



## Iberoamérica en el nuevo orden internacional

### Descripción

*Las naciones iberoamericanas son agentes independientes en un mundo en cambio que camina hacia una nueva conformación. Tratemos, pues, de ponernos de acuerdo y de trabajar juntos para seguir siendo lo que somos y para que en esta nueva imagen del mundo crezca la fuerza del elemento iberoamericano, del modo iberoamericano de entender el mundo.*

Ese espacio de civilización e historia que denominamos Iberoamérica (y que, digámoslo ya para disipar malentendidos, incluye a todos los países americanos de cultura hispánica más Portugal y España) posee una identidad específica, y es una categoría permanente en la imagen del mundo, al menos desde 1492. Pero su descripción, sus relaciones internas y el aspecto que ofrece al espectador son inseparables de la circunstancia del mundo en que se hallan, y esa circunstancia es cambiante, mudable, sometida a las reglas del devenir. También en la realidad internacional, todos somos nosotros mismos y nuestra circunstancia.

Para analizar la Comunidad Iberoamericana de Naciones en el marco internacional podemos utilizar, pues una perspectiva de tipo sistémico: Iberoamérica como subsistema dentro de otro sistema mayor, que es del concierto mundial.

Esto significa, ante todo, que la Comunidad Iberoamericana ofrecerá un aspecto u otro en función de cuál sea el carácter del orden del mundo. Los cambios en el sistema mayor mundial determinan la naturaleza del subsistema iberoamericano. Desde este punto de vista, no merecerá el mismo análisis la Iberoamérica de principios del XIX, en pleno proceso de independencia, que aquella otra de los virreinos del siglo XVIII; no es lo mismo la Iberoamérica de los años sesenta o setenta que la Iberoamérica de hoy, cuando el mapa de las relaciones internacionales está en trance de redefinición.

Por los mismos motivos, un análisis contemporáneo de la comunidad iberoamericana de naciones es inseparable de un análisis de la atmósfera donde esta comunidad ha de sobrevivir, que hoy no es sino ese nuevo orden internacional que está esbozando sus primeros contornos y adquiriendo ya carta de

---

naturaleza histórica.

## EL CONTEXTO MUNDIAL

El gran tema de nuestro tiempo, en materia de política internacional, es la nueva imagen del mundo. Por una parte, ha terminado aquella Guerra Fría que durante casi medio siglo escindió el planeta en dos. El esquema bipolar Estados Unidos-URSS, sobre el cual reposaba el orden del mundo, se ha quebrado. El cambio ha suscitado un enorme alborozo, como siempre que se presenta la perspectiva de una libertad nueva, pero también una gran incertidumbre: ¿qué va a pasar mañana? ¿Qué está pasando ya?

Es bien conocida la tesis del «Fin de la Historia», que fue la primera respuesta teórica a la nueva situación: el desplome del bloque soviético conduciría necesariamente a la unificación internacional en torno a los valores de Occidente y sus relaciones de mercado, para poner fin a las querellas mundiales y abrir una era de paz universal. Esta tesis, expuesta por Francis Fukuyama, recogía elementos de Hegel y Kojeve, y los combinaba con la doctrina de Roosevelt del *One World*. Presentaba, además, la ventaja de arraigarse directamente en la tradición intelectual de la Ilustración, que es la matriz espiritual de la Modernidad.

Sin embargo, los conflictos internacionales surgidos desde entonces, y en especial la aparente irreductibilidad del mundo islámico, empezaron a sembrar dudas sobre las tesis que habían apuntado hacia un proceso de unificación. Surge así una tesis alternativa, la del «Choque de Civilizaciones» de Samuel Huntington, que sustituye el paisaje del *One World* por otro donde las áreas de cierta homogeneidad cultural constituirían bloques de poder distintos y contrapuestos. De la paz inevitable habríamos pasado, en el análisis de Huntington, al conflicto inevitable o, si se prefiere, a una permanente fricción.

La circunstancia de que las doctrinas de Fukuyama y Huntington sean esencialmente opuestas entre sí permite concluir que, en estos laboratorios, nadie parece tener aún del todo claro cuál puede ser esta «nueva imagen del mundo». En todo caso, todavía es muy temprano para saber qué aspecto ofrecerá el mundo dentro de unos decenios. Pocos años después de que finalizara la Segunda Guerra Mundial, Carl Schmitt profetizaba el advenimiento de una nueva fase pluralista construida sobre la base de los nuevos bloques de poder que representaban las potencias del Tercer Mundo. Schmitt escribía esto influido por la cumbre de los No Alineados de Bandung en 1955. Luego se vio que ninguno de los países no alineados gozaba de fuerza suficiente para quebrar el duopolio USA-URSS. Sin embargo, el hecho es que el final de la Guerra Fría ha abierto el mundo y ha devuelto el protagonismo, al menos sobre el papel, a nuevos bloques internacionales ajenos a la vieja querrela americano-soviética. En cierto modo, la tesis de Huntington viene a enlazar con ésta otra de Carl

---

Schmitt: es perfectamente posible aventurar el nacimiento de un nuevo paisaje internacional polarizado en torno a una pluralidad de centros de poder y, por tanto, una nueva fase pluralista en el devenir del orden del mundo.

Simultáneamente, aparece la certidumbre de que los grandes problemas de nuestro tiempo, desde la crisis ecológica hasta los graves desequilibrios económicos, pasando por la resolución cooperativa de conflictos internacionales limitados, adquieren un nivel planetario y nos afectan a todos por igual; en este sentido, cabe contemplar el alcance último de tesis como la de Ernst Jünger acerca del inevitable advenimiento de un Estado Mundial. Que ese todavía embrionario Estado Mundial venga configurado por una «supersoberanía» planetaria impuesta sobre las soberanías nacionales, o que se trate más bien de una estructura burocrática transnacional especializada en la resolución de conflictos y de problemas concretos, es una incógnita que solo el paso de los años podrá despejar. Cabe vislumbrar, en cualquier caso, un escenario donde, además de las estructuras transnacionales y paralelamente a ellas, los grandes espacios vinculados entre sí por una cultura y una civilización semejantes van a contar con nuevas oportunidades para actuar como agentes protagonistas del orden mundial.

## SITUACIÓN DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES

En este contexto internacional, ¿cómo podemos definir la Comunidad Iberoamericana de Naciones? Para empezar, las definiciones de entidades vivas -y una comunidad humana lo es- presentan, por lo general, el grave inconveniente de que «congelan» en una formulación nominalista una realidad esencialmente dinámica, de modo tal que a las definiciones siempre se les escapa algo. Podemos, sin embargo, arriesgarnos a trazar, a partir de lo dicho hasta ahora, una caracterización general de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Y veremos entonces que la Comunidad Iberoamericana de Naciones es una entidad que arrastra una historia común, una herencia cultural en buena parte mutua, pero que se edifica sobre los cimientos (y esto es importante subrayarlo) de la libertad política de sus miembros, de la igual dignidad y relieve de cada uno de sus componentes, y del respeto a la identidad de cada cual.

En efecto, ha sido voluntad de nuestros pueblos que no entendamos esa Comunidad como prolongación de viejas soberanías imperiales; la Comunidad Iberoamericana de Naciones no es una *Commonwealth*, sino una sociedad formada por socios iguales, por pares en el sentido estricto del término.

Igualmente, ha sido voluntad de nuestros pueblos que esta comunidad se halle libre de contenido etnocéntrico: no se trata de mantener lazos por el hecho de compartir un mismo idioma. Sin duda, el hecho lingüístico es fundamental, pero en el plano de la política no implica necesariamente que solo a partir de él pueda fundarse una comunidad. Todos conocemos conjuntos de naciones que comparten

---

una misma lengua y que, sin embargo, ni constituyen ni pueden constituir comunidad alguna. Baste como ejemplo el caso de los países francófonos. Inversamente, conocemos también comunidades que no comparten una misma lengua: es el caso de la Comunidad Europea. El hecho lingüístico, pues, es importante pero no decisivo.

Tampoco parte esta Comunidad nuestra de los imperativos impuestos por una misma geopolítica: nuestros países se sitúan en ámbitos de soberanía y espacios geográficos distintos. De manera que la Comunidad Iberoamericana de Naciones no puede definirse desde el punto de vista solo histórico, ni solo lingüístico, ni solo geopolítico. Por así decirlo, nuestra comunidad se sitúa en un plano metapolítico.

Las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno desarrolladas hasta el día de hoy se han esforzado por definir un campo común de inquietudes y de objetivos en cuestiones como el desarrollo, el narcotráfico, la corrupción, el terrorismo, la gobernabilidad, el embargo a Cuba y el proceso de paz en Guatemala, entre otros. Son materias de gran importancia y, además, muy reales y pegadas a la vida política cotidiana y a los grandes problemas de nuestros pueblos.

Estas Cumbres son decisivas para la consolidación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Y, desde nuestro punto de vista, el gran mérito de éstas, más allá de su carácter de foro de concertación política y de escenario de encuentro, es el haber puesto de manifiesto esta voluntad de acercamiento, de confianza, de apoyo mutuo, de cooperación en el escenario mundial. La Comunidad Iberoamericana de Naciones es hoy una comunidad fundada sobre la voluntad. Y esto es de gran importancia, porque la voluntad, como saben los filósofos y los psicólogos, presupone tres categorías: la libertad, la racionalidad y la moralidad. Todo un programa.

Ahora bien, esta voluntad común no carece de obstáculos. Para empezar, hay un océano por medio. Los países iberoamericanos pertenecemos a dos espacios geopolíticos distintos. Por un lado, España y Portugal giran inevitablemente en torno al polo de atracción del continente europeo, hoy embarcado en el proyecto de su unión. Por otro lado, las naciones americanas tienen sobre sí el polo de atracción de los Estados Unidos, la primera potencia mundial, que además nunca ha renunciado a ejercer su influencia sobre su vecino y extenso Sur. Ahora bien, en las últimas cumbres se han podido constatar ciertas quejas hacia los Estados Unidos por parte de prácticamente todos los mandatarios iberoamericanos: no solo Cuba, sino también Costa Rica, Chile, México, Bolivia, Ecuador, Colombia, Guatemala... En líneas generales, podría dar la impresión de que las naciones iberoamericanas se sienten incomprendidas por su socio del Norte. Y también es verdad que, en nuestra parte del Atlántico, y a pesar de nuestro compromiso con la Unión Europea, tanto Portugal como España han expresado su clara voluntad de fortalecer este lazo iberoamericano. Vemos, pues, que a ambos lados del Atlántico la atracción de nuestros vecinos más poderosos no ha mermado en absoluto nuestra voluntad de forjar un proyecto iberoamericano

---

común. En este sentido, la distancia geográfica no ha alterado la voluntad política. Sin embargo, la geografía sigue siendo en política un elemento que puede estar por encima de la propia voluntad de los Estados. La geopolítica tiene sus leyes. Esto lleva inevitablemente a que, en el orden mundial de las prioridades geopolíticas, la dimensión iberoamericana pueda correr el riesgo de quedar preterida tanto por España y Portugal como por las naciones americanas respecto a otras dimensiones de la política internacional.

Lo mismo ocurre en otras vertientes de la política exterior. *A priori*, podría pensarse que el socio del Norte es más apetecible para un país de Centro o Suramérica que España o Portugal, o que, para estos últimos países, es más rentable limitarse a cultivar el mercado continental que volverse hacia el gran mercado americano. Forzando el análisis, los mismos peligros podrían cernirse sobre la dimensión que según este esquema parece la más sólida en la relación iberoamericana, a saber: la dimensión cultural. Valga para muestra un botón: Samuel Huntington, en su estudio antes citado, toma por un lado a Iberoamérica y por otro a la Península Ibérica como dos unidades de civilización distintas, la primera autónoma, lo que él llama «civilización latinoamericana»; la segunda, España y Portugal, incluida en un gran bloque occidental junto a Canadá y Dinamarca, entre otros. Todo esto quiere decir que la Comunidad Iberoamericana de Naciones -insisto- no es una esencia permanente, una suerte de identidad atemporal, sino que necesita ser redefinida constantemente conforme a objetivos precisos.

¿Cuáles son esos objetivos? Goethe señala en *Fausto* que «está bien poetizar sobre las nubes, pero las manzanas hay que morderlas». En política, hay que morder las manzanas. Y «morder las manzanas», en política, significa no solo proponer orientaciones, vías para poder llevar a cabo proyectos determinados con arreglo a un fin sino, sobre todo, llegar a ejecutar esos proyectos. Desde nuestro punto de vista, ésta es la gran necesidad de la Comunidad Iberoamericana de Naciones: orientar y orientarse sobre objetivos definidos que materialicen esa voluntad de acercamiento, cooperación y apoyo mutuo que hoy la caracteriza.

Creo que esos objetivos han de tomar por escenario el extenso marco de la política internacional en el sentido más amplio del término. De lo que se trata a mi entender es de ponernos de acuerdo para afrontar con una voluntad común ese reto universal que consiste en la construcción de un nuevo orden mundial.

---

Así, la Comunidad Iberoamericana de Naciones debería esforzarse por alcanzar y traducir en los hechos una voluntad política común en el marco de dos grandes espacios continentales: el europeo y el americano, con el objetivo claramente definido de que los pueblos iberoamericanos no quedemos relegados en la construcción del nuevo orden internacional; que quepamos todos, por así decirlo, en este nuevo orden. Y que sea cual fuere la forma que el nuevo orden venga finalmente a adoptar, el mundo iberoamericano sea capaz de ejercer la suficiente fuerza centrípeta como para que nadie merme nuestra libertad colectiva.

Hay tres grandes frentes donde es preciso actuar: el cultural, el económico y el político.

## LA DIMENSIÓN CULTURAL

La dimensión cultural de la Comunidad Iberoamericana de Naciones es, a priori, el elemento que con más facilidad puede asegurarse. Al fin y al cabo, nuestras dos lenguas -el español y el portugués, que son, además, lenguas hermanas- permiten comunicarse a quinientos millones de personas y son, de hecho, lenguas ya decisivas en el concierto internacional.

Hagamos la experiencia de colocar juntos a un ciudadano de Gijón, a otro de Quito y a un tercero de Sydney (a quien Huntington incluye, como a España, en el ámbito de lo que él llama «civilización occidental»), y veremos quiénes se identifican como más próximos. Desde mi punto de vista, el parentesco de civilización iberoamericana es un hecho indiscutible. Pero es igualmente cierto que este parentesco iberoamericano puede perfectamente verse alterado o disminuido si no ponemos los medios para defenderlo, para defender nuestro propio espacio de cultura, o, si se prefiere, de civilización. A este respecto, es preciso hablar de la nueva cultura mundial de masas y de su poderosísima incidencia en la formación de las culturas colectivas.

La identidad cultural de las naciones iberoamericanas -como, por otra parte, la de los países europeos- está siendo literalmente asediada por la enorme y poderosa industria -fundamentalmente televisiva- de la cultura mundial de masas. Una cultura cuyo gran inconveniente no es, contra lo que sostienen algunos críticos de la cultura, que sea de cuño norteamericano, sino que resulta nociva por su desarraigo e incluso su unidimensionalidad.

No se trata, por otro lado, de hacer de la cultura una continuación de la política por otros medios. De lo que se trata, más bien, es de ser capaces de configurar una industria cultural, audiovisual y, por qué no, informática, con los pies firmemente asentados a ambas orillas de la comunidad iberoamericana y que favorezca no ya la conservación, sino el desarrollo y la evolución de nuestra identidad

iberoamericana, protegiendo los intercambios en el interior de un espacio cultural que tiene gran cantidad de elementos comunes, imaginemos el formidable alcance que podría tener un consorcio iberoamericano de productoras audiovisuales, imaginemos el extenso campo que se abriría si nuestras respectivas televisiones públicas coordinaran sus esfuerzos para elaborar una o varias programaciones iberoamericanas a través de los canales internacionales y vía satélite. Son solo dos ejemplos del trabajo que hay por delante.

Esta es una tarea que ni España ni ninguna otra nación iberoamericana puede acometer por separado. Juntos, sin embargo, sí sería factible aportar los materiales necesarios para cimentar a través de esta vía nuestra comunidad de cultura.

## **LA DIMENSIÓN ECONOMICA**

Esta voluntad de cooperación es igualmente imprescindible si afrontamos otro de los grandes horizontes de la Comunidad Iberoamericana de Naciones: la dimensión económica. La existencia de un océano por medio no es el principal condicionamiento para que los intercambios económicos entre los dos lados del Atlántico fluyan con intensidad. Los condicionamientos habría que buscarlos también en los elementos que antes he mencionado: la poderosa fuerza de atracción que desempeñan los polos de la Unión Europea y los Estados Unidos, respectivamente.

Señalemos, además, un segundo factor que el realismo nos exige tener en cuenta: ni España ni ninguna nación iberoamericana puede considerarse como una potencia económica de primer nivel. Esto puede parecer una verdad de Pero Grullo, pero es importante subrayarlo, porque aquí, en nuestro país, algunos comentaristas tienen la costumbre de examinar la política de cooperación con Iberoamérica como si España pudiera permitirse una política completamente autónoma de inversiones a corto plazo. Sin embargo, cualquier observador que conozca mínimamente nuestra realidad económica habrá de aceptar que, en efecto, España por sí sola difícilmente puede lanzarse a ninguna política semejante, del mismo modo que ninguna otra nación iberoamericana, ni siquiera Brasil, está en condiciones de convertirse aisladamente en el motor de la gran unidad económica suramericana, por ejemplo. Todos hemos de mejorar nuestra capacidad para competir. Eso sí: lo que hagamos, será mejor que seamos capaces de hacerlo juntos.

---

¿Cómo compatibilizar la realidad de nuestra situación económica -esto es, el no ser potencias de primer nivel y el situarnos en la órbita de atracción de otros grandes conjuntos no iberoamericanos- con el proyecto de conferir mayor solidez en el terreno de lo económico a la Comunidad Iberoamericana de Naciones?

En diversos foros se ha apuntado hacia la siguiente fórmula: utilizar la propia fuerza de los grandes polos antes citados (la Comunidad Europea y los Estados Unidos) para acometer conjuntamente y desde su interior proyectos de cooperación económica en el escenario iberoamericano. España, por ejemplo, podría contribuir al desarrollo de la América ibérica participando mediante inversiones europeas conjuntas. Pensemos, por ejemplo, en las crecientes inversiones de la poderosa economía alemana en determinados países de América del Sur. A nadie se le escapa que una participación española en estas inversiones contribuiría eficazmente al desarrollo iberoamericano en armonía con Europa. Pero también cabe considerar la viceversa: que sean las inversiones españolas las que canalicen la cooperación de las otras naciones europeas en Iberoamérica. Todo esto, además, nos permitiría a los españoles ejercer de hecho ese famoso papel de «puente» entre Europa y América, que con tanta frecuencia citamos en nuestros discursos oficiales pero que tan difícil parece llevar a la práctica.

La cooperación en lo económico podría pasar también por un acuerdo básico sobre las reglas de los intercambios comerciales entre nuestras respectivas áreas. Esto, que parece algo muy etéreo, resulta sin embargo de indudable utilidad práctica cuando presenciamos episodios como el recientemente suscitado en los Estados Unidos a propósito de la ley Helms-Burton.

En este contexto, se ve con claridad la importancia que puede adquirir una política común de acuerdo sobre los intercambios comerciales en el interior del espacio iberoamericano. Fijémonos, por ejemplo, en las grandes esperanzas que suscitó hace dos años la firma de un convenio para la cooperación en el seno de la Conferencia Iberoamericana, convenio destinado a establecer los mecanismos, el marco y la financiación para la aprobación de futuros programas, y que fue unánimemente rubricado por nuestros cancilleres. En definitiva: nosotros podemos sentar nuestras propias reglas. Y, al hacerlo, estaremos cimentando de un modo aún más sólido la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

## LA DIMENSIÓN POLITICA

---

Como telón de fondo de este proceso está la dimensión política. Es ella la que preside nuestra voluntad de comunidad. En el caso de España, la política iberoamericana reviste además una importante dimensión institucional: nuestra política exterior siempre ha considerado prioritario este capítulo.

Desde nuestro punto de vista, la dimensión política de la Comunidad Iberoamericana de Naciones ha de entenderse, sobre todo, como un encuentro de soberanías. No se trata, por tanto, de crear ninguna confederación a ambos lados del Atlántico sobre la base de una cesión mutua de competencias políticas, ni de crear un bloque geopolítico compacto (aunque quepan, por qué no, determinados acuerdos sobre materias concretas de seguridad), sino que se trata de caminar hacia una coordinación de nuestros respectivos proyectos en el ámbito internacional, según esas interrelaciones globales que antes, al principio de este texto, hemos esbozado.

A este respecto, constituye un terreno casi virgen el de la colaboración en las instituciones internacionales. Todos sabemos que nuestras naciones pertenecen a numerosas organizaciones de ámbito supranacional; con frecuencia nos sentamos en bancos próximos en el mismo organismo. Y, sin embargo, se echa de menos una política definida de acuerdos en materias como la agricultura o la conservación del medioambiente. La definición de tal política común en el ámbito exterior permitiría, sin duda alguna, ya no solo reforzar el contenido de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (lo cual sería de por sí importante), sino, sobre todo, proteger más eficazmente nuestras identidades y amplificar nuestras voces en el seno de un mundo que camina aceleradamente hacia la globalización. Dicho de otro modo: hemos de procurar entender la dimensión política de la Comunidad Iberoamericana de Naciones como ejercicio de una voluntad común en el ámbito internacional.

Tales son, en fin, los desafíos que, desde mi punto de vista, debe acometer la Comunidad Iberoamericana de Naciones en el seno de este nuevo orden del mundo que ya se va definiendo. Se trata de que contemos cada vez más en el nuevo orden del mundo y de que, a la vez, podamos seguir siendo nosotros mismos. Por eso hemos de estimular nuestra propia industria cultural; por eso hemos de encontrar nuevas vías para la definición de la cooperación económica, y por eso hemos de dotar de contenidos nuevos a nuestra acción política. Solo entonces podremos decir que existe verdaderamente una Comunidad Iberoamericana de Naciones.

**Fecha de creación**

29/04/1998

**Autor**

Luis Fraga