Ramón Solís los desplazados son de la: "... nobleza, altas jerarquía que llegan de Sevilla, diputados [...] y sobre todo, una masa de escritores e intelectuales que pueblan Cádiz de periódicos y publicaciones" ²⁹. Todos estos cuentan con una economía regular que les permite apenas sobrevivir, y como si no fuera suficiente, estas personas al llegar de un viaje tan largo se encuentran con alquileres muy altos.

Cádiz entonces es un crisol de clases, todos buscando la libertad, todos buscando el cambio, todos en ese pequeño territorio conviven de la siguiente manera: "Sobre la unidad humana que forman los habitantes de la ciudad, cuya misión aglutinante ya hemos resaltado, se vuelcan de toda España los tipos más diversos

²⁵ COMENGE, R., *Antología de las Cortes de Cádiz*. Madrid: Establecimiento Tipográfico Hijos de J. A. García, 1910, p. 731. Esta es la fuente bibliográfica más antigua junto con la Revista Hispanoamericana de Ciencias y Artes, año 1, 2 (abril, 1910), en las que se ha encontrado hasta ahora este dato y que Benavides Barquero menciona en su libro citado previamente.

²⁶ AHMC. Padrón general de la parroquia de San Lorenzo, número 1057. (s. f.).

²⁷ Aunque en 1680 tenía el nombre de San Antonio, en 1788 ya aparece con el nombre de Torre. GUTIÉRREZ LÓPEZ, C., *Compendio de la ciudad de Cádiz*, Cádiz: Imprenta Repeto, 1994.

²⁸ Para localizar realmente donde vivió un diputado es mejor seguir la ruta que trae el censor, tal como se hizo en el caso del diputado costarricense.

²⁹ SOLÍS, R., *El Cádiz de las Cortes*, Madrid, Sílex, 2000, pp. 108, 534.

y heterogéneos. Los más avanzados reformistas y los más retrógrados feudales se dan cita allí. Pululan entonces en Cádiz personajes y personajillos de fama, altas jerarquías de la iglesia, comerciantes, aventureros, agitadores... Cádiz pierde su normalidad social para convertirse en un mundo de intrigas y polémicas³⁰.

2.—SU LABOR EN LAS CORTES

No es difícil imaginarse que un joven de treinta y tres años, que no conoce más allá que las provincias atrasadas del Reino de Guatemala, se hubiera sentido abrumado ante la presencia de hombres tan eminentes. No obstante, diez días después de participar en ellas y pasada la primera impresión, posterior a intercambios de opiniones con sus compañeros americanos, el diputado del Castillo toma la palabra el 21 de julio de 1811. En esa intervención hace ver la importancia que la nación contara con un adecuado reglamento del Poder judicial, requisito indispensable en la organización de los poderes del Estado. Un mes después, pronuncia su primer discurso a favor de la causa indígena, que defenderá con toda su fuerza de su inteligencia, voluntad y carácter³¹. Al respecto menciona: "... hablo por la humanidad paciente, hablo para que se ponga fin y término a los males y vejaciones de que son objeto ..."³².

Después de esas dos intervenciones las Cortes empiezan a escuchar con interés y atención al diputado por Costa Rica, para entonces de una provincia insignificante y paupérrima cuya existencia posiblemente muchos ignoran.

La personalidad del diputado del Castillo comienza a destacarse, no sólo por la fama de sus virtudes sacerdotales y conocimientos filosóficos, sino también por su inteligencia³³. Al respecto su compañero de cámara, el ilustre Conde de Toreno menciona: "... Entre los americanos divisábamos igualmente diputados sabios, elocuentes y de lúcido y ameno decir. Y entre los eclesiásticos, los señores Alcocer, Arispe, Larrazábal, Gordo y Castillo, entre los dos últimos a cual más digno..."³⁴.

El español Rafael María de Labra, expresa: "... Era de las personas más sobresalientes del grupo americano, más estimadas en las Cortes y más respetadas fuera de éstas, siendo uno de los diputados americanos que mostraron más disposición

³⁰ Ibid., p. 114.

³¹ VOLIO, M., Costa Rica en las Cortes de Cádiz, San José, Juricentro, 1980, p.61.

³² Diario de las discusiones y actas de las Cortes, Tomo XV, Cádiz Imprenta Real, 1812, p. 464, Disponible en: <https://www.google.com/url?q=http://books.google.com/books%3Fid%3D6gROAAAAYAAJ%26pg%3DPA2&usd=2&usg=AFQjCNHmw56MwD8CdbODAFLLMMms2PbBg9g> (22 de abril, 22:45 horas).

³³ BENAVIDES BARQUERO, 2010, p. 110-113.

³⁴ CONDE DE TORENO, 1839.

a ocuparse en todos los asuntos doctrinales, así peninsulares como ultramarinos ... El diputado por Costa Rica participó con frecuencia en los debates sobre el proyecto de Constitución y otros muchos asuntos de índole diversa, haciendo gala de su buen juicio, competencia y erudición, y sobre todo de la amplitud de ideas y nobleza de sus sentimientos, al defender con ahínco los derechos de las clases infortunadas de América.”³⁵. En más de una ocasión se le da el calificativo de ser el Mirabeau americano, esto debido a su habilidosa elocuencia³⁶.

José Belda, también menciona que: “... Los discursos de Castillo (sobre todo los relativos a las cuestiones y la libertad de los indios, respecto de los cuales, la campaña del diputado fue decisiva, con gran honor para España), se leen hoy como piezas magistrales ...”³⁷.

De todos los diputados del Reino de Guatemala, del Castillo ocupa los más altos cargos de representación: secretario, vicepresidente y presidente de las Cortes. El cargo de vicepresidente lo ocupa el 24 de julio de 1812; el de secretario el 24 de octubre del mismo año; y el de presidente, el 24 de mayo de 1813. Perteneció a distintas comisiones, tales como la de honor, la ultramarina, la encargada de acuerdos y resoluciones de las Cortes, la de justicia, la de sanidad, la de los asuntos especiales para la América y la comisión extraordinaria para los asuntos de la hacienda y el nuevo sistema de rentas en Ultramar. En todo momento demuestra gran capacidad y erudición³⁸.

Se mantiene como diputado hasta el 10 de mayo de 1814, fecha en que finaliza la legislatura. En julio del mismo año, presenta ante el Ministerio Universal de Indias, una exposición de motivos para confirmar los decretos emitidos por las Cortes a favor de Costa Rica, y con ello da muestras “... *de un profundo amor a su tierra natal, luchando hasta el final por mantener todos los beneficios conseguidos para ella*”³⁹.

Don Florencio del Castillo lucha por diversos ideales que considera fundamentales para fortalecer la unión del reino español de tierra firme y ultramar, de manera resumida se pueden mencionar: la lucha por la igualdad entre españoles y americanos en los diferentes órganos de representación nacional; la defensa de los Derechos Fundamentales del Hombre a los cuales son acreedores los indígenas y las castas en América; la necesidad de eliminar privilegios odiosos entre

³⁵ FERNANDEZ GUARDIA, R., Don Florencio del Castillo en las Cortes de Cádiz, San José, Imprenta y Librería Trejos Hermanos, 1925, p. 20.

³⁶ BENAVIDES BARQUERO, 2010, p.243 y siguientes.

³⁷ VOLIO, 1980, p. 62.

³⁸ FERNANDEZ GUARDIA, 1925, pp 15 y 16.

³⁹ BERRUEZO LEÓN, M.^a T., La participación americana en las Cortes de Cádiz, 1810-1814, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 194.

los miembros de una misma comunidad; la preocupación constante para que se dotara de autonomía a los gobiernos locales y hacer posible la vigencia de los principios democráticos, y la insistencia por lograr reformas específicas en beneficio de la provincia de Costa Rica⁴⁰.

3.—DERECHOS HUMANOS, LA PEPA Y DON FLORENCIO



Fuente: Fotografía tomada en el Oratorio San Felipe Neri, Octubre de 2012.

La Constitución de 1812 refleja en su texto las trazas de un nuevo sistema político y que da origen a la Monarquía constitucional. Además ofrece los instrumentos jurídicos y planteamientos doctrinales que van a crear la semilla, de lo que a lo largo del siglo XIX, serán a los nacientes Estados de América Latina. Y en esto se establece la “primera y radical novedad que los hombres de Cádiz dejaban al siglo XIX”⁴¹. Esta obra innovadora de Cádiz no se agota con la formulación de este texto constitucional. Lo principal en ella reside, desde la perspectiva americana, en que se abre el debate a las nuevas ideas y que permite la toma de conciencia del momento histórico del momento y que permite analizar las contradicciones del sistema colonial español. Esta actitud reformadora de los doceañistas y, particularmente, de don Florencio del Castillo, procede del iluminismo, donde la razón y en la justicia serían la base para plantear un nuevo orden social⁴².

El texto constitucional, consta de 384 artículos, divididos en 10 títulos, e inicia con sendas declaraciones sobre la soberanía nacional y la protección de

⁴⁰ VARGAS ARAYA, A., El evangelio e don Florencio: palabras, pensamiento y peregrinación de don Florencio del Castillo, Costa Rica, Editorial Juricentro, 1ª edición, 2007, p.32-43.

⁴¹ SÁNCHEZ AGESTA, L., Historia del Constitucionalismo Español, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1978, p.49.

⁴² VOLIO DE KÖBE, M. y otros, 1987, p.63.

principios relativos a la “libertad civil”. Los nuevos derechos y libertades fundamentales, y las garantías a la seguridad jurídica de los ciudadanos, estarán presentes en la normativa constitucional. Tales derechos se pueden clasificar en dos categorías: derechos individuales y derechos políticos, que en lenguaje constitucional de Cádiz, serían los derechos para la representación popular, en los diferentes órganos de poder político de la nación⁴³.

Los derechos individuales, se subdividen en lo que llaman, derechos activos y derechos pasivos. La voz activa corresponde a los derechos políticos y la pasiva, a los derechos naturales, “derechos civiles” o “derechos legítimos”⁴⁴.

En el Capítulo IV, el artículo 18 señala: “... Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están vecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios ...”⁴⁵. Se establece la ciudadanía como requisito indispensable para desempeñar cualquier cargo de representación, incluyendo los empleos municipales que se incluye en el artículo 23. Se niega el derecho a la ciudadanía a los habitantes de América que pertenecen a la categoría de las llamadas castas, en razón de ser descendientes de personas originarias de África.

En el artículo 22 de la Constitución se establecen para la mayor parte de la población americana, los requisitos para adquirir la carta de ciudadanía: “...a los españoles que por cualquier línea son habidos o reputados por originarios del África les queda abierta la puerta de la virtud y el merecimiento para ser ciudadanos: en consecuencia, las Cortes concederán carta de ciudadano a los que hicieran servicios calificados a la patria o a los que se distingan por su talento, aplicación y conducta, con la condición de que sean hijos de legítimo matrimonio de padres ingenuos: de que *estén* casados con mujer ingenua y vecindada en los dominios de las Españas, y de que ejerzan alguna profesión, oficio o industrial útil con su capital propio ..”⁴⁶.

En los artículos 18 y 22 de La Pepa se plantea el problema de su aplicabilidad bajo el principio de la igualdad. Es decir, si los principios generales abstractos de la Constitución debían aplicarse, por igual, a todos los españoles, tanto peninsulares como americanos. Se entienden como españoles, según reza el artículo 5, inciso primero: “...todos los hombres nacidos libres y vecindados en los dominios de las Españas, y los hijos de éstos ...”⁴⁷.

Para los liberales españoles la Constitución promulga el principio de igualdad para todos los nacidos en la metrópoli. No así para los habitantes de las provin-

⁴³ SAENZ CARBONELL, J.S., Los sistemas normativos de la Historia de Costa Rica, 1ª ed. San José Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2012. p. 400 y siguientes.

⁴⁴ VOLIO DE KÖBE, M. y otros, 1987, p.63.

⁴⁵ Constitución de Cádiz, disponible en: <http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812.pdf>. (22 de mayo, 21 horas).

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

cias ultramarinas o “españoles americanos”. Para obtener los mismos derechos deben reunir un sinnúmero de requisitos basados en “el mérito y la virtud”⁴⁸.

Si observamos el proyecto de Constitución que lleva a cabo la comisión preparatoria es mucho más amplia. El proyecto dispone, entre otras cosas, que todos los hombres por igual, nacidos y vecindados en las Españas, tendrían los mismos derechos, además define la igualdad como aquella que “... consiste en no hacer diferencia alguna entre los individuos que componen la Nación en el uso y goce de sus derechos...”⁴⁹.

Don Florencio se enfrenta a un sistema social rígido caracterizado por el exclusivismo en el goce de ciertos derechos, que le permitirían a la élite colonial reafirmar su poder social y político. En esta circunstancia el proyecto trata de continuar con el *statu quo* a lo que el diputado del Castillo levanta la voz de protesta, ante tan odiosas clasificaciones de las personas, se hace sentir, cuando señala: “... las castas son la que en América casi exclusivamente ejercen la agricultura, las artes, trabajan las minas y se ocupan del servicio de las armas de Vuestra Majestad. ¿Y se les ha de negar la existencia política a unos españoles tan beneméritos, tan útiles al Estado? ¿En qué principio de equidad y justicia se podrá apoyar semejante determinación? Son contribuyentes a Vuestra Majestad y ayudan a sostener las cargas del Estado, ¿pues por qué no se les ha de honrar y contar entre los ciudadanos ... ?”⁵⁰.

A estos alegatos los diputados americanos, en especial Ramos Arispe, Alcaicer, Gordoia y Barrios, Inca Yupanqui y Antonio Larrazábal, se unen a las protestas del costarricense. Ante esa medida tan arbitraria, Don Florencio llega a plantear la necesidad de abolir la esclavitud en América: “... Habiendo decretado V.M. que los siervos que en España adquieran su libertad son y deban ser españoles, es claro que aquellos traen ya su origen de españoles. A más de que no hay razón para que se extienda hasta los nietos más remotos los tristes efectos de la servidumbre, cuando creo que convendría a la libertad de V. M. hacer desaparecer para siempre del territorio español esta infeliz condición del hombre que tanto degrada a la especie humana ...”⁵¹.

Posterior a una larga discusión, la Comisión de reformas a la Constitución propone una nueva redacción con base en la propuesta del diputado Pérez de Castro. En el sentido de adicionar el artículo 22, en cuanto a que los originarios de África

⁴⁸ Artículo 22 de la Constitución de Cadiz. Ibid.

⁴⁹ VOLIO, 1980, p. 124

⁵⁰ Discurso del padre Florencio Castillo en contra de las castas. Disponible en: http://www.afehc-historia-centroamericana.org/?action=fi_aff&id=2720, 28 de mayo, 23:45 horas)

⁵¹ Ibid.

fueran “habidos y reputados como tales”⁵². Tal reforma es combatida, también, por del Castillo, al señalar que ésta lo único que provocaría serían mayores males, pues originaría pleitos y divisiones entre las familias americanas. Más tarde solicita al Ayuntamiento de Cartago, en comunicación oficial de la Constitución, “que emplee gran liberalidad en la interpretación del artículo al hacer el censo de los habitantes de la provincia, para evitar ... hacer clasificaciones de suyo tan odiosas ... importa que en la formación del censo (en que se podrán con separación los originarios de África) no se tenga mucho escrúpulo en hacer esta clasificación, tanto más, que para evitar pleitos que pudieran suscitarse en hacer estas clasificaciones de suyo tan odiosas, se puso en la Constitución que solo fuesen excluidos, aquellos que sean habidos y tenidos por originarios de África ...”⁵³.

La pugna doctrinaria sobre la concepción de los derechos humanos, lleva a los diputados a proyectar los problemas morales y políticos producidos por la inmigración negra hacia América, en la forma de esclavitud.

Los diputados americanos ante la injusticia y la arbitrariedad de esas medidas, llegan a plantear la separación de América de la monarquía española. El mexicano Ramos Arispe señala que las revoluciones ilustran a los americanos acerca de los derechos que les asiste en la construcción de su destino⁵⁴.

Los controversiales artículos son aprobados por 108 votos a favor, y 36 en contra, quedando abiertas a medias las puertas a la ciudadanía española para las castas. Don Florencio, en sesión del 11 de septiembre de 1811, propone a la Comisión de Constitución, la redacción de un decreto para que los españoles originarios de África pudiesen: recibir grados literarios, ser admitidos en las matrículas y de obtener grados en las universidades; ser alumnos de los seminarios; tomar el hábito en las comunidades religiosas y recibir las órdenes sagradas, de acuerdo con los cánones y leyes del reino⁵⁵. Este recibe un dictamen favorable, no obstante no se discute en el plenario.

La lucha por la conquista de los Derechos Humanos lo lleva a plantear la defensa del indígena ante la explotación del que era víctima, mediante instituciones como la mita y el mandamiento. Don Florencio ataca los repartimientos de indígenas para trabajar en la explotación de las minas, por cuanto tales instituciones constituyen “... unas gabelas de sangre humana más terrible que todos los atributos pecuniarios. Esto es lo que se llama en nuestras Leyes de

⁵² Diario de las discusiones y actas de las Cortes, Tomo VIII, Cádiz Imprenta Real, 1812, p. 182, Disponible en: Tomo octavo, p.182. http://books.google.co.cr/books?id=6gROAAAAYAAJ&pg=PA3&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false, (28 de mayo, 21:30 horas).

⁵³ VOLIO, 1980, pp. 104-105.

⁵⁴ VOLIO, 1980, p.138.

⁵⁵ VOLIO, 1980, p. 64 y 65.

Indias mitas y en algunas partes de América se les llama mandamientos ..”⁵⁶ además agrega que, “... a veces el influjo de los ricos hacendados hace que se pase muchas veces sobre las leyes. Sobre todo los indios son libres y se ataca directamente su libertad individual obligándoles a trabajar contra su voluntad en obras ajenas ...”⁵⁷.

Mas allá del grave problema ético y humano del trabajo del indígena en las minas, se plantea el problema de la repartición de tierra, la ociosidad de los grandes latifundios y la necesidad de una reforma agraria. Su planteamiento doctrinario refleja el pensamiento de un hombre de la ilustración. Es así como menciona que “... dándoles una proporción de tierra que puedan cerrar y cultivar con más amor, teniendo esperanza de transmitirla a sus hijos ... pues la tierra produce más siendo cultivada en pequeñas porciones que no en grandes, y también se logra que se trabajen muchas de las que no se cultiva ...”⁵⁸.

La cuestión indígena conllevaba para del Castillo un problema de libertad individual y civil, además el problema de la propiedad privada, al someter al indio a un régimen de verdadera esclavitud. Por lo tanto don Florencio menciona, “... más el mitayo es arrancado de su hogar,... no para servir a la República, sino para engrosar las opulentas fortunas de los particulares, para ser empleado en los oficios más penosos de la sociedad y en aquellos ejercicios que más dañan y destruyen su salud. Esta obligación de andar errante de un lugar a otro, de una ocupación a otra ¿será compatible con la seguridad de las personas? ¿No es esto someter a las personas, a los indios, a una verdadera esclavitud, con la diferencia de que los siervos entre nosotros no reconocen más que a un solo señor? Pero los indios mitayos tienen tantos amos cuantos son sus jefes, sus curas y jueces ...”⁵⁹. Con gran claridad de pensamiento responsabiliza a esta institución de ser una de las principales causas del descenso de la población indígena en América, y dice: “... asombra, Señor, la disminución de los indios desde que fueron descubiertas las Américas hasta el día... Muchas han sido seguramente las causas de tan asombrosa despoblación; pero las mitas han sido una de las que más han influido en ello, no solamente porque reducen a la miseria a los indios sino también por lo penoso de los trabajos a que se destina, por el exceso de tiempo que se les hace trabajar, por la insalubridad de las mismas y por la crueldad con que se trata ...”⁶⁰.

⁵⁶ Ibid. p. 70.

⁵⁷ Ibid. p. 71.

⁵⁸ RIEU-MILLAN, M.L., Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz, España, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1990, p. 131-132, disponible en: http://books.google.co.cr/books?id=eztuMiP22bwC&pg=PA133&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false, (29 de abril, 23:55 horas).

⁵⁹ Diario de las discusiones y actas de las Cortes, Tomo V, Cádiz Imprenta Real, 1870, p. 3865, Disponible en: http://books.google.co.cr/books?id=JTpDAAAACAAJ&pg=PA3864&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false (4 de mayo 23 horas).

⁶⁰ Ibid.

En su discurso del 21 de octubre de 1812, don Florencio nos da las ideas básicas para comprender su concepción política del poder y su legitimidad. En ellas recoge no sólo las doctrinas políticas de la Ilustración sino que refleja el poder de los revolucionarios liberales de su época, y dice: “... Sé que el hombre ha nacido para vivir en la dulce compañía de sus semejantes; pero también sé que los hombres se reunieron en sociedad para vivir tranquilos y seguros en el uso de su persona y de sus bienes; que renunciaron a su natural libertad perfeccionada y moderada por las leyes ... ¿Y qué sociedad es aquella que se compone de unos individuos destinados a gozar y de otros obligados a sufrir y padecer? ¿Y podrá subsistir largo tiempo un Estado constituido con esta desigualdad, a no ser un estado violento; es decir, causando la pobreza, la ruina y la degradación de los oprimidos?... Señor, si los españoles quieren ser libres, deben ser muy celosos de su libertad; es menester no olvidar que en todo gobierno moderado la libertad de un solo individuo es ventajosa a todos: no se le puede despojar de ella sin ocasionarle privaciones que de uno u otro sentido, como un mal contagioso, viene a afectar a todos los miembros de la sociedad ... ella (la mita) trastorna los *principios* esenciales de la sociedad, echa por tierra los más preciosos derechos del hombre libre, es incompatible con la libertad civil, derecho de propiedad y seguridad individual de los ciudadanos ... Todas las leyes que atacan los principales derechos del hombre en sociedad, son contrarias a los fines de la misma sociedad ...”⁶¹.

Es consecuente con las ideas de la ilustración referentes a las actitudes fundamentales del hombre frente a la vida, que estas no dependen de circunstancias externas, sino de un cambio de mentalidad que habría de realizarse por medio de la educación. En este sentido, el antiguo régimen no supera sus propias limitaciones en relación con el hombre americano, y señala: “... ¿Qué progresos ha hecho la ilustración de los indios en estos tres últimos siglos? ¡Qué dolor! Lejos de avanzar han retrocedido. Dos son las causas de esta ominosa institución: primera, la genial apatía de los indios; segunda la falta de operarios en aquellos países (Ley XIX, título XII, Lib. VI de la Recopilación de Indias)...pero ya es tiempo de vindicar a los indios de la fea nota de perezosos con que han sido infamados por la codicia y la ingratitud. Apelo al testimonio de los diputados de América de los demás señores que han puesto los pies en aquel continente. Digan si entre todos los habitantes de aquellos países hay algunos que trabajan más tiempo, con más tesón y en ejercicios más penosos que los indios. No hay género de trabajo donde no se encuentren indios ..”⁶².

⁶¹ Diario de las discusiones y actas de las Cortes, Tomo XV, Cádiz Imprenta Real, 1812, p. 464, <https://www.google.com/url?q=http://books.google.com/books%3Fid%3D6gROAAAAYAAJ%26pg%3DPA2&usd=2&usg=AFQjCNHmw56MwD8CdbODAFLLMms2PbBg9g> (22 de abril, 22:45 horas).

⁶² Diario de las discusiones y actas de las Cortes, Tomo V, Cádiz Imprenta Real, 1812, p. 3866, Disponible en: books.google.co.cr/books?id=r3FTAAAAcAAJ (7 de mayo, 23:50 horas).

En la sesión del 27 de octubre de ese mismo año, las Cortes Constituyentes de Cádiz acuerdan la abolición de las mitas o mandamientos de acuerdo con los términos propuestos por el diputado por Costa Rica. Esto significa un triunfo moral y jurídico para el diputado del Castillo ⁶³.

4.—LA PEPA LLEGA A COSTA RICA



Fuente: Promulgación de la Constitución de 1812 en Cádiz, pintura de Salvador Viniegra, (Museo de las Cortes de Cádiz)

Con fecha 3 de mayo de 1813, don Florencio envía al Ayuntamiento de Cartago el primer ejemplar de la Constitución Política de la monarquía española, sancionada y jurada por las Cortes el 19 de marzo. De igual manera, informa que el Gobierno Supremo enviaría, a todos los confines de la América española suficientes ejemplares de la Constitución para ser divulgada y conocida en todo ese territorio. En su misiva señala: “... quiero anticipar a V.S. la satisfacción de que la ley la estudie en el ejemplar que le remito. En efecto a proporción que fue la satisfacción que yo tuve al firmar el Código Fundamental de los Españoles de ambos hemisferios, no obstante que. En él hai uno u otro artículo que no fue de mi aprobación ... igualmente, pienso remitir otros ejemplares a los demás lugares de esa prov. pr. que. siendo este el libro en que. se han asegurado para spre. los derechos de españoles, es necesario que. todos los tengan y estudien ...” ⁶⁴.

Se sabe que los textos de la Constitución son recibidos por el presbítero Rafael José de la Rosa, de los cuales acusa recibo el 3 de octubre de 1812 manifestando a don Florencio, que recibe dos cuadernos de la Constitución y que “...

⁶³ Decreto n.º CCVII del 9 de noviembre de 1812, en *Colección de los Decretos y órdenes desde 24 de mayo de 1812 hasta 24 de febrero de 1813*, Madrid, España, Imprenta Nacional, 1813, tomo IIIp. 161, disponible en: <http://books.google.co.cr/books?id=Ex7KpxYaqZcC&pg=PP17&dq=Decreto+n%C2%BA+CCVI+del+9+de+noviembre&hl=es&sa=X&ei=JjiyUeGQPOWy0AGB0YQCQAg&ved=0CCwQ6AEwAA> (2 de junio, 23 horas)

⁶⁴ BRENES QUESADA, L.G., *Historia General de Costa Rica*, San José, Costa Rica, Euroamericana de Ediciones, 1988, p. 40.

ciertamente saboreo leyéndolos a mi corto entender me prometo que en esto está la felicidad de la Nación ... ”⁶⁵.

Los efectos positivos de la aplicación de la Constitución en Costa Rica, en lo que se podría llamar su primera etapa, se hacen sentir en forma inmediata, cuando generan un crecimiento cuantitativo de los Ayuntamientos. Además, decreta la libertad de pensamiento, el respeto a la propiedad privada, la libertad de comercio, la representación popular, la abolición de las torturas como pena infamante, la abolición del Santo Oficio, y muchas otras conquistas liberales. Los nuevos ayuntamientos en Heredia, Alajuela y San José toman en sus manos los organismos locales, por medio del sufragio popular. Igualmente las corporaciones municipales de Cartago, Heredia, Alajuela y Bagaces estimulan activamente el desarrollo de las escuelas de primeras letras.

La educación es beneficiada al decidir, el Municipio de la ciudad de San José, el establecimiento de un centro público de enseñanza: la Casa de Enseñanza de Santo Tomás (primera institución formal de enseñanza costarricense). El ayuntamiento de San José comisiona al síndico, presbítero Manuel de Alvarado, para que lograra el establecimiento de una escuela de primeras letras y las cátedras de gramática, filosofía, sagrados cánones y teología moral, con los cuales se educase e ilustrase la juventud. El centro empieza a funcionar en abril de 1814, y para dirigirlo, se trae al país al eminente y distinguido bachiller Rafael Francisco Osejo. Aun cuando el Ayuntamiento tiene una breve vida, al restablecerse en 1814 el absolutismo monárquico que deroga la Constitución gaditana, los vecinos de la localidad se interesan por mantener el centro educativo con sus propios recursos económicos⁶⁶.

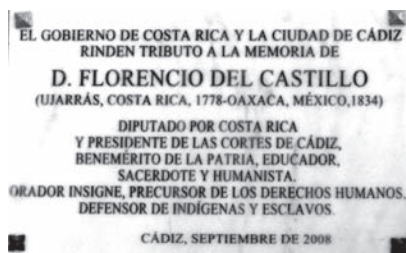
Don Florencio también presenta diversos proyectos a favor de Costa Rica y Centroamérica, pero solo se enumerarán los atinentes a su provincia natal y que son: la apertura del puerto de Matina en el Caribe y el de Puntarenas en el pacífico, libre comercio con Filipinas y con el resto de América, libertad para cultivar y comerciar tabaco, proyecto para desarrollar la minería, la creación de la diputación provincial de Nicaragua y Costa Rica, creación de un obispado para Costa Rica y el otorgamiento de títulos para los principales pueblos de Costa Rica. La mayoría de estos proyectos no tuvieron el éxito deseado dado al infortunio que la constitución tuviera una vida efímera, pero que serán concretadas en los sucesos de la revolución de 1820 y el trienio liberal cuando se pone en práctica “La Pepa”. No obstante en ese momento

⁶⁵ *Revista de los Archivos Nacionales* - Volumen 3, 1938, p. 64. Disponible en: books.google.co.cr/books?id=6A9nAAAAMAAJ (21 de mayo, 23:20 horas).

⁶⁶ VOLIO BRENES, M., *Historia de Costa Rica*, San José, Eidos Editores, p. 49, Disponible en: books.google.co.cr/books?isbn=996876003X , (27 de mayo, 23:30 horas).

las cartas estaban ya tiradas, el *momentum* para tomar las necesarias reformas liberales por la metrópoli se había perdido y los procesos emancipadores en América eran inminentes. En el caso de las ciudades, las Cortes Gaditanas le otorgaron a Cartago, su capital, el título de Muy Noble y Muy Leal y, a los pueblos de Villanueva de San José el título de Ciudad, y el de Villa a los de Heredia, Alajuela y Ujarrás⁶⁷.

IV.—LOS DÍAS POSTERIORES



Fuente: Fotografía tomada en el Oratorio San Felipe Neri, octubre de 2012.

En diciembre de 1814, obligado por el retorno del absolutismo político en España y la persecución que son objeto los diputados de las Cortes gaditanas, parte hacia el Virreinato de Nueva España, a instancias de los diputados mexicanos, quienes auguraban a su ya ilustre colega un brillante porvenir en el virreinato⁶⁸. Gracias a una canonjía que le es concedida por el Real Patronato en la catedral de Antequera de Oaxaca⁶⁹. El monarca le otorga la prebenda a título de vicerrector y catedrático del seminario leonés, debido a sus “buenas prendas y suficiencia”, como real reconocimiento de sus cualidades morales y sus talentos espirituales⁷⁰.

En 1822 ya en época independiente, durante el Imperio de Iturbide don Florencio es nombrado consejero de Estado junto a otras doce personalidades, las cuales son dignas del tratamiento de excelentísimo⁷¹. Posteriormente es uno de los oficiantes en la unción del Emperador, dentro del marco ceremonial de una coronación que anuda el Estado con la Iglesia, le corresponde enjugar el santo

⁶⁷ BENAVIDES BARQUERO, 2010, p. 495-540.

⁶⁸ FERNANDEZ GUARDIA, 1925, p. 15.

⁶⁹ *Semblanza del Sr. Canónigo D. Florencio del Castillo: homenaje*, Oaxaca: Ediciones de la Universidad Autónoma “Benito Juárez”, 1971, p. 20.

⁷⁰ “Real Cédula concediendo a D. Florencio del Castillo una canonjía en Oaxaca” 24 de setiembre de 1814- HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, J., *Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de México 1808 a 1821*, Ciudad de México: j.m. Sandoval impresor, 1877-1882, T. 6, pp. 492-493.

⁷¹ VARGAS ARAYA, 2007, p.75.

crisma⁷². Es elegido diputado al Congreso Constituyente, en representación de Costa Rica, donde sirve en las comisiones de Constitución y de reglamento interior, procura promover y premiar el mérito y la educación.

Posterior a la caída del imperio de Iturbide, regresa a Oaxaca y participa en el Congreso estatal, siendo nombrado diputado a la segunda legislatura y colabora en la redacción de la Constitución del Estado donde ocupa su presidencia; posteriormente colabora en la fundación del Instituto de Ciencias y Artes de ese Estado donde además llega a ser catedrático, y después nombrado integrante de la Junta Directora de Estudios de la Cátedra de Derecho Público⁷³.

Tiene muchos alumnos, siendo el más distinguido discípulo don Benito Juárez, el indio zapoteca que será declarado en el futuro como Benemérito de las Américas, don Florencio llega a ser una influencia temprana en Juárez.

En 1828, encabeza, con su firma, la “Exposición del venerable clero de Oaxaca al Excmo. Señor Presidente de la República General Victoria”, en la cual le ofrece sus servicios en defensa de la Patria ante una posible invasión de las tropas españolas⁷⁴.

Don Florencio del Castillo fallece en Oaxaca el 26 de noviembre de 1834, cuando es gobernador de la Diócesis, producto de un ataque apoplético que le sobrevino mientras preside unos exámenes sinodales. Su muerte es muy lamentada y en México no escatiman los honores que merece a tan ilustre y virtuoso sacerdote. Su retrato es colocado en el salón de sesiones del Congreso del Estado de Oaxaca desde 1912.

Luego con motivo del primer centenario de las Cortes de Cádiz su nombre figura en una placa de mármol puesta en la fachada lateral de la histórica iglesia de San Felipe, rodeado por otros doceañistas como Muñoz Torrero, Argüelles, Mejía Lequerica, García Herreros, Conde de Toreno y Ruiz Padrón y luego en el 2008 el gobierno costarricense y el ayuntamiento de Cádiz vuelven a honrar su memoria con otra placa en la fachada del Oratorio.

Es declarado Benemérito de la Patria en Costa Rica mediante acuerdo de la Asamblea Legislativa número 1196 de 23 de marzo de 1972.

⁷² Ibid. p.77.

⁷³ DALTON, M., *Breve Historia de Oaxaca*, México, Fideicomiso Historia de las Américas, 1ª edición, 2004, p.141, Disponible en: http://books.google.co.cr/books?id=9FDM3Zv2PSQC&pg=PA116&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false, (26 de mayo 23 horas).

⁷⁴ FERNANDEZ GUARDIA, 1925, p. 17.

V.—VIGENCIA DE LAS CORTES DE CÁDIZ Y DEL PENSAMIENTO DE DEL CASTILLO

Con la Constitución de Cádiz, y los esfuerzos de del Castillo y todos los célebres doceañistas, Costa Rica experimenta por primera vez en su historia el fenómeno de vivir en una democracia regida por el principio de legalidad, donde todos los ciudadanos son iguales ante la ley, se establece la educación pública y obligatoria. Se permite la elección libre de los integrantes de los órganos legislativos y municipales y se garantizan de modo claro y preciso las libertades civiles y políticas. Todo esto llevado a cabo por una ética rigurosa y un vivo sentimiento de solidaridad con los sectores menos afortunados. A pesar que la Constitución de 1812 tiene una vigencia corta, su legado no.

En 1821 el Estado costarricense nace a la vida soberana, no obstante su estructura jurídica, particularmente en materias de derecho público, privado y constitucional, surgen de la Carta de 1812. Asimismo, se establecen los lineamientos del sistema liberal que ha de regirlo durante todo el siglo XIX y parte del XX.

En 1821, Costa Rica en poco más de un mes aprueba una Constitución provisional estrechamente inspirada en la de 1812, y hoy, a doscientos años de su promulgación, el derecho constitucional costarricense refleja profundamente la influencia gaditana. En su parte orgánica, muchas normas de nuestra Constitución remontan sus orígenes a esta ciudad. Pero especialmente, es en materia de derechos humanos y al compromiso cívico, en la construcción diaria de una sociedad solidaria, donde los costarricenses se sienten hijos de Cádiz y son apasionados creyentes en ese evangelio constitucional que se predica por primera vez aquí en 1812⁷⁵.

Desde el punto de vista ideológico se inicia el proceso de independencia, al romperse el antiguo régimen político al convocar a la Asamblea Constituyente en un plano de igualdad con la España peninsular. Esta carta redefinirá el pacto colonial y buscará legitimar este proceso mediante las figuras del sufragio popular y la representación de las colonias en unas Cortes; el equilibrio de los poderes, la búsqueda de la igualdad entre todos los integrantes de la comunidad nacional y la definición expresa de derechos individuales y fundamentales de la persona.

En el plano intelectual, constitucional y parlamentario se consigue por primera vez una forma de integración centroamericana en Cádiz. Este es el primer foro en el que se reúnen los países centroamericanos, identificados con un fin en común de llevar una sola voz en la Constituyente. Como lo señala el profesor

⁷⁵ SAENZ CARBONELL, J.F., *El despertar constitucional de Costa Rica*, San José, Asociación Libro Libre, 1ª ed., 1985, p. 404.

doctor Mario Hernández Sánchez-Barba, “a partir de una identificación, igualmente común, entre españoles, peninsulares y criollos”⁷⁶.

En el presente, doscientos años después que la Constitución proclamara que la nación española es la reunión de los españoles de ambos hemisferios, nos reunimos las academias iberoamericanas en octubre de 2012, en el lugar donde se firma “La Pepa” para renovar los deseos de hermandad y solidaridad, nuestra vocación de comunidad y nuestro compromiso con la educación, la cooperación y la libertad.

Al día de hoy, las Cortes forjan el espíritu de solidaridad y hermandad que se reflejan en las Cumbres iberoamericanas. En la Cádiz de las Cortes se vive un auténtico encuentro fraternal entre América y España, y el primer encuentro fraternal de América con América. De una comunidad que desde entonces se compromete irreversiblemente con los ideales de libertad, igualdad y solidaridad de las Cortes.

En un ensayo cuyo título es *Vuelta a Cádiz*⁷⁷, la costarricense María Salvadora Ortiz, destaca que las Cumbres Iberoamericanas y la cooperación que provienen de ellas son tributarias y forman parte del impulso de 1812, desde la perspectiva de seguir construyendo el espacio iberoamericano y contribuir al desarrollo solidario de sus miembros.

En Cádiz de 1812, se crea la comunidad y la institucionalidad, y se funda una aspiración tan humana como la felicidad. La Constitución de Cádiz, es pionera de la Comunidad Iberoamericana, y consagra en uno de sus artículos que “El objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen”⁷⁸.

Uno de las principales herencias del pensamiento de del Castillo y de “la Pepa” es la humanización de las instituciones políticas, la democracia y la defensa de los derechos humanos fundamentales de todas las personas, principio encarnado en la idiosincrasia costarricense. El mexicano Rafael Heliodoro Valle dijo de don Florencio: “Está vacante aún la sede intelectual que don Florencio ocupó en múltiples escenarios. Figura hispanoamericana que impone sus relieves precisos, es un testimonio de que los hombres de aquel siglo en albor, por lo mismo que eran contemporáneos de una aurora, tenían la visión en los confines ilusorios de la América nueva. Por eso tiene derecho privativo para sentarse con el padre Mier, con Rocafuerte, con don José del Valle, en la anfictionía espiritual que preside Bolívar”⁷⁹.

⁷⁶ HERNANDEZ SANCHEZ-BARBA, M., *Historia universal de América*, Ediciones Guadarrama, Madrid, 1968.

⁷⁷ ORTIZ, M.^aS., *Vuelta a Cádiz*, FLACSO, 2012, disponible en: www.flacso.org/sites/default/files/.../Vuelta%20a%20Cádiz.pdf, (22 de mayo, 22:50horas).

⁷⁸ Constitución de Cádiz, disponible en: <http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812.pdf>. (22 de mayo, 21 horas).

⁷⁹ FERNÁNDEZ GUARDIA, p. 17.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS

ARTOLA, M., *Los orígenes de la España Contemporánea*, Madrid, España Instituto de Estudios 1959.

BENAVIDES BARQUERO, M. de J., *El presbítero Florencio Castillo. Diputado por Costa Rica en las Cortes de Cádiz*, Quorum Editores, 1.ª edición, 2010.

BERRUEZO LEÓN, M.ª.T., *La participación americana en las Cortes de Cádiz, 1810-1814*, Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

BRENES QUESADA, L.G., *Historia General de Costa Rica*, San José, Costa Rica, Euroamericana de Ediciones, 1988.

COMENGE, R., *Antología de las Cortes de Cádiz*, Madrid, España, Establecimiento Tipográfico Hijos de J. A. García, 1910.

CONDE DE TORENO, *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, Imprenta de Casimir, París, Francia, 1836.

DALTON, M., *Breve Historia de Oaxaca, México*, Fideicomiso Historia de las Américas, 1.ª edición, 2004, Disponible en: http://books.google.co.cr/books?id=9FDM3Zv2PSQC&pg=PA116&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false, (26 de mayo 23 horas).

FERNANDEZ GUARDIA, R., *Don Florencio del Castillo en las Cortes de Cádiz*, San José, Imprenta y Librería Trejos Hermanos, 1925.

GUTIÉRREZ LÓPEZ, C., *Compendio de la ciudad de Cádiz*, Cádiz: Imprenta Repeto, 1994.

HERNANDEZ SANCHEZ-BARBA, M., *Historia universal de América*, Ediciones Guadarrama, Madrid, 1968.

HERNÁNDEZ Y DÁVALOS, J. E., *Colección de documentos para la historia de la guerra de independencia de México 1808 a 1821*, Ciudad de México: j.m. Sandoval impresor, 1877-1882.

JIMENEZ, M.A., *Desarrollo Constitucional de Costa Rica*, 3ª edición, Editorial Juricentro, 1979.

RIEU-MILLAN, M.L., *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz*, España, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1990. http://books.google.co.cr/books?id=eztuMiP22bwC&pg=PA133&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false, (29 de abril, 23:55 horas).

SAENZ CARBONELL, J.F., *El despertar constitucional de Costa Rica*, San José, Asociación Libro Libre, 1ª ed., 1985.

Los sistemas normativos de la Historia de Costa Rica, 1.ª ed. San José Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2012.

SÁNCHEZ AGESTA, L., *Historia del Constitucionalismo Español*, Madrid, España, Centro de Estudios.

Semblanza del Sr. Canónigo D. Florencio del Castillo en Florencio del Castillo: homenaje, Oaxaca: Ediciones de la Universidad Autónoma “Benito Juárez”, 1971.

SOLÍS, R., *El Cádiz de las Cortes*, Madrid, Sílex, 2000.

TATE LANNING, J., *La Ilustración en la Universidad de San Carlos*, Guatemala, Editorial Universitaria, 1978.

TORRE GUTIÉRREZ LÓPEZ, C., *Compendio de la ciudad de Cádiz*, Cádiz: Imprenta Repeto, 1994.

VARGAS ARAYA, A., *El evangelio e don Florencio: palabras, pensamiento y peregrinación de don Florencio del Castillo*, Costa Rica, Editorial Juricentro, 1ª edición, 2007.

VOLIO BRENES, M. y otros, *Historia de Costa Rica*, San José, Eidos Editores, Disponible en: books.google.co.cr/books?isbn=996876003X , (27 de mayo, 23:30 horas).

VOLIO, M., *Costa Rica en las Cortes de Cádiz*, San José, Juricentro, 1980.

ARTÍCULOS

“Fiestas en honor a un rey distante: Proclamación de Fernando VII en Cartago”, *Revista del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencia y Artes*, Número 22, Primer Semestre de 2008, Disponible en: http://www.colopro.com/revista_umbra/umbra%20xxii%20a.pdf (5 de mayo de 2013, 23 horas).

GARCÍA LAGUARDIA, J.M., *Centroamérica en las Cortes de Cádiz*, UNAM, (México) p.372. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/3/est/est3.pdf> (2 de mayo de 2013, 22 horas).

ORTIZ, M.^a S., “Vuelta a Cádiz”, *Flacso*, 2012, disponible en: www.flacso.org/sites/default/files/.../Vuelta%20a%20Cádiz.pdf (22 de mayo, 22:50 horas).

Revista de los Archivos Nacionales - Volumen 3 - , 1938, p. 64. Disponible en: books.google.co.cr/books?id=6A9nAAAAMAAJ (21 de mayo, 23:20 horas).

VOLIO DE KÖBE, M. y otros, *La Constitución de Cádiz y su influencia en América (175 años, 1812-1987)*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos Centro de Asesoría y Promoción Electoral, cuadernos CAPEL no. 24, 1^a edición, 1987.

PERIÓDICOS

La Gazeta de Guatemala. N. 331. T. VII. F. 442, de 28 de noviembre de 1803.

NORMAS

Constitución de Cádiz, disponible en: <http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812.pdf>. (22 de mayo, 21 horas).

Decreto n.º CCVII del 9 de noviembre de 1812, en Colección de los Decretos y órdenes desde 24 de mayo de 1812 hasta 24 de febrero de 1813, Madrid, España, Imprenta Nacional, 1813, tomo IIIp. 161, disponible en: <http://books.google.co.cr/books?id=Ex7KpxYaqZcC&pg=PP17&dq=Decreto+n%C2%BA+CCVI+del+9+de+noviembre&hl=es&sa=X&ei=JjiyUeGQPOWy0AGB0YcqAg&ved=0CCwQ6AEwAA> (2 de junio, 23 horas).

Real Decreto, Isla de León, 14 de febrero 1810, Disponible en: http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/92543/M20JULIO_PUR5770-real-decreto-feb-14-1810.pdf (15 de mayo, 23:05 horas).

OTROS DOCUMENTOS

Discurso del padre Florencio Castillo en contra de las castas. Disponible en: http://www.afehc-historia-centroamericana.org/?action=fi_aff&id=2720, 28 de mayo, 23:45 horas).

Sesiones secretas del 12 de noviembre, del 13 y el 16 de diciembre de 1810. Álbum de Figueroa, <http://www.archivonacional.go.cr/index.php/galeria-album-de-figueroa/category/56-59-74>

PÁGINAS WEB

Secretaría General Iberoamericana, <http://segib.org/es/node/4788>, (17 de mayo, 22 horas).

DOCUMENTOS DE ARCHIVOS VARIOS

AHMC. Padrón general de la parroquia de San Lorenzo, núm. 1057. (s. F).

AHMC. Padrón general de la parroquia de San Lorenzo, núm. 1057. (s. F).

ANCR. Compilación colonial, núm. 2344, f. 4.

ANCR. Municipal, Compilación Colonial, número 2344. Agi. Arribadas, 361.

Archivo histórico de la diócesis de León (AHDL). Clero secular. Caja n. 01 (1801-1847).

DIARIO DE LAS DISCUSIONES Y ACTAS DE LAS CORTES

Diario de las discusiones y actas de las Cortes, Tomo V, Cádiz Imprenta Real, 1870, p. 3865, Disponible en: http://books.google.co.cr/books?id=JTpDAAAACAAJ&pg=PA3864&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false (4 de mayo 23 horas).

Diario de las discusiones y actas de las Cortes, Tomo V, Cádiz Imprenta Real, 1812, p. 3866, Disponible en: books.google.co.cr/books?id=r3FTAAAACAAJ (7 de mayo, 23:50 horas).

Diario de las discusiones y actas de las Cortes, Tomo VIII, Cádiz Imprenta Real, 1812, p. 182, Disponible en: Tomo octavo, p.182. http://books.google.co.cr/books?id=6gROAAAAYAAJ&pg=PA3&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false (28 de mayo, 21:30 horas).

Diario de las discusiones y actas de las Cortes, Tomo XV, Cádiz Imprenta Real, 1812, p. 464, Disponible en: <https://www.google.com/url?q=http://books.google.com/books%3Fid%3D6gROAAAAYAAJ%26pg%3DPA2&usd=2&usg=AFQjCNHmw56MwD8CdbODAFLMMms2PbBg9g> (22 de abril, 22:45 horas).

Diario de las discusiones y actas de las Cortes, Tomo XV, Cádiz Imprenta Real, 1812, p. 464, Disponible en: books.google.co.cr/books?id=CqpEAAAaCAAJ (27 de abril, 23: 50 horas).

REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE GRAVES VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO: A PROPÓSITO DE LAS MEDIDAS DE AMNISTÍA¹

CARMEN PÉREZ GONZÁLEZ

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad Carlos III de Madrid*

I.—CUESTIONES INTRODUCTORIAS

El propósito de este trabajo es reflexionar sobre el modo en el que los países que forman parte del espacio iberoamericano han enfrentado los desafíos (políticos, jurídicos, económicos, éticos) que plantea un pasado más o menos reciente de violaciones graves de los derechos humanos producidas en contextos de guerras civiles o regímenes dictatoriales. Varios de los países de este entorno han tenido que afrontar esa realidad, o la están afrontando en la actualidad², y el examen de la práctica seguida por ellos revela que no todas las democracias que se han instaurado tras ese tipo de experiencias, altamente traumáticas, abordaron

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación “La protección de los derechos de las víctimas de la guerra civil y la represión franquista” (2011/00616/001), financiado por el Ministerio de la Presidencia.

² Mientras se escriben estas líneas se ha conocido la decisión de anulación, primero, y reanudación, después, del juicio por genocidio y crímenes contra la humanidad seguido en Guatemala contra el general Ríos Montt. La tensión política y social provocada por el juicio, el impacto internacional de las declaraciones de los testigos y los intentos de ciertos sectores de paralizar el procedimiento dan cuenta de las dificultades a las que acabo de referirme.

del mismo modo la cuestión, aunque todas ellas, eso sí, afirmaron que lo hacían del modo que mejor aseguraba la pacificación social. Desde luego, no son sencillos los dilemas que las recién estrenadas democracias deben resolver en estos casos. El logro de la pacificación social tras este tipo de experiencias es un objetivo legítimo. En ese sentido, una parte de la sociedad —y de los representantes políticos— abogarán por “pasar página” y dejar atrás el pasado. La justicia a la que tendrían derecho las víctimas de las graves violaciones de los derechos humanos y sus familiares podría entonces verse comprometida, al ceder frente a un hipotético “derecho a la paz”. Justicia, paz, perdón, reconciliación, memoria y olvido se conjugarán entonces en los discursos políticos y en sus reflejos normativos para legitimar tanto el intento de pasar página y dejar atrás el pasado, como el enjuiciamiento de los presuntos responsables de aquellas violaciones. A esta última posibilidad, y a las obligaciones que impone en ese sentido el Derecho internacional, se quiere referir el análisis que pretendo realizar. En concreto, me centraré en la aportación que la jurisprudencia emanada de los sistemas regionales de derechos humanos americano y europeo ha realizado en relación con la cuestión de la compatibilidad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante, DIDH) de las medidas de amnistías³ proclamadas por gobiernos ya democráticos respecto de las violaciones graves de los derechos humanos cometidas por los gobiernos precedentes⁴.

A la consolidación de las obligaciones que impone el Derecho Internacional contemporáneo en este punto ha contribuido, en buena medida, la jurisprudencia

³ La terminología que se refiere a este tipo de medidas legislativas varía en la práctica. Se habla así de amnistías, leyes de punto final, leyes de obediencia debida, leyes de caducidad, etc. Aquí, el término amnistía significará, de acuerdo con lo propuesto por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “las medidas jurídicas que tienen como efecto: a) La posibilidad de impedir el enjuiciamiento penal y, en algunos casos, las acciones civiles contra ciertas personas o categorías de personas con respecto a una conducta criminal específica cometida antes de la aprobación de la amnistía; o b) La anulación retrospectiva de la responsabilidad jurídica anteriormente determinada”. Vid.: OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2009): *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Amnistías*. Naciones Unidas: Nueva York y Ginebra, p. 5. Un excelente análisis de los impedimentos para el ejercicio de la jurisdicción penal sobre crímenes internacionales puede verse en: NAQVI, Y.Q. (2010): *Impediments to Exercising Jurisdiction over International Crimes*. La Haya: T.M.C. Asser Press.

⁴ En general, sobre esta cuestión puede verse: COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS (Ed.) (2008): *Impunidad y Graves Violaciones de Derechos Humanos*. Ginebra: Comisión Internacional de Juristas, pp. 93-108, DORADO, J. (2013): *Justicia transicional, persecución penal y amnistías*. Derechos y Libertades, núm. 28, pp. 81-113, LESSA, F. y PAYNE, L.A. (Eds) (2012): *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability. Comparative and International Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, NINO, S. (1991): *The Duty to Punish Past Abuses of Human Rights Put into Context: The Case of Argentina*. *The Yale Law Journal*, vol. 100, núm. 8, pp. 2619-2640, NAQVI, Y.Q. (2010): *Impediments to Exercising Jurisdiction...cit.*, pp. 75-147, O'BRIEN, R. (2005): *Amnesty and International Law*. *Nordic Journal of International Law*, vol. 74, núm. 2, pp. 261-278 y ORENTLICHER, D. (1991): *Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime*. *The Yale Law Journal*, vol. 100, núm. 8, pp. 2539-2618.

de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, ComIDH) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH). Ambas han orientando tanto la acción de Naciones Unidas (en adelante, NNUU) en este ámbito como los más sucintos y recientes pronunciamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH). Quiero dejar claro aquí que mi propósito no es agotar ni la jurisprudencia internacional sobre esta cuestión, ni, desde luego, la literatura que esa jurisprudencia ha generado. Se trata tan sólo de dejar constancia del papel desempeñado por los sistemas regionales de derechos humanos del entorno iberoamericano en la consolidación de una norma internacional que vendría a impedir a los Estados la promulgación de medidas de amnistía incondicionadas. Esto es, de medidas cuyo único objetivo sería impedir el enjuiciamiento de los presuntos responsables de la comisión de crímenes internacionales, favoreciendo así la impunidad y que, según se ha mantenido, no serían necesarias para la consolidación de paz⁵.

II.—LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO

1.—LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Los primeros pronunciamientos de la ComIDH sobre las amnistías promulgadas por algunos de los regímenes dictatoriales latinoamericanos o por las democracias que los precedieron datan de la década de los ochenta⁶. También es de esta época el primer pronunciamiento de la CIDH al respecto⁷. Se trata del asunto *Manfredo Velázquez Rodríguez contra Honduras*, de 29 de julio de 1988, en el que la Corte se refirió a la cuestión de las violaciones de los derechos humanos atribuibles a un gobierno anterior y afirmó al respecto lo siguiente:

“(S)egún un principio de Derecho Internacional de la identidad o continuidad del Estado, la responsabilidad subiste con independencia de los cambios de gobierno en el transcurso del tiempo y, concretamente, entre el momento en que se comete el hecho ilícito que genera la responsabilidad y aquél en que ella es

⁵ “(...) Blanket amnesties exempting those responsible for atrocious crimes are not a necessary condition for achieving peace (...) Moreover, international experience and international human rights law have served to reinforce each other in supporting the thesis that amnesty is not a necessary prerequisite for peace”: MÉNDEZ, J. (2012): *Foreword*. In: LESSA, F. y PAYNE, L.A. (Eds.): “Amnesty in the Age of Human Rights Accountability...” *cit.*, p. xviii.

⁶ Véase, al respecto: GONZÁLEZ MORALES, F. (2012): *Las transformaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos durante los procesos de democratización de los Estados parte*. Tesis Doctoral inédita defendida en la Universidad Carlos III de Madrid, pp. 263 y ss.

⁷ Las sentencias dela CIDH citadas en el trabajo están disponibles en la siguiente dirección electrónica: <http://www.corteidh.or.cr/> (fecha de consulta: 23 de abril de 2013).

declarada. Lo anterior es válido también en el campo de los derechos humanos aunque, desde un punto de vista ético o político, la actitud del nuevo gobierno sea mucho más respetuosa de esos derechos de la que tenía el gobierno en la época en que las violaciones se produjeron”⁸.

Desde entonces, la CIDH ha tenido ocasión de pronunciarse en distintas ocasiones, ahora ya directamente, sobre la cuestión de las amnistías aprobadas por determinados Estados latinoamericanos para evitar el enjuiciamiento de violaciones graves de los derechos humanos cometidas de manera sistemática y a gran escala por los gobiernos que los precedieron. Lo hizo en, entre otros, los casos *Barrios Altos contra Perú*, de 14 de marzo de 2001; *Comunidad Moiwana contra Suriname*, de 15 de junio de 2005; *Almonacid Arellano contra Chile*, de 26 de septiembre de 2006; *Gomes Lund (Guerrilla de Araguaia) contra Brasil*, de 24 de noviembre de 2010 y *Gelman contra Uruguay (Fondo y Reparaciones)*, de 24 de febrero de 2011. En todos ellos la conclusión de la Corte es clara: las mencionadas amnistías vulneran las obligaciones contraídas por los Estados parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹. En concreto, serían contrarias a sus artículos 1.1¹⁰, 2¹¹, 8.1¹² y 25¹³. La CIDH ha establecido, así, que: “(S)on inadmisibles las disposiciones de amnistía, las disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”¹⁴.

⁸ Cfr. el párrafo 184 de la sentencia.

⁹ Firmada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969 y disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.cidh.oas.org/basicos/basicos2.htm>. (fecha de consulta: 23 de abril de 2013).

¹⁰ Relativo a la obligación de los Estados parte de respetar los derechos garantizados por la Convención.

¹¹ Relativo al deber que incumbe a los Estados parte de adoptar medidas internas para hacer efectivo el goce de tales derechos.

¹² Que garantiza el derecho de acceso a la justicia.

¹³ Que establece que “toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

¹⁴ Cfr. el párrafo 225 de la sentencia dictada en el asunto *Gelman contra Uruguay*. Sobre la sentencia puede verse: GAMARRA, Y. (2012): *National Responses in Latin America to International Events Propelling the Justice Cascade: The Gelman Case*. En: BENEYTO, J.M. y KENEDDY, D. (Eds.): “New Approaches to International Law”. La Haya: T.M.C. Asser Press, pp. 75-96.

2.—LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS: ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL

Los pronunciamientos del TEDH en la materia son más recientes y, de momento, más generales. Cabe señalar que el Tribunal de Estrasburgo no se ha enfrentado, como la CIDH, a la cuestión de la compatibilidad de las amnistías de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos cometidas de un modo reiterado y general¹⁵. Sí hay, sin embargo, algún pronunciamiento coincidente con las tesis de la CIDH. Debe destacarse, en este sentido, la Decisión sobre la admisibilidad adoptada por el Tribunal en el asunto *Ould Dah contra Francia*, de 17 de marzo de 2009¹⁶. Afirmó el Tribunal, en aquella ocasión, que de acuerdo con el Derecho internacional y, en concreto, con pronunciamientos anteriores del Comité de Derechos Humanos y del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia, las amnistías son incompatibles con la obligación de los Estados de investigar los actos de tortura.

A lo que sí se ha enfrentado el Tribunal es a las demandas de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos interpuestas contra diferentes Estados parte en el CEDH. Aquellas violaciones fueron cometidas por gobiernos dictatoriales que precedieron a los actuales. Las víctimas, o sus familiares, no consideraban haber encontrado, sin embargo, la justicia que les es debida y han acudido al TEDH afirmando que tal situación vulneraba las obligaciones que se imponen a aquellos Estados sobre la base del Convenio de Roma. Es este el caso de un, ya, importante número de víctimas de la Guerra Civil y la posterior represión franquista. Sin embargo, en ninguno de estos casos el TEDH ha atendido sus pretensiones¹⁷.

¹⁵ Ello no se debe, desde luego, a que este tipo de medidas legislativas sean ajenas al entorno europeo. De hecho, varios Estados parte en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH) la han adoptado a lo largo de su historia. Vid. en este sentido: CLOSA, C. (2010): Study on how the memory of crimes committed by totalitarian regimes in Europe is dealt with in the Member States, p. 192 y ss. El estudio está disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ipp.csic.es/sites/default/files/IPP/proyectos/pdf/STUDY.pdf> (fecha de consulta: 23 de abril de 2013). El CEDH se firmó en Roma, el 4 de noviembre de 1950, y está disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts/The+Convention+and+additional+protocols/The+European+Convention+on+Human+Rights/> (fecha de consulta: 23 de abril de 2013).

¹⁶ Demanda número 13113/03. Esta y el resto de decisiones del TEDH que se citan en el trabajo están disponibles en la siguiente dirección electrónica: http://www.echr.coe.int/ECHR/homepage_en (fecha de consulta: 23 de abril de 2013).

¹⁷ Entre esos casos pueden citarse los siguientes. En septiembre de 2005, el TEDH inadmitió la demanda interpuesta en el asunto Baena Alonso contra España. Xosé Humberto Baena Alonso fue ajusticiado el 27 de septiembre de 1975 tras un Consejo de Guerra sumarísimo. La familia intentó en España la anulación de la sentencia que lo condenó a muerte y una vez agotados los recursos internos sin conseguirlo su hermana, M. Flor Baena Alonso recurrió al TEDH. Las razones de la inadmisión fueron dos. De un lado, el Comité de tres jueces que examinó la admisibilidad de la demanda determinó que los hechos denunciados habían ocurrido con anterioridad a la entrada en vigor del Convenio en España. Dado que el Convenio rige, para cada una de las partes contratantes, solamente con respecto a aquellos

Porque los argumentos del Tribunal están más elaborados en este caso, me voy a detener en el análisis de la decisión de inadmisibilidad adoptada en marzo de 2012 por el Tribunal en el asunto *Gutiérrez Dorado y Dorado Ortiz contra España*. La demanda se refería a la desaparición forzada de Luís Dorado Luque, cuyo paradero se desconoce desde que fuera detenido por integrantes de un destacamento militar franquista en julio de 1936. Los demandantes alegaban la violación de varios artículos del Convenio –en concreto sus artículos 2 (derecho a la vida), 3 (prohibición de la tortura), 5 (libertad y seguridad), 8 (vida privada y familiar) y 13 (recurso efectivo)–. A pesar de que concluya con la inadmisión, la decisión del TEDH realiza determinadas afirmaciones que sirven para poner de manifiesto que la “inacción” del Estado español en relación con la reparación de las víctimas de la guerra civil y el franquismo vulnera los estándares internacionales de protección. Y ello a pesar del mantenimiento en vigor de la Ley de Amnistía de 1977¹⁸.

hechos producidos con posterioridad a su entrada en vigor en dicho país, se consideró la demanda inadmisibile *ratione temporis*. Además, y de otro lado, el Comité constató que los hechos a los que se refería la demanda no constituían una injerencia de las autoridades del Estado en los derechos garantizados por el Convenio. En consecuencia, entendió que la demanda era también incompatible *ratione personae* con las disposiciones del Convenio. En una decisión adoptada el 10 de noviembre de 2011 en el asunto *Puig Antich y otros contra España*, el Tribunal consideró igualmente que el procedimiento contencioso no se refería a un litigio sobre los derechos y obligaciones de carácter civil del demandante ni al fundamento de una acusación en materia penal dirigida contra él en virtud del artículo 6 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. En consecuencia, declaró la demanda incompatible *ratione materiae* con las disposiciones del Convenio, en virtud del artículo 35.3. Mucho más escuetas son la decisiones adoptadas los pasados 21 de junio, 12 de julio de 2012 y 15 de noviembre de 2012 por el Tribunal, en su formación de juez único, respecto de la admisibilidad de las demandas presentada en los asuntos *Unión General de Trabajadores contra España*, *Negrín Fetter y otros contra España* y *Canales Bermejo contra España*. Las decisiones se limitan a señalar que “a la luz del conjunto de elementos en su posesión y en la medida en que es competente para decidir sobre las quejas formuladas, el Tribunal ha considerado que su demanda no cumple con los requisitos de admisibilidad exigidos por el Convenio”.

¹⁸ Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía (*BOE* número 248, de 17 de octubre de 1977). Sobre la compatibilidad de esta ley con el Derecho Internacional se han pronunciado expresamente los órganos de protección internacional de derechos humanos de NNUU. En sus Observaciones Finales adoptadas el 5 de enero de 2009, el Comité de Derechos Humanos refirió a la cuestión. En concreto, se refirió a los artículos 2 e) y f), que amnistían los delitos y faltas cometidos por autoridades, funcionarios y agentes del orden público contra el ejercicio de los derechos de las personas. En este punto, el Comité recuerda al Estado español que los delitos de lesa humanidad son imprescriptibles. Esa preocupación no es, sin embargo, la única. Aunque es consciente de que la llamada Ley de Memoria Histórica prevé que se esclarezca la suerte que corrieron los desaparecidos, el Comité puso de manifiesto que los obstáculos con que han tropezado los familiares en sus gestiones judiciales y administrativas para lograr la exhumación de los restos y la identificación de las personas desaparecidas suponen el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado español de hacer efectivo el derecho de las víctimas a conocer la verdad (*Cfr.* las Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos de 5 de enero de 2009 adoptadas tras el examen del quinto informe periódico presentado por España en virtud de lo previsto en el artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR/C/ESP/CO/5). Así, se recomendó al Estado español que previese la creación de una comisión de expertos independientes encargada de restablecer la verdad histórica sobre las violaciones de derechos humanos cometidas durante la guerra civil y la dictadura, que considerase la derogación de la Ley de amnistía de 1977 y que tomase las medidas legis-

Así, y en primer lugar, el Tribunal concibe la desaparición forzada de personas como un hecho ilícito de carácter continuado. De esta manera, los Estados parte en el Convenio estarían obligados a llevar a cabo una investigación aunque los hechos se hubieran iniciado antes de su entrada en vigor. El Tribunal afirma en este sentido lo siguiente:

“En este contexto, se debe resaltar que no hay justificación para ser excesivamente rígido respecto a la obligación de investigar muertes ilegales, cometidas hace muchos años, dado que el interés público en conseguir el enjuiciamiento y condena de los perpetradores está firmemente reconocido, en particular en el contexto de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad”.

Ese sería el caso, para el TEDH, de lo ocurrido con la desaparición/muerte de Dorado Luque. Así, me interesa destacar aquí que el Tribunal reconoce que los hechos que dieron lugar a esta decisión podrían constituir un supuesto de desaparición dado que la violación alegada es de naturaleza continuada. Por ello, aunque la violación comenzó a cometerse en 1936, el Convenio podría aplicarse en la medida en que cabe entender que su violación continúa cometiéndose hoy dado que los restos no han sido identificados, exhumados, ni devueltos a sus familiares, ni se ha llevado a cabo una investigación oficial de los hechos para determinar qué ocurrió y quién pudiera ser el responsable. No parece que para el TEDH el mantenimiento en vigor Ley de Amnistía de 1977 deba considerarse

lativas que fueran necesarias para garantizar el reconocimiento de la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad por los tribunales nacionales y, ya en el ámbito de la reparación, que permitiese que las familias identifiquen y exhumen los cuerpos de sus víctimas y que, si procede, garanticen que reciben una indemnización. Estas recomendaciones coinciden en lo esencial con las dirigidas al Estado español por el Comité contra la Tortura cuando, en diciembre de 2009, examinó el quinto informe periódico de España. Como ya hiciera el Comité de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura consideró la Ley de Memoria Histórica un instrumento legislativo que puede contribuir a la mejor tutela del derecho a no ser sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Y dedica parte de sus observaciones finales a evaluar la compatibilidad de la Ley de Amnistía de 1977 con las obligaciones que emanan de la Convención cuyo cumplimiento debe controlar. Recuerda, así, que la norma de Derecho Internacional que prohíbe la tortura es imperativa y que no puede ser derogada ni modificada si no es por otra norma que tenga la misma naturaleza. Como consecuencia de tal carácter, dice el Comité, “el enjuiciamiento de los actos de tortura no se debe limitar por el principio de legalidad, ni por el efecto de la prescripción”. En este punto, las recomendaciones del Comité son varias. En primer lugar, el Estado debe asegurar la imprescriptibilidad de la tortura en todo caso. Además, debe tenerse en cuenta que entre los actos de tortura se incluyen también las desapariciones forzadas y que las mismas no deberían ser objeto de amnistía. Y, por último, le pide al Estado que continúe e incremente sus esfuerzos para ayudar a las familias de las víctimas a esclarecer la suerte de los desaparecidos, identificarlos y obtener las exhumaciones de sus restos (*Cfr.* el apartado 21 de las Observaciones finales del Comité contra la Tortura adoptadas el 19 de noviembre de 2009 tras el examen del quinto informe periódico presentando por España en virtud de lo previsto en el artículo 19 de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (CAT/C/ESP/CO/5). Es negativa, pues, la valoración que a los citados organismos internacionales le merece la actuación del Estado español en cuanto a garantizar los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y a cumplir con la obligación de luchar contra la impunidad que le impone el DIDH.

un impedimento para que el Estado español proceda a la investigación de los hechos¹⁹. Quiero recordar que, en este punto, la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos coincide con la del Comité de Derechos Humanos y la del Comité contra la Tortura.

III.—DERECHO INTERNACIONAL, LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD Y ENJUICIAMIENTO DE LOS PRESUNTOS RESPONSABLES DE LA COMISIÓN DE GRAVES VIOLACIONES DE LOS DERECHOS HUMANOS

Creo que en el estado actual del DIDH resulta posible afirmar con claridad la vigencia de determinadas obligaciones que incumbirían a los Estados en el ámbito de la lucha contra la impunidad frente a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. Cuando esas violaciones se han dado en el pasado, bajo regímenes dictatoriales o en contextos de conflicto armado, los gobiernos posteriores seguirían obligados a reparar las consecuencias de las mismas. Ello plantea retos jurídicos y políticos importantes. Sin embargo, el alcance de esas obligaciones parece hoy claro. Como es sabido, la denominada justicia de transición pretende ofrecer mecanismos útiles en este sentido. Tal y como definió el secretario general de NNUU en su “Informe sobre el Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos” adoptado el 3 de agosto de 2004²⁰:

“La noción de la justicia de transición (...) abarca toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por complejo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción de cargo o combinaciones de todos ellos”.

¹⁹ De hecho, el Tribunal reconoce “las dificultades para los demandantes a la hora de interponer sus demandas ante los tribunales domésticos incluso después del fin del régimen franquista, habida cuenta de la Ley de Amnistía de 1977”. Tal y como se ha afirmado “es de destacar que el TEDH nada dice en este punto acerca de la Ley de Amnistía –tampoco de la prescripción– como mecanismos que podrían exonerar al Estado español de su obligación de investigar –que le incumbe en virtud del CEDH y la cual se mantiene vigente y es aplicable a pesar de los obstáculos de Derecho interno”: Rights International Spain (2012): Decisión del TEDH en el caso Gutiérrez Dorado vs. Spain. Luces y sombras, p. 3. El análisis está disponible en la siguiente dirección electrónica: http://ris.hrahead.org/temas/guerra-civil-y-franquismo/analisis-juridicos/una_decision_del_tribunal (fecha de consulta: 23 de abril de 2013).

²⁰ S/2004/616. El Informe está disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.un.org/spanish/docs/report04/repl04.htm> (fecha de consulta: 23 de abril de 2013).

Parece posible afirmar, así, que se está consolidando en el ámbito del DIDH un conjunto de principios y normas que tratan de guiar al Estado en la tarea de consolidar una paz justa y duradera tras un conflicto armado o la experiencia de un régimen dictatorial. Recurriendo a una categorización que puede considerarse ya clásica, podemos enumerar del siguiente modo las obligaciones que, en general, incumben a los Estados en el ámbito de la lucha contra la impunidad:

(i) La búsqueda de la verdad y el esclarecimiento de los hechos, que se traduciría en el derecho de las víctimas a saber, a conocer las circunstancias en que se cometieron las violaciones de los derechos humanos y, si hay fallecimiento o desaparición, a conocer qué ocurrió con las víctimas. Se trata de un derecho que los Estados están obligados a hacer efectivo. El derecho a la verdad impone a los Estados la obligación de investigar las violaciones de los derechos humanos y de hacer pública la verdad.

(ii) El enjuiciamiento y la eventual sanción de las conductas que quepa caracterizar como una violación grave de normas internacionales. El derecho a la justicia supone, por un lado, el derecho a interponer un recurso inmediato y efectivo, lo que ofrece a las víctimas la posibilidad de defenderse eficazmente contra las violaciones de los derechos humanos; y, por otro, la obligación de los Estados de combatir la impunidad y hacer comparecer ante la justicia a los responsables de las violaciones de los derechos humanos.

(iii) La reparación, en sentido amplio, de las víctimas y la obtención de garantías de que aquellas conductas no volverán a repetirse. El derecho a obtener reparación conlleva el derecho a la indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

En el ámbito de NNUU, y a partir de los trabajos de la ya extinta Comisión de Derechos Humanos, se ha ido conformando un conjunto de principios rectores de la protección y promoción de los derechos humanos a través de la acción para combatir la impunidad. Esos principios fueron enunciados en 1998²¹ y actualizados y simplificados en 2003²² y 2005²³. En lo que aquí interesa, dichos principios refuerzan la importancia de combatir la impunidad, evitando la concesión de medidas de amnistía incondicionadas para los responsables de graves violaciones de los derechos humanos y adoptando aquellos instrumentos que permitan

²¹ Resolución 1998/53, de 17 de abril (E/CN.4/RES/1998/53). La resolución está disponible en la siguiente dirección electrónica: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=4583 (fecha de consulta: 23 de abril de 2013).

²² A partir de la Resolución 2003/72, de 25 de abril (E/CN.4/RES/2003/72). La Resolución está disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/9609720729db54fbc1256d4b004675a9?Opendocument> (fecha de consulta: 23 de abril de 2013).

²³ Mediante la Resolución de 2 de agosto de 2005, por la que se aprueba un conjunto de principios actualizados para la protección de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/RES/2005/102.Add.1). La resolución está disponible en la siguiente dirección electrónica: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=E/cn.4/2005/102/Add.1 (fecha de consulta: 23 de abril de 2013).

dar cumplimiento a las obligaciones impuestas por el Derecho internacional. Ese conjunto de principios conforma un marco que debe inspirar las medidas internas dirigidas a combatir la impunidad: investigar y esclarecer los hechos, juzgar y sancionar a los responsables y lograr la reparación de las víctimas.

Pues bien, el desarrollo de estos principios recibió un impulso claro gracias a los primeros pronunciamientos de la ComIDH. Tal y como se ha afirmado “es posible apreciar cómo en los años siguientes a dichas decisiones, los órganos de derechos humanos de la ONU comienzan a evolucionar en esta materia en la misma dirección, reformulando su interpretación de las normas respectivas”²⁴.

Son varias las normas internacionales que, tanto los órganos internacionales de protección de derechos humanos como la doctrina, han invocado como fundamento de la incompatibilidad con el DIDH de las medidas de amnistía.

No hay dudas, en este sentido, de que cabe considerar inderogables un núcleo duro de derechos humanos. Los mismos estarían protegidos por normas internacionales de *ius cogens*. Entre ellos, está el derecho a no ser torturado. También podríamos situar en esta categoría la norma que prohíbe las desapariciones forzadas o las ejecuciones extrajudiciales. Se trata, por lo demás, de obligaciones (la de no torturar, la de no practicar desapariciones forzadas o ejecuciones extrajudiciales) extensamente incorporadas a tratados internacionales de derechos humanos que, sin excepción, consideran que estamos ante disposiciones cuyo cumplimiento no cabe suspender en ningún caso, bajo ningún pretexto. Pues bien, de un lado, cualquier medida de amnistía supondría precisamente exonerar al Estado del cumplimiento de esas obligaciones²⁵. Y, en esa medida y de otro lado, nos encontraríamos ante una vulneración de un principio esencial en el ámbito del Derecho internacional. Si los tratados deben ser cumplidos de buena fe (*pacta sunt servanda*), la promulgación de medidas de amnistía supondría la derogación de derechos cuyo deber de protección se ha asumido convencionalmente sin excepciones. Como corolario de lo anterior debe aludirse a lo establecido en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. En su virtud los Estados parte no podrá invocar las disposiciones de su Derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

Desde luego, la cuestión de la incompatibilidad de este tipo de leyes con el Derecho internacional no es absolutamente pacífica. Pero no puede dejar de tenerse en cuenta, creo, que ha sido tajante al respecto, como ya sea señalado aquí,

²⁴ GONZÁLEZ MORALES, F. (2012): Las transformaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos...cit., p. 273.

²⁵ Vid., en este sentido: MÉNDEZ, J. (1997): In Defense of Transitional Justice. En: McADAMS, J. (Ed.): “Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies”. Notre Dame: University of Notre Dame Press, p. 3.

la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Y creo que en la misma línea pueden situarse determinados pronunciamientos de los órganos de protección internacional de derechos humanos del sistema de NNUU. Así, por ejemplo, debe recordarse que el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias admitió en su comentario general sobre el artículo 18 de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas²⁶ la compatibilidad con el Derecho internacional de aquellas “medidas limitadas y excepcionales que conduzcan directamente a la prevención y la cesación de las desapariciones, como se prevé en el artículo 3 de la Declaración, incluso si, prima facie pudiera aparecer que estas medidas tienen el efecto de una ley de amnistía o medida similar que pudiera conducir a la impunidad”²⁷. El recurso a dichas medidas aparece, sin embargo, condicionado. Esto es, aunque de modo limitado podría aceptarse la adopción de ciertas medidas de amnistía condicionadas a la consecución de objetivos tales como el logro de la verdad sobre lo ocurrido a las víctimas de las graves violaciones de derechos humanos²⁸, lo que contravendría con claridad las obligaciones impuestas por el Derecho internacional es la adopción de este tipo de medidas cuando el fin perseguido sea blindar a los presuntos autores frente a la acción de la justicia.

El Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias ha reflexionado con cierta profundidad sobre ello en el comentario general al que acabo de referirme. Y cuya cita me parece particularmente pertinente teniendo en cuenta que, en el caso español, ha sido la Ley de Amnistía de 1977 la que ha impedido la investigación judicial de lo ocurrido con las víctimas de las desapariciones forzadas de la guerra civil y la posterior represión franquista²⁹. La conclusión a la que llega el Grupo de Trabajo es la siguiente³⁰:

²⁶ Dicho artículo prevé que los autores o presuntos autores de las desapariciones forzadas “no se beneficiarán de ninguna ley de amnistía especial u otras medidas análogas que tengas por efecto exonerarlos de cualquier procedimiento o sanción penal”. El Comentario General (E/CN.4/2006/56), de 2005, está disponible en <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Disappearances/Pages/DisappearancesIndex.aspx> (fecha de consulta: 23 de abril de 2013).

²⁷ Véase el apartado 4 del Comentario General.

²⁸ Por lo demás, existen precedentes notorios de amnistías vinculadas a la obligación de revelar información relativa a las violaciones de los derechos humanos, de “inmunidades” a cambio de testimonios en comisiones de la verdad u órganos semejantes e, incluso, de negociaciones de declaraciones de culpabilidad. Véase, en este sentido: Naqvi, Y. (2006): El derecho a la verdad en el derecho internacional...cit., pp. 26-33.

²⁹ No existe una cifra “oficial” de desaparecidos en España. El Auto del Juzgado Central de Instrucción número 5 de la Audiencia Nacional, de 16 de octubre de 2008, dictado en el marco de las Diligencias Previa- Procedimiento Abreviado 399/2006 V, hablaba de 144.266. Si es oficial el mapa de fosas elaborado por el Ministerio de Justicia, que da cuenta de 2373 fosas registradas. De ellas, 1201 no han sido aún exhumadas y 43 lo han sido sólo parcialmente. Los datos están disponibles en la siguiente dirección electrónica: http://mapadefosas.mjusticia.es/exovi_externo/CargarInformacion.htm (fecha de consulta: 23 de abril de 2013).

³⁰ Véase el apartado 8 del Comentario General.

“Por consiguiente, en circunstancias excepcionales, cuando los Estados estimen necesario promulgar leyes [de amnistía] para esclarecer la verdad y poner fin a la práctica de las desapariciones forzadas, tales leyes serán compatibles con la Declaración siempre que observen las limitaciones siguientes:

a) No deberán eliminarse completamente las sanciones penales, aunque la legislación no contemple las penas de prisión. En el marco de las medidas de gracia o del reconocimiento de circunstancias atenuantes, siempre se deberá poder imponer sanciones penales alternativas (pago de indemnizaciones, trabajos comunitarios, etc.), a las personas a las que, de otro modo, se encarcelaría por haber cometido un delito de desaparición.

b) Las medidas de gracia sólo se impondrán tras haberse emprendido un genuino proceso de paz o negociaciones bona fide con las víctimas que haya dado por resultado disculpas o expresiones de pesar del Estado o de los responsables y garantías para prevenir las desapariciones en el futuro.

c) Quienes hayan perpetrado desapariciones no podrán beneficiarse de tales leyes si el Estado no ha cumplido sus obligaciones de investigar las circunstancias pertinentes de las desapariciones, identificar y detener a los responsables y velar por que se satisfaga el derecho a la justicia, la verdad, la información, el recurso, la reparación, la rehabilitación y la indemnización de las víctimas. Los procesos de verdad y reconciliación no deben impedir el funcionamiento paralelo de procedimientos especiales de enjuiciamiento e investigación de las desapariciones.

d) En Estados que hayan tenido profundos conflictos internos, las investigaciones y procesamientos penal es no se podrán sustituir, pero sí acompañar, por procesos de verdad y reconciliación minuciosamente concebidos.

e) La legislación debe prever claramente como objetivo, con adecuados mecanismos de aplicación, el logro efectivo de una paz genuina y sostenible, y garantías a las víctimas de que terminará y no se repetirá la práctica de la desaparición”.

Desde luego, y a juzgar por los pronunciamientos de los órganos de protección internacional del sistema de NNUU en relación con la Ley de Amnistía española, no parece que la misma cumpla las condiciones mencionadas³¹. Así, las cosas una reflexión de carácter político se impone para terminar.

IV.—A MODO DE CONCLUSIÓN

A pesar de la contundencia de los argumentos jurídicos a favor de la incompatibilidad de las medidas de amnistía incondicionales con las obligaciones impuestas a los Estados en el marco de la lucha contra la impunidad frente a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, no cabe desconocer la complejidad de los problemas políticos que su implementación plantea. En

³¹ Vid. supra, nota 18.

este sentido, puede resultar vital el papel de determinados foros internacionales de cooperación interestatal. Entre ellos, y en la medida en que estamos ante una cuestión a la que muchos países del espacio latinoamericano se han enfrentado en el pasado o se enfrentan aún, las Cumbres Iberoamericanas.

Ya en 2003, con ocasión de la XIII Cumbre Iberoamericana celebrada en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) los días 14 y 15 de noviembre, los jefes de Estado y de gobierno emitieron un comunicado especial en apoyo al gobierno del Perú en su lucha contra la corrupción y la impunidad. En el mismo afirmaban su consideración de que “la lucha contra la impunidad de graves violaciones de los derechos humanos y de delitos de corrupción, es fundamental para el fortalecimiento de la democracia, la consolidación de las instituciones, la vigencia del Estado de derecho y el desarrollo de los pueblos”³².

Declaraciones de esta naturaleza son sin duda útiles para asentar la voluntad política que necesariamente debe acompañar el cumplimiento de las obligaciones aquí examinadas.

³² El texto del Comunicado está disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.oeies/xiiicumbrecom.htm> (fecha de consulta: 23 de abril de 2013).

BIBLIOGRAFÍA CITADA

— CLOSA, C. (2010): *Study on how the memory of crimes committed by totalitarian regimes in Europe is dealt with in the Member States*, disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ipp.csic.es/sites/default/files/IPP/proyectos/pdf/STUDY.pdf> (fecha de consulta: 23 abril de 2013).

— COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS (Ed.) (2008): *Impunidad y Graves Violaciones de Derechos Humanos*. Ginebra: Comisión Internacional de Juristas.

— DORADO, J. (2013): *Justicia transicional, persecución penal y amnistías*. Derechos y Libertades, núm. 28, pp. 81-113.

— GAMARRA, Y. (2012): *National Responses in Latin America to International Events Propelling the Justice Cascade: The Gelman Case*. En: BENEYTO, J.M. y KENEDDY, D. (Eds.): “New Approaches to International Law”. La Haya: T.M.C. Asser Press, pp. 75-96.

— GONZÁLEZ MORALES, F. (2012): *Las transformaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos durante los procesos de democratización de los Estados parte*. Tesis Doctoral inédita defendida en la Universidad Carlos III de Madrid.

— LESSA, F. y PAYNE, L.A. (Eds.) (2012): *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability. Comparative and International Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.

— MÉNDEZ, J. (1997): *In Defense of Transitional Justice*. En: McADAMS, J. (Ed.): “Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies”. Notre Dame: University of Notre Dame Press, pp.1-26.

— MÉNDEZ, J. (2012): *Foreword*. In: LESSA, F. y PAYNE, L.A. (Eds): “Amnesty in the Age of Human Rights Accountability. Comparative and International Perspectives”. Cambridge: Cambridge University Press, pp. xvii-xxix.

— NAQVI, Y.Q. (2006): *El derecho a la verdad en el derecho internacional: ¿realidad o ficción?* International Review of the Red Cross, núm. 862.

— NAQVI, Y.Q. (2010): *Impediments to Exercising Jurisdiction over International Crimes*. La Haya: T.M.C. Asser Press.

— NINO, S. (1991): *The Duty to Punish Past Abuses of Human Rights Put into Context: The Case of Argentina*. The Yale Law Journal, vol. 100, núm. 8, pp. 2619-2640.

— OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2009): *Instrumentos del Estado de Derecho para sociedades que han salido de un conflicto. Amnistías*. Naciones Unidas: Nueva York y Ginebra.

— O'BRIEN, R. (2005): *Amnesty and International Law*. Nordic Journal of International Law, vol. 74, núm. 2, pp. 261-278.

— ORENTLICHER, D. (1991): *Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime*. The Yale Law Journal, vol. 100, núm. 8, pp. 2539-2618.

— Rights International Spain (2012): *Decisión del TEDH en el caso Gutiérrez Dorado vs. Spain. Luces y sombras*, disponible en la siguiente dirección electrónica: http://ris.hrahead.org/temas/guerra-civil-y-franquismo/analisis-juridicos/una_decision_del_tribunal (fecha de consulta: 23 de abril de 2013).

LA SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA COMO MEDIADORA

ALEJANDRO CARBALLO LEYDA

Profesor titular interino de Derecho Internacional Público

Universidad Autónoma de Madrid

Abogado senior Cuatrecasas, Gonçalves Pereira

Los Estados iberoamericanos son parte de al menos una de las dos Convenciones de La Haya (1899 y 1907) para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales¹. Igualmente, varios de ellos ratificaron (si bien con declaraciones y reservas) el Tratado Americano de soluciones pacíficas o “Pacto de Bogotá”² (elaborado en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 27 de la Carta de la Organización de Estados Americanos, OEA), así como el Tratado Interamericano sobre buenos oficios y mediación³. En los tres casos se prevé la mediación como uno de los métodos de resolución pacífica de controversias entre sus Estados parte.

Ninguno de los documentos relacionados con la Conferencia Iberoamericana⁴ contiene una referencia explícita a la mediación como método de resolución pacífica de disputas entre sus miembros (a diferencia de lo que sucede en el artículo 25 de la Carta de la OEA). Sin embargo, la Declaración de la Primera Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de gobierno o “Declaración de Guadalajara”, de 1991⁵, no sólo reitera el papel fundamental del diálogo, sino que incluye

¹ <http://www.pca-cpa.org/upload/files/07%20Annex%201%20en%2039-40.pdf>

² <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-42.html>

³ <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-17.html>

⁴ <http://segib.org/files/2000/01/Esquema-Conferencia-Iberoamericana-JPG1.jpg>

⁵ <http://segib.org/documentos/1/esp/Primera%20Cumbre%20Iberoamericana%20de%20Jefes%20de%20Estado%20y%20de%20Gobierno.pdf>

entre los principales objetivos de la Cumbre Iberoamericana (i) “promover” los procesos de negociación para resolver los conflictos regionales (lo que podría considerarse un equivalente a los “buenos oficios”) y (ii) fortalecer los mecanismos de solución pacífica de controversias.

La Secretaría General Iberoamericana, SEGIB, podría desempeñar un importante papel bien como mediador, bien como entidad nominadora de mediadores, en la resolución amistosa de disputas entre estados miembros de la Cumbre Iberoamericana. En este sentido, ya existen precedentes en los que bien el Secretario General Iberoamericano se ha ofrecido para una eventual mediación (ej. en marzo de 2008, para una eventual mediación en la crisis entre Ecuador, Colombia y Venezuela), bien recibió una oferta para que actuara como apoyo en una mediación (ej. en agosto de 2009, el secretario general iberoamericano rechazó la sugerencia del presidente de facto de Honduras, Roberto Micheletti, para encabezar una delegación internacional que actuara de apoyo al mediador de la OEA en el conflicto político existente).

I—LA SECRETARÍA GENERAL IBEROAMERICANA

De acuerdo con el artículo 1 del Convenio de Santa Cruz de la Sierra constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana⁶, la SEGIB se concibe como un organismo internacional dotado de personalidad jurídica propia y capacidad para celebrar los actos y contratos necesarios para el cumplimiento de sus fines, de conformidad con los principios y objetivos de la Conferencia Iberoamericana. Contrariamente a lo que sucede en el caso de la Carta de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, ASEAN, (cuyo artículo 23 expresamente prevé la posibilidad que sus Estados miembros en disputa puedan solicitar al secretario general que, ex-officio, preste “buenos oficios”, conciliación o mediación) o en el de la Carta de la Organización para la Cooperación Islámica (cuyo artículo 27 expresamente recoge la capacidad del secretario general para ejercer “buenos oficios”), ninguno de los dos instrumentos jurídicos relacionados con la SEGIB (su Convenio constitutivo y sus Estatutos) prevé de forma expresa la posibilidad de que la SEGIB preste “buenos oficios” o actúe como mediadora en el caso de una disputa.

Sería complicado afirmar que la capacidad de la SEGIB de actuar como mediadora en una disputa entre Estados es una función implícita necesaria para el cumplimiento de sus objetivos y/o funciones. En efecto, de los objetivos y funciones de la SEGIB el único que podría tener alguna relación y del que pudiera derivarse implícitamente la función mediadora de la SEGIB es el de “*contribuir al fortale-*

⁶ <http://segib.org/institucional/files/2010/08/Convenio-SantaCruz.pdf>

cimiento de la Comunidad Iberoamericana”; o, más indirectamente, el facilitar el objetivo de la Conferencia Iberoamericana –contenido en la Declaración de Guadalajara antes citada– de “promover” los procesos de negociación de conflictos.

Sin embargo, aunque la SEGIB no tiene entre sus funciones explícitas la de actuar como mediador en disputas entre los estados miembros de la Conferencia Iberoamericana, la Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de gobierno y/o la Reunión de ministros de Relaciones Exteriores podrían dar un mandato expreso a la SEGIB que la facultara para actuar como mediadora de forma general o para una situación específica. En este sentido, el artículo 2 del Estatuto de la SEGIB establece que la misma ejercerá sus funciones de conformidad con las decisiones de las Cumbres Iberoamericanas. Entre sus responsabilidades, por tanto, se encuentra (art. 2.a) la de ejecutar los mandatos que reciba de las Cumbres y Reuniones de ministros de Relaciones Exteriores.

A modo de ejemplo, podría tomarse como referencia el caso del secretario general de la OEA, quien aunque no tiene entre sus facultades expresas la de prestar “buenos oficios” o actuar como mediador (fuera de la facultad prevista en el artículo 17 de la Carta Democrática Interamericana⁷ de que un estado miembro en riesgo político pueda solicitar al secretario general de la OEA asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática), recibe del Consejo Permanente de la OEA o de la Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores mandatos para que ejerza sus “buenos oficios” o mediación (ej. la XXV Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores estipuló en su párrafo resolutivo número 7 “instruir al secretario general para que ejerza sus Buenos Oficios....”⁸).

Por supuesto, al tratarse de un método voluntario que no puede imponerse a las partes en litigio, no basta el mandato recibido por el secretario general, sino que deben ser las partes en disputa quienes requieran la intervención de la SEGIB como mediadora o acepten voluntariamente una oferta de mediación realizada por la SEGIB.

II.—LAS VENTAJAS DE LA MEDIACIÓN DE LA SEGIB

A diferencia del arbitraje o del procedimiento judicial ante la Corte Internacional de Justicia, CIJ, la mediación permite obtener una solución más flexible que prevea nuevas posibilidades no contempladas por las partes y que incluso pueda crear un mayor valor añadido para las partes en disputa. Sin embargo,

⁷ http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

⁸ RC.25/Res.1/08 Corr. 2.

se trata de una recomendación que no vincula a las partes (a diferencia de un laudo arbitral o una resolución de la CIJ) y que puede ser más compleja de “vender” internamente a la población o al parlamento nacional que deben ratificar el acuerdo.

Por otro lado, hay que distinguir entre tres figuras o mecanismos similares de solución pacífica de disputas: “buenos oficios”, conciliación y mediación. Sin entrar en grandes detalles, la primera –“buenos oficios”– consistiría en que un tercero facilite o promueva que las partes en disputa puedan negociar entre sí de forma propicia; la segunda –conciliación– implica la participación directa del tercero en los debates y las negociaciones entre las partes; por último, en la mediación, el tercero no sólo participa en los debates, sino que además puede proponer una solución a las partes, quienes no están obligadas a aceptarla. En los tres supuestos, el carácter independiente e imparcial del tercero es fundamental. En este sentido, el artículo 6 del Convenio Constitutivo de la SEGIB regula expresamente el principio de independencia reafirmando que la SEGIB y su personal no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Conferencia Iberoamericana, y se abstendrán de actuar en forma alguna que sea incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante la Conferencia. Por tanto, la SEGIB podría aportar imparcialidad e independencia; aunque la Conferencia Iberoamericana evidentemente esté interesada en la resolución de disputas que surjan entre sus miembros, ello no tiene porqué implicar una parcialidad de la SEGIB en el proceso de mediación ni en el resultado de la misma.

La SEGIB también aportaría cercanía (cultural, geográfica y lingüística) a las partes en disputa, lo cual permite una actuación más efectiva y oportuna, una mejor identificación de los problemas subyacentes, así como una mayor confianza en la mediación (en comparación por ejemplo con una potencial mediación de las Naciones Unidas). Adicionalmente, al no tratarse de una organización internacional altamente institucionalizada como la OEA, ni existir una potencia predominante, el rol de la SEGIB podría percibirse como menos intervencionista y con mayor legitimidad; si bien esa misma falta de fuerte institucionalización provocaría una menor efectividad en el caso de conflictos prolongados y de carácter bélico (en los que, sin embargo, podría apoyar la labor de otras instituciones —como la OEA o las Naciones Unidas)—.

Finalmente, la mediación de la SEGIB —al ser de carácter voluntario para las partes en disputa— no sólo permite salvaguardar los principios de soberanía, integridad territorial y no intervención en los asuntos internos de los estados miembros —que han sido considerados como esenciales en las Cumbres Iberoamericanas de jefes de Estado y de gobierno celebradas en Guadalajara, Madrid y

Salvador de Bahía— sino que, además, evita la desconfianza (y la percepción de oportunismo) que suelen suscitar los ofrecimientos de los propios Estados miembros como mediadores (por ejemplo, la reacción venezolana al ofrecimiento del ministro de exteriores español en abril de 2013 para servir como mediador entre las partes en el conflicto político venezolano).

Por supuesto no todo son ventajas. En la actualidad también existen ciertas limitaciones a la potencial actividad mediadora de la SEGIB, principalmente la necesidad de recursos tanto financieros como personales. En este sentido, con el apoyo e implicación de los Estados miembros de la Conferencia Iberoamericana, se podría crear una unidad de mediación de apoyo al secretario general (como Secretaría dependiente directamente del secretario general y formada por un equipo de expertos nacionales de los Estados miembros) teniendo en consideración tanto las directrices mediación de Naciones Unidas⁹, como las recientes iniciativas de Naciones Unidas y la OEA para establecer sus unidades de mediación.

Adicionalmente, podría mencionarse la utilidad de la mediación en disputas inversor-estado y no sólo en conflictos inter Estados. En este sentido, la SEGIB está actualmente promocionando la creación de un centro Iberoamericano de mediación y arbitraje¹⁰ que, si bien inicialmente se dirige al ámbito comercial, podría abordar también las disputas inversor-Estado –desde el punto de vista de la conciliación y/o la mediación– enriqueciendo el panorama actual tanto desde la perspectiva de instituciones administradoras (que actualmente se restringen casi exclusivamente al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones, CIADI, y a la Corte Permanente de Arbitraje), así como con la potencial aportación de reglas de mediación inversor-estado que pueden tener como referente las recientemente publicadas por la *International Bar Association*, IBA, así como las reglas de conciliación inversor-Estado del CIADI.

⁹ <http://www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/UN%20Guidance%20for%20Effective%20Mediation%20Spanish.pdf>

¹⁰ <http://segib.org/es/node/8077>

EL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR EN EL TABLERO IBEROAMERICANO:

¿COHERENCIA, VISIBILIDAD Y EFICACIA PARA LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS EN SU RE- LACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA?

JUAN MANUEL BAUTISTA JIMÉNEZ

Profesor Contratado Doctor

Área de Derecho Internacional Público

Universidad de Salamanca

I.—INTRODUCCIÓN

Para la Unión Europea (en adelante, UE) América Latina y el Caribe no ha sido una región prioritaria en sus relaciones internacionales¹. Si esta afirmación pertenece a uno de los máximos especialistas en la materia y resulta pacífica entre la doctrina, cabe añadir, por mi parte, que tampoco el tablero iberoamericano ha ofrecido un atractivo especial para la UE.

¹ Vid., por todos, ARENAL, C. del.: “Balance de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe (ALC)”, Diálogo UE-ALC. Debate y conclusiones, Fundación Carolina, Madrid, 2010, p. 25.

La estrategia de la UE hacia América Latina se recoge en COM (2005) 636 final, “A stronger partnership between the European Union and Latin-America”. No obstante, A. CEBADA ROMERO matiza que el hecho de no ser prioritaria no implica que no tenga interés para la UE, en “Los países iberoamericanos como socios estratégicos de la Unión Europea y de España en la búsqueda de un multilateralismo eficaz”, en GONZÁLEZ ALONSO, L.N. (Dir.): La Unión Europea y el multilateralismo eficaz. ¿Un compromiso consistente con Naciones Unidas?, Iustel, Madrid, 2001, pp. 205-206.

Pese a ello, en los últimos años, los tableros iberoamericano y latinoamericano han experimentado una serie de cambios de diverso calado y magnitud que nos llevan a reflexionar brevemente sobre el futuro de la Comunidad Iberoamericana, en concreto por su estrategia de Cumbres de jefes de Estado y de Gobierno. Entre las novedades más recientes, en el ámbito de la UE, parece oportuno señalar la creación a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa del Servicio Europeo de Acción Exterior (en adelante, SEAE).

El SEAE se configura, pues, como una novedad institucional del Tratado de Lisboa que persigue concitar una mayor coherencia y continuidad en la acción y representación exterior de la UE². En este aspecto, su puesta en marcha puede tener una especial repercusión en un espacio geográfico, el latinoamericano, donde más iniciativas de cooperación y concertación política se acumulan. Así, citando la más reciente, la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (en adelante, CELAC)³ o, la ya más consolidada, Unión de Naciones Suramericanas (en adelante, UNASUR), cuyo tratado constitutivo, acudiendo al realismo mágico de la prosa de García Márquez, entró en vigor mucho después de que la organización internacional hubiera desplegado sus competencias y alcanzado algunos éxitos⁴. Un espacio geográfico, en fin, trufado de numerosos procesos de *integración* económica que se ensayan, se superponen, se abandonan sin ponerles término o fracasan si atendemos a la literalidad de sus fines y la falta de voluntad de cumplimiento de sus Estados miembros. Un caldo de cultivo donde resulta difícil identificar, por su variedad y peculiaridad, las diferentes voces de los actores y sujetos de Derecho Internacional.

En el marco de la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana-

² GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “El Servicio Europeo de Acción Exterior: un reto comunicativo para la diplomacia pública de la Unión Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 44, 2011, p. 154. Al respecto, vid. también, ALDECOA LUZÁRRAGA, F.: “La diplomacia europea como diplomacia común”, en ALDECOA, F. (Coord.): *La diplomacia común europea: El Servicio Europeo de Acción Exterior*, Marcial Pons-Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid, 2011, pp. 21-40; SANTOS VARA, J.: “El Servicio Europeo de Acción Exterior: Un nuevo instrumento para mejorar la eficacia y coherencia de la acción exterior”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 23, 2011, 32 pp.

³ La CELAC es una organización internacional de cooperación política que integra a 33 países de la región (los de la Organización de Estados Americanos, menos Estados Unidos de Norteamérica y Canadá) que se creó el 23 de febrero de 2010 en una sesión de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe celebrada en la Riviera Maya, México. diciembre 2010. Su constitución formal tuvo lugar el 2 y 3 de diciembre de 2011 en Caracas, en el marco de la III Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo y de la XXII Cumbre del Grupo d Río.

⁴ El tratado constitutivo de la UNASUR se firmó en Brasilia el 23 de mayo de 1998. Para su entrada en vigor se requería la manifestación de consentimiento de al menos nueve de sus doce miembros, lo que no se produjo hasta el 11 de marzo de 2011, casi tres años después. En ese período de tiempo, UNASUR ha logrado éxitos en materia de gestión de crisis como los disturbios entre el gobierno central boliviano y algunos gobiernos provinciales, mediante la reunión de emergencia celebrada en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008.

na, uno de los cometidos asignados a la Secretaría General Iberoamericana (en adelante, SEGIB), reflexionamos sobre las relaciones entre las Cumbres Iberoamericanas y la UE. Nos preguntamos, en definitiva, si las Cumbres Iberoamericanas en el seno de la Conferencia Iberoamericana han logrado aumentar su visibilidad y eficacia aprovechando las sinergias que genera el recién iniciado funcionamiento del SEAE⁵.

II.—LA PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA

La SEGIB se constituye como el órgano permanente de apoyo institucional, administrativo y técnico de la Cumbres y la Conferencia Iberoamericanas⁶. Se trata, por tanto, del primer germen de institucionalidad de la Conferencia Iberoamericana. Una institución liviana pero eficaz. Una de las funciones principales de la SEGIB es contribuir a la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana, atendiendo a las instrucciones y mandatos que reciba de los Jefes de Estado y de Gobierno⁷. En este sentido, se ha señalado acertadamente que el Convenio de Santa Cruz ha sido interpretado por la SEGIB de manera amplia con el fin de asegurar el cumplimiento de sus funciones, en concreto, la de fomentar la proyección internacional y visibilidad de la Comunidad Iberoamericana⁸.

La proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana se ha materializado en diferentes actuaciones. En primer lugar, ha celebrado más de un centenar de acuerdos con ONG, universidades, fundaciones y otras instituciones⁹.

En segundo lugar, la SEGIB ha celebrado un buen número de tratados de colaboración con diferentes organizaciones internacionales pertenecientes al sistema de Naciones Unidas¹⁰.

⁵ Sobre la utilidad del SEAE a la UE como actor global, vid. MARTÍNEZ CAPDEVILA, C.: “La adecuación del Servicio Europeo de Acción Exterior a los retos globales de la UE: Unas reflexiones en clave crítica”, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 24, 2011, 18 pp.

⁶ Art. 1 del Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana, firmado en San José de Costa Rica el 20 de noviembre de 2004, teniendo en cuenta las disposiciones del Convenio de Santa Cruz de la Sierra, constitutivo de la SEGIB y el Convenio de Bariloche. El art. 11 del Estatuto establece que la entrada en vigor del mismo es simultánea a la del Convenio de Santa Cruz de la Sierra, el 2 de septiembre de 2005.

⁷ Art. 21) del Estatuto de la Secretaría General Iberoamericana.

⁸ GARCÍA CASAS, F.: “Un lugar para la Comunidad Iberoamericana”, *Política Exterior*, enero/febrero 2013, p. 158.

⁹ Entre las universidades españolas, citar a la Universidad de Salamanca y a la Universidad de Extremadura.

¹⁰ El mandato para la SEGIB aparece en el punto 8.º de la Declaración final de la XV Cumbre de Salamanca celebrada el 14 y 15 de octubre de 2005: “Examine las posibilidades de cooperación de la Conferencia Iberoamericana con otras organizaciones internacionales que sean relevantes para la proyec-

Cabe destacar por la enorme proyección internacional y visibilidad para la Comunidad Iberoamericana, la obtención a favor de la Conferencia Iberoamericana del estatuto de observadora en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En relación a proceso de solicitud del estatuto de observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas resaltamos no sólo la celeridad¹¹ sino también la ausencia de complicaciones durante el proceso¹². En efecto, apenas cinco días después de terminar la XV Cumbre de Salamanca, donde se le encarga expresamente esta labor a la SEGIB, se inicia el proceso ante las Naciones Unidas. Ésta otorga la condición de observadora ante la Asamblea General en apenas treinta y cuatro días¹³.

La condición de observadora ofrece a la Conferencia Iberoamericana, además del prestigio político y de una cierta personalidad jurídica internacional en la esfera de las Naciones Unidas, la participación en los períodos de sesiones y en los trabajos de tanto de la Asamblea General como de sus órganos subsidiarios. De

ción y consolidación del espacio iberoamericano (...).” Así, se celebran acuerdos con la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Internacional para las Migraciones (OMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de Cooperación y Desarrollo Europea (OCDE), la Organización de Estados Americanos (OEA), UNASUR, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA,) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

¹¹ El Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas, Juan Antonio Yañez-Bar-nuevo, mediante una carta solicitó oficialmente, el 20 de octubre de 2005, al Presidente de la Asamblea General la inclusión de un tema adicional en el programa del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General, titulado “Otorgamiento de la condición de observadora en la Asamblea General de las Naciones Unidas a la Conferencia Iberoamericana”. La carta incluía como anexos un memorando explicativo y un proyecto de resolución sobre la cuestión. Vid. Doc. A/60/233, de 21 de octubre de 2005.

¹² En el citado memorando explicativo se resumen en nueve párrafos el nacimiento y evolución de la Conferencia Iberoamericana a partir de la actividad de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno. Asimismo, se describe la naturaleza jurídica, objetivos y funciones de la SEGIB y del Secretario General Iberoamericano. En el décimo y último párrafo, refiriéndose al mandato de la XV Cumbre celebrada en Salamanca, se señala la conveniencia de otorgar a la Conferencia Iberoamericana la condición de observadora en la Asamblea General con la finalidad de “fortalecer e institucionalizar las relaciones de la Conferencia Iberoamericana con las Naciones Unidas, para mejorar la colaboración entre ambas organizaciones”.

La cuestión es presentada ante la sexta Comisión de la Asamblea General el día 2 de noviembre. Se producen dos intervenciones a favor de la propuesta. En primer lugar, el representante de España, a diferencia del memorando explicativo citado, se centra exclusivamente en el variado e ingente número de programas de cooperación realizados hasta la fecha y, en segundo lugar, el representante de Costa Rica califica a la Conferencia Iberoamericana de útil mecanismo de cooperación y coordinación entre los países de América Latina y la península ibérica (Doc. A/C.6/60/SR. 19, de 19 de diciembre de 2005, pp. 10-11). Al día siguiente, la sexta comisión aprueba el proyecto de resolución presentado por España en nombre de los 22 países miembros de la Conferencia Iberoamericana sin ser sometido a votación (Doc. A/C.6/60/SR. 20, de 3 de enero de 2006, p. 12).

¹³ Así, el 23 de noviembre de 2005 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó una resolución en la que “Decide invitar a la Conferencia Iberoamericana a participar en sus períodos de sesiones y en sus trabajos en calidad de observadora”. Vid. A/RES/60/28, de 6 de enero de 2006.

manera que puede acceder a sus sesiones públicas, participar e inclusive plantear propuestas para ser adoptadas por votación, siempre que en este último caso estén apoyadas por un Estado miembro¹⁴.

Ciertamente, la obtención de la condición de observadora de la Conferencia Iberoamericana en la Asamblea General era una cuestión considerada lógica en el seno de la propia SEGIB. No en vano, el compromiso con los propósitos y los principios de las Naciones Unidas, así como la adhesión al Derecho Internacional y a la promoción y protección de los derechos humanos han sido lugar común en todas las Declaración finales de las Cumbres, desde la primera de Guadalajara¹⁵.

Una muestra de la relevancia en cuanto a la proyección internacional de la Comunidad Iberoamericana en la Asamblea General de Naciones Unidas es la continua participación y la referencia constante en las sucesivas Cumbres. Así, en la Declaración de la XXII Cumbre Iberoamericana de Cádiz, se explicita el respaldo para celebrar una sesión especial de la Asamblea General, antes de 2015, sobre el problema mundial de las drogas y sus consecuencias, con el fin de evaluar las políticas adoptadas hasta ahora, en especial respecto a la violencia que implica la producción, tráfico y consumo, así como mejorar la eficacia de las estrategias e instrumentos de la Comunidad Internacional¹⁶.

En tercer lugar, la proyección internacional y la visibilidad se ha perseguido también a partir de la creación y otorgamiento por parte de la Conferencia Iberoamericana de las figuras de observadores asociados y observadores consultivos de la Conferencia. Así, en el Programa de Acción de San Salvador, aprobado por la XVIII Cumbre Iberoamericana de 2008 se adoptó el documento *Consenso de San Salvador sobre Modalidades y Participación en la Conferencia Iberoamericana*.

En este sentido, por una parte, a determinados países que guardan vínculos lingüísticos y culturales con los países miembros de la Conferencia Iberoamericana o que puedan llevar a cabo aportaciones significativas a la misma, se les va a otorgar la condición de observador asociado. El procedimiento a seguir exige que el Estado solicitante curse su petición a SEGIB y ésta la reenviará a todos los Estados miembros. La decisión de otorgamiento de esta categoría exige la unanimidad de los países miembros y será comunicada al Estado solicitante por la SEGIB una vez haya superado las instancias de la Reunión de Cancilleres y la propia Cumbre de

¹⁴ Sobre las repercusiones prácticas y el contenido jurídico de la condición de observador ante la Asamblea General, vide PONS RAFOLS, F.-X.: “Los criterios para el otorgamiento de la condición de observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas”, *REDI*, vol. XLVII, n.º 2, 1995, pp. 447 y 440.

¹⁵ De manera más concreta, en la Declaración final de la XV Cumbre de Salamanca, además del punto 8.º ya citado, en el 4.º, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirman “el compromiso de la Comunidad Iberoamericana con el Derecho Internacional y con un multilateralismo eficaz, al que se quiere contribuir de manera relevante”.

¹⁶ Vid., apartado d) sobre el fortalecimiento institucional, punto 7 de la Declaración de Cádiz de la XXII Cumbre Iberoamericana.

Jefes de Estado y de Gobierno. En la Cumbre de Cádiz, se ha aceptado la candidatura de Haití con lo que son siete los países con el estatus de observador asociado¹⁷.

En cambio, se ha rechazado la candidatura de Guinea Ecuatorial atendiendo a que se trata de un país gobernado por un régimen que vulnera grave y sistemáticamente los derechos fundamentales de su población.

Por otra, la categoría de observador consultivo queda reservada a los organismos intergubernamentales Internacionales que puedan contribuir al fortalecimiento, la promoción y la proyección del espacio iberoamericano, realizando aportaciones significativas al mismo, y que cuenten con una Secretaria u Órgano Comunitario que puedan actuar como enlace ante la SEGIB y que le represente en las instancias de la Conferencia¹⁸.

En último lugar, la SEGIB se ha integrando en la Alianza de Civilizaciones en el marco de las Naciones Unidas.

III.—LA UE Y LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

Es bien sabido que las relaciones con la UE son de especial significación para la Conferencia Iberoamericana.

Desde la creación y puesta en marcha de la SEGIB, como organismo de apoyo institucional, técnico y administrativo de la Conferencia y Cumbres Iberoamericanas, cabe señalar en primer lugar la diligencia que ambas partes mostraron en lograr un acuerdo de cooperación. En efecto, si el convenio constitutivo de la SEGIB se firmó en la XIII Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, en noviembre de 2003, y su Estatuto se aprobó un año después, en la XIV Cumbre de San José, no es sino hasta la XV Cumbre de Salamanca cuando la SEGIB comienza su andadura, en octubre de 2005¹⁹.

En un período inferior a un año, el 12 de mayo de 2006 se adopta un Memorando de Entendimiento entre la Comisión Europea y la SEGIB, cuya aplicación es posible desde la misma fecha de la firma²⁰.

¹⁷ Bélgica, Filipinas, Francia, Italia, Marruecos, Países Bajos y Haití.

¹⁸ Disfrutan de la condición de observadores consultivos: el BID, la CAF, la FAO, la OCDE, la OECO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Unión Latina y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

¹⁹ En Convenio de Santa Cruz, constitutivo de la SEGIB, entró en vigor el 2 de septiembre de 2005. La XV Cumbre de Salamanca se desarrolló durante los días 14 y 15 de octubre de 2005.

²⁰ Vid. Punto 5 relativo a la validez del acuerdo. Este Memorando de Entendimiento fue firmado por la Comisaria de Relaciones Exteriores y Política Europea de Vecindad, Benita Ferrero Waldner, en nombre de la Comisión Europea y por el Secretario General Iberoamericano, Enrique Iglesias, en representación de la Secretaria General Iberoamericana. El Memorando se establece con una duración de cinco años, renovable tácitamente por el mismo periodo.

Como se recoge en su preámbulo, se persigue que este Memorando de Entendimiento se constituya en el marco adecuado para la cooperación institucional de las dos partes. En este sentido, el objetivo expresamente estipulado es establecer el diálogo y la cooperación institucional entre las partes en los ámbitos de interés común, en particular, en estimular y reforzar los procesos UE-ALC y la dinámica de las Cumbres Iberoamericanas.

Este objetivo primordial se refuerza al incorporarse también, como una de las áreas prioritarias para el dialogo político y la colaboración entre la UE y la SEGIB junto con la cohesión social, la integración regional, la migración y la educación e intercambios culturales y académicos²¹.

Ahora bien, señalada la diligencia en el establecimiento del marco de cooperación institucional entre la SEGIB y la UE, los resultados de la colaboración han sido hasta el momento muy pobres.

Así, únicamente se han producido dos visitas oficiales del Secretario General Iberoamericano²² y la celebración de cuatro seminarios académicos²³.

Además, cuando el número de observadores consultivos asociados a la Conferencia Iberoamericana ha crecido, causa relativa sorpresa no encontrar entre ellos a la UE. La respuesta desde la SEGIB es muy clara. La UE no ha solicitado la obtención de dicho estatus, no está interesada en este tipo de participación²⁴.

Por el contrario, la SEGIB si ha obtenido el estatus de observador internacional, ante la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana²⁵. Constituida como la

²¹ Vid. Puntos 1 y 2 del Memorando de Entendimiento.

²² La última visita realizada el 29 y 30 de marzo de 2011 con el objetivo de profundizar y mejorar las relaciones de cooperación con las Instituciones de la UE y buscar sinergias entre las Cumbres UE-ALC y las Cumbres Iberoamericanas. En el curso de la visita, se reunió, entre otros, con el Secretario General Ejecutivo del SEAE, Pierre Vimont.

²³ El último Seminario, celebrado el 22 de febrero de 2013, sobre la “Diplomacia de las Cumbres: Retos y oportunidades de los nuevos regionalismos”, organizado por la SEGIB, la Comisión Europea y el SEAE, en la sede de la Comisión.

La celebración de estos seminarios esta contemplada expresamente en el punto 4 del Memorando de Entendimiento, junto a la colaboración en grupos de trabajo y encuentros que favorezcan la colaboración entre las partes.

²⁴ Antes incluso de la adopción del Consenso de San Salvador sobre Modalidades de Participación en la Conferencia Iberoamericana se consideraba a la UE como una de las organizaciones internacionales a las que podría concedérsele la condición de observador Consultivo, vid., en este sentido, OLMOS GIUPPONI, M. B: “La participación en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones: La cuestión de la membresía y la posibilidad de acoger otras figuras asimilables”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y SOBRINO HEREDIA, J.M. (Coords.): *Migraciones y Desarrollo. II Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales. Montevideo, 25, 26 y 27 de octubre de 2006*, Marcial Pons, Madrid, 2007, p. 269.

²⁵ La Asamblea Parlamentaria Euro-latinoamericana se constituyó en Bruselas el 8 y 9 de noviembre de 2006. Se trata de una Asamblea parlamentaria multilateral de carácter mixta integrada por 150 miembros, la mitad del Parlamento Europeo y la otra mitad del componente latinoamericano (Parlamento Andino, Parlamento Centroamericano y Parlamento del MERCOSUR). Los miembros se eligen de conformidad con las reglas internas de cada Parlamento con el fin de ofrecer un mosaico de los grupos políticos

institución parlamentaria de la Asociación Estratégica Birregional en el marco de las Cumbres UE-ALC, sus competencias consisten en adoptar resoluciones y recomendaciones dirigidas a diferentes organizaciones e instituciones responsables del desarrollo de la Asociación Estratégica Birregional. En sus reuniones de la Asamblea participan activamente representantes del SEAE. Debe resaltarse que la SEGIB participa en calidad del único observador internacional que ha obtenido este estatus.

Resta referirse a un último elemento de cooperación como es la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (en adelante, Fundación UE-LAC). Sus funciones se desarrollan en todos los ámbitos que pertenecen a la agenda birregional, ya fomentando la participación de la sociedad civil y los actores sociales, ya proponiendo mejoras para la inversión y la competitividad de ambas regiones. Pese a ser creada en mayo de 2010 por la VI Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, se trata de una entidad de Derecho privado con sede en Hamburgo (Alemania)²⁶. Por consiguiente, no ostenta subjetividad internacional.

Para la SEGIB, la Fundación UE-ALC se conforma como un instrumento de interés pero con una dimensión de impacto muy reducida. Tampoco cuenta con un corresponsal latinoamericano. Sólo si se transformara en una organización internacional ofrecería oportunidades de mayor calado. Pero este escenario no se contempla.

Por todo lo anterior, pese al prometedor inicio con el Memorando de entendimiento, el reducido interés de la UE en lo que se refiere estrictamente a la Conferencia y Cumbres Iberoamericanas y el paupérrimo desarrollo de la cooperación institucional entre ambas partes, no lleva a afirmar que la puesta en marcha del SEAE no ha supuesto un elemento de especial resonancia en el devenir de la Comunidad Iberoamericana.

IV.—DE LAS CUMBRES ALC-UE A LA CUMBRE CELAC-UE

Si, como hemos analizado, el interés de la UE en jugar en el tablero Iberoamericano es más bien escaso, en cambio, y en parte precisamente por ello, la UE se muestra más proclive a participar en el tablero Latinoamericano, a través de las Cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe (en adelante Cumbres ALC-UE). Ahora bien, dicho lo anterior, el desinterés europeo persiste.

y los países representados en los citados parlamentos. Los parlamentos de México y Chile se encuentran igualmente representados a través de comisiones mixtas parlamentarias UE/México y UE/Chile.

²⁶ Compuesta por 62 miembros (los 33 Estados de América Latina y Caribe más los 28 Estados miembros de la UE, incluida Croacia, y la propia UE). La Fundación UE-LAC inició sus actividades en noviembre de 2011. Las resoluciones son adoptadas por un Consejo Directivo que se reúne en sesión ordinaria dos veces al año y está presidido por las presidencias de la UE y el grupo América Latina y el Caribe.

Así, basta como ejemplo una reflexión sencilla sobre la membresía de la UE. Las ampliaciones en el número de miembros de la UE, cuando pasa de 15 a 27 Estados, hace lógicamente más difícil que las asimetrías y heterogeneidad de los miembros convergan en intereses comunes sobre un área geográfica en el que, además, ninguno de los nuevos Estados tenía especiales vínculos²⁷. De esta forma la presión ibérica (Portugal y España) en el seno de la UE hacia la región latinoamericana se va diluyendo cada vez más.

Desde 1999 y hasta 2010 se vienen celebrando la Cumbres entre la Unión Europea y América Latina y Caribe. Así, durante más de tres décadas la colaboración entre la UE y América Latina y el Caribe han demostrado un interés que ha variado en ocasiones con el fin de alcanzar objetivos compartidos en tres esferas: el diálogo político, la cooperación y las relaciones económicas.

Un de los aspectos perniciosos en la relación UE-ALC que cabe atribuir al lado europeo se refiere a la falta de interés por parte de los Estados miembros de la UE por cumplir con los planes estratégicos diseñados por las instituciones europeas y en el marco de las Cumbres ALC-UE.

Se ha señalado con acierto que los países europeos en ocasiones se parapetan tras los órganos de la UE. Ante este escenario, corresponde en primer lugar a la Comisión el realizar la tarea de seguimiento y monitorización de las medias adoptadas por la UE. Por consiguiente, su Vicepresidenta y Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que además preside el Consejo de Asuntos exteriores, y está a la cabeza del SEAE, es la más indicada para lograr todos los Estados miembros van a mostrar la coherencia necesaria y la disposición para ejecutar las obligaciones establecidas²⁸.

Ahora bien, desde el lado de ALC, las sucesivas Cumbres han mostrado una cada vez mayor heterogeneidad ideológica, económica y política. Por si no fuera suficiente, los países ALC ofrecen grandes diferencias en las índices de renta per cápita y en el desarrollo. Como resultado de todo lo anterior, en las Cumbres UE-ALC, el segundo binomio presenta divisiones de hondo calado e intereses dispares.

En este sentido, en la Cumbre de Santiago de Chile el 26 y 27 de enero de 2013, que hace la número siete desde la primera celebrada en Río de Janeiro en 1999, los países de América Latina y el Caribe, como es bien conocido, han presentado la novedad de agruparse bajo el paraguas de una nueva organización de concertación política, la CELAC, mientras que por la parte Europea, la UE ha estrenado en una Cumbre de estas características un instrumento aun en rodaje, el SEAE.

²⁷ ARENAL, C. del.: "Balance de la Asociación...", en Diálogo UE-ALC..., op. cit., p. 29.

²⁸ Vid. MANGAS MARTÍN, A.: "Unión Europea y América Latina y Caribe: Recomendaciones ante la VI Cumbre", en Diálogo UE-ALC..., op. cit., p. 139.

En este escenario tan reciente, esbozamos unas impresiones recogidas de la experiencia de algunos de los actores que participaron en la citada Cumbre.

Por parte de la UE, se puede afirmar que la labor del SEAE ha sido claramente positiva. Tanto la técnica de negociación como los planteamientos del SEAE han posibilitado que la UE hable con su interlocutor como un bloque y presentar una posición común²⁹. Del lado de la UE estuvieron presentes, además de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, como cabeza visible del SEAE, en calidad de representantes de la UE, el presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión Europea.

Por parte de los países de América Latina y Caribe, la actuación de la CELAC en la Cumbre de Santiago de Chile merece breves dos comentarios. Entre las luces, el reconocimiento por parte de la UE de que constituye un foro de concertación política serio para los países de América Latina y el Caribe. Por consiguiente ha logrado sacudirse las sospechas de ser instrumentalizada por un grupo reducido de países que anteponen el elemento ideológico a otros parámetros.

Entre las sombras, sin embargo, se ha constatado la dificultad que en esta ocasión ha encontrado Chile, que ocupaba la Presidencia pro tempore, para negociar los textos con los demás países de la CELAC. La desorganización fue una nota apreciable en el ambiente durante la Cumbre.

En todo caso, como apunta sabiamente F. GARCIA CASAS, debe reforzarse la relación entre la Conferencia Iberoamericana y el proceso UE-CELAC puesto que lo iberoamericano y lo euro-latinoamericano deben ser itinerarios que lejos de divergir, en la medida de lo posible, deben converger en intereses comunes³⁰.

V.—REFLEXIONES FINALES

Pese a ser una idea ya expresada con anterioridad, las palabras del Secretario General Iberoamericano, pronunciadas entre los muros del Oratorio de San Felipe Neri y en una fecha tan simbólica como la de los Bicentenarios de la independencia de las repúblicas latinoamericanas, resuenan con mayor fuerza, “la receta para el éxito de las Cumbres Iberoamericanas precisa de dos ingredientes: sustancia y el calor de los gobiernos apoyándolas”³¹.

²⁹ Pese a todo, en el marco de la Cumbre UE-CELAC, las conversaciones bilaterales continúan acaparando una parte significativa del interés de los Estados.

³⁰ GARCIA CASAS, F.: “Un lugar para...”, *loc. cit.*, p. 166.

³¹ Discurso pronunciado en la inauguración de las V Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, La Cumbre de Cádiz y las relaciones de España con América Latina, celebradas el 26 y 27 de octubre de 2012 en Cádiz.

La Comunidad Iberoamericana continúa después de más de veinte años manteniendo sus señas de identidad fundamentales. Por una parte, unos valores identitarios compartidos entre los países miembros, como la defensa de los derechos humanos, el reforzamiento de las Naciones Unidas, la cooperación al desarrollo...). Por otra, ha desarrollado un meritorio y valioso conjunto de programas de cooperación entre los países miembros.

Además, tratando de poner de relieve los aspectos singulares que aporta el adjetivo iberoamericano frente a los demás procesos de concertación, debe resaltarse carácter cultural y lingüístico que cohesionan como en ningún otro tablero la Comunidad Iberoamericana.

Por último, cabe resaltar la pervivencia de estructura institucional deliberadamente ligera y ágil encarnada por la SEGIB y la valiosa labor realizada por el Secretario General Iberoamericano, Enrique Iglesias. Se trata de un organismo sin tratado constitutivo, flexible, como los edificios construidos para soportar terremotos en forma de cambios políticos y económicos bajo sus cimientos. En este sentido, previsiblemente solo se va a cambiar la periodicidad de las Cumbres Iberoamericanas que pasarán a celebrarse cada dos años. Una medida razonable y compartida por la mayoría de los países ante el aumento de las reuniones al más alto nivel y la aparición de nuevos procesos de concertación política. En un continente, no lo olvidemos, que acumula exponencialmente el mayor número de estas instancias. Este retoque será uno de los temas que se aborden por la Comisión encargada de formular propuestas, en consulta con los Estados miembros, para una renovación de la Conferencia Iberoamericana y la SEGIB³².

La tentación de avanzar en la institucionalidad y desembocar en una organización internacional para la Conferencia Iberoamericana, esta presente pero, a mi juicio, no deja de representar cantos de sirena. Parece más adecuado fortalecer la confianza mutua y mejorar el diálogo político³³. Solo así, nuestro Ulises iberoamericano podrá finalmente sortear los escollos en su odisea vital y poder regresar a Ítaca.

³² Sobre la necesidad de repensar las Cumbres Iberoamericanas y la formulación de sugestivas medidas de reforzamiento de la Comunidad Iberoamericana, vid. ARENAL, C. del: "Las Cumbres Iberoamericanas, el nuevo escenario global y la conmemoración de los bicentenarios", en ARENAL MOYÚA, C. del y SANAHUJA, J.A.: *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Fundación Carolina y Siglo XXI ed., Madrid, 2010, pp. 553-632.

³³ SOLÍS RIVERA, L. G.: "La Comunidad Iberoamericana en el sistema internacional: Límites, potencialidades, perspectivas", en ARENAL MOYÚA, C. del y SANAHUJA, J.A.: *América Latina y...*, *op. cit.*, p. 551

LA FORMACIÓN CONTINUA COMO OFERTA ESPECÍFICA PARA EL SERVICIO EXTERIOR: UNA PERSPECTIVA DESDE LA UNED

FERNANDO VAL GARIJO

Profesor Contratado Doctor en Derecho Internacional Público

UNED

M.^a TERESA MARCOS MARTÍN

Investigadora en Derecho Internacional Público

UNED

I.—INTRODUCCIÓN

Uno de los rasgos que caracterizan la comunidad internacional contemporánea es un aumento en la importancia de los factores jurídicos en las relaciones internacionales. Sin pretender infravalorar el carácter decisivo de otros factores, como los políticos, los económicos o los militares, es fácilmente constatable una creciente y gradual relevancia del Derecho internacional en la formulación y ejecución de la política exterior de los Estados, así como en el modo de abordar problemas globales desde las organizaciones internacionales. Los hechos que apuntan en esta dirección son conocidos: la proliferación de acuerdos internacionales (que hay que negociar, ratificar y aplicar); la acción de los Estados en el seno de las organizaciones internacionales y de diversos foros multilaterales (que suele contener una dimensión jurídica precisamente en forma de tratado internacional que se propone a los Estados); o la creciente utilización de los medios jurídicos de solución de controversias, y en relación con ello, la extensión creciente de la jurisdicción internacional, uno de cuyos frutos es la creación de diversos tribunales internacionales, fenómeno que propicia una superación, por la vía del Derecho, de la solución meramente interestatal de las controversias internacionales.

En un contexto como el descrito, parece aconsejable potenciar la formación jurídico-internacional de los agentes del Servicio Exterior de España. No queremos hacer referencia en este trabajo a los conocimientos jurídicos que dichos agentes deben poder acreditar en el momento del acceso a la carrera diplomática, sino a las posibilidades del cuerpo diplomático de actualizar y perfeccionar su formación jurídico-internacional a lo largo del ejercicio de su trayectoria profesional. Ahora bien, toda iniciativa encaminada a incidir sobre la formación de este cuerpo del Estado, ha de tener muy presente el perfil profesional específico de los agentes del Servicio Exterior. Dicho perfil se caracteriza, a grandes rasgos, por tres variables principales: 1) una formación amplia y generalista, como preparación de acceso a la carrera diplomática; 2) una frecuente rotación en puestos, que hace que el tiempo medio de permanencia en un puesto de trabajo concreto tienda a ser inferior al de otro tipo de funcionarios y trabajadores; y 3) en el Servicio Exterior, los frecuentes cambios de destino suelen conllevar variaciones profundas en la función y el entorno, pues suponen cambios de misiones, de destinos geográficos y de contenido temático de la labor profesional. Tales cambios temáticos suponen que los distintos puestos que desempeña un diplomático a lo largo de su carrera pueden variar notablemente en cuanto al contenido jurídico, económico o político del trabajo desarrollado diariamente.

Si se parte de una realidad como la descrita, cobra sentido diseñar ofertas de formación continua para crear unas condiciones que faciliten a los agentes del Servicio Exterior actualizar, profundizar y mejorar su formación en Derecho internacional durante el ejercicio de su profesión, bien en momentos puntuales, bien de modo progresivo, gradual y constante a lo largo de su carrera.

II.—VIRTUDES ESPECÍFICAS DE LA FORMACIÓN CONTINUA

Entendemos, por lo tanto, que para fomentar la actualización de conocimientos, o la profundización en temas jurídicos específicos, puede resultar útil y conveniente acudir a los planteamientos propios de la *formación continua o permanente*, es decir, de la formación que se recibe después de haber adquirido la preparación inicial que da acceso al ejercicio de una profesión, en este caso el servicio diplomático. Las actividades de formación continua, tal y como en ocasiones se practican, poseen y transmiten una serie de virtudes o activos que intentaremos a continuación.

En primer lugar, los cursos y seminarios de formación continua tienden a ofrecer una mayor *flexibilidad* en cuanto a temas y metodología (docente y discente) en comparación con las enseñanzas de grado, de perfil más formalizado. Esta flexibilidad característica de la formación continua propicia la concurrencia

de dos factores de interés para el objeto de este trabajo. Por un lado, es fácil mantener abierta la posibilidad de centrarse tanto en *temas generales* como en *cuestiones específicas* de actualidad y de interés especial para el Estado. Por otro, en el ámbito de la formación continua existe una gran flexibilidad en relación con la *duración* de cursos y seminarios, así como en relación con los requisitos que se exigen al estudiante para superar cada curso y obtener la titulación correspondiente.

Además, las ofertas de formación continua se han caracterizado hasta ahora por hacer un uso frecuente e innovador de la enseñanza online, combinando en ocasiones las sesiones presenciales con el *uso de herramientas y plataformas virtuales*, o encomendándose enteramente a estas últimas. Un proceso de formación continua que haga un uso amplio (aunque no necesariamente exclusivo) de la enseñanza online parece el sistema más adecuado cuando el cuerpo discente al que se dirige la enseñanza se encuentra disperso en todo el planeta, y trabaja con distintos medios y desde distintas zonas horarias, como es palmariamente el caso de los miembros del cuerpo diplomático.

Finalmente, entre los activos ahora relevantes de la formación continua, cabe subrayar su tendencial *apertura a la interdisciplinariedad*, que se traduce en el diseño de cursos en los que participa un profesorado procedente de distintos departamentos universitarios, distintas facultades e incluso sectores profesionales distintos del académico.

Estas, en fin, son algunas de las ventajas potenciales de la formación continua, ventajas que colocan a esta modalidad educativa como una de las nuevas fronteras de la educación, y que a nuestro juicio permiten el diseño de un programa formativo en Derecho internacional adaptado a un sector profesional tan específico como el que configuran los agentes del Servicio Exterior. Las actividades de este programa podrían coexistir sin dificultad con los cursos de formación continua que ya imparte el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), especialmente con los cursos destinados a funcionarios que deban incorporarse a nuevos puestos en el extranjero y con los cursos dirigidos a funcionarios de los servicios centrales del Ministerio.

III.—FORMACIÓN CONTINUA EN DERECHO INTERNACIONAL Y SERVICIO EXTERIOR

El diseño de ofertas de formación continua para el Servicio Exterior tendría lugar, idealmente, en el marco de un diálogo institucional y académico entre el MAEC y las universidades interesadas. En dicho diálogo gozarían de un marca-

do protagonismo unidades como la Escuela Diplomática y la Asesoría Jurídica Internacional por parte ministerial, así como los Departamentos relevantes de las diversas Facultades de Derecho y Ciencias Políticas españolas. En nuestra opinión, la oferta formativa habría de ir dirigida a funcionarios de todos los niveles, y estar encabezada por los principales expertos académicos de las distintas ramas del Derecho internacional. Algunas de las ideas iniciales para dar contenido a un programa de formación continua en Derecho internacional son las siguientes:

1) Creación de un curso permanente sobre problemas fundamentales de Derecho Internacional Público. Este curso estaría orientado a la actualización de conocimientos y a la profundización en cuestiones generales y transversales del Derecho internacional contemporáneo.

2) Diseño de cursos específicos sobre materias de especial relevancia e interés para España como Estado que actúa en la comunidad internacional. A modo de ejemplo, en este capítulo tendrían cabida cursos sobre Derecho del mar (delimitación de espacios marítimos y pesca), protección de inversiones en el extranjero, o surgimiento de nuevos Estados en la comunidad internacional, por citar sólo algunos de los posibles contenidos temáticos.

3) Seminarios conjuntos entre funcionarios diplomáticos y profesores universitarios. De carácter más restringido, estos módulos formativos podrían ir ligados a problemas puntuales, como el estudio y seguimiento de un litigio internacional en el que sea parte España, o la preparación temática de una Conferencia multilateral. El objetivo de estos seminarios sería crear un ámbito que permitiese al cuerpo diplomático optimizar los conocimientos jurídico-internacionales que la doctrina española estuviese en condiciones de aportar en relación con un problema concreto y actual de interés especial para el Estado, para luego hacer valer tales conocimientos en los momentos del diseño de estrategias y de la toma de decisiones.

Los *objetivos* generales que intentarían alcanzarse con las actividades descritas serían en esencia dos. En primer lugar, como es obvio, se trataría de contribuir a la calidad y la excelencia de la formación en Derecho internacional de los agentes del Servicio Exterior que deseen especializarse en este tipo de cuestiones jurídicas. El segundo objetivo, ligado al anterior, consistiría en contribuir a orientar las preocupaciones académicas de los profesores universitarios españoles hacia aquellas áreas del Derecho internacional en las que existan intereses importantes del Estado. En efecto, un contacto significativo y regular entre agentes del Servicio Exterior y profesores universitarios beneficiaría sin duda también a estos últimos, y propiciaría que, en el seno de la comunidad académica iusinternacionalista, hubiese siempre una masa crítica de profesores cuyas líneas de investigación mantuviesen conexiones relevantes con los intereses estatales y con la posición de España en el mundo. Por otro lado, una intensificación de

las relaciones entre Ministerio y Universidad, si se produce sobre la base de actividades formativas de alto nivel, favorecería la creación espontánea de redes académico-diplomáticas de carácter informal, que pueden ser importantes para articular respuestas rápidas y flexibles ante problemas jurídico-internacionales concretos.

En las páginas que siguen, intentaremos mostrar brevemente cómo la UNED podría insertar su oferta formativa en los planteamientos anteriores. Destacaremos a continuación algunos de los puntos fuertes y aportaciones específicas que dicha universidad está en condiciones de hacer.

IV.—ADECUACIÓN DE LA METODOLOGÍA A DISTANCIA A LA FORMACIÓN CONTINUA DEL SERVICIO EXTERIOR

Existe en el mundo de hoy una demanda cada vez mayor de toda clase de actividades no regladas de perfeccionamiento profesional y reciclaje que el progreso de todos los sectores impone¹.

En este contexto se inserta la educación continua, que actualmente se considera como un nuevo rasgo característico del panorama educativo actual. En efecto, pretender que la formación del individuo finalice al término del periodo en el que, tras completar los estudios universitarios, prepara unas oposiciones, supone limitar injustificadamente las posibilidades de actualización profesional. La modalidad de educación a distancia posibilita ésta eficazmente, dado que las estructuras y soportes convencionales de educación no son ya suficientes para dar respuesta a tantas demandas de adaptación progresiva. La autonomía e independencia que caracterizan el aprendizaje a distancia, en la que el estudiante es el principal responsable de la organización de su trabajo, de la adquisición de conocimientos y de asimilación a su propio ritmo, hacen de este método un sistema idóneo para esta oferta específica de formación continua.

Si bien la enseñanza a distancia surge y se ha desarrollado especialmente para las enseñanzas universitarias regladas, cada vez más se aprovechan de manera más intensa y útil sus potencialidades para los programas de formación continua. La educación a distancia surge a partir de propósitos convergentes de diferente ín-

¹ Según el Memorandum sobre el Aprendizaje Permanente de la Comisión Europea de 2000, el aprendizaje permanente se considera como toda actividad de aprendizaje realizada con el objetivo de mejorar los conocimientos, las competencias y las aptitudes con una perspectiva personal, cívica, social o relacionada con el empleo.

dole: 1) desde una perspectiva² cultural y educativa³, los orígenes de esta modalidad educativa pueden ser hallados en las aspiraciones de la población de crecer educacional y socialmente; 2) desde un punto de vista sociopolítico, la formación continua da respuesta a la existencia de capas de la población que de otra forma no podrían acceder a ciertos niveles de educación; 3) como motivos de tipo económico, se apunta a la carestía de los sistemas formales de educación; 4) los factores esencialmente *pedagógicos*, en fin, se cifran en la necesidad de flexibilizar las rigideces y paliar las deficiencias del sistema tradicional, así como la búsqueda de sistemas formativos innovadores. Es esta dimensión innovadora y flexible la que hace de la formación continua una modalidad formativa especialmente adaptada a las características y peculiaridades de los agentes del Servicio Exterior, que ya parten de un nivel de formación muy alto, pero que a la vez han de representar al Estado en un mundo cambiante, complejo y muy variado, en el que la renovación constante de conocimientos y métodos adquiere un gran valor.

Por otro lado, las características de esta clase de formación muestran la vigencia y animan la mejora de las instituciones educativas basadas en la metodología a distancia pero, en la actualidad, los planteamientos tradicionales que movieron a crear tales instituciones se encuentran ciertamente superados por una ampliación de los tipos de cursos y módulos, y la extensión del espectro de potenciales receptores de los mismos que se benefician de sus medios, los cuales permiten reducir la distancia que define a estos estudios. Es en este marco donde se inscriben algunas de las reflexiones que sirven de base a este trabajo.

En el seno de la UNED, El *Instituto Universitario de Educación a Distancia* es la unidad encargada de promover acciones específicas, dotar a la universidad de medios y recursos necesarios, crear situaciones de difusión de experiencias, así como de sensibilizar y formar al personal docente e investigador en materia de renovación pedagógica. Dicha renovación de métodos y estilos se caracteriza por hacer un uso lo más eficiente posible de las nuevas herramientas virtuales y tecnológicas que permiten sacar el máximo partido a la metodología de enseñanza a distancia. La experiencia reciente muestra que las nuevas tecnologías, en especial las ya perfeccionadas plataformas que sirven de soporte y canal a esta modalidad de enseñanza, han potenciado en gran medida la oferta y la demanda de este tipo de formación⁴.

² Así se desprende de los estudios en la materia. Vid., por todos, GARCÍA AREITIO, L.: La educación a distancia y la UNED, I.U.E.D., 1996.

³ La formación permanente aparece, efectivamente, de manera recurrente como uno de los principales objetivos, ya desde los primeros proyectos de todas las instituciones de educación a distancia.

⁴ Con la implantación y la extensión de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), se ha potenciado el crecimiento de la educación a distancia, que en los últimos años ha mantenido un ritmo vertiginoso. (Vid. BARRIO DE LA PUENTE, J.L., "La formación telemática en la educación de adultos: el proyecto mentor", Educación XXI, 11, 2008, pp. 213-235.)

V.—SOPORTES TECNOLÓGICOS EN LA UNED

Los avances tecnológicos ponen a disposición nuevas formas eficaces de transmitir los contenidos educativos⁵, en el marco de un proceso formativo en el que una parte considerable de la enseñanza está dirigida por alguien alejado en el espacio y en el tiempo⁶. Entre los medios desarrollados por la UNED, algunos soportes virtuales se adaptan con especial naturalidad a las características de la formación continua, y pueden emplearse para potenciar la formación jurídico-internacional de los agentes del Servicio Exterior.

1.—LA PLATAFORMA ALF

Especialmente diseñada para explotar al máximo las potencialidades de la enseñanza a distancia, la plataforma aLf viene a sustituir a la anterior plataforma WebCT. La actual, que resulta más intuitiva y adecuada a las particularidades de este tipo de enseñanza, es una herramienta bien estructurada y completa. Se ha incorporado como plataforma principal tanto para los estudios de Grado y Postgrado (especialmente Másteres oficiales, adaptados al Espacio Europeo de Educación Superior), como para todos los cursos de formación continua impartidos en la UNED.

Dentro de la plataforma, uno de los sistemas de comunicación e intercambio más útiles y más utilizados es el foro. Existen diferentes bloques de foros, cada uno de ellos destinado a un grupo diferente de participantes: foro de consultas generales, atendido por el equipo docente, foro de estudiantes, no moderado por el equipo docente, y un foro de coordinación tutorial, de enlace entre los equipos docentes y los tutores del curso o módulo.

Todos ellos conforman un sistema de comunicación y transmisión de conocimientos de creciente eficiencia y aceptación, como demuestran las estadísticas

⁵ SÁNCHEZ-ELVIRA afirma que la educación a distancia desempeña un rol fundamental para la consecución de la convergencia de la educación superior europea e iberoamericana, especialmente cuando está mediada por las TIC (Vid. SÁNCHEZ-ELVIRA PANIAGUA, M.A. : « La contribución de la educación a distancia en la consecución de los espacios de Educación Superior Europeo e Iberoamericano », en SOBRINO HEREDIA, J.M. (dir.), ALCAIDE FERNÁNDEZ, J., PUREZA, J.M.,(coords.), Innovación y conocimiento, IV Jornadas Iberoamericanas de Estudios Internacionales, Lisboa, noviembre 2009, Ed. Marcial Pons/Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales), 2010, pp. 285-303.

⁶ Esta característica de la enseñanza a distancia es destacada por SARRAMONA, quien define precisamente esta clase de enseñanza como « ...metodología donde las tareas docentes acontecen en un contexto distinto de las discentes, de modo que éstas resultan, respecto de las primeras, diferidas en el tiempo, en el espacio o en ambas dimensiones a la vez »(Vid. SARRAMONA, J. : Teoría y práctica de la enseñanza a distancia, Mimeo, Santiago de Chile, 1981.

de utilización. Para cada módulo de cada programa, existe un modo de medir y verificar el éxito de los mismos, a través de un sistema de evaluación de entradas y mensajes.

También en el seno de la plataforma, se encuentran las habituales secciones de presentación de las guías de curso, de incorporación de documentos de trabajo por parte de los equipos docentes, así como preguntas frecuentes y glosarios de términos.

En otro orden de cosas, en los sistemas de evaluación de conocimientos, suele combinarse la elaboración y envío de pruebas a distancia con la realización de una prueba personal virtualmente presencial, que tiene lugar en una fecha determinada con una duración pre-establecida y limitada. En el ámbito de la formación continua, no es infrecuente conceder mayor relevancia a las pruebas a distancia presentadas a lo largo del curso, que los estudiantes pueden elaborar en un período de tiempo dilatado, eligiendo cada estudiante recursos distintos para dicha elaboración.

Una de las novedades de aLf es el modo de entrega de trabajos y actividades formativas, mediante un sistema de envío online, y la posibilidad de conocer porcentajes, estadísticas y medias. También es posible fijar la fecha de comienzo y final de las entregas, pasada la cual no es posible enviar las respuestas, con lo que ello conlleva de facilitación de la tarea evaluadora del profesor, así como volcar en las correspondientes secretarías virtuales de los alumnos tanto las notas de las pruebas a distancia como la calificación final y hacer la media de las mismas, respetando los porcentajes asignados por cada equipo docente.

Esencial para la facilitación de la comunicación entre miembros de los equipos docentes y estudiantes, se ha configurado en el contexto de estas plataformas la figura del *Tutor de Apoyo en Red (TAR)*. Resulta de especial utilidad en cursos de formación continua, en los que los estudiantes están, por lo general, menos familiarizados con estas herramientas que los alumnos de grado, quienes permanecen en conexión con las plataformas a lo largo de ciclos de cuatro o cinco cursos académicos. Las funciones de este tutor, miembro o no de los correspondientes equipos docentes, se cifran, entre otras, en la facilitación de la comunicación entre profesores y alumnos, la dinamización del curso mediante el fomento de la participación, la elaboración de preguntas frecuentes a partir de las respuestas dadas por cada equipo docente, la atención a las demandas de información que no guarden relación directa con dudas de contenidos, la elaboración de resúmenes periódicos (semanal / quincenal) de la actividad en los foros, el refuerzo del equipo docente en aspectos técnicos relacionados con el manejo de la plataforma, la coordinación de la formación de grupos de estudio, el fomento y

la coordinación de la comunicación y el trabajo colaborativo de los tutores de la asignatura (creación de un banco de materiales de tutorización, buenas prácticas, etc). Resulta de especial utilidad, como puede observarse, para la comunicación y dinamización de las actividades.

Enlazando precisamente con esta idea, podemos afirmar que con la incorporación de esta plataforma a las enseñanzas ofertadas por la UNED se ha incrementado, sin duda, la potenciación de la comunicación, el debate y en general, la interacción entre docente y estudiante, entre las comunidades docente y discente, que tienen los medios para constituir temporalmente una sola comunidad académica. Esto último es de especial valor en las instituciones de educación a distancia y, en el marco de las ideas objeto de este trabajo, una virtud añadida.

2.—LAS VIDEOCLASES

Como apoyo para el aprendizaje y difusión de conocimientos, existe la posibilidad, en el CEMAV⁷, de que los docentes de los cursos graben clases, tanto de presentación general de los cursos, como de contenidos particulares. Es una de las herramientas más utilizadas en enseñanza a distancia, cuyas ventajas se cifran en la permanencia en el tiempo de dicha grabación, y un conocimiento más directo de los equipos docentes por parte de los miembros del curso. Con el reciente desarrollo de las aulas AVIP, se amplían estas posibilidades a través de modalidades como las nuevas videoconferencias y las webconferencias, que permiten tanto el seguimiento interactivo en tiempo real, como el seguimiento del curso en tiempo diferido.

VI.—LA COOPERACIÓN INTERUNIVERSITARIA

El modo de aprendizaje, comunicación y difusión, en el marco de la enseñanza a distancia también facilita, entendemos, la cooperación interuniversitaria. La UNED permanece, de manera constante, atenta a las posibilidades y proyectos en el marco de la actuación interuniversitaria. Participa como miembro de los principales organismos internacionales de educación a distancia. Destacamos, por su relevancia, su pertenencia a la Asociación Europea de Universidades de Educación a Distancia (EADTU), red institucional que agrupa a diez universidades europeas de enseñanza a distancia / en línea, catorce asociaciones nacionales de universidades tradicionales que organizan una enseñanza a distancia / en línea para estudiantes fuera del campus, y dos universidades de enseñanza combinada,

⁷ Centro de Medios Audiovisuales de la UNED : www.uned.es/cemav

en el campus y en línea, cuyas actividades de la EADTU reciben ayuda de la acción Jean Monnet, que forma parte del programa de aprendizaje permanente de la UE. También pertenece a la Asociación Iberoamericana de Educación Superior a Distancia (AIESAD), entidad sin ánimo de lucro, constituida por 52 universidades e instituciones de educación superior a distancia, provenientes de 17 países, y que articula su metodología de trabajo a través de la realización de Encuentros Bianuales con amplia presencia de especialistas internacionales, promoviendo de esta forma el análisis y la generación de conocimiento en los aspectos más destacados de la Educación a Distancia.

Esta tendencia institucional de la UNED a la cooperación interuniversitaria puede ser un activo en la formación continua del Servicio Exterior, propiciando la constante renovación de metodologías y ofertas formativas, el intercambio entre universidades, y la eventual ampliación del cuerpo docente implicado en las actividades de formación continua.

VII.—CONCLUSIONES

La dinámica actual de la comunidad internacional, institucionalizada hasta cierto punto y basada en el arreglo pacífico de las controversias, otorga una nueva relevancia a los aspectos jurídicos de las relaciones internacionales. Ello a su vez supone un estímulo para potenciar la calidad y la excelencia de la formación jurídico-internacional de los representantes del Estado en el exterior. Las características propias de este cuerpo profesional favorecen el diseño de ofertas formativas flexibles basadas en los presupuestos propios de la formación continua o permanente, potenciados por un uso innovador de la metodología de la enseñanza a distancia basada en el empleo de herramientas y sistemas docentes avanzados de carácter virtual.

En este contexto, la UNED, por sí misma o en colaboración con otras universidades y entidades, está en condiciones de poner al servicio de estas ideas un amplio elenco de técnicas, herramientas, métodos y experiencias que permitan diseñar cursos de formación continua que resulten de utilidad para la actualización, profundización y optimización de conocimientos en Derecho internacional de los agentes del Servicio Exterior. Ello además supondría un beneficio para la comunidad académico-universitaria, al favorecer un contacto más estrecho con la compleja realidad práctica de las relaciones internacionales, lo cual podría orientar más eficazmente una parte del esfuerzo docente e investigador hacia la búsqueda de respuestas a problemas concretos de especial interés para el Estado.

O BRASIL E OS PARADIGMAS DE INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL*

FELIPE PINCHEMEL

Diplomata

Mestre em Direito Internacional pela Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia

I.—INTRODUÇÃO

No atual contexto mundial, as relações comerciais se apresentam de forma desafiante, em especial para países do Cone Sul, que há muito têm dirigido esforços para uma maior inserção internacional, a partir do desenvolvimento econômico e do comércio intra e extracontinental. A multiplicidade de processos de integração presentes no subcontinente sul-americano apresenta-se como uma decorrência da tentativa dos países de saírem da condição periférica por meio de uma integração econômica.

Os ideais desenvolvimentistas, difundidos no subcontinente latino-americano pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, foram essenciais para o fenômeno da formação de blocos econômicos regionais a partir dos anos 1960, os quais tinham por objetivo fomentar o processo de substituição de importações (PSI), visando a uma maior inserção da região latino-americana nas relações econômicas internacionais. O Brasil, influenciado pela corrente cepalina, tornou-se membro de diversas organizações internacionais de integração re-

* Este artigo baseia-se em: RIBEIRO, E. de S.; SANTOS, Felipe Pinchemel Cotrim dos. “Paradigmas da atuação brasileira no Mercosul” *Universitas: Relações Internacionais*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 297-330, jan./jul. 2011. O autor gostaria de agradecer imensamente a colaboração da doutoranda Elisa Ribeiro e seu inestimável auxílio na atualização deste trabalho. O artigo expressa opiniões pessoais que não refletem, necessariamente, a posição do Ministério das Relações Exteriores.

gional. No presente trabalho, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) é analisado como exemplo da influência do conjunto de ideias do desenvolvimentismo, do estruturalismo cepalino, e do liberalismo econômico associado ao regionalismo aberto na produção de resultados concretos.

Na primeira parte deste trabalho, será apresentado o princípio do desenvolvimentismo. Em seguida, serão analisadas as mudanças paradigmáticas que levaram ao pensamento neodesenvolvimentista na virada do século. Logo após, serão abordadas as teorias de comércio do estruturalismo cepalino, que se fundamentam em algumas bases de fortalecimento da economia nacional por meio do pensamento desenvolvimentista. Nesse ponto, será feita uma análise do paradigma do liberalismo e do regionalismo aberto. Na segunda parte deste artigo, será realizado um breve levantamento histórico da integração regional no continente americano, considerando-se as correntes teóricas que a influenciaram, até culminar na criação do Mercado Comum do Sul, em março de 1991. A terceira e última parte tratará da influência dos paradigmas acima mencionados nas ações brasileiras de construção do Mercosul.

II.—PARADIGMAS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL LATINO-AMERICANA

“Paradigmas não são mutuamente excludentes em sua totalidade, embora seus respectivos núcleos centrais sejam distintos.” (BUZAN apud PINHEIRO, 2000, p. 315).

O vocábulo paradigma tem origem grega e deriva do verbo *paradeiknumi*, que significa pôr em relação, em paralelo, mostrar. Nesse sentido, poderia ser compreendido como um modelo ou um padrão. Quando se abandona o campo da morfologia e adentra-se no das ciências, a palavra paradigma assume novas conotações, podendo ser confundida com axiomas ou até mesmo com vertentes majoritárias de determinado pensamento científico (cf. KUHN, 2000).

Os paradigmas apresentados no presente trabalho não são estanques nem podem ser classificados com características absolutas que os diferenciem uns dos outros. Eles foram aplicados ao processo de regionalização como consequência da compreensão que as elites política e econômica brasileiras tinham do contexto econômico interno e internacional e —como reconhece um observador argentino (BERNAL-MEZA, 2008)— de que modo as condições externas poderiam ser utilizadas para o desenvolvimento nacional. A convergência política e econômica, nas décadas de 1990 e 2000, com o maior parceiro brasileiro na América do Sul —a Argentina— permitiu ao Mercosul a passagem de um paradigma a outro.

Em sua concepção, o Mercosul teve uma base desenvolvimentista formulada no modelo de substituição de importação do estruturalismo cepalino e, posteriormente, voltou-se a um paradigma de regionalismo aberto, baseado no liberalismo econômico e no fortalecimento do comércio em detrimento da política de construção de estruturas econômicas e sociais sólidas. Identifica-se, na primeira década do século XXI, em um movimento circular, o retorno do paradigma desenvolvimentista, com traços atualizados.

1.—O DESENVOLVIMENTISMO NO BRASIL E A ATUALIZAÇÃO DE UM PARADIGMA

O desenvolvimentismo – ou nacional desenvolvimentismo – é um fenômeno local, não uma mera antropofagia (FONSECA, 2010). O desenvolvimentismo seria um fenômeno latino-americano e não uma importação de ideias pré-concebidas e aceitas sem modificações. Seria “[...] o elo que unifica e dá sentido a toda a ação do governo, ao legitimar a ampliação de sua esfera aos mais diferentes campos, além da economia propriamente dita: educação, saúde, legislação social, cultura, políticas públicas etc.” (FONSECA, 2004, p. 3). Ao longo do primeiro Governo Vargas, o desenvolvimentismo brasileiro firmar-se-ia como ideologia voltada ao “reordenamento de leis e práticas de política econômica, bem como mudanças e criação de instituições” (FONSECA, 2003, p. 142). As principais características do desenvolvimentismo brasileiro à época eram o protecionismo à indústria nacional, a forte intervenção estatal no comércio exterior, a captação de empréstimos internacionais para o financiamento dos projetos de industrialização e o investimento em indústrias de base.

Segundo Bielschowsky, Celso Furtado, o grande teórico brasileiro desse paradigma, propunha três eixos na condução do desenvolvimentismo: em primeiro lugar, a liderança do Estado na promoção do desenvolvimento, por meio de investimentos em setores estratégicos e, sobretudo, do planejamento econômico, coordenando esforços de industrialização, de forma a reunir condições para superar os obstáculos estruturais que dificultavam o desenvolvimento. Em segundo lugar, a defesa da tese estruturalista da submissão da política monetária e cambial à política de desenvolvimento, base da argumentação nacionalista, em oposição aos programas de estabilização, sendo o sucesso da industrialização brasileira dependente fortemente do controle que os agentes nacionais pudessem ter sobre as decisões fundamentais à economia do país. Em terceiro lugar, um compromisso com reformas de cunho social, inclusive com a reforma agrária, pois havia forte percepção sobre a importância do mercado interno na dinamização da produção e da renda. As possibilidades dinâmicas de superação da dependência do comércio exterior, ou de superação

do próprio subdesenvolvimento, pela via de crescimento, só trariam resultados concretos mediante o fortalecimento do mercado interno (BIELSCHOWSKY apud VIGEVANI; RAMANZINI, 2009, p. 19).

Durante o regime militar brasileiro, o desenvolvimentismo ganhou uma nova roupagem, mas as ideias que formavam seu núcleo duro continuaram presentes. É possível afirmar que os governos brasileiros da década de 1970 – período no qual as reformas estruturais feitas na década anterior começaram a produzir resultados – adotaram de forma mais sistematizada o receituário do desenvolvimentismo (com exceção das reformas sociais propostas por Furtado) associado à doutrina produzida no seio da Escola Superior de Guerra. Essa doutrina “pode ser entendida como um projeto nacional de desenvolvimento”, que, tentando alcançar o status de Brasil-potência, previa “um processo de desenvolvimento capitalista transnacionalizado, sob a direção da elite civil-militar” (VIGEVANI; RAMANZINI, 2009, p. 15).

Podemos afirmar que o esgotamento do modelo desenvolvimentista adotado à época, sua incapacidade de manter um crescimento sustentável diante dos problemas fiscais, monetários e econômicos das décadas de 1980 e 1990, e a ineficácia das políticas neoliberais aplicadas na última década do século passado em promover verdadeira estabilidade macroeconômica e desenvolvimento – embora aptas a controlar a hiperinflação –, levaram à atualização da teoria existente. A intensificação da inserção internacional do Brasil, a ascendência de foros multilaterais e demais implicações do processo de globalização levaram o país a mudar sua estratégia de desenvolvimento e a abrir sua economia para poder participar competitivamente no mercado internacional. Assim, o protecionismo pregado pelo desenvolvimentismo cedeu espaço a uma maior flexibilidade na proteção da indústria e na regulação estatal, surgindo o novo desenvolvimentismo do século XXI (Cf. BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 8-9).

Na virada do século XX para o século XXI, um novo paradigma, ou antes, a atualização do paradigma desenvolvimentista, surgiu como resposta a contexto político, social e econômico neoliberal. De acordo com o neodesenvolvimentismo, o Estado deve atuar de modo a fornecer à sua sociedade os meios necessários para o crescimento econômico e o fortalecimento produtivo. Assim, uma ferramenta importante para a estabilidade da balança comercial, necessária para o aumento do investimento interno, é o controle cambial. Outro aspecto importante é a análise feita da deterioração dos termos de troca dos países que se inserem economicamente no mercado internacional a partir de produtos de baixo valor agregado, em especial produtos agrícolas, em detrimento de bens industrializados. Nesse sentido, Bresser-Pereira enfatiza a questão da taxa de câmbio em relação à tendência dos países latino-americanos em produzir *commodities* agrícolas:

O novo desenvolvimentismo não é protecionista: apenas enfatiza a necessidade de uma taxa de câmbio competitiva. Assume que países de desenvolvimento médio já ultrapassaram o estágio da indústria infante, mas ainda se defrontam com o problema da “doença holandesa”: a tendência de países que produzem bens usando recursos naturais baratos verem sua taxa de câmbio apreciar-se de forma a inviabilizar grande parte da indústria (2007, p. 9).

O novo desenvolvimentismo se baseia em supostos macroeconômicos keynesianos e é voltado às exportações, diferentemente do que prega a teoria do desenvolvimentismo clássico protecionista, cujo incentivo à integração tem um papel mais de suporte do que central no desenvolvimento nacional. Nesse sentido, a administração da demanda agregada assumiria importante papel no equilíbrio das finanças estatais, uma vez que não existiria desenvolvimento sem estabilidade macroeconômica. Essa estabilidade, necessária ao desenvolvimento, poderia ser obtida a partir das relações comerciais com o resto do mundo, por meio de negociações internacionais (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 14). Dessa forma, o âmbito internacional torna-se importante para a consecução dos objetivos nacionais.¹

A perspectiva de cooperação internacional para alcançar maior competitividade foi, já nas décadas de 1950, 1960 e 1970, objeto de análise da CEPAL, que a conjugou com uma visão eminentemente latino-americana baseada na teoria da deterioração dos termos de troca.

2.—A CEPAL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi criada em 1948 (sendo estendida sua atuação e, conseqüentemente, seu nome para o Caribe na década de 1980), no âmbito da Organização das Nações Unidas, com o objetivo de ser uma instância destinada a refletir sobre alternativas para o desenvolvimento da região. Sua base teórica é o desenvolvimentismo, também denominado de estruturalismo, que apresenta um conjunto de conceitos que busca a diminuição da dependência dos países latino-americanos a partir de medidas econômicas keynesianas. Sua importância deve-se à introdução de um novo paradigma de análise da realidade do subcontinente perante o discurso vigente à época. Puntigliano (2007) reafirma a importância histórica da CEPAL no contexto internacional.²

¹ “Nesse novo quadro, em que as nações se tornam mais interdependentes, elas se tornam também mais competitivas comercialmente, de forma que, mais do que nunca, se faz necessária uma política consistente de defesa do interesse nacional nas diversas arenas de negociação internacional. Essas arenas são cada vez mais importantes, porque é nelas que os sistemas de cooperação são definidos e os conflitos, resolvidos.” (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 2002, p. 147).

² “Emphasising the role of history, we believe that an analysis of the ideas developed around (and beyond) CEPAL is of great importance to understand the current Latin American process of transformation, because these: 1) focused on “Latin America” as a unit of analysis, something that was not obvious

De forma bastante resumida, pode-se dizer que as ideias da CEPAL se sustentam basicamente em quatro pilares: a dependência da periferia em relação ao centro; a deterioração dos termos de troca; a industrialização por substituição de importação; e a integração econômica regional. A dependência da periferia seria em relação aos capitais, à tecnologia e ao conhecimento produzidos no centro. Sem investimentos maciços, as economias periféricas seriam constringidas a permanecer em estágio inicial de desenvolvimento, especializadas na simples produção e exportação de bens primários, se não adotassem políticas de superação desse quadro. A grande questão que se colocava, então, era de onde retirar os capitais necessários para o desenvolvimento, se o centro controlava sua distribuição e dificultava o acesso dos países periféricos aos instrumentos que viabilizariam essa transformação.

Uma das condições necessárias ao sucesso do processo de substituição de importações seria o tamanho do mercado interno. Um grande mercado permitiria um maior aproveitamento das economias de escala. Nesse sentido, a formação de um mercado comum aumentaria a possibilidade de sucesso de uma política de substituição de importações na medida em que a soma dos mercados internos de cada país resultaria em um mercado regional, capaz de absorver uma demanda maior. Como explica Braga (2002), a CEPAL percebia a integração econômica regional como peça importante na dinâmica da América Latina, capaz de dotar o processo de substituição de importações de uma maior racionalidade econômica. A formação de blocos econômicos levaria a uma industrialização mais eficiente na medida em que fosse possível aproveitar economias de escala que viabilizassem a ampliação do mercado e o aparecimento de vantagens da especialização (BRAGA, 2002). Essa ideia de integração regional contradiz, inclusive, as críticas sofridas pela CEPAL de que seu modelo de PSI conspiraria contra o livre comércio. Assim, pode-se constatar que modelos de integração regional e medidas macroeconômicas tendentes ao desenvolvimento por meio do processo de substituição de importações adotados pelos países latino-americanos sofreram enorme influência das teorias da CEPAL.

Na década de 1980, contudo, verificado o insucesso dos esquemas de integração regional baseados nas propostas da CEPAL —dentro do esquema do processo de substituição de importações—, diferentes ideologias vieram a influenciar a formação e a consolidação dos blocos regionais. Em razão dessa constatação, as teorias cepalinas se atualizaram e propuseram novos modelos de integração. Por

at that time; 2) inserted the concept of “development” in the Latin American lexicon, acknowledging the existence of global structural asymmetries; 3) had an important influence in the rationalisation and diffusion of policy ideas, with an increasingly protagonist role of social scientists, administrators and different kind of research organizations; 4) it meant an unprecedented linkage to global trends of thinking and a new kind of pervasiveness and spread of International Governmental Organizations (IGOs), under the aegis of the United Nations”. (PUNTIGLIANO, 2007, p. 59-82).

sua vez, o Estado brasileiro também redefiniu sua política de desenvolvimento e de integração diante do malogro da política de substituição de importações e dos problemas financeiros provenientes da crise da dívida na década de 1980. Assim, o Mercosul, pensado inicialmente como projeto desenvolvimentista, seguiu uma direção mais liberal.

3.—O LIBERALISMO ECONÔMICO E O REGIONALISMO ABERTO

Ainda que a ênfase do processo de integração mercosulina seja nos aspectos econômicos, sua construção também se dá simultânea e sistematicamente nos âmbitos político, social e cultural (BERNAL-MEZA, 2000). Em vista dessa característica que busca abarcar os diferentes setores estatais, a partir da década de 1980, a América Latina e, especialmente o Cone Sul, vê a adoção de políticas liberais por parte de seus Estados. A partir de padrões político-econômicos que os Estados do Norte tentam estabelecer para os países do Sul, os Estados latino-americanos vão aos poucos abandonando suas políticas mais protecionistas, i.e., dentro do quadro desenvolvimentista, provenientes das décadas anteriores, e passam a aplicar políticas liberais, seja no campo econômico ou político, com destaque para a precedência do Chile.

A crise da dívida dos países latino-americanos e o insucesso do processo de substituição de importações, na década de 1980, trouxeram alta inflação, diminuição dos investimentos externos e desinvestimento, o que levou, consequentemente, à estagnação econômica (VIGEVANI et al., 2008). Nos dizeres de Braga (2002, p. 2010), “[...] o quadro de instabilidade nas condições macroeconômicas dos países envolvidos a partir dos anos 70, condições estas agravadas nos anos 80”, foi o principal problema do processo de integração latino-americano de então.

Diante dessa situação, políticas econômicas liberais foram adotadas pelos países do Cone Sul. Propunham a diminuição do papel do Estado na economia, deixando as forças econômicas atuar livremente em busca de uma alocação eficaz dos fatores. Reformas que visassem à desregulamentação da economia, à privatização das empresas estatais, e à abertura comercial e financeira, associadas à democracia como sua garantia, permitiriam o crescimento econômico e o desenvolvimento dos Estados.

Para Saraiva (2007), no caso brasileiro ocorreu uma “liberalização condicionada”, em razão da presença de um pensamento nacional-desenvolvimentista que ainda buscava estabelecer a estratégia de desenvolvimento do Brasil. Aqui, a adoção desse modelo liberal resultou na necessidade de reinserção competitiva na economia internacional.

Motivada pela experiência bem sucedida do processo de integração europeia e pelo malogro do processo latino-americano, a CEPAL passou a investigar os problemas do regionalismo no subcontinente americano. No começo da década de 1990, desenvolveu a ideia de “[...] se elevar a participação das economias latino-americanas nos movimentos de comércio e investimentos internacionais” (BRAGA, 2002, p. 213).

Em um documento de 1994, a CEPAL faz uma análise da situação econômica dos países latino-americanos e de seus processos de integração e propõe o que ela chama de “regionalismo aberto”:

[...] “regionalismo abierto”, es decir, un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente (CEPAL, 1994).

Essa mudança de foco dos estudos da CEPAL traduz-se no surgimento do neoestruturalismo cepalino, que tenta adequar as antigas bases teóricas à nova realidade mundial e responder aos fenômenos contemporâneos, especialmente diante de uma nova fase da globalização. Conforme ilustra Leiva (2008):

Latin American neostructuralism is the first counterdiscourse to confront neoliberal dogmatism and to surface in the wake of the profound processes of capitalist restructuring experienced over the past decades. It is the response by thinkers at ECLAC to the intellectual offensive of neoliberalism, and to the perceived deficiencies of structuralism and state-led industrialization development strategy that neoliberalism supported from the late 1940s to the 1960s.

No entanto, a proposta da CEPAL de regionalismo aberto também se dirigia contra críticas censuradas às políticas liberais. Ela diferenciava o regionalismo aberto de uma abertura indiscriminada dos mercados nacionais:

21. Lo que diferencia al regionalismo abierto de la apertura y de la promoción no discriminatoria de las exportaciones es que comprende un ingrediente preferencial, reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región.

Com base nesses fundamentos teóricos, nos primeiros anos, o Mercosul encaminhou-se para um processo de integração de concepção comercialista (BERNAL-MEZA, 2008; CERVO; BUENO, 2008, p. 483), que priorizava o aumento do comércio intra e extrarregional, e não a criação de “instrumentos necessários para políticas regionais de desenvolvimento e complementaridade”, voltados para a sustentabilidade da integração (VIGEVANI et al., 2008).

O começo do processo de integração do Mercosul foi bastante promissor, o que parecia favorecer a adoção das políticas liberais associadas ao regionalismo aberto. A grande dificuldade que esse processo de integração enfrentou, entretanto, foi a impossibilidade de os Estados levarem até o fim todas as reformas necessárias, o que resultou na fase de crise do bloco.

III.—O BRASIL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL

Ao longo da história América do Sul, muitos foram os períodos de convergência ideológica que tinham por objetivo uma união para o enfrentamento conjunto de problemas comuns às nações do subcontinente. Pode-se mencionar no século XIX o movimento pan-americanista, que se dividia em duas vertentes: o monroísmo e o bolivarianismo (Cf. VILLAFANE, 2004, p. 69).

O Relatório da Repartição de Negócios Estrangeiros do Brasil de 1830 já exaltava a importância da integração entre as nações americanas: Estou convencido [...] convém, todavia principiar desde já a estabelecer e apertar com preferência os vínculos, que no porvir devem ligar muito estreitamente o sistema político das associações do hemisfério americano. (RRNE apud VILLAFANE, 2004, p. 72-73).

Mais de cem anos depois desse Relatório, já durante o governo de Juscelino Kubitschek, em 1958, foi lançada a Operação Pan-Americana (OPA), que consistia em uma “proposta de cooperação internacional de âmbito hemisférico” (CERVO; BUENO, 2008, p. 290), como alternativa desenvolvimentista ao Plano Marshall. Em paralelo à OPA, foi criado o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para promover o financiamento de projetos no continente. Conjuntamente, a CEPAL também teve grande contribuição no desenvolvimento de um ideário latino-americano, que culminou em processos de integração regional.

Com base nas propostas cepalinas, em 28 de fevereiro de 1960, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai se reuniram para firmar o Tratado de Montevideu. Esse instrumento internacional criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), cujos objetivos principais eram a integração comercial de seus signatários, a diversificação de suas economias e a diminuição de sua dependência em relação aos países denominados de primeiro mundo (FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1997, p. 31). Cervo e Bueno (2008, p. 293) também apontam como objetivos a “[...] estabilidade e a ampliação do intercâmbio comercial, desenvolvimento de novas atividades, aumento da produção e substituição das importações de países não-membros”. O tratado constitutivo da ALALC previa inicialmente um prazo de 12 anos para a criação da zona de livre

comércio, lapso posteriormente alterado pelo Protocolo de Caracas (1969), que o prolongou em oito anos.

Duas décadas após a sua criação, devido a problemas oriundos da instabilidade política que experimentavam alguns de seus membros, da inflexibilidade dos mecanismos de abertura comercial (FLORENCIO; ARAÚJO, 1997, p. 31) e ante a impossibilidade de cumprimento dos prazos estabelecidos em seus instrumentos constitutivos, a ALALC foi extinta de fato e deu lugar a outro organismo internacional, que a sucedeu por direito (cf. REZEK, 2010, p. 309). Foi firmado em 12 de agosto de 1980, o Tratado de Montevidéu II, que ab-rogou o Tratado de 1960 (REZEK, 2010, p. 108) e criou a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Nessa mesma ocasião, foram tomadas importantes decisões que auxiliariam na implementação da ALADI, tais como a classificação dos países membros em três categorias, segundo seu grau de desenvolvimento; a revisão dos compromissos derivados do programa de liberação da ALALC; e a abertura de seus mercados em favor dos países menos desenvolvidos (DREYZIN DE KLOR, 1997, p. 35).

A ALADI ampliou os propósitos da ALALC e inovou ao estimular em seu âmbito acordos sub-regionais – com base no artigo XXIV do GATT, na forma de exceção ao princípio da nação mais favorecida –, o que permitia a seus membros uma maior liberdade de negociação com os demais países que formavam a Associação. Naquele momento a região vivia um momento político favorável, marcado pela redemocratização de diversos Estados e pela diversificação da produção industrial. Não obstante o espírito de integração, as organizações criadas pelos tratados de Montevidéu de 1960 e 1980 não obtiveram o êxito esperado. Apesar de a ALALC e a ALADI não terem alcançado os objetivos estabelecidos em seus tratados constitutivos, a integração regional – seja política, social, militar ou econômica – continuou a fazer parte da agenda dos países latino-americanos.

IV.—A ATUAÇÃO BRASILEIRA NO MERCOSUL

Brasil e Argentina mantiveram, historicamente, laços de cooperação, apesar de alguns momentos de afastamento e de oposição no contexto internacional. Pode-se mencionar o Acordo do Trigo (1964), a criação de uma Comissão Especial, em 23 de abril de 1965, bem como uma proposta de união aduaneira formulada por Roberto Campos (CERVO; BUENO, 2008, p. 376) como os primeiros passos que levariam à criação do Mercosul.

A questão das hidrelétricas de Itaipu e Corpus gerou, nos anos 1970, um contencioso entre os dois países, pelo uso dos recursos hídricos do Rio Paraná.

A controvérsia foi solucionada em 1979, com a assinatura do Acordo Tripartite, por Paraguai, Argentina e Brasil. Esse instrumento viabilizou a construção da Usina Binacional de Itaipu e se tornou um dos mais importantes marcos para a aproximação dos três Estados. Em novembro de 1985, com seus processos de redemocratização já encaminhados, Brasil e Argentina assinaram a Ata de Iguazu, documento pelo qual demonstraram interesse em avançar rumo a uma integração latino-americana e em acelerar a integração bilateral (DREYZIN DE KLOR, 1997, p. 43). Em cumprimento aos objetivos presentes na Ata de Iguazu, foi assinada, no ano seguinte, a Ata para a Integração Argentino-Brasileira. Sua consequência jurídica mais importante foi a criação de um quadro legal para a assinatura de protocolos de integração: o Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE. Esse Programa levou à aprovação de 24 instrumentos de cooperação nos mais diversos domínios (VIGEVANI et al., 2008).

O crescente diálogo entre Argentina e Brasil (Cf. FLORÊNCIO; ARAÚJO, 1997, p. 11) era propício para a adoção de objetivos e projetos comuns, o que levou à assinatura de diversos instrumentos internacionais, tais como a Declaração Conjunta sobre Política Nuclear (1985); o PICE (1986), acima citado; e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988), que previa a criação de um mercado comum entre os dois países no prazo de dez anos. Em 1990, com a assinatura da Ata de Buenos Aires, foi reduzido o prazo para estabelecer um mercado comum, sendo que este deveria estar implementado até 31 de dezembro de 1994, conforme um programa de liberalização acordado. A Ata de Buenos Aires objetivava: a) facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento do Mercado Comum entre ambos os países signatários; b) promover a complementação econômica, em especial a industrial e tecnológica, a fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e de alcançar escalas operacionais eficientes; e c) estimular os investimentos orientados a um intensivo aproveitamento dos mercados e da capacidade competitiva de ambos os países nas correntes de intercâmbio regional e mundial. Nesse sentido, foi importante para a introdução de um novo paradigma de integração, que assume linhas mais liberais – em benefício de uma política de abertura comercial e financeira – e que posteriormente viria a moldar o Mercado Comum do Sul. Cabe mencionar que a Ata foi registrada no âmbito da ALADI sob a forma do Acordo de Complementação Econômica n.º 14 (Cf. DREYZIN DE KLOR, 1997, p. 48), estando aberta para adesão dos demais membros da Associação.

É pertinente citar que a própria Constituição brasileira de 1988, refletindo o espírito integracionista latino-americano, que se fazia cada vez mais forte, previu em seu art. 4º, parágrafo único que o Brasil “[...] buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Baseando-se em uma política externa que tem entre seus objetivos utilizar as circunstâncias e condições internacionais para promover o desenvolvimento interno, o Estado brasileiro engajou-se no processo de formação e consolidação do Mercosul. Como Souto Maior afirma:

Um país em desenvolvimento que aspira a uma maior projeção externa – seja em âmbito regional, seja internacional – não tem os meios de conseguir tal objetivo sem o concurso de outros. Tal circunstância é um dos fatores que têm levado à multiplicação dos arranjos econômicos regionais. Eles podem contribuir para aumentar, ainda que em diferentes graus, o peso específico dos participantes individuais (2006, p. 51).

De igual modo, Bernal-Meza (2008) defende que a regionalização tende a integrar em um mesmo espaço econômico países geograficamente próximos e economicamente complementares, gerando recursos e aumentando as dimensões do mercado, como já visto. Esse processo está inevitavelmente vinculado às relações internacionais dos países que integram determinado bloco e à forma como eles se inserirão na economia mundial a partir de seu surgimento. “Los países se plantean la posibilidad de participar en un proceso de integración regional porque prevén que con esta agrupación pueden obtener mayores beneficios políticos y económicos que si continúan aislados” (BERNAL- MEZA, 2008, p. 154).

Partindo de um paradigma ainda desenvolvimentista, a Ata de Iguazu previa o processo de integração econômica por meio dos Protocolos de cooperação, buscando a complementaridade das economias do bloco, mais especificamente da Argentina e do Brasil. O processo de integração serviria para fortalecer as economias nacionais e permitir seu desenvolvimento tecnológico por meio da cooperação entre os países. Sua concepção inicial era, portanto, baseada ainda em um modelo de substituição de importações. Para alcançar a integração, no entanto, ambos os países teriam de fazer concessões.

A abertura do mercado brasileiro à Argentina teve como fulcro uma mudança no pensamento econômico da época. Vigevani (2008, p. 7) assevera que:

[...] na década de 1980, ganhou força a ideia de repensar o modelo de desenvolvimento econômico do país, inclusive o seu relacionamento com o exterior. Contribuíam para isso o esgotamento do modelo de substituição de importações, a crise da dívida externa, a alta inflação e a estagnação econômica.

Essas frutíferas relações estratégicas entre os dois maiores países do Cone Sul, iniciadas nos anos 80 do século XX (Cf. VIGEVANI, 2007, p. 311), deram origem a uma crescente vontade de ampliar a integração nos campos político e econômico. Nesse sentido, Cervo e Bueno (2008, p. 483) asseveram que os

“[...] acordos Sarney-Alfonsín correspondiam a um projeto neoestruturalista de integração” e abriram espaço, posteriormente, para um regionalismo aberto. No mesmo sentido, Vigevani (2008, p. 8) afirma que esse período inicial “[...] correspondeu a uma lógica desenvolvimentista, visava estimular a emulação empresarial, para a modernização e a inserção competitiva no sistema econômico internacional”. Esse projeto se tornou interessante aos olhos dos países vizinhos, que acompanhavam com interesse o incremento do diálogo bilateral Argentina-Brasil. Segundo Silva (1999, p. 19), o Paraguai e o Uruguai viam a união com esses países como uma “[...] necessidade imperiosa de fortalecer os seus respectivos regimes democráticos e desenvolver suas economias estancadas, buscando modernizar suas estruturas produtivas”. De acordo com Saraiva:

Os antecedentes do Mercosul se constituíram da cooperação política e econômica do PICAB [i.e., PICE]. Porém, o novo projeto surgia em um novo contexto internacional e sob novas tendências em matéria de modelos de crescimento interno. Esse contexto internacional se identificava pelo pós-Guerra Fria, pela globalização financeira, por um acelerado processo de mundialização e pela regionalização da economia política mundial. No âmbito latino-americano, uma nova interpretação da integração estava sendo introduzida entre os paradigmas que acompanhavam as tendências neoliberais: o regionalismo aberto (2008, p. 42).

Um ano após a assinatura da Ata de Buenos Aires, ambos os países se uniram aos dois novos sócios para criar o Mercado Comum do Sul com a assinatura do Tratado de Assunção (1991) cujo texto, em alguns trechos, é uma reprodução da Ata (ALMEIDA, 2009a). O tratado constitutivo do Mercosul estabelecia prazo para a implementação da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, a harmonização de legislações e a criação de uma tarifa externa comum. Em seu texto estava prevista uma fase para a adaptação, que se estendia até 31 de dezembro de 1994, quando foi criado o Programa de Liberação Comercial, e assinado o Protocolo de Ouro Preto. Esse protocolo adicional ao Tratado de Assunção deu ao bloco personalidade jurídica de direito internacional (Cf. REZEK, 2010, p. 280-281), e adotava uma tarifa externa comum, estabelecendo em seu âmbito uma estrutura institucional, marcando o final do período de transição. Segundo Baumann e Mussi:

O Tratado de Assunção significou ainda uma mudança expressiva no formato negociador entre os países envolvidos. A aproximação entre os países do Cone Sul entre 1986 e 1990 tinha como objetivo explícito a criação de um espaço comum, buscando desenvolver complementaridades produtivas e com negociações de preferências comerciais cautelosas para cada produto afetado. A opção por intensificar ao mesmo tempo o processo de abertura das economias (como parte da política de estabilização de preços) e a formação de um bloco comercial en-

volveu alteração radical no formato negociador: desde então as negociações de preferências comerciais são ‘lineares’, e não por produtos (exceto aqueles com tratamento diferenciado). (2006, p. 1).

Vários autores (VIGEVANI et al., 2008; CERVO; BUENO, 2008; BERNAL-MEZA, 2008) apontam para a mudança da característica na integração do Cone Sul já a partir do Tratado de Assunção e que aqui se considera como uma mudança do paradigma desenvolvimentista para o paradigma liberal ou do regionalismo aberto. O Mercosul teria modificado o perfil da economia política da integração “[...] al pasar de una concepción industrialista basada en el modelo de sustitución de importaciones, como era el proyecto de 1986, a una concepción comercialista, basada en el modelo de ‘regionalismo abierto’ de apertura, en 1991” (BERNAL-MEZA, 2008, p. 156). O paradigma desenvolvimentista cedeu ao paradigma liberal, pois “[...] a integração industrial e o desenvolvimento cederam em favor da desgravação linear do intercâmbio e do regionalismo aberto” (CERVO; BUENO, 2008, p. 483). O processo de integração do Cone Sul pode, assim, ser caracterizado como sendo essencialmente aberto ao exterior, sendo não só “[...] parte de um amplo esforço de abertura econômica, liberalização comercial e melhor inserção na economia mundial” feito pelo Brasil (VIGEVANI et al., 2008), mas também pelo outros Estados.

Os resultados de curto e médio prazo foram bastante favoráveis, uma vez que os benefícios trazidos pela integração se refletiram positivamente nos indicadores econômicos. Houve um crescimento do comércio intrabloco no montante de 16,4 bilhões de dólares entre os anos de 1990 e 1997 e um incremento de 50% nas exportações do bloco e de 180% das importações (CERVO; BUENO, 2008, p. 484). No âmbito organizacional, o bloco caminhava rumo à sua institucionalização, com a criação de novos órgãos para a análise dos mais diversos temas vinculados à integração:

[...] o processo de integração regional do Mercosul se orienta por dois movimentos: primeiro, a liberalização do comércio interno, com o objetivo específico de expandir os mercados nacionais de cada país, promover uma certa especialização através da complementação dos diferentes setores da economia, da redução dos custos de produção e dos ganhos de economia de escala, e, em segundo lugar, o estabelecimento de um grau de proteção externa e o aumento da competitividade internacional dos países integrantes do bloco econômico (CORAZZA, 2006, p. 145).

O período de intensificação das relações comerciais, entretanto, durou somente até o final do século XX, devido aos problemas de ordem econômica, às crescentes divergências entre os sócios e às dificuldades de lidar com as controvérsias entre seus membros enfrentadas pela estrutura institucional do Mercosul. A partir de 1999, houve contração do comércio intra e extrarregional, quebra na

continuidade das políticas macroeconômicas e adoção de políticas protecionistas e anti-integracionistas por parte de alguns membros. Vigevani (2008, p. 11) aponta os alternados déficits comerciais entre Brasil e Argentina como fator que influenciou negativamente na percepção dos efeitos da integração, tanto em um como em outro país.

Segundo Almeida (2009a), dentre os fatores de ordem nacional e regional que levaram à estagnação do bloco nesse período estão a “[...] desvalorização e flutuação da moeda brasileira e o esgotamento do modelo cambial argentino”, seguidos pelo “[...] declínio do intercâmbio e a descontinuidade da liberalização, com a introdução de salvaguardas unilaterais pela Argentina contra produtos brasileiros, e o abandono prático dos projetos de coordenação das políticas macroeconômicas”. O autor também lista como causas da estagnação as exceções protecionistas à tarifa externa comum, a ênfase na superestrutura conjugada com a carência de infraestrutura e a falta de um “*acquis communautaire*” (ALMEIDA, 2009a).

Para Guimarães (2007, p. 149), “[...] a vulnerabilidade a choques externos permanece, pela lenta expansão de suas exportações, a redução gradual do valor agregado delas, o aumento acelerado e indiscriminado de importações e a elevada dependência dos países menores”. Os problemas de adaptação das economias nacionais a um modelo ambicioso de integração ocorreram graças à falta de coordenação de políticas macroeconômicas e de projetos que tendessem à diminuição das assimetrias entre os países. Ademais, as barreiras ao comércio interno foram um entrave ao desenvolvimento do projeto de regionalismo aberto cepalino. Apesar dos problemas vivenciados pelo Mercosul, a partir de 2003, ele passou, progressivamente, a ser prioridade na pauta do governo brasileiro, que encaminhou sua política regional para a ampliação dos assuntos abordados no âmbito do bloco, na tentativa de expandir um modelo de integração que, em seu nascedouro, tinha objetivos eminentemente econômicos, para um bloco voltado para temas de cunho social. Para Cervó:

A América do Sul torna-se prioridade externa. Projetos de integração da infraestrutura, de integração energética, ampliação do Mercosul [...] tudo converge para criar o polo de poder mediante a conformação da unidade política, econômica e de segurança” (2008, p. 203).

A ascensão de governos ideologicamente alinhados nos últimos anos (Cf. NEGRI; OLIVEIRA, 2009, p. 153-156) tem gerado um ambiente político propício ao diálogo e à retomada dos projetos integracionistas. As relações com o Brasil e o Mercosul seriam, inclusive, eleitas como eixo central da política exterior do governo de Néstor Kirchner (BERNAL-MEZA, 2008).

No ano de 2003, foi lançado o Consenso de Buenos Aires, que marcou o “relançamento do Mercosul”. É a partir desse ano que podemos identificar outra mudança de paradigma no Mercosul. De um regionalismo aberto, pautado pela abertura dos mercados nacionais, os Estados mercosulinos passam a guiar-se por uma visão paradigmática que se caracteriza como retorno do desenvolvimentismo, com características atualizadas ou adicionais. Por suas características algo diferentes da teoria tradicional, deve ser classificada como novo desenvolvimentismo (cf. BRESSER-PEREIRA, 2007). A vontade política de retomada do Mercosul, assim, tem-se consubstanciado em diversos acordos bilaterais, como a instituição do Mecanismo de Encontros Presidenciais Trimestrais; da Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral Brasil-Uruguai; do Mecanismo de Integração e Coordenação Brasil-Argentina; e de acordos regionais para a ampliação do Mercosul.

Apesar das diferenças de matiz ideológico dentro das esquerdas sul-americanas, a convergência dos ideais de desenvolvimento nacional e regional, muitas vezes embasada nos estudos da CEPAL, permitiu a retomada do projeto neoestruturalista com a reascensão do Mercosul e a inclusão de projetos de desenvolvimento econômico e social na pauta desses países. Foram criados órgãos regionais como o Parlamento do MERCOSUL (2005) e o Tribunal Permanente de Revisão (2003); órgãos nacionais de formulações de políticas regionais; e, no âmbito interno brasileiro, foi realizada uma reformulação na estrutura do Ministério de Relações Exteriores com o objetivo de criar espaços mais especializados para o acompanhamento das atividades do bloco.

Nessa nova fase, marcada por uma nova política externa, participar do processo de integração sul-sul voltou a atrair a atenção de outros países, como a Venezuela, a Bolívia, o Equador, a Guiana e o Suriname. A Venezuela tornou-se o quinto Estado Parte do Mercosul, em junho de 2012. Os outros países aguardam processos de incorporação ou de associação, o que fortalecerá ainda mais o bloco no futuro.

Retomaram-se os projetos de infraestrutura e de diminuição de assimetrias que, a partir de 2007, passaram a contar com o financiamento do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM). Podem-se citar novas iniciativas em áreas estratégicas, como bicomcombustíveis, energia nuclear, eletricidade e segurança. Atualmente, Brasil e Argentina estão buscando soluções para a diminuição de problemas energéticos a partir da troca de tecnologia de produção de etanol e de insumos para a produção de diesel; estão cooperando para a construção de uma usina nuclear binacional; realizando estudos para a implementação do projeto da hidrelétrica binacional de Garabi, às margens do Rio Uruguai, entre outras iniciativas voltadas ao desenvolvimento da região.

Alguns autores (VIGEVANI, 2008; HOFFMAN; COUTINHO; KFURI, 2008, p. 103) dividem o processo de desenvolvimento do Mercosul em três fases distintas: de 1991 a 1994; de 1995 a 1998; e a partir de 1999. Uma nova divisão, todavia, poderia ser feita em quatro fases históricas: a fase inicial, entre 1991 e 1994, período de criação e institucionalização do bloco; uma segunda fase, entre 1994 e 1998, marcada pela adoção de um modelo liberal e pelo crescimento econômico dos sócios; uma fase de crise, que se prolonga entre os anos 1999 e 2002 e se caracteriza pela adoção individual de medidas protecionistas; e uma quarta fase, que se iniciou em 2003 com o relançamento das ideias desenvolvimentistas (ou neodesenvolvimentistas) e o relançamento do Mercosul.

Parece pertinente incluir essa quarta fase, pois nela o Mercosul retoma, progressivamente, lugar de destaque na pauta do governo argentino e na do governo brasileiro. Este encaminha sua política regional para a ampliação dos assuntos abordados no âmbito do bloco, na tentativa de ampliar o que era um modelo de integração eminentemente econômico em seu nascedouro, para um bloco voltado para temas de cunho social.

Nas três primeiras fases, o paradigma presente foi o do liberalismo associado ao regionalismo aberto. A última fase se caracteriza pela volta do paradigma desenvolvimentista, que se pode denominar neodesenvolvimentista, em um contexto de convergência política, econômica e social dos Estados, em um período de crescimento mundial. A ascensão de governos progressistas a partir de 2003 gerou um ambiente político propício ao diálogo e à retomada dos projetos integracionistas. Na medida em que esses projetos fundamentalmente de cunho social (FOCEM, Parlasul, Niñ@ Sur, Mercosul Educacional, Mercocidades, Mercosul Social, etc.) foram se desenrolando, os temas econômicos e comerciais foram sendo retomados.

A integração ganhou uma dinâmica própria. O efeito *spill-over* trasladou-se da área social para a econômica, levando o bloco a retomar seu crescimento e sua importância na política externa brasileira. Basta mencionar que em 2010 foi aprovado o Código Aduaneiro do Mercosul, retomando – a partir de políticas sociais – a integração econômica e comercial.

V.—CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimentismo que surgiu no Brasil a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas tinha como principais características uma forte atuação do Estado no domínio econômico e a captação de recursos advindos do exterior para financiar projetos de industrialização, cujo foco estava na indústria de base.

O estruturalismo da CEPAL apresentou-se como alternativa ao modelo liberal de comércio; entretanto, ao mesmo tempo, incentivava a regionalização. Sua inovação era propor o desenvolvimento por meio do processo de substituição de importações, seguida pela prática da integração regional, e com vistas ao aproveitamento das economias de escala. A proposta cepalina de regionalismo aberto, aplicada na década de 1990, alterou os rumos dos organismos de integração regional, em especial, do Mercosul.

No que tange ao processo de integração regional mercosulino, o movimento de redemocratização vivido pela Argentina e pelo Brasil nos anos 1980, bem como o desenlace das tensões bélicas da época, aproximaram os dois países vizinhos, de modo a facilitar entendimentos em áreas estratégicas. As boas relações entre Sarney e Alfonsín e entre Collor e Menem colaboraram para a disseminação de um espírito integracionista. Os bons ventos dessa relação bilateral alcançaram os outros dois países fronteiriços, Paraguai e Uruguai, que, em um afã de progresso, juntaram-se para a formação do Mercosul.

Após o período de crescimento, vivido nos primeiros anos de vigência do Tratado de Assunção, o passado das relações entre esses países, as assimetrias nos mais diversos campos e o desencontro das políticas econômicas acabaram por dificultar o processo de desenvolvimento que ainda se encontrava em fase de implementação. Para os sócios maiores, o Mercosul abriu novos mercados, enquanto que, para os menores, gerou uma competição desleal com os comerciantes e produtores locais. A falta de instrumentos que compensassem as assimetrias entre as zonas centrais e periféricas foi fator determinante para o desencontro das políticas regionais.

A partir do ano de 2003, entretanto, percebeu-se uma mudança de rumo nas relações entre os membros do bloco a partir da assunção de governos ideologicamente conexos nos Estados Partes. Dessa forma, vislumbra-se a revitalização do Mercosul e das relações entre seus membros a partir da retomada de afinidades entre os governos no poder.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, P.R., *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

— Sete teses impertinentes sobre o Mercosul. *Via Política*, 2009b. Disponível em: <http://www.viapolitica.com.br/diplomatizando_view.php?id_diplomatizando=36>. Acesso em: 10 nov. 2009.

—A integração na América do Sul em perspectiva histórica: um balanço. *Espaço Sophia*, Tomazina, PR, ano 2, n. 23, p. 1-17, 2009a.

AMARAL, S., “Uma política externa para o século XXI”. In: DUPAS, G., LAFER, C., SILVA, C.E.L. (Org.). *A nova configuração mundial do poder*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

BAUMANN, R., MUSSI, C., *Mercosul: Então e Agora*. CEPAL, LC/BRS/R.159, Brasília. 2006. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/24531/LCBRSR159MercosulEnta-oagoraRBCM.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2013.

BERNAL-MEZA, R., “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, p. 154-178, jul./dez. 2008.

BOURDIEU, P., *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: UNESP, 2004.

BOURDIEU, P., CHAMBOREDON, J.-C., PASSERON, J.-C., *Ofício de Sociólogo: metodologia de pesquisa na Sociologia*. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

BRAGA, M.B., “Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL”. *Ind. Econ. FEE*, Porto Alegre, v. 29, n. 4, p. 200-220, fev. 2002. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1345/1711>>. Acesso em: 24 fev. 2011.

BRESSER-PEREIRA, L.C., “Estado e mercado no novo desenvolvimentismo2. *Nueva Sociedad*, Bogotá, n. 210, jul./ago. 2007.

BRESSER-PEREIRA, L.C., NAKANO, Y., “Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade”, *Revista de Economia Política*, v. 21, n. 2, p. 146-177, jul. 2002.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. 1994. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>>. Acesso em: 26 fev. 2011.

CERVO, A.L., *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A.L., BUENO, C., *História da política externa do Brasil*. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

CORAZZA, G., “Regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.

DREYZIN DE KLOR, A., *El Mercosur: Generador de una nueva fuente de derecho internacional privado*. Buenos Aires: Zavalia, 1997.

—Sistema Político-Institucional del Mercosur. *Revista de Derecho Privado y Comunitário*, Santa Fé, 2005.

FLORÊNCIO, S.A.L., ARAÚJO, E.H.F., *MERCOSUR, proyecto, realidad y perspectivas*. Trad. Maria del Carmen Hernández Gonçalves. Brasília: VestCon, 1997.

FONSECA, P.C.D., “Sobre a intencionalidade da política industrializante no Brasil na década de 1930”. *Revista de Economia Política*, São Paulo, n. 89, p.133-148, jan./mar. 2003.

—“Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil”, *Pesquisa & debate*, São Paulo, ano 15, v. 2, n. 26, p. 225-256, jul./dez. 2004.

—*Além da antropofagia: as raízes do desenvolvimentismo brasileiro*. Palestra proferida no Curso de Altos Estudos. *A Economia Brasileira em Perspectiva histórica*. 2010.

FURTADO, C., *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GONZÁLEZ, C.A., BALMELLI, C.M., SCAVONE, R.M^a., “Aspectos Institucionales del Mercosur, los Parlamentos y la Comisión Parlamentaria Conjunta”. In: CAETANO, G., PERINA, R. (Org.), *Parlamentos e instituciones en el Mercosur: los nuevos desafíos*. Montevideo: ClaeH, UPD-OEA, 2000.

GUIMARÃES, S.P., *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

HOFFMANN, A.R., COUTINHO, M., KFURI, R., “Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, p. 98-116, jul./dez. 2008.

KUHN, T., S. *A Estrutura das revoluções científicas*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2000. 257 p. (Coleção debates. Política).

LEIVA, F.I., “Toward a critique of Latin American neostructuralism”, *Latin American Politics and Society*, Nova Jersey, 2008.

LOCATELLI, C.C., *Mercosul: tribunal arbitral ou permanente?* Curitiba: Juruá, 2003.

MATHIAS, S. K. ; GUZZI, A.C.; GIANNINI, R.A. “Forças Armadas, democracia e integração no MERCOSUL”, In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE AMERICANISTAS – ICA, 52, 2006, Sevilha. Informativo, 2006.

MENEZES, W., “Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)”, In: MERCADANTE, A. de A. (Coord.). *Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá, 2008.

MERTON, R. K., “Os imperativos institucionais da ciência”, In: DEUS, J. D. (Org.). *A crítica da ciência: sociologia e ideologia da ciência*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1979.

NEGRI, C., OLIVEIRA DE CASTRO, H.C., “Governos de esquerda? O deslocamento ideológico dos governos Lula (Brasil) e Tabaré Vázquez (Uruguai)”. In: FERNANDES, A.M^a, RANINCHESKI, S., *Américas compartilhadas*. São Paulo: Francis, 2009. p. 153-156.

PINHEIRO, L., “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”, *Contexto Internacional*, v. 22, n.2, Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, jul./dez. 2000.

PUNTIGLIANO, A.R., “Latinoamerica: reflections around globalization, state, nationhood and development”, *Iberoamericana Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Nova Jersey, v. 37, p. 59-82, jan. 2007.

RIBEIRO, E. de S., *Mercosul: sobre democracia e instituições*. 1. ed. Curitiba: CRV, 2012.

REZEK, J.F., *Direito Internacional Público: curso elementar*. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

SARAIVA, M.G., “As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 50, n. 2, p. 42-59, jul./dez. 2007.

— “As diferentes percepções na Argentina sobre o Mercosul”, *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, dez. 2008.

— “Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration” *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 53, n. especial, p. 151-168, 2010.

SILVEIRA, H.T.R.P. da. *O que o Brasil precisa saber sobre o Mercosul*. Brasília: Jurídica, 1999.

SOUTO MAIOR, L.A. P., “O Brasil e o regionalismo continental frente a uma ordem mundial em transição”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 49, n. 2, p. 42-59, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000200003&lng=pt&nr m=iso>. Acesso em: 25 fev. 2011.

VAZ, A.C., “Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade?”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 44, n. 1, p. 43-54, jan./jun. 2001.

VENTURA, D., *As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional*. Manole: Barueri, 2003.

VIGEVANI, T. *et al.* “O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites”, *Revista Brasileira Política Internacional*, Brasília, v.51, n.1, p. 5-27, jan./jun. 2008.

VIGEVANI, T., CEPALUNI, G., “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação” *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

VIGEVANI, T., MARIANO, K.P., OLIVEIRA, M.F., “Democracia e Atores Políticos no MERCOSUL”, In: LIMA, M.C., MEDEIROS, M. de A. (Org.). *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo: Cortez/Clacso, 2000. p. 250-285.

VIGEVANI, T., RAMANZINI JR, H., *Regional integration and relations with Argentina: bases of the Brazilian Thought*. Paper presented in Joint Interna-

tional Meeting: Diversity and inequality in world politics. Rio de Janeiro, 22-24 jul. 2009. Disponível em: <http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/3/8/1/3/5/pages381355/p381355-1.php>. Acesso em: 26 fev. 2011.

VILLAFANE SANTOS, L.C., *O Brasil entre a Europa e a América: O império e o interamericanismo (do Congresso do Paraná à Conferência de Washington)*. São Paulo: UNESP, 2004.

ENTRE OCIDENTAL E UNIVERSAL: DEMOCRACIA DAS RAÇAS E SINGULARIDADE DO BRASIL NO DISCURSO DIPLOMÁTICO BRASILEIRO

MARIANA YOKOYA SIMONI

*Mestre em Ciências Sociais, no Centro de Estudos,
Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas
(CEPPAC)*

Bacharel em Relações Internacionais, Universidade de Brasília

“O português sempre viu no mar uma espécie de irmão-mar. Dentro do mais franciscano dos cristianismos e do mais cristão dos naturalismos, fez do mar o melhor aliado de sua independência da Espanha e, depois, da aventura de dissolução em que parecendo ir perder-se, imortalizou-se.”

Gilberto Freyre (1940)¹

I.—INTRODUÇÃO

A solidariedade não é um atributo apenas dos países ricos. Essa afirmação de Celso Amorim, ex-ministro das Relações Exteriores, sobre o novo papel da diplomacia brasileira na política mundial foi confirmada no discurso de abertura da 65ª Assembléia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2010. Nos últimos anos, segundo ele, o Brasil moveu-se na cena internacional impulsionado pelo

¹ Discurso proferido no Gabinete Português de Leitura, de Pernambuco, em 2 de junho de 1940, em sessão promovida pelo Governo Português e pelos portugueses de Pernambuco e presidida pelo Cônsul de Portugal no Recife, para comemorar o Centenário da Fundação de Portugal e o da Restauração de 1640.

sentido de solidariedade, buscando fazer *política externa com humanismo*, sem perder de vista o interesse nacional. Essa política seria amparada por iniciativas de cooperação Sul-Sul, na qual a África ocupa um lugar de destaque, com importantes iniciativas na área de infra-estrutura, de pesquisa agrícola e farmacêutica e de segurança. O comércio, apesar do crescimento de 267% nos últimos sete anos, permanece aquém da enorme potencialidade, identificada por acadêmicos e por empresários brasileiros.

As relações do Brasil com a África baseiam-se, essencialmente, no interesse político e na busca de acúmulo de prestígio internacional. Os objetivos econômicos são, por ora, caudatários da aproximação com os países africanos e inserem-se na tentativa de se estabelecer uma liderança brasileira entre os países em desenvolvimento, principalmente a partir de sua experiência bem sucedida. Essa imagem de “Brasil conciliador”, que é considerado um interlocutor qualificado por diversos países, é parte fundamental da estratégia de inserção internacional do Brasil e contribuiu para a recente ascensão brasileira, nos foros políticos de primeiro escalão, como o G-20 financeiro.

O atual discurso diplomático brasileiro coloca o Brasil como um país conciliador, em termos econômicos e socioculturais. Segundo essa perspectiva, o Brasil seria um *ator intermediário nas relações econômicas entre Norte e Sul*, desde a II UNCTAD (1968)² até os dias de hoje, em que seu exitoso modelo de desenvolvimento deveria ser propagado para outras regiões. A cooperação Sul-Sul, entre países em desenvolvimento – como o Fórum IBAS e o grupo dos BRICs –, é um exemplo de política concreta que busca fortalecer a posição internacional desses países.

Além disso, o Brasil é caracterizado como conciliador, *por natureza e por sua experiência sócio-histórica* de miscigenação e de convivência entre raças e entre diferenciações sociais. Tal legado sociocultural da formação da identidade nacional conferiria ao país certa singularidade nas suas relações com outros países, em termos de maior capacidade de articulação de propostas amplas e plurais. A ideia de que o Brasil inspiraria maior confiança, por sua perspectiva conciliadora e por sua diplomacia solidária, ressalte-se, é um argumento alinhado ao objetivo de angariar legitimidade para a posição central que o país busca para si, principalmente em foros multilaterais.

O Brasil conciliador nem sempre existiu. Sua invenção decorre de formulações elaboradas nos últimos cinquenta anos de política externa. Este artigo analisa a relação entre essa *caracterização do papel conciliador brasileiro* e os *repertó-*

² A II UNCTAD, Conferências das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, em 1968 marca uma inflexão da atuação brasileira em foros terceiro-mundistas. O Brasil passa a adotar uma atitude reivindicatória, privilegiando o diálogo Norte-Sul.

rios discursivos e de imagens relativos à noção de democracia racial e de singularidade do Brasil, com o argumento de que essa caracterização não é óbvia ou necessária e que os acervos de ideias internos, juntamente com a receptividade do contexto internacional, foram importantes para o início da passagem da caracterização de um Brasil inserido na ordem *ocidental* para um Brasil *universalista*. A política externa brasileira para a África, nos anos 1960 e 1970 foi selecionada para observar essa guinada universalista, bem como discutir ideias de luso-tropicalismo, democracia entre raças e singularidade do Brasil. Até os anos 1950, ao menos, o Brasil mantinha uma política externa ambígua com relação à África, a qual, por um lado, buscava a aproximação com o continente e, por outro, apoiava o colonialismo português e mantinha relações comerciais e diplomáticas com a África do Sul do *apartheid*. O apoio brasileiro a Portugal assentava-se na relação tradicional de amizade entre os países, bem como no ideal de uma Comunidade Luso-Portuguesa, defendida por Gilberto Freyre, em 1940³.

Ao longo dos anos 1960, o Brasil foi abandonando o apoio incondicional a Portugal e à triangulação das relações com a África, por parte daquele país, o que se consolidou com o reconhecimento brasileiro à independência de Guiné Bissau, em 1974, e de Angola, em 1975. No governo Geisel, a partir de 1974, a decisão pelo universalismo estava completa⁴. O Brasil não era parte nem do bloco ocidental-capitalista, nem do Terceiro Mundo; mas se voltava para a opção de maior autonomia e de pragmatismo no estabelecimento de suas relações diplomáticas. Era universalista e, aos poucos, reivindicara uma “vocaçãõ” de mediador de conflitos.

Em termos teórico-metodológicos, o presente ensaio tem por finalidade explorar as relações entre pensamento social, pensamento diplomático brasileiro e política externa brasileira por meio de um enfoque no repertório de textos e de representações sobre o Brasil, o qual é composto por ideias, imagens, estórias e mitos. À medida que esse acervo passa a ser recorrentemente evocado por indivíduos, que ocupam certas posições em instituições, com critérios próprios de legitimidade e de prestígio, determinadas interpretações tornam-se parte do discurso de uma parcela dos membros desse campo e, porventura, podem chegar a motivar a performance ou justificar a atuação do Estado brasileiro no cenário internacional.

³ FREYRE, G., *Uma cultura ameaçada: a luso-brasileira*. Rio de Janeiro: Edição da Casa do Estudante do Brasil, 1942.

⁴ L. PINHEIRO (2007) analisa o processo decisório para o reconhecimento de Angola e destaca fatores institucionais relevantes do processo decisão, à época, como a relativa autonomia do Itamaraty na condução dos negócios externos, a confiança no profissionalismo dessa instituição, reconhecida pelos militares, e a diminuição do Conselho de Segurança Nacional (CSN). A especial parceria entre Geisel e Azeredo, segundo a autora, foi fundamental para a manutenção da decisão de reconhecimento da independência do país africano.

O pensamento social pode informar o pensamento diplomático que, por sua vez, orienta a tomada de decisões, dentro dos limites do ambiente institucional. O objetivo metodológico é indicar que a compreensão da política externa pode ser enriquecida por intermédio do estudo dos compartimentos da “caixa preta do Estado” – como as *instituições*, suas regras escritas e tácitas, e suas tradições ou *indivíduos* e seus pensamentos distintivos. Essas variáveis influenciam tanto nas motivações como na trajetória que o processo decisório irá seguir, antes de aparecer como um *output* de política externa. Nem os sistemas institucionais nem o pensamento de cada profissional-autor podem ser vistos como sistemas coesos ou fechados, mas sim como dotados de relativa capacidade para se modificarem e para se revigorarem ao longo do tempo⁵.

No Brasil ainda vigora, por vezes, o entendimento de que a política externa constitui uma arena para os grandes estadistas, remetendo à figura do Barão do Rio Branco, ou para os especialistas da área de relações internacionais, e que essa política estaria acima de disputas partidárias e de questões políticas conjunturais. Entretanto, é válido refletir se separação entre política interna e política externa pode ser considerada simplesmente uma divisão meramente técnica e administrativa, mas se não é, também, uma escolha política.

Dessa maneira, defende-se que o estudo do pensamento diplomático e uma maior vigilância do processo de formulação e de tomada de decisão – sub-área de Análise de Política Externa – contribuem para tratar a política externa não somente em termos de uma política governamental encapsulada, mas como resultado da seleção de ideias e de argumentos diversos, em competição, os quais serão enraizados, no futuro, nos próprios mecanismos de seleção. A abordagem possui o mérito de conferir um *locus* de enunciação à política externa do país, em contraste com argumentos de que essa seria uma expressão da identidade nacional do Brasil ou de uma política de Estado calcificada.

No que concerne ao recorte metodológico, cabe ressaltar que o pensamento social a que se refere esse texto é um conjunto de narrativas interpretativas sobre diversos aspectos e tempos do Brasil, e, para os fins aqui propostos, selecionou-se o enredo mítico - de *democracia entre raças* e de *singularidade do Brasil* –, nos discursos dos representantes brasileiros, com a finalidade de estabelecer um sistema de ideias e de imagens melhor articulado no discurso de atores relevantes.

Tendo em vista os limites do ensaio, ressalta-se que não se procurou analisar o processo pelo qual certas narrativas de pensadores sociais ou de escritores tornam-se referências do campo intelectual e da sociedade em geral. Além dis-

⁵ VARGAS, J. 2008. Essa tese de mestrado do autor propõe um modelo pormenorizado para o estudo do pensamento diplomático.

so, não se busca estabelecer um tipo específico de relação entre esses mitos e a criação de diretrizes de política externa, uma vez que essa abrange interesses múltiplos de relações econômica, político-diplomática e de prestígio internacional. A questão central é que mitos de democracia entre raças e de singularidade do Brasil tornaram-se parte do repertório de idéias do campo intelectual (diplomático) e do grande público, e, destarte, foram trazidos à baila na construção de discursos e de performances de política externa brasileira.

A estrutura do ensaio está disposta na seguinte ordem. Primeiramente, uma discussão teórico-metodológica com vistas a estabelecer os conceitos a que se fará referências ao longo do trabalho, como campo, pensamento diplomático e mito. Em seguida, realiza-se uma breve discussão da evolução da idéia de nação brasileira e do campo intelectual, no Brasil, do final do século XIX e no início do XX, com o objetivo de compreender o contexto em que Gilberto Freyre escreve a sua obra. Trata-se de uma descrição relevante para se compreender os diálogos ocultos e a posição do autor, no contexto de acirramento de imperialismos e da descolonização, sobre a ideia de luso-tropicalismo. Por fim, descreve-se a evolução das relações entre Brasil e África, com enfoque para a mudança de posição da diplomacia brasileira no que se refere ao apoio ao colonialismo português, nas décadas de 1960 e 1970.

II.—PENSAMENTO SOCIAL E PENSAMENTO DIPLOMÁTICO

Em geral, a produção de discurso⁶ em todas as sociedades é controlada, selecionada, organizada e redistribuída por certo número de procedimentos que buscam dominar o acontecimento aleatório e desordenado. Dessa forma, a produção, a circulação e a operacionalização de discursos estão diretamente ligadas ao exercício de poder, em que se identifica uma determinada *vontade de verdade*, que permite que certas categorias de pessoas, relações e situações — e não outras — sejam identificadas e tornadas objeto de discurso.

O enquadramento da relação entre pensamento social e pensamento diplomático brasileiro baseia-se no princípio de teoria do conhecimento social segundo a qual as condições (sociais) objetivas colocam e cerceiam as práticas e os limites mesmos da experiência que o indivíduo pode ter de suas práticas e das circunstâncias que a constituem⁷. Assim, ambos os pensamentos social e diplomático

⁶ FOUCAULT, M. 1971.

⁷ BORDIEU (2004), p. 190. Trata-se de uma difícil discussão no que concerne à originalidade e à genialidade da obra de um autor ou artista. Segundo Bordieu, a tradição positivista, ainda ligada à ideologia romântica, identifica o gênio criador como uma individualidade única e insubstituível, e confere pouca atenção às condições que regem o acesso e êxito no campo intelectual e artístico.

são entendidos como obras de indivíduos inseridos em um campo intelectual específico, imbuídos de um *habitus* de classe, e com certo repertório discursivo referentes a uma configuração sócio-histórica específica.

A interação dos indivíduos produz redes de interdependência, a formação de um *habitus* particular, e, dessa forma, em função de dada configuração sócio-histórica, produzem-se certos conceitos e determinadas categorias discursivas que dão visibilidade e dizibilidade⁸ a determinados aspectos da vida social. Tal perspectiva auxilia-nos a identificar o lócus de poder e atentar para o eco desses elementos estruturantes no processo de surgimento e desenvolvimento de ideias ao longo da história.

O ensaio faz breve referência ao campo intelectual brasileiro em dois momentos: nos anos 20, 30 e 40, em que são publicados *Casa Grande e Senzala*, e *Raízes do Brasil*; e nos anos 50 e 60, em que é feito o estudo sobre as relações raciais no Brasil, encabeçado pela Universidade de São Paulo. No caso do pensamento diplomático brasileiro, trata-se de uma região – dentro do campo intelectual – em que regras, ritos, práxis discursiva, e feito retórico-político foram agregando maior densidade ao longo do tempo, bem como recebem forte influência do contexto institucional do Itamaraty. Uma série de preocupações compartilhadas por ambos os pensamentos é a construção de um imaginário a respeito do Estado nacional e da nação brasileira, bem como certos desdobramentos dessas representações na relação do Brasil com os demais países – questões a que se respondeu de diferentes maneiras em cada período.

III.—PENSAMENTO DIPLOMÁTICO E POLÍTICA EXTERNA

O pensamento diplomático pode ser entendido como ideias de um indivíduo ou grupo, formuladas no contexto do Itamaraty, e aquelas que se referem, especialmente, à natureza do sistema internacional, à inserção internacional do país e à identidade brasileira⁹. Esse conceito restringe concepções mais amplas de pensamento político a respeito da conduta exterior do Brasil, o qual pode ser formado a partir de origens diversas, bem como derivar de outras instâncias, como as estatais, as lideranças políticas e sociais, os acadêmicos e os intelectuais.

O foco no Itamaraty ao buscar as ideias que orientam a política exterior deve-se à tradicional centralidade do Itamaraty na formulação de política externa do Brasil, o que decorre de sua institucionalização e modernização a partir dos anos 1930 e 1940. Também são notórios os recursos institucionais do Ministério como, por

⁸ DELEUZE, G. 1986, in VELOSO, M. 1999, p.46.

⁹ LIMA, M. 1994; VARGAS, J. 2008

exemplo, o modelo de carreira regular (*civil service*), o controle sobre o recrutamento, o sistema de treinamento e de valorização profissional, os quais são recursos admiráveis no processo de socialização dos diplomatas e de adensamento do *habitus* do grupo. Além disso, o Ministério possui capacidade de formulação de conteúdo para suas políticas e habilidade de arregimentar respaldo interno. Isso tudo possibilitou a formação de um acervo relativamente permanente, cuja importância se dá pela presentificação, e, principalmente, pela consciente valorização da memória institucional¹⁰.

Para a definição de diretrizes de políticas, Keohane e Golstein distinguem três tipos de ideias relevantes: as visões de mundo, constitutivas de uma realidade; as crenças por princípio, que são determinações axiológicas do que é certo ou errado; e crenças causais, que, fundadas ou não, estabelecem relações de causalidade. Os autores identificam três caminhos pelos quais essas ideias influenciam políticas: primeiro, as ideias podem guiar ações em um ambiente de incerteza, fornecendo explicações causais ou justificativas normativas que conduzam o tomador de decisão; segundo, elas podem auxiliar na escolha quando não há um critério objetivo que admita uma decisão entre as alternativas; e, por fim, as ideias podem ser institucionalizadas e, assim, permanecer como influência e cerceamento das escolhas do tomador de decisão.

Nesse ensaio, é interessante destacar algumas características do pensamento diplomático brasileiro, sempre tendo em mente a sua estrutura de seleção. Um deles é a *decidibilidade*, isto é, trata-se de um sistema de pensamento em que as proposições estão dispostas para a finalidade de solução de um problema. Essa solução deve ser pautada por *racionalidade*, ou *racionalização*, conferindo privilégio ao critério de *continuidade* e conservação para a previsão dos acontecimentos. Nesse sentido, possui um método que privilegia a análise histórica¹¹, bem como um tipo de temporalidade que remete, em paralelo, ao passado e ao futuro na busca de respostas.

A estrutura de seleção de pensamentos está relacionada ao “acumulado histórico”, entendido por Amado Cervo como certa relação entre fortes transformações na política exterior às mudanças do modelo do papel do Estado e das elites políticas¹²; ou a uma “ideologia de política externa”, definida por Andrew Hurrell como o conjunto de assunções que se tornaram uma parte tão estabelecida da perspectiva política que raramente se fala a respeito delas¹³. Uma terceira forma de se referir a essas assunções e escolhas históricas é a noção de *tradição*, que

¹⁰ LIMA, M. 1994; VARGAS, J. 2008

¹¹ MACEDO SOARES, J. 1992.

¹² CERVO, A. 1998.

¹³ Citado in VARGAS, J. 2008.

articula certa visão de mundo e a um corpo de ideias que provêm racionalidade e historicidade às decisões posteriores. A menção dessas estruturas é importante na medida em que a permeabilidade de novas ideias e a sua legitimidade dentro do Itamaraty dependem, muitas vezes, da capacidade dos seus articuladores de demonstrar uma aparente coerência entre essas ideias e a história de política exterior brasileira¹⁴.

Dessa maneira, a tradição pode ser ao mesmo tempo um instrumento de orientação de políticas e de legitimação dessa política. Um tipo especial de tradição, ou ao menos evocado de forma tradicional, é o mito que, ao lado da filosofia, ciência e religião, também constitui um instrumento intelectual para ordenar e orientar a visão de mundo de uma nação ou grupo sub-nacional¹⁵, bem como recebe, em geral, maior respaldo do público em geral. O mito, ao ser lido, provoca *naturalmente* o conceito, ou seja, versa como uma fala *excessivamente* justificada¹⁶.

IV.—“MITOS”: DEMOCRACIA DAS RAÇAS E A SINGULARIDADE DO BRASIL

O mito pode ser entendido como algo errôneo, falso ou mentiroso e que, por vezes, busca encobrir uma realidade. Entretanto, existem outras formas de entender o mito, tal como algo revelador ou naturalizador de conceitos e de ideias. Segundo Macedo Soares, o mito como uma “crença considerada como verdade”, “verdade [essa] aceita sem maior juízo crítico pelos membros de um grupo para, em geral, endossar práticas ou instituições existentes ou tradicionais”¹⁷. Assim, algumas qualificações importantes seriam a aceitação geral do mito e de sua autoridade, inquestionável durante a prevalência do mesmo, e o fato de que sua veracidade ou validade seriam comprovadas mais pelas ações que ele inspira do que qualquer argumento racional.

O autor Roland Barthes apresenta a perspectiva interessante de que, por mais paradoxal que possa parecer, o mito nada esconde, mas tem como função *deformar* e não fazer desaparecer. O mito pode ser entendido na sua significação literal, por exemplo, de que a democracia racial é um *exemplo* do positivo processo de mestiçagem na construção da sociedade brasileira, até mesmo o *símbolo* do mestiço como base dessa sociedade. Em segundo lugar, o mito pode ter seu significado literal destruído, caso em que a democracia racial é um *álibi* dos processos de mestiçagem e de construção da sociedade brasileira, ambos transcorridos

¹⁴ VARGAS, 2008, op. citada.

¹⁵ MACEDO SOARES, op. citada. p. 128.

¹⁶ BARTHES, R. 1993, p. 151.

¹⁷ MACEDO SOARES, op. citada, p. 123.

em bases desiguais e discriminatórias. Finalmente, pode haver uma significação ambígua do mito, dando-lhe a dinâmica própria. É quando as pessoas se tornam leitoras do mito: a democracia racial não é exemplo ou alibi, mas ela está *presente* no processo de mestiçagem e construção da sociedade brasileira. O mito, portanto, nada oculta ou ostenta; ele deforma. O mito não é nem uma mentira nem uma verdade, mas um desvio.

1.—O MITO DO PARAÍSO RACIAL

Ao longo do XIX, o Brasil atravessou, assim como muitas das outras ex-colônias latino-americanas e asiáticas, relativa dificuldade no processo de fundamentação da sua existência com base no modelo europeu de Estado moderno. Para um país com as dimensões do Brasil, caracterizado pelas descontinuidades territoriais e as diferenças regionais, a construção da noção de uma sociedade nacional consistiu árduo tema e trabalho para intelectuais e políticos.

Segundo Benedict Anderson, as nações são comunidades *imaginadas* como limitadas, soberanas e como um grupo cujos membros possuem uma imagem de comunhão, mesmo sabendo que nunca encontrarão a totalidade de seus componentes. O processo de imaginação da nação advém, segundo o autor, da relação entre língua impressa e consciência nacional despertada com a idéia de comunidade.

A imaginação da comunidade nacional envolve, por vezes, mitos relativos a características daquele povo, tal como o da cordialidade¹⁸, ou da sociedade em geral, como é o caso da democracia racial e da singularidade da riqueza cultural brasileira. A forma de leitura desses mitos é tão essencial quanto inconstante, quando se percebe cada qual já se tornou leitor dos mitos e deixa de só os ver como exemplos, passando a constituir as próprias simplificações do que *realmente* aconteceu, em algum tempo ou lugar.

No final do século XIX, com os ideários do evolucionismo e do darwinismo, predominou uma visão pessimista sobre o futuro de uma nação híbrida como o Brasil. Contudo, já nas primeiras décadas do século XX, iniciou-se uma atitude positiva com relação à mestiçagem e à diversidade étnica e cultural do Brasil. Os autores modernistas buscaram uma reinterpretação crítica da história colonial brasileira, substituindo a noção de *raça* pela de *cultura* — uma “cultura brasilei

¹⁸ Mito ou noção de cordialidade, “revelado” por S. BUARQUE DE HOLANDA em *Raízes do Brasil* (1936), não se refere simplesmente a “atitudes cordiais, hospitaleiras ou generosas”, como sugere a leitura de Macedo de Soares, mas ao caráter do homem que age de forma privatista e afetiva, vinculado a valores patriarcais e de dominação carismática.

ra” —, o que muito se distanciava da perspectiva hierarquizante de raça e permitiu uma ampliação do número produtores de cultura.

2.—LUSO-TROPICALISMO E ACOMODAÇÃO RACIAL E SOCIAL

Nesse contexto de transição, foi publicado o livro *Casa Grande e Senzala*, em 1933, considerado um clássico da literatura e do pensamento social brasileiro, cuja principal contribuição consiste em apresentar uma interpretação da cultura brasileira distinta das visões até então correntes. O autor defende que o complexo social da casa-grande e senzala é que foi o início da cultura brasileira¹⁹. A introdução do conceito de *cultura*, de influência do antropólogo Franz Boas, tem por objetivo demonstrar que a hereditariedade da raça não tem peso relevante no “caráter social” brasileiro. A formação do tipo brasileiro está mais relacionada à instituição da família patriarcal, que foi a unidade fundamental de formação sócio-cultural do país, a qual se articulava em função da monocultura exportadora e da escravidão.

Ao contrário das visões pejorativas e racistas, predominantes entre os intelectuais até o final do século XIX, Freyre valorizou o que chamou de capacidade adaptativa da miscigenação de raças e culturas para a vida nos trópicos e, assim, a emergência de uma civilização original. Dessa maneira, a formação da sociedade brasileira ocorreu a partir de “(...) processos de subordinação e ao mesmo tempo de acomodação e conciliação de uma raça com outra, da fusão de várias religiões de tradições culturais numa única, que caracteriza a transição do patriarcado par ao urbano”²⁰. O termo “democracia racial” não está presente em *Casa Grande e Senzala*, mas aparece em *Sobrados e Mucambos*:

“O Brasil, em 1936, talvez estivesse se transformando numa cada vez maior *democracia racial*, caracterizada por uma quase única combinação de diversidade e unidade”²¹.

Não obstante Gilberto Freyre ser continuamente apontado como criador ou disseminador da idéia de democracia racial, trata-se de uma afirmação difícil de sustentar na medida em que não são claros ou automáticos os processos pelos quais ideias e imagens tornam-se vocabulário e referência para acadêmicos, para políticos e para o público em geral, sobretudo no caso de um mito. Considera-se, assim, que tal descrição de Freyre da formação da sociedade brasileira oriunda das mediações culturais entre negros, brancos e índios, e uma crescente miscige-

¹⁹ VELOSO, M., 1999, p. 153.

²⁰ FREYRE, G. 1936, in VELOSO, M., *op. citada*, p. 153

²¹ FREYRE, 1936, in VELOSO, *op. citada*, p. 153. Ênfase adicionada.

nação compõe o escopo do mito de “democracia racial”; contudo, trata-se mais de uma “revelação” que obteve repercussão em contadores e leitores de mitos na sociedade de sua época.

Uma discussão fundamental do pensamento do autor é seu *luso-tropicalismo*²², pois foram algumas características do português que permitiram a “quase maravilha de acomodação” da atividade colonizadora no Brasil. Uma mistura entre aventura de dissolução e rotina de conservação, de confraternização com o exótico e perpetuação do tradicional. Segundo Freyre, desde seus primeiros estudos, busca-se contribuir para a reabilitação da figura do colonizador português e de sua obra, na América, negando os cientificismos e racismos vigentes na academia e na sociedade brasileira do início do século XIX. Freyre afirma que o colonialismo português distinguiu-se daqueles que vigoraram em outros países, sob dominação inglesa ou norte-americana, bem como dos imperialismos da Segunda Guerra Mundial. A característica plástica do português teria facilitado a consecução do diálogo entre nações da *Comunidade Luso-Brasileira* e uma comunhão geral, marcada pela democracia social e pelo cristianismo.

3.—DESMISTIFICANDO O NEGRO NO MUNDO DOS BRANCOS

Apesar da crítica ao discurso da democracia racial, nos anos de 1930 e 1940, por parte de intelectuais afro-brasileiros e por alguns órgãos da imprensa, prevalecia a hegemonia de um discurso intelectual, acadêmico e oficial centrado nesse mito. O maior questionamento desse discurso hegemônico só veio com uma nova geração de cientistas sociais, bem como crescente influência internacional no combate ao racismo por parte do movimento internacional anti-racista e de agências das Nações Unidas.

Entre 1940 e 1950, a UNESCO comissionou uma pesquisa visando entender como se deu o desenvolvimento das relações raciais no Brasil e a construção de uma democracia racial, “como lição ímpar de harmonia entre as raças”. A pesquisa ocorreu nas duas principais cidades do Sudeste, São Paulo e Rio de Janeiro, e em pequenas cidades de Minas Gerais, e nos estados da Bahia e Pernambuco. Diferentemente do esperado, os resultados das pesquisas revelaram a presença de discriminação e preconceito racial, desmistificando, no âmbito nacional e internacional, o imaginário de um paraíso racial.

O sociólogo Florestan Fernandes, da Universidade de São Paulo (USP), pesquisou a situação do negro e do mulato na sociedade brasileira, vista a partir de

²² Conceito consolidado em 1950.

São Paulo. Para tanto, uma primeira série de questões é o que seria uma “democracia racial”, seria apenas a ausência de tensões explícitas e permanentes um índice do caráter das relações raciais? Segundo Fernandes, fomentava-se a ideia de que haveria uma democracia racial no Brasil, com base em uma distorção criada no mundo colonial que era, na verdade, uma reação a mecanismos efetivos de ascensão social do “mulato”. Ao longo do tempo, interpretou-se a miscigenação como índice de integração social e como sintoma de igualdade racial.

Após a Abolição (1888), na ausência de um processo de recuperação da dignidade humana do negro e do mulato, manteve-se a estratificação racial que foi associada ao contexto econômico, jurídico e político de uma sociedade capitalista competitiva. Passou-se a ver nos processos capitalistas a matriz da democracia racial no Brasil, o que constitui, de acordo com Fernandes, um “mito cruel” para as “populações de cor”, uma vez que se justificou a indiferença para com um setor que não possuía condições próprias para enfrentar as mudanças trazidas com a universalização do trabalho livre e da competição.

A questão central é que os elementos de categorização social de “cor” e “raça” não perderam aspectos ligados ao sistema escravista durante a formação e expansão do sistema capitalista de classes. De tal modo que o padrão de equilíbrio racial da sociedade brasileira sustenta-se em dois pólos: certas orientações e comportamentos dos “brancos”; e uma forma de acomodação racial por parte dos “negros” e “mulatos”. Tal equilíbrio se mantém pela articulação de ambos os pólos com o mínimo de fricção, e perpetua a situação de desigualdade racial, pois mesmo a ascensão do “negro” e do “mulato” acontece dentro de um processo de acumulação da vantagens que privilegia o “branco”. Isso porque essa ascensão traz elementos de anulação do “negro” e do “mulato”, pois neutraliza os movimentos sociais para a democratização das relações raciais e fortalece técnicas de aceitação e compensação de “negros” e “mulatos” que funcionam como a exceção que confirma a regra²³.

Tendo em vista os resultados de sua pesquisa, Fernandes conclui que a ideia de “democracia social” não passa de um mito social, e um mito criado por uma maioria, tendo em vista seus interesses sociais e seus valores morais. O autor afirma que confundimos tolerância racial com democracia racial, o que não contribui para a mudança do *status quo*. Uma segunda discussão tratada pelo autor é o mito das três raças: a ideia de que a sociedade brasileira seria produto da atividade convergente de três raças – o branco, o negro e o índio – mais os mestiços. A postura de Fernandes é crítica quanto a essa ideia de longa data, asseverando que a formação da sociedade brasileira, mesmo não sendo produto da atividade

²³ FERNANDES, F. 1972, p. 10-11.

isolada e vontade exclusiva do branco dominante, montou-se por e para esse branco privilegiado.

“Para os analistas superficiais, esse imperialismo da branquitude é normal e necessário. Isso porque fomos levados a crer que *a integração nacional do Brasil depende dessa forma unilateral de realizar a nossa unidade nacional*. (...) É uma unidade nacional em que se perdem heranças culturais, que não podem ser harmonizadas às condições em que os estratos dominantes tentam realizar a integração nacional através da sua própria dominação estamental”²⁴.

A discussão sobre a “democracia racial” e o “negro no mundo dos brancos” permite, desse modo, vislumbrar temas sobre a constituição do povo brasileiro e dos modelos de nação e de Estado. A importância do discurso nacionalista e particularmente do nacionalismo cultural ao longo da história do país, e os diferentes formatos em que se consubstanciou – tal como raça e meio geográfico, cultura e povo – encontram, segundo Fernandes, um modelo de “unidade nacional” e de “civilização moderna” que está intricadamente ligado à socialização predominante da “raça branca”, que institucionaliza uma visão monolítica da dinâmica econômica, social e cultural.

V.—DO BRASIL OCIDENTAL AO UNIVERSAL

Ao longo do século XX, pelo menos até 1960, segundo grande parte dos estudiosos, a política externa brasileira praticamente esqueceu a África, priorizando a América e a Europa. Desde a independência brasileira, em 1822, passando pelo esmorecimento das relações entre o Brasil e as regiões africanas, após a Lei Eusébio de Queirós, em 1850, a diplomacia brasileira enfrentava dificuldades de ordem sistêmica, como o imperialismo e a partilha da África, e de ordem interna, como a tentativa de esquecer o passado colonial-escravocrata e de promover a entrada de mão de obra imigrante da Europa, para retomar suas relações com o continente do outro lado do Atlântico. A descolonização, durante a Segunda Guerra Mundial, trouxe a discussão para o seio da Organização das Nações Unidas, mas o tema perdeu destaque, nos anos de 1945 e 1955.

Ao final da década de 1950, a questão da descolonização retorna ao palco internacional como um tema de destaque, dada sua função na guerra e também devido aos movimentos de luta contra o sistema colonial como um todo. O ano de 1960 foi considerado pelas Nações Unidas como o Ano da África, devido ao surgimento de novos Estados. A estratégia adotada pelo Brasil foi a de reco-

²⁴ FERNANDES, F. 1972. p. 15. Ênfase adicionada

nhecer os Estados independentes que surgiam no período desde que houvesse a concordância das antigas metrópoles e depois de constatada *de jure* sua emancipação no sistema internacional²⁵.

Durante a década de 1950, a política externa brasileira com relação à emancipação das antigas colônias africanas teve características ambíguas, tendendo prioritariamente para o apoio ao colonialismo europeu. Um exemplo marcante disso foi a posição do Brasil com relação à independência da Argélia: ao longo dos anos 1950, apoiou o governo francês com base na “tradicional amizade franco-brasileira” e, na XV Sessão da Assembléia Geral, votou contra a proposta “afro-asiática” com o argumento – basilar da prática jurídica da época – de que as Nações Unidas não tinham competência para tratar da questões internas de Estados soberanos.

Dentre os motivos que levaram o governo brasileiro a votar a favor da França, segundo Penna e Lessa, destacam-se: a percepção de que havia ligações culturais e tradicionais entre os dois países e que isso deveria ser preservado; a estratégia diplomática francesa de garantir o apoio brasileiro por meio do envio de missões especiais compostas por altos funcionários do Estado francês; e o interesse brasileiro de manter a melhor relação possível com a França, tendo em vista o montante de investimentos franceses no país, considerados importantes para o projeto de desenvolvimento acelerado do governo de Juscelino Kubitschek.

Assim, o Brasil assistiu ao processo de descolonização da Tunísia, do Marrocos e da Argélia como um espectador relativamente passivo, dando continuidade a uma política de distanciamento e de discreto apoio às potências coloniais. Nesse meio tempo, o Itamaraty iniciava estudos sobre o continente africano para melhor orientar uma política de relacionamento para com os novos países africanos. Além disso, Osvaldo Aranha foi um dos primeiros a propor uma revisão da política externa com relação à África, com a finalidade de que o prestígio internacional e a posição do Brasil no continente não fossem comprometidos.

Em 1957, um memorando no âmbito da Divisão Política do Itamaraty inicia a discussão sobre a atuação do Brasil no “mundo afro-asiático”. Segundo Sérgio Corrêa do Lago, autor do memorando, pouco se conhecia a respeito da realidade dessas regiões e, nesse sentido, duas medidas deveriam ser tomadas: a preparação de uma missão de cortesia e observação a ser enviada para alguns países ou territórios selecionados da África e da Ásia, grupo que deveria ser composto por brasileiros de origem “afro-asiática”, podendo incluir “um descendente de oriental, um árabe e outro tipicamente africano”; e, uma vez de posse dessas informações, o Itamaraty deveria estudar os próximos passos a serem conduzidos para

²⁵ BITELLI, 1989 in PENNA e LESSA, 2007, p. 60.

uma aproximação com esses países com o objetivo de conquistar uma posição predominante entre aqueles Estados no futuro.

A estreita relação com Portugal, no entanto, permanecia como um entrave para a aproximação com os países africanos. Um exemplo disso é o Tratado de Amizade e Consulta com Portugal, de 1953, o qual se referia à consulta mútua direta a respeito de questões internacionais de interesse comum, e que incluía uma disposição que bloqueou o acesso brasileiro às províncias ultramarinas, notadamente as africanas. Em 1960, a ambigüidade da postura do Brasil torna-se clara com o voto a favor do projeto da Declaração sobre Concessão da Independência aos Povos e Países Coloniais, em paralelo ao voto contrário à resolução que recomendava Portugal a apresentar informações sobre suas colônias às Nações Unidas, uma vez que as províncias ultramarinas eram vistas como parte de um Estado unitário.

A postura do Brasil era de que o colonialismo português distinguia-se dos demais e que, por isso, era justificável²⁶, posição que bem expressa a tentativa de manter uma atuação pautada pela idéia do Brasil como um mediador equidistante e cuja singularidade, devido a sua formação histórica, cultural e étnica, possibilitaria um melhor diálogo com as diferentes nações do mundo. Tal posição singular e privilegiada do Brasil está caracterizada, por exemplo, no discurso de posse de Afonso Arinos de Melo Franco na sua primeira gestão como Chanceler: “O Brasil se encontra em situação especialmente favorável para servir de elo ou traço de união entre o mundo afro-asiático e as grandes potências ocidentais. *Povo democrático e cristão, cuja cultura latina se enriqueceu com a presença de influências autóctones, africanas e asiáticas, somos etnicamente mestiços e culturalmente mesclados* de elementos provenientes das imensas áreas geográficas e demográficas que neste século desabrocham para a vida”²⁷.

Esse discurso ecoa ideias e imagens da perspectiva modernista na valorização da riqueza cultural brasileira e o discurso de democracia racial de que a sociedade brasileira foi forjada a partir da convergência de características européias, africanas, indígenas e dos países da América Latina, as quais encontraram ambiente adequado para florescer em um Brasil democrático e multicultural. Além disso, sugere uma posição “desdramatizada” com relação à Europa e ao passado colonial, bem como uma inserção internacional que busca um lugar de destaque por meio da idéia de singularidade do Brasil no cenário mundial.

Apesar dessa perspectiva, defendida por indivíduos do meio diplomático, político, acadêmico e da sociedade, era grande a dificuldade de implementação de

²⁶ PENNA e LESSA, 2007, p. 11.

²⁷ MELO FRANCO in VARGAS, J. 2008. Ênfase adicionada.

uma mudança de relações com Portugal. Ao analisar a resistência a novas propostas diplomáticas com relação ao lusitanismo no governo Kubitschek, Gonçalves destaca os seguintes elementos: a atitude em favor do lusitanismo por parte de intelectuais com expressiva projeção nacional, como Gilberto Freyre; a atuação de diplomatas pró-Portugal; a defesa proclamada pela comunidade de imigrantes portugueses; e o “conservadorismo” da imprensa nacional²⁸. Diante dessa resistência, Afonso Arinos argumenta sobre a posição a favor do reconhecimento da independência de Angola:

“Penso que não devemos jamais participar de qualquer medida de acusação exagerada ou condenação injusta de Portugal, conforme tem sido aventado por representantes do radicalismo africano; entretanto, um recuo nosso na decisão de adotar uma recomendação que propugne a aplicação da citada resolução da Assembléia Geral e do capítulo XI da Carta no sentido do preparo de Angola para a autodeterminação seria irremediavelmente desastrosa e *destruiria de um golpe o prestígio política e a autoridade moral que conquistamos, não só nas áreas afro-asiáticas como nas democráticas e socialistas, além de provocar uma provável e violenta reação popular interna contra o governo.* (...) Um recuo do Brasil em matéria do colonialismo africano, e particularmente no caso de Angola, *que é o teste de nossa sinceridade*, comprometeria qualquer aspiração brasileira na ONU.”²⁹.

Um ponto interessante na leitura das alocações de Afonso Arinos é de que as imagens de democracia racial e de um Brasil multicultural estão presentes em ambas, mas a forma com que são articuladas e recebidas não é unívoca. Os mitos aqui podem ser lidos como símbolo, álibi ou realidade, e remetem, de tal modo, a um senso comum da identidade nacional cuja memória pode ser produto de uma ritualização da tradição, de uma naturalização da história ou mesmo de uma história social.

Cabe lembrar, no entanto, que existem, discursos que conferem menos ênfase a essas ideias como tais, como é o de João Augusto Araújo Castro, no Debate Geral da 18ª sessão da Assembléia Geral, em 1963:

“Para o Brasil, a luta pela descolonização abrange todos os aspectos da luta secular pela liberdade e pelos direitos humanos. O Brasil é contra toda forma de colonialismo: político, econômico ou policial. Por esse motivo, o Brasil vê com extremo cuidado a emergência de formas sucedâneas do colonialismo político, formas já consagradas sob a expressão de neocolonialismo. Será assim de dese-

²⁸ GONÇALVES, W. e MIYAMOTO, S. 1993.

²⁹ Telegrama no. 43, de Afonso Arinos de Melo Franco, Delegação do Brasil junto à XVI AGNU, para o ministro de relações exteriores, Nova York, 27/09/1961, in Penna e Lessa, 2007, p.12, ênfase adicionada.

jar que os mesmos órgãos das Nações Unidas que ora cuidam da descolonização dentro das Nações Unidas principiêm a voltar as suas vistas para esse novo fenômeno do mundo moderno – cuja periculosidade me dispense de ressaltar”³⁰.

O consagrado discurso dos três ‘D’s’ – desarmamento, desenvolvimento e descolonização – buscou, segundo Vargas, fortalecer a integração do Brasil e da América Latina com o mundo em desenvolvimento, mas sem endossar por completo as teses políticas do Movimento Não-Alinhado (MNA), uma vez que a atuação do Itamaraty, na época, procurou diluir a hegemonia afro-asiática no fenômeno que seria o movimento terceiro-mundista. Desse modo, o discurso de Araújo Castro, diferentemente do de Afonso Arinos, possui uma abordagem mais voltada para o desenvolvimento e busca, ainda, construir uma identidade “periférica” mais ampla que a da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ou do MNA.

Desse modo, a percepção de que a África teria uma dimensão privilegiada para a política externa brasileira só ocorreu na década de 1960, de forma incipiente, dentro da chamada Política Externa Independente, inaugurada no governo Jânio Quadros e mantida por João Goulart. Até o final da década de 1960, o Brasil percebeu, em resultado das missões de sondagem, oportunidades econômicas nos países africanos, especialmente em territórios portugueses, como a África do Sul e a Rodésia. A crise do petróleo de 1973, insumo de que a economia brasileira dependia em cerca de 80%, fez com que a ambiguidade brasileira se transformasse em um entrave ao desenvolvimento do país. O Brasil chegou a fazer parte em uma resolução, de 1973, assinada por dezessete países africanos, sobre sanções econômicas e diplomáticas previstas, caso não fosse retirado imediatamente seu apoio ao governo de minoria branca da África do Sul³¹.

O encerramento de sua ambigüidade só ocorreu após o próprio esgotamento do colonialismo português, com o fim do regime salazarista em 1974. A partir de então, a diplomacia brasileira passou a atuar de forma mais autônoma quanto a seus interesses na África, mas igualmente de modo pragmático e responsável, como afirmou Azeredo da Silveira, no discurso de abertura da Assembléia Geral, em 1974. Um exemplo disso foi o reconhecimento de Guiné Bissau, em 1974, quando o Brasil foi o primeiro país de língua portuguesa a fazê-lo. Meses depois, criou uma Embaixada residente em Bissau para demonstrar o interesse brasileiro em restabelecer laços próximos com o país.

O reconhecimento de Angola foi considerado o “teste da sinceridade” da diplomacia brasileira, na guinada universalista, e a passagem do Brasil para a linha

³⁰ AMADO, C. 1982. In VARGAS, J. 2008.

³¹ LESSA, 2007, p. 92.

de frente de defesa da auto-determinação dos povos entendida como descolonização. O Brasil não só reconheceu Angola, mas também o governo de caráter socialista do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), apoiado por Cuba e pela União Soviética. Ítalo Zappa, importante diplomata na questão de retomada das relações com a África negra, realizou missões no continente africano para deixar claro que o Brasil reconheceria a independência dos países independentemente do governo que estivesse à sua frente, recusando-se a se comprometer com qualquer movimento específico. Como bem descrito por Ovídio Melo, decidiu-se adotar uma política de “aos vencedores, as batatas”.

VI.—CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta central deste ensaio foi observar o papel dos mitos sociais no pensamento social e no pensamento diplomático, assim como a forma com que essas ideias e imagens podem tornar-se relevantes para a formulação de orientações da política exterior do país. Esses discursos são produzidos, recebidos e difundidos em diferentes contextos institucionais e podem tanto fazer parte da visão de mundo do tomador de decisão como guiar suas decisões em momentos de incerteza ou de falta de critérios bem definidos. A presente abordagem procurou enfatizar, ademais, o lócus específico de enunciação de uma ideia e a diversidade de argumentos e interpretações que podem surgir no processo de formulação da política externa de um país.

No caso analisado, os mitos de democracia racial e de singularidade do Brasil como mediador de conflitos estiveram presentes tanto no pensamento social brasileiro das décadas de 1930, com *Casa-grande e Senzala*, de 1940 e 1950, com *O negro no mundo dos brancos*, como nos argumentos daqueles favoráveis à manutenção do luso-tropicalismo ou da mudança da política africanista do Brasil para maior aproximação com a África. Cabe ressaltar a plasticidade desses mitos, uma vez que, em um primeiro momento, o mito de democracia racial foi evocado para justificar uma colonização portuguesa benevolente no Brasil e, em um segundo contexto, passou a estar relacionado com o prestígio e a autoridade moral do Brasil no relacionamento com os países afro-asiáticos, de tal modo que uma tradição diplomática foi reinterpretada para engendrar novas orientações de política externa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOSI, A., “A formação das ideias no contexto colonial”. In: *Pensamento Brasileiro*. Instituto Rio Branco, Roma/ Brasília, 1995. capítulo I.

— *Dialética da Colonização*. São Paulo, Cia. das Letras, 1992.

ANDERSON, B. *Imagined Communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. London: Verso, 1983.

BARTHES, R., *Mito*. In: *Mitologia*. Tradução de Rita Buongemino e Pedro de Souza. RJ: Bertrand Brasil, 1993.

BBC Brasil. Relação com África é “inédita”, mas comércio ainda engatinha. 02/07/2010, 17h05. Acessada em 22/12/2010. <http://www1.folha.uol.com.br/bbc/761004-relacao-com-africa-e-inedita-mas-comercio-ainda-engatinha.shtml>.

BORDIEU, P., “Campo de poder, campo intelectual e habitus de classe”. In: *Economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1987.

— *Os usos sociais da ciência: Por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

BUARQUE, DE HOLANDA, S., (1936). *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. José Olympio, 1976.

CERVO, A., BUENO, C., *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

ELIAS, N., *O Processo Civilizador*. Vol. I, Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1990.

FERNANDES, F., *O negro no mundo dos brancos*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1972.

FOUCAULT, M., *L'Ordre du Discours*. Paris: Galimard, 1971.

FURTADO, C., *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.

FREYRE, G., *Sobrados e Mucambos: decadência do patriarcado rural e o desenvolvimento do urbano*. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 1996.

—*Casa-Grande e Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 32. ed. Rio de Janeiro: Record, 1997.

— *Uma cultura ameaçada: a luso-brasileira*. Rio de Janeiro: Edição da Casa do Estudante do Brasil, 1942.

—*China Tropical e outros escritos sobre a influência do Oriente na cultura luso-brasileira*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2003.

HAAG, C., “‘Mama’ África não pode ser mãe solteira”, *Revista da FAPESP*. Edição impressa 150, Agosto de 2008.

GOLDSTEIN, J; KEOHANE, R. O., *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. New York: Cornell University Press, 1993.

GONÇALVES, W.; MIYAMOTO; S., “Os militares na política externa brasileira: 1964-1974”, *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol. 6, n.12, 1993. P. 211-246.

LESSA, A; PENNA, P., “O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil”, *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 39, janeiro-julho de 2007, p. 57-81.

LÉVI-STRAUSS, C., *O Pensamento Selvagem*. Campinas, São Paulo: Editora Papirus, 1989.

LIMA, M. R. S., “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”, In: *América Latina/Internacional*, 1994, v.1, n.2, p.27-31.

MELLO E SILVA, A., “O Brasil no Continente e no Mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea”, In: *Estudos Históricos*, v. 8, n. 15, 1995.

PINHEIRO, L. “‘Ao vencedor, as batatas’”: o reconhecimento da independência de Angola”, *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 39, janeiro-julho de 2007, p. 83-120.

SOARES, J.A. de M., *História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia histórica de interesse para a informação diplomática*. Brasília: FUNAG e IPRI, 1992.

VARGAS, J.A.C., *Esplêndida tradição: o pensamento diplomático de João Augusto de Araújo Castro*. Brasília, 2008 (Tese de Mestrado).

VELOSO, M. e MADEIRA, A., *Leituras brasileiras: itinerários no pensamento social e na literatura*.

LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO COMÚN DE EDUCACIÓN SUPERIOR ALCUE. PROPUESTAS PARA UN PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN

DAVID MIRANDA

*Doctor en Ciencias Políticas
Universidad Complutense de Madrid*

I.—EL MARCO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

El Espacio Común de Educación Superior ALCUE es una iniciativa políticamente definida e impulsada a partir de la relación birregional entre la UE y América Latina, concretamente en el marco de la Asociación Estratégica Birregional impulsada a través del proceso de cumbres de Jefes de Estado y de sus correspondientes Conferencias de Ministros de Educación a partir de 1999.

Desde dicha instancia emana la Declaración de París del año 2000¹, donde se establecen los primeros objetivos para llevar a cabo esta iniciativa, sustentados en seis estrategias que se enuncian en el mencionado documento, y que serán presentadas en detalle más adelante. Estas estarían orientadas a la consecución de las siguientes cuestiones:

“facilitar la circulación de las experiencias, el traspaso de tecnologías y la circulación de estudiantes, de docentes, de investigadores y de personal administrativo; velando por la articulación entre formación, empleo y conocimiento científico en los países afectados” (Declaración de París, 2000)

¹ Conferencia de Ministros de Educación Unión Europea-América Latina y el Caribe. Declaración de París (2000). [En línea] disponible en: <http://www.educacion.gob.es/dctm/mepsyd/educacion/universidades/politica-internacional/espacio-comun/6.declaracionparisesp.pdf?documentId=0901e72b8004874e> Consultado el 22 de agosto de 2012

A partir de este punto, se realizan una serie de acciones coordinadas por un Comité de Seguimiento², formado inicialmente por representantes de cinco países miembros del acuerdo: Brasil, México, España, Francia, San Cristóbal y Nieves, realizando al menos una reunión anual para definir el Plan de Acción.

En 2005 se decide ampliar el Comité hasta llegar a diez países miembros: Francia, España, Portugal, Polonia, Brasil, Colombia, México, Nicaragua, San Cristóbal y Nieves; y Jamaica.

Asimismo, en 2002 se decide crear la Secretaría Técnica del proceso, orientada a la coordinación de los eventos, recopilación de información, entre otros asuntos, a cargo de España. Es preciso señalar que el trabajo del Comité de Seguimiento ha ido perdiendo visibilidad con el paso del tiempo, hasta solo tener constancia de dos actas principales con sendas recomendaciones (2002 y 2005)³.

Precisamente en 2005 el proceso tiene un giro relevante a partir de la re-elaboración de sus objetivos, estableciendo además el límite temporal para su consecución en 2015⁴. Además, se amplían de seis a catorce las estrategias, al igual que el Comité de Seguimiento, y se establecen como prioridades para el período 2004-08 la cooperación y creación de redes, los mecanismos de comparabilidad, la movilidad, la creación de centros de estudios ALCUE, y las fuentes de financiación.

Queda entonces a la vista la existencia de un proceso político de diálogo bi-regional con una continuidad, pese a los desencuentros propios de las dinámicas

² El Comité de Seguimiento fue creado en noviembre de 2000. Fue compuesto inicialmente por cinco miembros responsables de: "asumir la función de coordinación general en el marco de las estructuras nacionales, comunitarias e internacionales, para colaborar estrechamente. Entre cada encuentro, los países coordinadores serán responsables de proponer un funcionamiento para el proceso." (Declaración de París, 2000)

³ De estas recomendaciones, podemos dar cuenta de la realización satisfactoria de foros y seminarios (2002), del intercambio de buenas experiencias orientadas a la evaluación y acreditación, y de la implicación de las universidades en el proceso (2005); pero no ocurre así con otras recomendaciones o propuestas como el proyecto de movilidad, la biblioteca y laboratorio virtual impulsados por Brasil (2002), la etiqueta de calidad ALCUE (2005), la mejora de acogida en la movilidad (2005), y apenas en la profundización en el conocimiento mutuo de los sistemas de educación superior (2005), ante lo cual se han impulsado proyectos como INFOACES, con mucha posterioridad.

⁴ En 2015 deberá contarse con:

- a) Un importante desarrollo de mecanismos y redes de cooperación e intercambio entre instituciones y Cuerpos Académicos que coadyuven al avance científico, tecnológico y cultural de la educación superior, y de la gestión del conocimiento.
- b) Mecanismos de comparabilidad eficaces que permitan el reconocimiento de estudios, títulos y competencias sustentados en sistemas nacionales de evaluación y acreditación de programas educativos con reconocimiento mutuo, basado en códigos de buenas prácticas nacionales e internacionales y en la confianza mutua entre las instituciones de educación superior.
- c) Programas que fomenten una intensa movilidad de estudiantes, investigadores y profesores, y personal técnico y de gestión.
- d) Centros de estudio y estudios sobre la Unión Europea en los países de América Latina y el Caribe y sobre América Latina y el Caribe en los países de la Unión Europea.
- e) Fuentes de financiamiento claras para el desarrollo de los programas.

de este tipo, donde se han impulsado una serie de acciones orientadas a la consecución de unos objetivos macro. Para esto se han dispuesto recursos económicos para la realización de proyectos, por parte de la UE a través del programa ALFA (75%) y por parte de América Latina a través de fondos de las instituciones participantes y/o subvenciones específicas para dichas acciones.

En lo referido a la actuación del Comité de Seguimiento y la Secretaría Técnica, estas *micro-estructuras* de coordinación no integran a la totalidad de países donde se realizan las acciones, lo cual produce desencuentros y múltiples cuestionamientos hasta el día de hoy⁵, sus acciones van perdiendo visibilidad y probablemente también legitimidad.

En cuanto a la visibilidad del proceso en sí, sin duda la principal herramienta sería un sitio web de gran envergadura; iniciativa que se ha visto limitada por la construcción de una web de muy baja calidad que debe ser reconducida a la brevedad para alcanzar una cierta resonancia, que es su objetivo principal. Tampoco se aprecian grandes acciones de visibilidad en términos institucionales o gubernamentales, únicamente adquieren visibilidad por su propia gestión los proyectos seleccionados por el programa ALFA, y algunos de ellos una vez terminados, desaparecen.

1.—PANORAMA DE INICIATIVAS INSTITUCIONALES DEL ESPACIO COMÚN DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En el marco de las reuniones del Comité de Seguimiento se decidió dar impulso a algunas iniciativas que dieran forma visible y tangible al Espacio Común, algunas de ellas fueron las siguientes: El portal ALCUE (www.alcue.net) fue presentado inicialmente en 2004 en el encuentro ministerial de México. Está bajo la responsabilidad y el financiamiento del Ministerio de Educación de Brasil, y su mantenimiento realizado por la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ). Como se puede constatar en la red, esta plataforma ha presentado severas deficiencias desde su re-diseño en 2010.

Otra iniciativa es la Biblioteca Virtual, un dispositivo electrónico para ofrecer acceso público a las políticas y documentos relacionados con el Espacio Común y con asuntos relacionados con la Educación Superior en general. También fue implementado inicialmente en el portal ALCUE. No se encuentra disponible a la fecha, aunque se encuentra en etapa de implementación una biblioteca virtual por parte de la recientemente lanzada Fundación EU-LAC, con sede en Hamburgo.

⁵ Un ejemplo de ello lo podemos encontrar en las conclusiones del Green Paper del proyecto VertebrALCUE. Ver Referencias.

Por otra parte, los representantes de México han sido responsables de dos proyectos, las ALCUE Chairs, y la Red ALCUE de Centros de Estudios. El proyecto de la red no tuvo financiación, y se realizó solo una edición de ALCUE Chair, llamada “Sociedad del Conocimiento”⁶. La delegación francesa acogió un seminario en reconocimiento de estudios superiores en 2003. También España ha tenido dos seminarios en aseguramiento de calidad, en 2003, 2007 y 2010 organizados por la ANECA⁷.

2.—HACIA UNA ESTRUCTURACIÓN DEL ESPACIO COMÚN

Para tener una visión clara sobre los objetivos en relación a la pertinencia de los proyectos realizados podemos hacer una nueva revisión de éstos, organizados por período.

Objetivos 2000
1.Fomentar la comparabilidad de diplomas, así como la movilidad.
2.Privilegiar temas establecidos por la Conferencia ministerial, en lo referido a Ciencia y Tecnología, Gestión de Sistemas de Enseñanza, Sociedad de la Información, Competitividad, Desarrollo y Urbanismo, Patrimonio; e Integración regional.
3.Favorecer la enseñanza a distancia, manteniendo un equilibrio con la formación presencial, velando por reconocimiento y el aseguramiento de la calidad. Se estudiará la posibilidad de una biblioteca virtual comunitaria y birregional.
4.Adaptar la articulación entre formación y empleo a la evolución de las nuevas tecnologías y las sociedades, prestando especial atención a los programas de corta duración, estableciendo diplomas comunes. Favorecer la adquisición de formación a lo largo de la vida.
5.Fomentar los centros de estudios europeos en América Latina y los estudios latinoamericanos en Europa, favoreciendo su organización en red.
6.Los ministros de educación se reunirán cada cuatro años como mínimo, con objeto de evaluar los progresos de la declaración de París. Se establece un Comité de Seguimiento integrado por cinco países coordinadores (dos de Europa, dos de América Latina y uno del Caribe), que se reunirán entre los encuentros ministeriales.
Objetivos 2005
1. Profundizar en el conocimiento mutuo de los sistemas de educación superior de los países miembros del Espacio Común ALCUE.
2. Identificar y divulgar las experiencias exitosas de colaboración e intercambio académico existentes entre instituciones de educación superior y sus cuerpos académicos.

⁶ Esta consistió en una red de actividades temáticas, como seminarios, lectorados, conferencias, para discutir temas referentes a la sociedad del conocimiento. Dicha edición fue coordinada por FLACSO México, en 2004, y contó con asistencia masiva. Fue conducida en una plataforma de aprendizaje virtual, con tutorías on-line, en una duración total de tres meses.

⁷ Todos los instrumentos presentados por el Comité se encuentran en la línea de los objetivos propuestos en las declaraciones de París y México. Los mencionados en este apartado son solamente algunos de los proyectos realizados, ya que debido a la discontinuidad en la información on-line, existen severas dificultades para dar cuenta de una relación detallada de éstos.

3. Involucrar a las universidades e instituciones de educación superior en la construcción del espacio común, por medio de mecanismos basados en el conocimiento y en la confianza mutua.

4. Impulsar la comparabilidad de la Educación Superior, prioritariamente en las áreas temáticas donde ya existe un trabajo previo relacionado con titulaciones.

5. Fomentar el establecimiento y el adecuado desarrollo de programas coordinados de movilidad de estudiantes, investigadores y profesores, y personal técnico y de gestión, a través de becas y ayudas que impulsen esa movilidad en condiciones de equidad y de igualdad de oportunidades, y en el marco de acciones conjuntas que trasciendan las relaciones bilaterales y que contemplen, en su caso, el reconocimiento de los estudios.

6. Promover el establecimiento y la adecuada gestión de programas que fomenten la creación de mecanismos y redes de cooperación e intercambio entre instituciones de educación superior y sus cuerpos académicos, en particular el desarrollo de estudios y títulos conjuntos.

7. Promover el uso compartido de las tecnologías de información y comunicación en los programas y acciones del Espacio Común.

8. Impulsar la creación de mecanismos de evaluación y garantía de la calidad de la Educación Superior en los países donde no existan, basados en criterios comparables y en códigos de buenas prácticas.

9. Promover el conocimiento mutuo de los sistemas nacionales de evaluación y acreditación de programas educativos e impulsar su reconocimiento entre los distintos países.

10. Proponer la instauración de un sello de calidad ALCUE para redes, programas y proyectos del Espacio Común.

11. Impulsar la creación de Centros de Estudio ALCUE así como la realización de estudios sobre la Unión Europea en América Latina y el Caribe y viceversa.

12. Fomentar una mayor visibilidad interna y externa del proceso de construcción del Espacio Común ALCUE.

13. Promover la identificación de fuentes y mecanismos de financiamiento que complementen la participación de los gobiernos en el proceso de construcción del Espacio Común.

14. Identificar y reducir las barreras que dificultan el proceso de construcción del Espacio Común.

Asimismo, como acciones relevantes para el tema, se cuentan al menos 12 proyectos financiados por el Programa Alfa II y Alfa III relacionados estrechamente con la construcción del Espacio Común de Educación Superior ALCUE. Estos proyectos, así como sus áreas de trabajo y número de participantes son:

ALFA II	Coordinación	Área	Participantes
<ul style="list-style-type: none"> • Acreditación y Reconocimientos Oficiales entre universidades de Mercosur y la UE (ACRO) 	Universidad de Valencia -España-	Mutuo Reconocimiento	8 Universidades
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de un sistema homogéneo de evaluación permanente de calidad de la educación continua basado en el modelo EFQM para Europa y América Latina (RECLA) 	Universidad Politécnica de Valencia -España-	Formación Continua, Evaluación de Calidad	52 Centros
<ul style="list-style-type: none"> • EULATIN II: Europa Latinoamericana Integración Regional, Parte II 	Leopold-Franzens-Universität Innsbruck -Austria-	Integración Regional	13 Universidades
<ul style="list-style-type: none"> • FORUM: Latin America and Europe. The Higher Education Facing the Challenge of International Co-operation 	Universidad de Deusto -España-	Conocimiento mutuo	N/A
<ul style="list-style-type: none"> • PIHE Network – EULAC: Partnerships for Internationalisation of Higher Education 	Universidad de Alicante / Universidad del Rosario- España/Colombia	Buenas Prácticas para la Internacionalización	6 Universidades
<ul style="list-style-type: none"> • Red Universitaria iberoamericana de sistemas de información y de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (RUISITIC). 	Universidad de Sevilla -España-	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC's)	N/A
<ul style="list-style-type: none"> • TUNING-AMERICA LATINA (TUNING-AMERICA LATINA) 	Universidad de Deusto -España-	Mutuo Reconocimiento	190 Universidades
ALFA III	Coordinación	Área	Participantes
<ul style="list-style-type: none"> • ALFA Observatory 	Universidade do Porto, Portugal.	Coordinación e Información	N/A
<ul style="list-style-type: none"> • ALFA-PUENTES: Building Capacity of University Associations in fostering Latin- American regional integration. 	European University Association- Bélgica-	Integración Regional y Universidad	23 Asociaciones e instituciones universitarias
<ul style="list-style-type: none"> • INFOACES –Sistema Integral de Información sobre las Instituciones de Educación Superior de América Latina para el Área Común de Educación Superior con Europa - 	UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA -España-	Información sobre las instituciones	32 Universidades
<ul style="list-style-type: none"> • TRALL – Transatlantic Lifelong Learning: Rebalancing Relations. 	Alma Mater Studiorum –Università Di Bologna. Italia	Formación Continua	20 Consorcios e Instituciones
<ul style="list-style-type: none"> • VERTEBRALCUE. 	Università di Bologna, Italia	Cooperación Institucional	32 Instituciones de Educación Superior

Proyectos no culminados/ no accesibles		Área /Observaciones
• ALFA Observatory.	Universidade do Porto, Portugal.	Coordinación e Información / No culminado
• FORUM: Latin America and Europe. The Higher Education Facing the Challenge of International Co-operation	Universidad de Deusto -España-	Conocimiento mutuo / No accessible
• Red Universitaria iberoamericana de sistemas de información y de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (RUISITIC)	Universidad de Sevilla -España-	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC's) / No accessible

De esta forma es posible organizar la información contrastando los objetivos y proyectos en ambos períodos de forma correlativa para analizar su relación. Cada proyecto ha sido analizado además en su forma y contenido; así como en sus resultados para tener una visión clara sobre el objeto estudiado.

Entre las conclusiones que se pueden sacar de este ejercicio, el cual requiere una minuciosa indagación estructural y de alcance de las acciones, en primer término es posible señalar que no existe una correspondencia total entre los objetivos planteados y los proyectos realizados. Por otra parte, los objetivos que son planteados a nivel bi-regional o regional, debido al modelo de gestión y al alcance de los proyectos, en algunos casos cubre un número reducido de instituciones (es el caso de ACRO y PIHE Network), y en otros alcanza un alto grado de participación (como en Tuning o Infoaces) sin abarcar aún un margen amplio en una dimensión regional o birregional: La dimensión regional no se cumple en su totalidad.

Por otra parte, si bien la política de la UE hacia América Latina está dividida en sub-regiones: Comunidad Andina, Mercosur y Centroamérica; esta correspondencia no se aprecia de forma clara en la distribución de proyectos, ni en su estructuración metodológica, salvo en dos casos: TRALL y ALFA Puentes. Además, existen omisiones claras de algunos objetivos, como es el caso de la etiqueta de calidad ALCUE, una iniciativa bastante simple y que sería útil para la visibilidad del proceso, aún no se realiza⁸. Algo similar ocurre con la creación de centros de estudios ALCUE⁹ y con los temas relacionados con los mecanismos de financiación.

⁸ Precisamente la visibilidad del proceso es uno de los puntos débiles. Esto puede explicarse en gran medida debido a que la gestión se hace desde una entidad política regional hacia entidades mayoritariamente privadas, en el caso de las universidades latinoamericanas, con una implicancia política regional (e incluso nacional en la mayoría de los casos) semi-ausente. Por otra parte, asuntos como las buenas prácticas y su divulgación, se encuentran todavía pendientes, y en el caso un asunto transversal como ocurre con los objetivos de movilidad, las acciones realizadas a la fecha muestran una cierta insuficiencia, como se muestra a continuación, así como poca relación con las declaraciones políticas realizadas.

⁹ Si bien se han realizado grados conjuntos de estudios europeos y de estudios latinoamericanos, uno de los cuales tuve el placer de cursar en esta universidad, la creación de centros de estudios ALCUE no se ha materializado, distinto es el caso de la Fundación UE-ALC, ya que su función es más amplia que la de un centro de estudios.

3.—HACIA UNA NUEVA RELACIÓN. UN ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROCESO

El principal medio utilizado para la construcción del Espacio Común de Educación Superior en términos de colaboración es el programa ALFA de la Comisión Europea, como fuente principal de financiación de los proyectos. Luego de un estudio detallado sobre los proyectos realizados para la estructuración en sí del Espacio Común de Educación Superior, queda la impresión de que éste presenta serias deficiencias para la consecución de objetivos tan generales y ambiciosos como los presentados en el proceso político.

En *primer lugar*, se trata de un programa centralizado en la Comisión Europea, ante lo cual las visiones aportadas desde América Latina, así como por parte de otros actores del proceso quedarán muy probablemente en un segundo plano, o decididamente ausentes. Se podría argumentar sobre la co-financiación como una práctica efectiva de colaboración, pero el mecanismo de cooperación está diseñado para que la decisión sea tomada por parte del actor principal que financia la acción, en este caso la Comisión a través de su agencia EuropeAid.

En este sentido resulta cuestionable que la financiación externa a la Comisión solo alcance a un 25% ya que al ser una gran parte de los proyectos coordinados por universidades europeas, en la práctica las instituciones latinoamericanas tendrán muy poca participación en la financiación y por ende en el proceso de toma de decisión. Y aún así, si esta situación se equiparase, la realidad es que la Comisión Europea es el único organismo financiador fuertemente institucionalizado que aporta al proceso, algo que no ocurre en el caso de los organismos e instituciones de América Latina.

En definitiva, se requiere una corrección de las asimetrías en términos institucionales y financieros para que el proceso adquiera mayor pertinencia, y legitimidad, con miras a fortalecer la institucionalización de éste, otorgando un marco visible y claro para las acciones específicas realizadas por los actores del ámbito educativo.

Para esto, lo aconsejable no sería que las IES aumentaran su porcentaje de financiación, sino más bien que las IES de América Latina establecieran un mecanismo de institucionalización orientado a la internacionalización que les permitiera afrontar el proceso de forma cohesionada, con el soporte financiero de los respectivos gobiernos (o la integración de éstos en las estructuras regionales o sub-regionales), adquiriendo mayor relevancia en la conducción del proceso y de esta forma mejorar la pertinencia y legitimidad de éste, logrando una visibilidad mayor.

En *segundo lugar*, se trata de un mecanismo diseñado para financiar proyectos muy específicos para un marco temporal a mediano plazo, con un máximo de cuatro años, y pese a que sus objetivos se amplíen para dar cabida a cuestiones estructurales, los proyectos no tienen garantizada su continuidad, así como la aplicación de sus resultados en una esfera regional o birregional, sino a un ámbito limitado de instituciones, y con un carácter no-vinculante para los gobiernos y ministerios, por lo cual, un objetivo central como puede ser la convergencia curricular y de sistemas de acreditación queda supeditada a una voluntad política antes que a la calidad del trabajo realizado por los integrantes de un proyecto, muestra de esto es el proyecto TUNING América Latina, o inclusive un proyecto externo al Programa ALFA como 6x4 UEALC, el cual no ha sido considerado debidamente como una iniciativa relevante aún ante la evidencia de sus resultados y su capacidad de cohesión institucional.

En síntesis, el formato de proyectos concursables delimitado fuertemente por cuestiones burocráticas y temporales no es acorde a los objetivos planteados en el proceso político. El Programa Alfa de la Comisión Europea como estrategia de colaboración inter-universitaria ha demostrado ser un modelo exitoso, sin duda alguna; ante lo cual es una herramienta valiosa. Pero resulta claro que no se trata de “la” herramienta para la construcción del Espacio Común.

En *tercer lugar*, el proceso de evaluación al que han sido sometidas las acciones del programa ALFA resulta en sí insuficiente. Se trata de evaluaciones externas que hacen un diagnóstico sobre el funcionamiento general del programa, y toman como estudio de caso sólo una fracción pequeña de la totalidad de proyectos aprobados, sin dar muestras claras de tener una continuidad en la evaluación. La ausencia de una evaluación sobre la totalidad de los proyectos asignados, que en el caso de ALFA II sólo llegan a 225 en 6 años de duración, y en el caso de ALFA III a 52 proyectos aprobados para un marco temporal de 4 años, sería factible. En el caso de la evaluación de proyectos estructurales orientados a la construcción del Espacio Común, como señalo con anterioridad, ésta solo alcanza a 3 proyectos de 12, de los cuales uno se contabiliza como no realizado (ALFA Observatorio - U. de Lisboa).

Como consecuencia de esto, se da una falta de transparencia respecto de la utilización correcta de los fondos asignados, así como del impacto real del trabajo realizado, y de su relación con la construcción del Espacio Común, esta situación podría verse corregida en el futuro sólo si hace una revisión, así como una implementación de mecanismos que aseguren una mayor transparencia, visibilidad y coherencia en lo que se refiere al funcionamiento interno del Programa Alfa, cuestión que condiciona su proyección y continuidad.

4.—EL PANORAMA DE LA MOVILIDAD

Además de los proyectos conjuntos de cooperación académica, uno de los rasgos decisivos para la construcción de un Espacio Común de Educación Superior será sin duda el de la movilidad. Se han contemplado en este análisis solamente dos programas de movilidad, debido a que son los que han sido diseñados por parte de la UE con miras a la colaboración interregional. Éstos son el programa Alban y Erasmus Mundus.

El primero tuvo una duración de 8 años, con 3319 becas en Universidades Europeas, diseñado específicamente para estudiantes latinoamericanos. El segundo es un programa general de cooperación con terceros países, donde se abarcan las zonas no europeas. En total, para la movilidad de estudiantes de todo el mundo se han otorgado, desde 2004 a 2012, 13957 becas, según cifras de la Comisión Europea. De éstas, podemos recabar un total de 1886 becas otorgadas a estudiantes de América Latina y el Caribe, un 13,5% del total de las becas de Erasmus Mundus, también en un plazo de 8 años (2004-2012).

Estas cifras hacen un total de 5205 becas otorgadas por programas de la Comisión Europea a estudiantes latinoamericanos en un plazo de 9 años (considerando que Alban comenzó su período efectivo en 2003), en 25 países diferentes. Si tomamos como referencia el año 2010, el número de estudiantes beneficiarios por esta beca en los mismos países alcanzó a los 270, de un total de 2141, un 12,6% del total.

Por otra parte, si tomamos en cuenta que en 2010 se movilizaron 4.1 millones de estudiantes en todo el mundo (OECD, 2012), es fácil comprender que se trata de una cifra marginal, concretamente un 0.006% del total mundial de movilidad de estudiantes se produjo gracias al programa Erasmus Mundus de la Comisión Europea para estudiantes de América Latina.

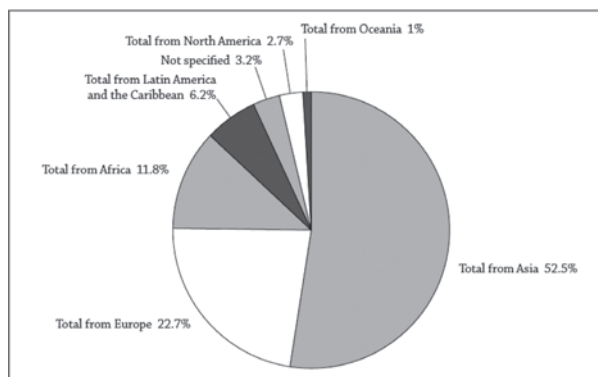
Para comprender bien este dato hay que considerar dos factores, el primero de ellos es que de esos 4.1 millones de personas que se movilizan, más de la mitad son asiáticos (52%), y más de un quinto son europeos (22%); y el otro factor a considerar es que Europa es el principal destino de movilidad en el mundo, absorbiendo un 40% de ese flujo, que en cifras absolutas representarían aproximadamente 1.640.000 movilizaciones hacia países europeos. Otro importante factor a considerar es que en estas cifras, un 22% de las movilizaciones son realizadas en países vecinos, con lo cual integran la movilidad intrarregional. En el caso europeo, solamente el programa Erasmus ha conseguido movilizar 213.266 personas en el período 2009/10, y en toda su existencia (esto es desde sus orígenes en 1987) a 2.3 millones de personas.

Y por otra parte, un factor muy importante a considerar, es que este panorama cambia completamente cuando se trata de las cifras de movilidad de estudiantes latinoamericanos en España, el principal destino europeo preferido por este grupo, debido a la evidente consonancia cultural, a los vínculos históricos, y a la ausencia de la barrera lingüística. En este caso, el porcentaje de estudiantes latinoamericanos en España representa un 54,3% del total de estudiantes extranjeros en el país¹⁰. En este indicador es seguida por Portugal 28%, EEUU 9,5%, Italia 7,5% y Francia 5,5%. Cobran relevancia para este hecho las becas españolas para estudiantes latinoamericanos, así como los programas de los países de origen.

Este panorama impulsa algunas conclusiones, la primera de ellas es que para la Comisión Europea, la región latinoamericana no es una región prioritaria en términos de movilidad inter-regional, habiendo conseguido igualmente su objetivo de posicionarse como un eje de atracción mundial en movilidad a nivel de educación superior.

Otra de las conclusiones es que para América Latina los programas de movilidad europeos no representan la principal vía de acceso a ésta, sino solo una parte minoritaria. Además, esta fuente de movilidad se ha ido reduciendo con el paso del tiempo desde el lanzamiento del programa Alban hasta la fecha, mientras que la movilidad desde países latinoamericanos ha ido creciendo, señal de un cierto nivel de autonomía en la materia, algo que no se veía hace una década.

Distribución mundial de estudiantes extranjeros en educación superior por países de origen. (2010)



FUENTE: OECD, 2012.

¹⁰ Esta estadística invita a cuestionarse si realmente se trata de una cifra de movilidad en el sentido correcto del término, o si se trata de una cifra que incluye los altos niveles de inmigración latinoamericana en España, donde en las actas universitarias los alumnos figuran como extranjeros aunque residan en el país de forma permanente. Puede que en las cifras de la OECD, exista una variable encubierta de este tipo que produzca un grado de distorsión en las cifras.

De acuerdo a estas cifras, podemos concluir además que la el porcentaje de movilidad desde América Latina se incrementó desde un 5% a un 6,2% casi duplicando su cantidad en 2008, superando los 250.000, mientras que desde Europa la movilidad alcanza los 930.000, es decir casi cuatro veces la cifra de América Latina.

Y por último, que en términos de movilidad, la relación *transrregional* más relevante es la de España con América Latina, con vínculos que a nivel de diálogo político y de cooperación se han fortalecido en el ámbito iberoamericano, de forma yuxtapuesta a la consolidación de la UE como actor global y regional.

5.—LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DEL PROCESO

Para tener una perspectiva económica sobre el fenómeno, es necesario cuantificar el fenómeno en términos de magnitud. Concretamente, la Comisión Europea ha destinado para el Programa Alfa un presupuesto total de 161,5 M € durante el período 1994 - 2013, 19 años de trabajo donde se han involucrado diferentes actores en torno a los diferentes objetivos propuestos.

En el caso del Programa Alban, la contribución de la Comisión Europea alcanzó 84,7 M€¹¹. El programa Erasmus Mundus tiene una financiación para el período 2009-2013 de aproximadamente 1000 M€ para sus tres acciones¹². Según la guía del programa, para las acciones 1 y 2, destinadas a becas, el presupuesto durante el período es de 454 M€ aproximadamente¹³, si hacemos una media de los datos presentados por la Comisión podemos concluir que aproximadamente un 13% de las becas Erasmus Mundus serán otorgadas a estudiantes latinoamericanos, lo cual da una cifra aproximada de 59 M€. Además es necesario señalar que los recursos destinados a becas de estudiantes extranjeros en territorio europeo representan beneficios netos para la UE, así lo señalan Ginés y Vidal en el informe final del programa Alban, por lo que el valor económico de dichas aportaciones para los países de origen de los beneficiarios es relativo y se ve a mediano o largo plazo.

¹¹ GINÉS, J.; VIDAL, J. (2010) Final evaluation of Programme Alban. [En línea] disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/alban/documents/evaluacion_final_alban_es.pdf Consultado el 28 de septiembre de 2012.

Los autores señalan además que no se utilizaron los recursos en su totalidad pudiéndose otorgar más becas, ya que “de los 75 M€ previstos se han dedicado a becas algo más de 66 M€” (pág.10)

¹² Véase Publicaciones del Programa Erasmus Mundus [En línea] disponible en: http://eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/tools/publications_en.php (Consultado el 28 de septiembre de 2012): Acción 1: Programas conjuntos de postgrado (becas); Acción 2 Asociaciones con centros de Ed. Sup. de países no europeo (becas) Acción 3: Promoción de la enseñanza superior europea.

¹³ COMISIÓN EUROPEA (2011) Erasmus Mundus 2009-13. Guía del Programa. P.6 [En línea] disponible en: http://eacea.ec.europa.eu/erasmus_mundus/programme/documents/2012/em_programmeguide_dec2011_es_new.pdf Consultado el 28 de septiembre de 2012.

Así, las suma de las tres acciones señaladas, que están destinadas a la realización de gran parte de los objetivos políticos planteados para el Espacio Común de Educación Superior, tomando en cuenta también el programa ALFA I (previo a la Declaración de París) son las siguientes:

**Aportes en Programas de Formación, Cooperación Académica
y Movilidad de la UE hacia ALC (1994-2013)**

Programa ALFA	161,5
Programa ALBAN	87,5
ERASMUS MUNDUS	59
TOTAL	308 M€

Fuente: Comisión Europea. Elaboración Propia

Esta cifra para un período de 19 años puede considerarse como baja conforme a los objetivos políticos planteados, más aún si seguimos la premisa que señala las Becas realizadas en la UE como un beneficio neto para ésta como mecanismo de subvención a las instituciones educativas, y que en el caso del Programa ALFA el 80% de los programas son coordinados por entidades europeas.

Por otra parte, en el período reciente de las relaciones birregionales, las acciones impulsadas por la UE hacia la región se detallan en el Documento de Programación Regional 2007-2013¹⁴, en un amplio margen de áreas de actuación, desde donde surgen las siguientes cifras:

Presupuesto del Programa Indicativo Regional para América Latina 2007-2013

PRIORITIES	TOTAL 2007-2013
Regional Integration and Social and Territorial Cohesion	303,49
Mutual Understanding/Higher Education	209,34
Framework contract + LATCI	12,17
TOTAL	525
<i>Reserve: 31 million</i>	

FUENTE: Comisión Europea, 2011¹⁵

¹⁴ COMISIÓN EUROPEA (2007) América Latina. Documento de Programación Regional 2007-2013. [En línea] Disponible en: http://eeas.europa.eu/la/rsp/07_13_es.pdf Consultado el 1 de octubre de 2012.

¹⁵ COMISIÓN EUROPEA (2011) Mid Term Review and Regional Indicative Programme 2011-2013 For Latin America. [En línea] Disponible en: http://eeas.europa.eu/la/csp/11_13_mtr_en.pdf Consultado el 1 de octubre de 2012.

Como se señala en el documento, para el Programa Indicativo Regional (PIR) para América Latina 2007-2013, “la dotación financiera ascienda a 556 millones de € el 21 % de la asignación global para América Latina durante el período 2007-2013” (Comisión Europea, 2007) de lo cual se deduce que la asignación global para América Latina durante dicho período de seis años asciende hasta los 2.647 M€aproximadamente. En el cuadro anterior se aprecia que el presupuesto para Educación Superior del período alcanza los 209,3 M€⁶, un 40% del total del PIR, y un 7,9% de la asignación global para la región durante el período.

6.—EN TÉRMINOS CUALITATIVOS

De acuerdo a lo investigado, es posible consignar que la construcción del Espacio Común de Educación Superior ALCUE ha sido un proceso conducido principalmente por la Unión Europea, sobretudo en términos de gestión de recursos, asignación de proyectos, establecimiento de objetivos específicos, entre otros asuntos relevantes. La dirección política del proceso, si bien emana del diálogo impulsado a través de las cumbres y encuentros ministeriales, se ve fuertemente condicionada por este factor.

En cuanto a la participación económica de los países de América Latina, se asume que éstos actúan en consecuencia a los planteamientos y a los instrumentos de cooperación diseñados. Esto es, a través de la aportación de fondos de las IES, u otros agentes, para completar las acciones del programa ALFA, y para participar de ellas, se trata de aportaciones “complementarias”, donde se delega la responsabilidad de la dirección del proceso, al menos en sus altas esferas, a la Comisión Europea y sus agentes encargados, como es el caso EuropeAid, y en segunda instancia, a las universidades europeas que coordinan la mayoría de los proyectos.

Debido a esta dinámica es posible señalar que se trata de un proceso casi unidireccional, ya que no se aprecia un impacto relevante del proceso en el EEES, al no tener un gran flujo de movilidad hacia América Latina, ni ser posicionada dicha región como un destino atractivo de investigación o formación superior. El flujo de movilidad es en dirección a Europa, el flujo de los recursos tiene una repercusión en América Latina, aunque gran parte de ellos retornan a Europa debido al flujo de movilidad y a la dinámica de gestión de proyectos; por lo que la connotación birregional en el sentido amplio de un Espacio Común aún está lejos de transformarse en realidad. Esta cuestión es trascendental, ya que en términos políticos, la denominación de Espacio nos remite a una idea territorialmente definida, y en el caso de este proceso esa dimensión parece ser, de momento, secundaria.

¹⁶ Esta cifra comprende específicamente el programa ALFA y Erasmus Mundus, además de 0,8 M€en acciones de “entendimiento mutuo” (Comisión Europea, 2007)

Lo que se aprecia con claridad es un proceso de articulación de actores relevantes en el ámbito educativo para obtener beneficios comunes, pero la dimensión espacial del proceso se encuentra seriamente fragmentada u obviada debido a las limitantes que el contexto político y organizacional imponen en materia de educación superior. Para ser más claros, mientras no se institucionalicen acuerdos vinculantes a nivel nacional, sub-regional, y posteriormente regional en América Latina, la idea de construcción de un Espacio se encontrará fuertemente comprometida, al menos con el actual modelo de gestión.

De alguna forma, surge la interrogante sobre si el proceso ha sido conducido de esta forma para intentar evitar una dinámica centrípeta demasiado evidente entre el EEES y los sistemas de Educación Superior de América Latina; intentando colaborar con la integración regional, aunque se entrevea de antemano que los procesos de integración regional históricamente han tenido bajos niveles de éxito, y que sus propósitos, objetivos y especificidades conducen a dinámicas divergentes respecto del modelo de integración impulsado en la UE, en términos de integración económica, política y territorial, como es el caso de MERCOSUR o CAN.

En cuanto a la construcción del Espacio Común de Educación Superior AL-CUE, si bien he señalado con anterioridad que el Programa Alfa no parece ser el instrumento más idóneo para adquirir una centralidad en esta tarea, el trabajo que se ha realizado ha sido largo, sostenido y extremadamente valioso.

Pese a esto, es posible dar una mirada al listado de proyectos elegidos en relación a los objetivos establecidos tanto en 2000 como en 2005, y resulta llamativo constatar que, tanto en lo relativo a los proyectos mencionados en esta investigación como al programa en su totalidad, el camino realizado parece estar hecho “*desde lo particular a lo general*”, es decir, desde los centenares de micro-proyectos de ALFA I, hasta los macro-proyectos de ALFA III, donde aquellos proyectos estructurales de mayor importancia, que tienen como objetivo la convergencia curricular (TUNING), o la comparabilidad de grados (IN-FOACES), aún no se hayan finalizado, debido principalmente a un problema de planificación estratégica del programa. Este fenómeno puede explicarse de dos formas, desde mi punto de vista:

1. Es posible que se deba a un *aprendizaje institucional a lo largo del proceso* por parte de los encargados de tomar decisiones y fijar objetivos, tomando en cuenta factores que no eran visibles al inicio, debiendo replantear la hoja de ruta en más de una ocasión para acercarse a los objetivos propuestos por la Conferencia de Ministros.

Y / ó

2. Ante la ausencia de una hoja de ruta, posiblemente debido a la incertidumbre sobre la durabilidad del Programa ALFA, ésta herramienta se fue instru-

mentalizando conforme a los avances realizados por el Grupo de Seguimiento, la Conferencia de Ministros y las Cumbres de Jefes de Estado. Esta explicación puede sustentarse debido a la coincidencia entre el cambio de objetivos 2000-2005, y el paso de la fase II a la fase III de ALFA.

Ambas explicaciones no son excluyentes entre sí. Otra posibilidad sería pensar que ALFA estuvo planificado así desde un principio, aunque resulta un poco inverosímil, ya que éste nace en 1994 previo a la Asociación Estratégica Birregional, sin un horizonte claro sobre la construcción del Espacio Común, sino más bien en un contexto de alza en la cooperación internacional hacia América Latina en su etapa de consolidación democrática y económica, ante lo cual su propia inestabilidad hace dudar de su capacidad para lograr grandes acuerdos de esta envergadura en la esfera internacional de forma tan precoz.

A partir de estas consideraciones, y de un estudio profundo sobre el tema es que adquiere sentido hacer algunas propuestas constructivas para que el proceso de consolidación del Espacio Común de Educación Superior ALCUE tenga una fortaleza renovada, así como una continuidad y una relevancia en ambas regiones; y se transforme finalmente en una acción de entendimiento que trascienda en el tiempo de cara a los grandes cambios que se avecinan en la Sociedad del Conocimiento.

II.—PROPUESTAS PARA ACCIONES FUTURAS DEL PROCESO ALCUE. ALGUNOS EJES DE ACCIÓN

1.—INSTITUCIONALIZACIÓN

Como señalan Spitta & Bernasconi (2011: 16), una de las debilidades del programa ALFA, y por lo tanto de la creación efectiva del Espacio Común de Educación Superior ALCUE, es que tiende a crear un déficit de institucionalización, en el sentido de la falta de convergencia entre instituciones y los responsables de las acciones. Esta observación puede ampliarse al proceso en sí, donde si bien existe un marco político que da un impulso necesario para establecer metas y objetivos, éstos no siempre encuentran suficiente resonancia en las instituciones y en las acciones llevadas a cabo.

En virtud de aquello, es que sería recomendable buscar mecanismos que permitan dotar de una mayor institucionalización al Espacio Común, de una organicidad que de un marco claro a las acciones realizadas, que hasta el momento han estado circunscritas en el seno de las IES que las acogen, permitien-

do a su vez que el trabajo realizado en multitud de proyectos no se desvanezca producto de su finalización efectiva, como se puede consignar en el curso de esta investigación. Una mayor institucionalización otorga mayor legitimidad, mayor participación y por ende, mayor impacto y visibilidad, sin este factor muchos de los esfuerzos y de los recursos corren riesgo de perderse con el paso del tiempo.

Hasta el momento, el proceso de construcción del Espacio Común ha descansado sobre las Cumbres y Reuniones Ministeriales, las acciones del Comité de Seguimiento, y los proyectos ALFA y Erasmus Mundus de la Comisión Europea. Este marco carece de una fuerte presencia institucional latinoamericana, que se ha visto circunscrita a la representación estatal en el proceso político y a la participación de las IES en los proyectos desarrollados, sin formar parte de ningún tipo de organización internacional específica en el ámbito de la educación superior.

Existen ejemplos de este tipo de iniciativas en la región, como la Organización Universitaria Interamericana, y su proyecto de Espacio Latinoamericano de Educación Superior (ELES), con una clara inspiración en el EEES, que tal vez no ha gozado del respaldo suficiente para constituirse como actor relevante del proceso ALCUE, sino que se ha orientado a la construcción del Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior. Sería recomendable que se buscara una convergencia regional en este ámbito para alcanzar una de las dimensiones relevantes en la construcción del Espacio, aún en fase embrionaria. Como sabemos, este es un reto altamente complejo, y con miras a las relaciones birregionales, podrían hacerse avances importantes con el objetivo de generar un proceso bidireccional y no unidireccional como ha ocurrido hasta entonces.

Otro eje respecto del proceso de institucionalización, es el estatal. Ante las evidentes diferencias, y la ausencia de un proceso real de convergencia política en los acuerdos de integración al interior de América Latina (UNASUR, CELAC, CAN, MERCOSUR) sería recomendable que cada Estado definiese su orientación política en el ámbito de la Educación Superior de cara al exterior, tanto a nivel regional como inter-regional, sobre todo en lo que se refiere a sistemas de comparabilidad, créditos, estructuras de grados, homologación y aseguramiento de calidad. En el caso de Chile, se ha tomado como referencia el trabajo realizado por TUNING para el establecimiento de un Sistema de Créditos Transferibles fácilmente homologable con los ECTS europeos, entre otras iniciativas. Este tipo de acciones tendrían un impacto muy significativo, e incluso mayor, que algunas acciones realizadas en el marco del Programa ALFA para estos objetivos.

Por último, la creación de organismos birregionales en materia de Educación Superior para la consolidación del Espacio Común no resulta nada descabellada, si todo lo anterior fuese demasiado difícil de alcanzar, una institucionalidad birregional podría resultar una herramienta útil para reorientar el flujo unidireccional del sistema actual. Ejemplo de ello sería una *Agencia Eurolatinoamericana de Acreditación*, que estaría abocada hacia la coordinación de criterios de comparabilidad y compatibilidad entre instituciones de ambas regiones; donde su ingreso fuese gradual, acumulativo y creciente por parte de países e instituciones de ambas regiones. o una *Agencia Eurolatinoamericana para la Movilidad Académica*, así como otros organismos destinados a la Investigación y transferencia de tecnología destinada a favorecer la movilidad y coordinar los aspectos burocráticos relacionados.

Más allá, la articulación entre Educación Superior e Investigación estará dada por dotar a la Universidad de una dimensión reforzada como centro de investigación, así como de un reconocimiento mayor acorde a esta condición, buscando integrar un poco más a los centros académicos en el tejido productivo; y no a la inversa, como se viene realizando dejando cada vez más espacio a la empresa en la universidad. Otra de las variables a considerar es que las capacidades de investigación en cada región son diametralmente opuestas; por lo que no existe en el horizonte próximo la realización de un espacio de investigación latinoamericano o alguna iniciativa de coordinación similar. En virtud de estas consideraciones, una propuesta interesante sería impulsar una *Agencia Eurolatinoamericana de Fomento a la Investigación y el Desarrollo*; con el objetivo de coordinar políticas y canalizar fondos destinados a esta actividad estratégica para ambas regiones.

Con la implementación de organizaciones como las recientemente señaladas, u otras similares, se conseguiría dotar de un marco permanente de actuación; así como de una mayor organicidad y capacidad de gestión de recursos a las acciones ya impulsadas en los denominados Espacios Comunes, tanto de Educación Superior como de Conocimiento.

La experiencia que otorga la implementación de la Secretaría General Iberoamericana y sus respectivas entidades en campos como la Educación, la Seguridad Social o la Justicia; arroja una señal sobre el carácter positivo de estas actuaciones; donde España puede jugar un papel crucial si así se lo propone; factor que le otorgaría una mayor influencia a nivel europeo respecto de campos de actuación convergentes, aunque no siempre coordinados, al menos en la actualidad. De esta forma, además de fortalecer la dimensión social e institucional del proceso, se otorgaría una mayor legitimidad a éste; con la posibilidad de orientar el proceso con una planificación más ordenada y que favorezca las agendas de ambas regiones. Además, se conseguiría otorgar mayores niveles de visibilidad,

y por ende de participación, potenciando un proceso que aún no explota todos los recursos que tiene a su alcance.

2.—PARTICIPACIÓN INCLUSIVA

Otro de los ejes donde se aprecia un déficit, es en la participación, sobre todo a nivel de países de ambas regiones que han tenido poca presencia a lo largo del proceso. Es el caso de los países del Caribe, o los países de Europa del Este, así como de muchas otras naciones que, formando parte del proceso político, no han sido suficientemente representadas, ya sea por falta de interés, por cuestiones culturales o institucionales, o incluso económicas.

Una propuesta que podría evaluarse para intentar compensar este desequilibrio es la de establecer un criterio de “discriminación positiva” durante un período de tiempo, o en ciertos campos de actuación, donde se requiera la participación de países de zonas infra-representadas, para su mayor integración; en el entendido que también son relevantes y generan aportes cualitativos y cuantitativos al proceso.

3— MOVILIDAD Y ARANCELES

El panorama presentado de movilidad a nivel birregional es poco significativo, al menos en términos de instrumentos regionales creados específicamente para dichos efectos. Esta situación sin duda representa una traba para que miles de estudiantes y académicos puedan expandir sus posibilidades al otro lado del atlántico.

Resulta llamativa la existencia de un instrumento específico de movilidad durante la primera etapa del proceso (Alban) y una ausencia del mismo en la segunda etapa. Desde la UE es comprensible que se unifiquen los instrumentos de movilidad comunitarios y no comunitarios en ERASMUS y ERASMUS Mundus; ambos con alcances muy diferentes en término de número de movilidades, y convergentes en la dirección hacia Europa de las mismas. La realidad es que solo un pequeño porcentaje de becas Erasmus Mundus se utilizan por estudiantes europeos para salir de las fronteras regionales, y un porcentaje mínimo de éstas tiene como destino algún país de América Latina.

A partir de esto, la estrategia europea de becas puede ser emulada por sus pares latinoamericanos, en el entendido que si se financian programas de movilidad en ciertas áreas donde se integrasen estudiantes e investigadores europeos en

universidades latinoamericanas, dichos ingresos representarían beneficios netos las instituciones, y en consecuencia para estos países. Esta visión acerca el mecanismo de becas al concepto de subvención institucional, que en el caso de la región latinoamericana, debiera ser estudiado en profundidad para fortalecer la competitividad y visibilidad de sus IES.

Aún así, se echa en falta un programa ALCUE de becas, que sea bidireccional y amplio, que busque abarcar diferentes áreas de conocimiento de forma equitativa y complementaria entre las regiones, donde se fundamente verdaderamente la concepción de Espacio Común, al igual como ocurre con el EEES, que tiene sus pilares prácticos en el Programa Erasmus y los ECTS.

Pero en el ámbito de la movilidad no todo son programas de becas, también existen las movilidades autofinanciadas, motivadas por dinámicas migratorias, familiares y económicas. El panorama migratorio mundial en la actualidad se presenta extremadamente complejo, y el establecimiento de acuerdos en el área de la Educación Superior no puede ser ajeno a esta realidad. Además de las acciones señaladas con anterioridad en lo referente a la comparabilidad de grados, y a los proyectos de cooperación académica, pueden emprenderse otras iniciativas regionales que faciliten la movilidad autofinanciada, como por ejemplo aquellas referidas con los aranceles.

En la actualidad, según se consigna en el informe de la OECD “*Education at a Glance 2012*” en países como Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Irlanda, u Holanda, las tasas por concepto de matrícula son más elevadas para estudiantes extranjeros respecto de los nacionales (OECD, 2012: 368). Una iniciativa similar se pretende aplicar en España, el principal destino europeo de estudiantes latinoamericanos, donde se propone que los estudiantes extranjeros cubran el 100% de las tasas si la universidad así lo estima conveniente. Esta medida tendría sin duda un efecto desastroso sobre la movilidad birregional, y lo recomendable sería exactamente lo contrario, es decir, que los países de la UE consideraran el cobro de tasas a estudiantes latinoamericanos al mismo nivel que para estudiantes locales¹⁷, en el entendido que existe un proyecto común, y unos beneficios colectivos.

Otra medida, tal vez un poco más dificultosa, aunque no por eso desestimable, tiene relación con la política de visados. Una política unificada de visados de estudios permitiría una mayor movilidad, así como un alivio en las dificultades que surgen en el momento de emprender este tipo de acción. Personalmente, he

¹⁷ En el mencionado informe se señala que los países europeos que aplican igualdad de tasas a extranjeros y nacionales son Francia, Alemania, Italia y España; mientras que de América Latina figura México en la lista.

vivido la experiencia y sé lo dificultoso que significa tener un visado de estudiante y no tener acceso real al derecho de trabajar en régimen de tiempo parcial, que en la teoría se reconoce, pero son tales las barreras administrativas para su tramitación que se trata de un derecho despojado “de facto” a los estudiantes extranjeros.

Una normativa europea sería aplicable a este ámbito, facilitando las cosas, como ocurre actualmente con los familiares de ciudadanos comunitarios, que gozan de los mismos derechos que los ciudadanos, entre ellos el de trabajar; y de esta forma tener la posibilidad de realizar actividades de formación a tiempo parcial.

En definitiva, si la política de visados de estudios no facilita la movilidad autofinanciada, el único mecanismo expedito para la movilidad serían las becas, ante lo cual éstas se transformarían en un mecanismo de control más de flujos migratorios y de capital. Es preferible pensar que ese no es el espíritu de la colaboración, sino todo lo contrario, pero en vista que dicho mecanismo esté lejos de ser suficiente para la configuración de un Espacio Común, la eliminación de barreras administrativas en ambas regiones para la movilidad académica representaría un salto cualitativo sin precedentes.

4.—DIFUSIÓN Y VISIBILIDAD

En términos de difusión y visibilidad, las deficiencias del proceso son claras, aún existe una dificultad considerable para acceder a la información más relevante sobre el acuerdo ALCUE de forma expedita y con fuentes documentales completas. Esta investigación ha tenido un gran soporte en los recursos en línea, con lo cual está claro que gran parte de los recursos se encuentran disponibles para interiorizarse en el tema, pero lo que no existe es una fuente unívoca, que debiera ser el portal ALCUE, pero que curiosamente es el sitio que menos información aporta en la actualidad.

Otras fuentes relevantes de difusión y visibilidad se encuentran en los proyectos realizados a la fecha, algunos de los cuales son inaccesibles debido a su finalización efectiva. Esta situación podría verse remediada con un servidor web de alto alcance, que sea capaz de almacenar y proveer toda la información del proceso, considerando que se trata de un acuerdo que comprende potencialmente a 60 países, y más de 1000 millones de personas, resulta primordial. Ante una realidad como esa, no debe ser tan difícil conseguir financiamiento, frente a tamaño potencial de visibilidad. Tal vez, éste sería factible de realizar en colaboración con actores públicos o privados en el ámbito de las nuevas tecnologías, facilitando a su vez su utilización efectiva para la conformación

del Espacio Común. Si vamos un poco más allá, una plataforma de alta calidad sería incluso capaz de alojar cursos de formación on-line en la propia web ALCUE, recursos sobre movilidad, utilidades para teleconferencias, entre otras potenciales aplicaciones.

El tema de la visibilidad también se encuentra ligado al eje mencionado más arriba de la institucionalización. Si se logra una mayor institucionalización, indudablemente que la visibilidad será mayor. También podrían homologarse los criterios de visibilidad para las instituciones que participen en proyectos ligados al espacio ALCUE, como una estrategia de posicionamiento y legitimidad, cuidando la imagen institucional.

5.—FINANCIACIÓN CONJUNTA Y TRANSPARENCIA

Como se puede apreciar, el financiamiento es hasta el momento prácticamente unidireccional. Las aportaciones de América Latina se encuentran poco claras y accesibles. Esta dinámica resta potencial al proceso en su conjunto, así como puede mermar su legitimidad desde una perspectiva social. En vista de la dinámica asimétrica establecida, es necesario insistir en la urgencia de participación económica por parte de América Latina para tener una mayor relevancia en el proceso, adquiriendo a su vez un poder de decisión que hasta el momento no ostenta, en el entendido que esta región participa del acuerdo por una voluntad común de colaboración.

Los mecanismos para esto pueden ser variados, desde financiaciones regionales canalizadas a través de sus acuerdos de integración regional o sub-regional, hasta por medio de partidas de financiación a nivel nacional. Si este tema no se resuelve, será muy difícil apreciar un cambio en la dinámica asimétrica establecida hasta el momento.

Por otra parte, la cuestión de la transparencia puede ser tratada con mayor cuidado. Hasta el momento se cuenta con informes detallados sobre los proyectos asignados, montos financiados, y estadísticas generales. Aún así es posible encontrar incoherencias y ambigüedades que pueden ser subsanadas en el futuro.

6.—METODOLOGÍA DE TRABAJO Y HOJA DE RUTA

Otro de los asuntos mencionados con anterioridad. La metodología de trabajo impulsada desde la Comisión Europea a través del Programa Alfa es, ni más ni menos, la metodología propia de un instrumento de cooperación al desarrollo.

Tomando en cuenta la magnitud de los objetivos y el alcance de las declaraciones políticas, sería pertinente hacer una revisión de la metodología para la construcción efectiva de un Espacio Común de Educación Superior. Indudablemente, el Programa ALFA ha sido un instrumento valiosísimo para las relaciones birregionales en el ámbito de la cooperación académica, aunque debido a su estructuración presenta limitaciones en cuanto a temporalidad y alcance.

La dimensión estructural a la que aspira el Espacio Común difícilmente puede ser alcanzada mediante este programa como herramienta principal, sino más bien como *una herramienta más* en el marco de una hoja de ruta definida por un marco institucional fortalecido, que garantice la durabilidad de los resultados y la adecuada distribución de los recursos.

En este sentido, sería recomendable la implementación de herramientas de trabajo a largo plazo, institucionalizadas de forma bipolar, donde los instrumentos de cooperación sean herramientas preferentemente específicas antes que estructurales, como ha ocurrido últimamente con los grandes proyectos de ALFA III.

Cuando se hace una visión global de ALFA, da la impresión de la construcción de una estructura “desde el tejado”, donde los proyectos estructurales han sido cronológicamente realizados al final. Esta aparente incongruencia puede ser corregida mediante una hoja de ruta a largo plazo de cooperación inter-regional real e intensiva. Dicha hoja de ruta debería contemplar al menos los aspectos señalados en estas propuestas, o gran parte de ellas, en un orden cronológico adecuado para no desperdiciar esfuerzos, recursos y voluntades.

III.—A MODO DE CONCLUSIÓN

En definitiva, el estudio desde diversas perspectivas sobre la construcción del Espacio común de Educación Superior da muestras claras de tener una necesidad relacionada con los niveles de institucionalización. Muestra de ello son las problemáticas relacionadas con la continuidad del trabajo realizado por los grupos de investigación configurados en redes; los niveles de movilidad y el carácter unidireccional de ésta, los mecanismos de financiación y en términos más generales, la coherencia de las acciones conjuntas respecto de los objetivos planteados en el proceso de diálogo político.

Como experiencia valiosa para esta importante faceta, se cuenta el proceso iberoamericano; con niveles mayores de institucionalización. Por otra parte, la participación masiva de representantes del mundo académico en la denominada Cumbre Académica de Santiago de Chile de 2013 es una buena señal para un

proceso institucionalmente fortalecido y legítimo a ojos de la ciudadanía en ambos continentes. Esta instancia de diálogo ha señalado la necesidad de, por una parte, *acoger la propuesta del “Acta de Lima sobre Cooperación Académica UE-ALC”, del 9 de octubre de 2012, para la creación de un “Foro Académico Permanente ALC-UE” que asegure la continuidad, el seguimiento y la promoción de las actividades conjuntas y, en particular, que contribuya a la organización de las sucesivas Cumbres Académicas*¹⁸.

Por otro lado, y ya en el terreno de la necesaria sinergia entre las instancias de cooperación académica y las de cooperación científica y tecnológica; en la Declaración de Santiago de la Cumbre Académica se expresa también la firme voluntad de avanzar hacia la articulación y convergencia de éstas en un *Espacio euro-latinoamericano de educación superior, ciencia, tecnología e innovación*. Se trata sin duda de señales relevantes, que hacen también eco de las necesidades expresadas en esta Comunicación; que surge de una investigación doctoral finalizada exitosamente bajo la dirección del Dr. Francisco Aldecoa Luzárraga; abordando varios aspectos relacionados con esta necesaria iniciativa birregional en el marco de un proceso de globalización, de revolución tecnológica y de transformación de las dinámicas de cooperación inter-regional, impulsada por la consolidación del concepto de Sociedad de la Información y el Conocimiento. Estos fenómenos hacen que la cooperación en áreas relacionadas con la producción de conocimiento se transforme en una actividad estratégica de cara a los desafíos relacionados con los niveles de competitividad regional en un nuevo modelo de producción y de crecimiento: La Economía del Conocimiento, paradigma de una nueva fase informacional del capitalismo global, donde las universidades y centros de investigación e innovación adquieren una centralidad.

Debido a esta contingencia global, es que los esfuerzos en términos de eficiencia la gestión de recursos económicos, la eficacia de las políticas y acuerdos de colaboración, así como la correcta planificación de avances conjuntos en las áreas estratégicas para mejorar el desempeño y los niveles de producción de conocimiento, se transforman en una necesidad de primera mano. Se trata de un desafío recogido por la esfera de la *alta política*, y que ha tenido repercusiones en las relaciones internacionales; al tratarse de un escenario inédito en el mundo contemporáneo, dadas sus características.

Entre los efectos que se pueden constatar con mayor facilidad, se cuenta la oportunidad de favorecer un sistema multipolar que favorezca las iniciativas de integración regional, tendencia que tiene como consecuencia directa la revitalización de las relaciones inter-regionales; es el caso de la Asociación Estratégica

¹⁸ I Cumbre Académica UE-ALC (2013). Santiago de Chile. Declaración de Santiago.

Birregional UE-ALC, la cual ha tenido en esta área una de sus nuevas dimensiones fortalecidas, y que debe ser entendida también como *estratégica* debido a las fuertes implicancias que tendrá sobre el desarrollo en los países de América Latina, y en la competitividad que la Unión Europea sea capaz de demostrar en el concierto global en los próximos años y décadas.

Este alto grado de relevancia hace que, lo que para algunos pueden ser unas propuestas demasiado osadas de institucionalización, acabe transformándose en una necesidad, así como en las bases sólidas de una relación fructífera; y finalmente en una pequeña parte de lo que queda por construir.

REFERENCIAS

ALBERTI, C.; DONDI, C.; BRECCIAROLI, C.; *El proceso de construcción del espacio ALCUE desde abajo: el desafío del Consorcio Vertebral ALCUE*. Revista Argentina de Educación Superior, Año 3, N.º 3, Julio 2011.p.5

ALFA III (2012) *ALFA III Overview*¹⁹ [En línea] disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/alfa/documents/alfa_iii_es.pdf Consultado el 26 de septiembre de 2012.

BOLOGNA PROCESS; *European Higher Education in a Global Setting. A Strategy for the External Dimension of the Bologna Process*.

BRUNNER, J.J.; *El proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano: límites y posibilidades*. Revista de Educación, número extraordinario 2008, pp. 119-145. Santiago de Chile, 2008.

CALVO, J; *Latin America towards imminent processes of harmonization and integration into common spaces of Higher Education*. OCIDES, Santiago de Chile, 2009.

CANELA, S; MARTINEZ, E., RISLER, M. (2005) *Informe de Evaluación Programa Alfa II*. [En línea] disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/alfa/documents/informe-final_evaluacion.pdf

COMISIÓN EUROPEA;

—*El 7PM en breve. Cómo participar en el Séptimo Programa Marco de la Unión Europea para la investigación*. Luxemburgo, 2007.

—*Success rates of Caribbean countries in the 6th Research Framework Programme (FP6)*. Luxemburgo, 2007.

19

—*International scientific cooperation in FP6 Structure of FP6, objectives and principal access routes to international cooperation.*

Latin American Participants in the 6th Research Framework Programme (FP6) Success Rates and Contract Repartition in Thematic and Horizontal Priorities.

Overview of Latin American Participation in FP6– Provisional Data as per contract data base of 30 April 2007.

Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina. Com (2005) 636 final.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO. La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales. COM(2009) 495/3

AMÉRICA LATINA DOCUMENTO DE PROGRAMACIÓN REGIONAL 2007-2013

—*Plan de Acción 2002-2004 para la construcción de un espacio común de enseñanza superior. Unión Europea América Latina-Caribe.*

Towards the EU-LA Knowledge Area Scientific and Technological Cooperation between Latin America, the Caribbean and the European Union for Sustainable Development and Social Inclusion. Brussels, 2010.

COMITÉ DE SEGUIMIENTO ALCUE; *Nota Metodológica Proyecto Cátedras ALCUE*, Córdoba, España, 2002.

Conclusiones de la reunión del Comité de seguimiento del espacio común de enseñanza superior de la Unión Europea, América Latina y el Caribe. ANECA, OCT. 2002.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA;

—CUMBRE UE-ALC. Madrid 2010. “*Hacia una nueva fase de la asociación birregional: Innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la integración social*” *PLAN DE ACCIÓN 2010-2012*. Bruselas, 16 de mayo de 2010 (OR. en) SN 2510/3/10 REV 3

—DECLARACIÓN DE MADRID “*Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social*” 9931/10 (Presse 131).

EUA (2007) *Trends V: Universities Shaping The European Higher Education Area*. Bruselas: EUA.p. 47.

EUA (2010) *Trends 2010: a decade of change in European Higher Education*. Bruselas: EUA. p.75

EuropeAid (2006) *Estadísticas Generales Programa Alfa II*. [En línea] disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/alfa/documents/general_es.pdf

EUROPEAN COMMISSION (2008) *Transnational education in the european context – provisión, approaches and policies*. [En línea] disponible en: http://ec.europa.eu/education/erasmus-mundus/doc/studies/tnereport_en.pdf Consultado el 21 de septiembre de 2012.

FORO DE MINISTROS DE EDUCACIÓN; *Conclusiones del Foro de Ministros de Educación de América Latina, El Caribe y la Unión Europea para La VI Cumbre ALC-UE Madrid, España, 25 y 26 de marzo de 2010*.

Horizonte 2015 Hacia la construcción del Espacio Común ALCUE en Educación Superior. II Reunión de Ministros de Educación ALCUE. México, 2005.

GINÉS, J.; VIDAL, J. (2010) *Final evaluation of Programme Alban*. [En línea] disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/alban/documents/evaluacion_final_alban_es.pdf Consultado el 28 de septiembre de 2012.

HUMMER, W (ed.); CLÉMENT DE, Z. (coord.) (2008); *MERCOSUR y Unión Europea*. [En línea] Disponible en: http://www.eulatin.net/mercosur_y_union_europea.php Consultado el 28 de agosto de 2012

HUMMER, W (ed.); MELLADO, N. (coord.) (2007); *Cooperación y Conflicto en el MERCOSUR*. [En línea] Disponible en: http://www.eulatin.net/cooperacion_y_conflicto_en_el_mercosur.php Consultado el 28 de agosto de 2012.

I Cumbre Académica UE-ALC (2013). Santiago de Chile. *Declaración de Santiago*

LAZZARI, A. (2008), “*Europeanisation of Latin American Higher Education? The shaping of the ALCUE Common Area in Higher Education*”, University of Oslo, May 2008.

OECD, WORLD BANK (2005); “*Educación Superior en Latinoamérica: la Dimensión Internacional*”. LA543.H56 2005. 378.8—dc22 [En línea] disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPEDUCATION/Resources/Higher_Ed_in_LAC_Intnal_Dimension.pdf Consultado el 26 de Agosto de 2012.

OECD (2012) *Education at a Glance: OECD Indicators*, OECD Publishing

ORTEGA MOHEDANO, FÉLIX; “An European Space for Higher Education. Perspectives for a Global Educational Policy for Latin American Countries”, en “Union Europea y América Latina.Claves para un acercamiento” Coord. Sáiz Álvarez, José Manuel. ed. Vision Net. Madrid, 2004. ISBN 84-9770-965-9. p.109-124

PIHE (2007). *Prácticas y tendencias para la internacionalización y la cooperación entre universidades de América Latina y Unión Europea*. [En línea] disponible en: http://www.pihenetwork.org/download/PIHE_LIBRO.pdf. Consultado el 26 de agosto de 2012.

PROGRAMA ALFA III; Projects selected in the scope of the 1st Call of ALFA III (EuropeAid/126-821/C/ACT/RAL).

CONTRATOS DE SUBVENCIÓN CONCEDIDOS DURANTE 12 / 2010.

CONTRATOS DE SUBVENCIÓN CONCEDIDOS DURANTE 12/2011. [en línea] disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/alfa/projects_es.htm Consultado el 16 de agosto de 2012.

PROYECTO INFOACES; Sistema básico de Indicadores para la Educación superior de América Latina. Marzo de 2012. [en línea] disponible en: <http://www.infoaces.org/documentacion-infoaces.html> Consultado el 16 de agosto de 2012

PROYECTO 6X4 UEALC. (2006).*Inicio del Proyecto-Hacia una comunidad de educación superior en América Latina y el Caribe en armonía con la Unión Europea*. ASCUN-Colombia, CENEVAL-México. p.48 [En línea] Disponible en: <http://www.6x4uealc.org/site2008/indice.htm> Consultado el 11 de septiembre de 2012.

PROYECTO 6x4 UEALC; *Propuestas y Acciones Universitarias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina-Informe Final del Proyecto 6x4 UEALC*. Asociación Colombiana de Universidades, Bogotá, 2008.

PROYECTO ALFA-ACRO-ACREDITACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA. *Documento de Conclusiones*. [En línea] disponible en: <http://www.uv.es/alfa-acro/documentosproyecto.htm> Consultado el 28 de agosto de 2012.

PROYECTO INFOACES; Sistema básico de Indicadores para la Educación superior de América Latina. Marzo de 2012. [en línea] disponible en: <http://www.infoaces.org/documentacion-infoaces.html> Consultado el 16 de agosto de 2012.

SPITTA, A.; BERNASCONI, A. (2011) *Mid-term Evaluation Mission: ALFA III. Informe Final*. [En línea] disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/alfa/documents/mid_term_evaluation_alfa_iii_es.pdf Consultado el 25 de septiembre de 2012

TUNING América Latina (2007); “Reflexiones y perspectivas de la Educación Superior en América Latina. Informe final –Proyecto Tuning- América Latina 2004-2007”. Publicaciones Universidad de Deusto.

VALUE (2008) WHITE PAPER, *Towards the Common Higher Education Area for Europe, Latin America and the Caribbean*. ERASMUS MUNDUS. EUROPEAN COMMISSION.

VALUE PROJECT; *WHITE PAPER Towards the Common Higher Education Area for Europe, Latin America and the Caribbean*. Comisión Europea, 2008. Véase <http://www.infoaces.org/objetivos.html> Consultado el 30 de agosto de 2012. Consultados el 30 de agosto de 2012.

VertebrALCUE (2012); GREEN PAPER *A higher education modernization agenda for Europe, Latin America and the Caribbean based on the concept of integration*. [En línea] Disponible en http://www.vertebralcue.org/images/vertebralcue_green_paper_2012_final_draft.pdf

TUNING AMERICA LATINA; “Reflexiones y perspectivas de la Educación Superior en América Latina”. Informe final proyecto Tuning América Latina 2004-2007. U. de Deusto 2007. [en línea] disponible en: http://tuning.unideusto.org/tuningal/index.php?option=com_docman&Itemid=191&task=view_category&catid=22&order=dmdate_published&asc=DESC Consultado el 27 de Julio de 2012.

VALUE PROJECT; *WHITE PAPER Towards the Common Higher Education Area for Europe, Latin America and the Caribbean*. Comisión Europea, 2008.

