



De Cádiz a Panamá: La Renovación en el Espacio Iberoamericano

Adrián Bonilla
Isabel Álvarez
(Editores)



FLACSO Secretaría General

Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

Editores:

Adrián Bonilla Soria

Isabel Alvarez Echandi

337.1

C124c De Cádiz a Panamá : la renovación en el espacio Iberoamericano /
Adrián Bonilla Soria, edit.; Isabel Álvarez Echandi, edit. – 1ª. ed. –
San José, C.R. : FLACSO, 2013.

190 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-267-9

1.Regionalismo – Cádiz (España). 2. Regionalismo – Panamá.
3.Integración económica. 4. Cooperación internacional. I. Bonilla
Soria, Adrián, edit. II. Álvarez Echandi, Isabel, edit. III.Título

Créditos

Transcripción, corrección filológica y de estilo:

Isabel Álvarez Echandi y María Fernanda Morales

Impreso en San José, Costa Rica

por Perspectiva Digital S.A.

Febrero 2014

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

ÍNDICE

“DE CÁDIZ A PANAMÁ: LA RENOVACIÓN EN EL ESPACIO IBEROAMERICANO”

PRESENTACIÓN

Adrián Bonilla.....5

INTRODUCCIÓN

De Cádiz a Panamá: Un recuento de los principales cambios en el Sistema Internacional y perspectivas a futuro para Iberoamérica
Enrique V. Iglesias7

I. LAS RELACIONES DEL ESPACIO IBEROAMERICANO Y LOS NUEVOS REGIONALISMOS LATINOAMERICANOS

Las exigencias del sinceramiento: Algunas notas sobre el nuevo desafío internacional para los regionalismos latinoamericanos
Gerardo Caetano15

Los nuevos regionalismos y el espacio iberoamericano:
¿Espacios para una mayor complementariedad?
Paz Milet.....39

Las relaciones intralatinoamericanas, las nuevas realidades de la integración regional y el surgimiento de la Alianza del Pacífico
Carlos Malamud45

Panorama de la integración regional en América Latina y el Caribe:
Un análisis a largo plazo
Gerardo Noto67

II. LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN TIEMPOS DE CRISIS Y LA RENOVACIÓN DE LA COOPERACIÓN IBEROAMERICANA

América Latina y Unión Europea:
Relaciones asimétricas e irreconciliables
Alfredo Serrano75

Las relaciones Unión Europea y América Latina y El Caribe
y la búsqueda de la renovación de la Cooperación
Isabel Álvarez Echandi99

La identidad iberoamericana: Una idea en construcción
Alejandra Liriano117

III. IBEROAMÉRICA EN EL MUNDO: EL FUTURO Y LA NUEVA AGENDA DEL ESPACIO IBEROAMERICANO

Las estrategias de inserción internacional en el espacio iberoamericano <i>Adrián Bonilla</i>	127
--	-----

Los retos de la agenda iberoamericana <i>Francisco Rojas</i>	133
---	-----

Iberoamérica como unidad: escenarios para su integración como un bloque definido <i>Sussane Gratius</i>	143
--	-----

IV. REFLEXIONES EN TORNO A LA RENOVACIÓN DEL ESPACIO IBEROAMERICANO

El camino hacia una comunidad iberoamericana <i>Pablo Gómez de Olea</i>	153
--	-----

Nuevas perspectivas de las relaciones iberoamericanas <i>Mayra Arosemena</i>	159
---	-----

V. CONCLUSIONES

<i>Enrique V. Iglesias</i>	161
----------------------------------	-----

ANEXOS

1. Declaración de Panamá	176
2. Declaración de Cádiz	179

RELACIÓN DE AUTORES	187
----------------------------------	-----

**I. LAS RELACIONES DEL ESPACIO IBEROAMERICANO
Y LOS NUEVOS REGIONALISMOS LATINOAMERICANOS**

LAS EXIGENCIAS DEL SINCERAMIENTO: ALGUNAS NOTAS SOBRE EL NUEVO DESAFÍO INTERNACIONAL PARA LOS REGIONALISMOS LATINOAMERICANOS

*Gerardo Caetano*³

Los contextos actuales en materia internacional no podrían ser más convergentes en la demanda de una acción sólida, a nivel nacional y regional, en materia de una renovada iniciativa de inserción mundial desde América Latina. Los procesos y acontecimientos de auténtica proyección histórica que se vienen sucediendo a ritmo de vértigo demandan respuestas impostergables desde el continente. Por su parte, la crisis europea en general y su especial impacto en España y Portugal configuran una interpelación muy fuerte para la SEGIB, en tanto proyecto internacional y ámbito de concertación iberoamericano, de ahí su remarcado interés cuanto a la suerte de esos procesos propiamente latinoamericanos. Es en ese contexto desafiante desde el que hay que valorar los impactos de los cambios suscitados en las agendas y los procesos globales, así como la multiplicidad de las propuestas de integración y concertación política en el espacio iberoamericano, con sus distintos formatos y alcances institucionales, políticos, comerciales y productivos. Lo anterior constituye un « filtro conceptual » ineludible para evaluar la solidez y profundidad de nuestras reflexiones sobre estos temas en la actualidad.

En el texto que sigue se proyecta un balance de interpelación y de crítica constructiva sobre situación presente de las distintas experiencias de regionalismo en América Latina. Se realiza este análisis desde la perspectiva de contribuir a un ejercicio intelectual para la renovación del espacio iberoamericano en general y de la SEGIB en particular, que contienen y dependen, en más de un sentido, de la consolidación y del éxito de estos regionalismos del otro lado del Atlántico.

³ Historiador y politólogo. Presidente del Consejo Superior de FLACSO. Universidad de la República (UDELAR), Montevideo, Uruguay. Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).

1. Algunas perspectivas generales

Los dilemas actuales de la inserción internacional de América Latina: contextos e iniciativas, aprendizajes y exigencias.

Cabe reseñar, en primer término, algunos de los procesos y acontecimientos más recientes que configuran fuertes desafíos, tanto para el espacio iberoamericano como para los regionalismos latinoamericanos en curso: la crisis financiera internacional -con sus múltiples consecuencias y su previsible secuela de cambios a nivel de la arquitectura institucional del sistema-; el advenimiento de un escenario más multipolar, pero con la desventaja de una crisis aguda de los organismos multilaterales; cierto clima de incertidumbre general a nivel mundial, en el que a las especulaciones (con expectativas de cambio hasta ahora frustradas) tras el triunfo de Obama en las elecciones norteamericanas de 2008 y de 2012, se le suman una Unión Europea ampliada con una crisis persistente y muchos problemas; las incógnitas del rumbo que seguirán China y las otras economías fuertes del Asia-Pacífico, el reclamo de mayor protagonismo y participación del grupo de países emergentes, pese a los reiterados anuncios en contrario; la ronda de Doha “*se resiste a morir*” mientras el escepticismo sobre las posibilidades de un acuerdo crece y avanzan de manera sostenida los acuerdos orientados hacia mega concertaciones comerciales en el Pacífico y el Atlántico⁴. Se consolidan cambios importantes en distintas áreas de las relaciones internacionales como las de la cooperación, los retos del cambio climático, las migraciones, los derechos humanos, las posibilidades de aplicación efectiva de las convenciones multilaterales vinculadas con agendas de corte mundial-hasta el momento con resultados poco auspiciosos-; se profundiza el proceso de un rebalance del poder mundial, con una confirmación de un fuerte ascenso de China, un nuevo protagonismo ruso y una caída considerable de Europa como algunos datos sobresalientes.

Se podría continuar con una larga lista de procesos y acontecimientos similares, pero todos ellos convergerían en el mismo punto: la renovación radical de los desafíos globales que impone una reinserción

⁴ Los mega acuerdos comerciales hacen referencia a la Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP), que reúne hasta ahora la presencia de países latinoamericanos como Chile, México y Perú con Australia, Brunei, Canadá, EE.UU., Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Vietnam; la Alianza Transatlántica (negociación entre EEUU y la Unión Europea); y la Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), que incluye los países de la ASEAN más China, Australia, Corea del Sur, India, Japón y Nueva Zelanda.

internacional potente de la región y de sus países. Por otra parte, los giros de los procesos de integración, actualmente en curso de implementación en América Latina, no pueden descontextualizarse de lo sucedido durante los últimos años en el panorama político regional. En primer lugar, tomando como ejemplo privilegiado lo ocurrido en el seno del MERCOSUR, parece ya evidente lo infértil de aferrarse a la invocación de la “*afinidad ideológica*” de los gobiernos de los Estados partes de un bloque como motor principal de una transformación positiva en el proceso integracionista. Resulta poco discutible la confirmación de que los procesos de integración se consolidan, sobre todo, desde la solidez de construcciones institucionales entre diferentes miembros; circunstancia, por otra parte, inherente a una integración entre Estados democráticos, con previsibles alternancias de gobierno de diferente signo ideológico.

Otra nota insoslayable del panorama político regional está relacionada con la confirmación de un fuerte cambio político en la fragmentación, simbolizada por la permanencia de gobiernos “progresistas”, en particular en América del Sur, surgidos, muchos de ellos, como respuesta al agotamiento de las llamadas “democracias limitadas” de la década de los noventas. Sin embargo, ello no ha inhibido la persistencia de situaciones de inestabilidad política, con la continuidad de la crisis de los partidos y de las formas de la representación (de la mano del auge de movimientos de nuevo tipo como los muy recientes en Brasil, la personalización de la política, el desprestigio de los parlamentos y de los partidos, etc.), con la consolidación de fuertes cambios en los mapas nacionales y regionales de movimientos y actores sociales. A este cuadro político renovado debe sumársele el mantenimiento –aunque con mejoras estimables en los últimos diez años– de desigualdades sociales inadmisibles, en un continente que sigue siendo uno de los más desiguales del planeta, pese a que desde hace una década puede ostentar –sobre todo en América del Sur– niveles de crecimiento económico elevados, de la mano de condiciones externas coyunturalmente favorables para la exportación de *commodities*.

La crisis internacional pareció frenar este ciclo de bonanza y crecimiento hacia el año 2009, pero su impacto innegable en la región ha sido –por lo menos hasta este momento– menos profundo que lo esperado, entre otras cosas por el dinamismo comprador de Asia-Pacífico y, en especial, de China; además, gracias a que el continente se en-

contraba mejor preparado que veces anteriores para enfrentar una contingencia de esta naturaleza⁵. Sin embargo, las perspectivas de desaceleración económica comienzan a prevalecer en el análisis de las previsiones para los próximos años.

En un marco que combina inseguridad interna con conflictos emergentes de diversa índole, con países que realizan gastos elevados en armamentos y con una presencia militar norteamericana nuevamente visible (sobre todo desde la reactivación de la IV Flota pero también desde antes), América Latina ve multiplicarse los signos de su relativa marginalidad en ciertos escenarios del contexto internacional. Véanse a este respecto indicadores sobre el peso de la región en porcentajes del comercio mundial, PIB, flujos financieros, patentes aprobadas en los últimos treinta años, volumen de inversiones u otros datos similares y se advertirá con claridad esa situación⁶. Sin embargo, en términos de capacidad y eficiencia en la producción de alimentos agropecuarios, de posesión de recursos naturales estratégicos (en particular hídricos, energéticos, riqueza en minerales, biodiversidad), la situación resulta contrastante. En ese marco, las riquezas y potencialidades de la región lejos están de la marginalidad anotada y ya despiertan codicias externas.

Requerimientos básicos para definir nuevos modelos de política exterior en América Latina.

Dentro de estos nuevos contextos desafiantes, a partir del reconocimiento de los requerimientos particularmente exigentes para el diseño y la implementación de políticas en materia de relaciones exteriores

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

6 Para fundamentar en clave empírica estas consideraciones se pueden consultar los siguientes trabajos: Josette Altmann Borbón – Francisco Rojas Aravena, “Efectos sociales de la crisis financiera global en América Latina y el Caribe”. Secretaría General de FLACSO-programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe – AECID, 2009. Cfr. www.flacso.org; Alicia Bárcena (Secretaría Ejecutiva de CEPAL), “Las economías de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional”. Montevideo, CEPAL, marzo de 2009. (Power Point); Tobías Roy (Representante Residente en Asunción del FMI), “La Crisis Económica Mundial. Causas y el Impacto sobre América Latina”. (Power Point presentado en el Seminario organizado por CEFIR sobre el tema “La región frente a la crisis mundial. Impactos y nuevas respuestas”, 8 y 9 de junio de 2009); José Rivera Banuet (Secretario Permanente del SELA), “América Latina y el Caribe ante la Crisis Económica Mundial”. (Power point presentado en el mismo seminario citado en la referencia anterior); SEGIB, “América Latina ante la crisis financiera internacional”. Montevideo, Centro de Información de la SEGIB, 2009; Felipe González (ed.), “Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis”. Madrid, Fundación Carolina – Siglo XXI, 2009. Fueron también consultadas las páginas web de la OIT, de CEPAL, del Banco Mundial, de la OMC, del FMI, de ALADI, entre otras.

por parte de los países latinoamericanos, surgen como indispensables algunos ejes de trabajo que habría que considerar con particular cuidado. A continuación se presentan en forma sumaria siete de ellos, de una lista, por cierto, más extensa:

- a. **La definición de una política exterior en países como los de América Latina debe responder hoy a un conjunto articulado de variables de manera integral y calificada.** En ese sentido, si algunos de los factores que se reseñarán a continuación siempre estuvieron en la agenda de la política exterior, como rápidamente se advertirá, el dar respuesta integrada a los mismos en el marco de una definición integral de política pública reviste hoy un desafío inédito. Cabe repasar, a simple título indicativo, algunos de esos factores imprescindibles: definición y articulaciones de intereses, así como de las opciones consideradas como prioritarias y estratégicas; elección de los procedimientos más adecuados para la obtención de logros; adopción, más allá de las urgencias reactivas, de visiones y políticas de mediano y largo plazo, partiendo, claro está, de las restricciones severas que los países latinoamericanos enfrentan para encarar, de manera realista, sus estrategias de inserción internacional; establecimiento de escenarios propicios para la concreción de acuerdos, compromisos y cooperación entre actores e instituciones involucrados, tanto a nivel interno como externo; criterios y pautas ajustadas para el logro de una alta dosis de legitimidad interna y externa para las políticas desplegadas; fijación clara de responsabilidades de decisión en materia de los asuntos conexos con la política exterior, lo que implica claridad a la hora de explicitar el modelo decisorio elegido; así como firmeza y coherencia en la implementación de políticas que deben ser únicas, integrales y, a la vez, en tanto auténtico eje de un modelo de desarrollo, cruzar con capacidad de anticipación y en forma articulada otras políticas públicas; entre otros.
- b. **Reivindicación y preservación de la dimensión esencialmente política en la definición última de la política exterior y de las estrategias de inserción internacional priorizadas desde el Estado.** Más allá de considerar al Estado como el actor único en el despliegue de una estrategia nacional

de reinserción internacional, sin duda le compete –en acuerdo y tensión con otros actores públicos y privados- un rol de liderazgo en la materia. En tal sentido, a partir del importante condicionamiento de factores geográficos, históricos, económicos y coyunturales, la fijación de rumbos, estrategias y procedimientos en las decisiones de política exterior no deben perder de vista nunca la primacía del factor político en la determinación de dichas acciones. La experiencia comparada de cómo actúan hoy las grandes cancillerías del mundo desarrollado tiende a confirmar con renovado vigor esa primacía de la política, en contraposición de visiones coyunturales, economicistas o historicistas.

- c. **Por infinitas razones que le vienen de su historia, de su geografía, de los perfiles diversos de sus sociedades, hoy como ayer y como seguramente ocurrirá mañana, la proyección del desarrollo latinoamericano es internacional o no es.** Ya no existe espacio para países ensimismados y de “fronteras adentro”, cerrados al mundo y con pretensiones de autarquía “mercado-internista”. A partir de esta definición de base, el gran tema radica en advertir (con los ojos bien abiertos, con mucha y muy calificada información y con una certera valoración política con perfiles anticipatorios) los retos y también los costos de lo que significa hoy “estar en el mundo”, a los efectos de portar un perfil dinámico y exitoso de inserción internacional. Ello supone, también, contar con una “cosmovisión” a la altura de las exigencias de estos tiempos, un diseño adecuado e inteligente en relación a cómo elaborar mejor la mirada al mundo como escenario de política exterior de países con las características, por cierto no homogéneas, de los de América Latina (cómo ver, desde dónde ver, con quiénes compartir de modo privilegiado los datos que emanan de la mirada ensayada, con quiénes asociarse, qué escenarios de acción privilegiar, cómo conducir y enfrentar las principales negociaciones internacionales, etc.)
- d. **En términos de elección de contenidos y definición de estrategias para la política exterior, no cabe duda que los países del continente, como tantas veces se ha dicho, “deben jugar y bien en todas las canchas”, lo que por cierto no inhibe, sino que respalda su opción preferencial por radicar su eje de acción en y desde la región.** Los países la-

tinoamericanos deben desplegar, en solitario o en forma asociada, acciones e iniciativas en los escenarios bilaterales (entre sí, pero también con EE.UU., Rusia, la Unión Europea, China o la India) y regionales (tratando de superar los problemas que revelan, por ejemplo, los actuales procesos del MERCOSUR y de la muy golpeada CAN). Del mismo modo, se debe tratar que experiencias más amplias, en términos temáticos, como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) y la propia SEGIB se carguen de contenidos y objetivos específicos; no redundantes. Hay que buscar la concertación de opiniones y visiones en los disminuidos foros multilaterales, buscando amplificar la voz latinoamericana en lógicas de complementación con otros países y bloques próximos en términos programáticos. Aprovechando oportunidades pero desde estrategias de mediano y largo plazo que eviten los espejismos meramente coyunturales; los países latinoamericanos deben desarrollar estrategias en todos estos escenarios, pero siempre —valga la reiteración— desde la región y nunca contra la región, buscando las flexibilidades de una concepción de auténtico “regionalismo abierto”, aunque privilegiando el espacio regional como instrumento idóneo que propicie una mejor inserción internacional en la vastedad de sus objetivos y alcances⁷.

Es por ello que, a los Estados Partes del MERCOSUR o de la CAN no les sirve cualquier proceso integracionista. Por ejemplo, a Paraguay y a Uruguay no puede servirles un MERCOSUR que restrinja los desarrollos industriales a Argentina y Brasil, que no atienda de manera consistente el tema de las “asimetrías”, que se suponga como “zona ampliada de sustitución de importaciones” y no tenga una acción proactiva ante terceros países o bloques en una agenda externa común vigorosa. Pero tampoco les sirve intentar una apertura irrestricta que busque “saltarse el vecindario” (como si esto fuera posible

⁷ En este sentido, la consideración de la variable “comercio intrarregional” se vuelve necesaria. Tanto el Mercosur como los países integrantes de la ALADI tienen una baja participación del comercio intrarregional dentro del total: 16% y 17% respectivamente. En particular estos porcentajes contrastan con los niveles mucho más altos verificados en otras regiones: Asia (62%), Unión Europea (59%), TLCAN (33%) y ASEAN (23%). Solo África (13%) y Oceanía (8%) tienen una participación menor. Cfr. Ignacio Bartesaghi (Dirección de Investigación y Análisis, Cámara de Industrias del Uruguay), “La evolución del comercio intrarregional en el Mercosur”, Diciembre de 2012. (No incluye a Venezuela.)

y deseable) o desnaturalizar, hasta un extremo de vacuidad, su pertenencia al bloque regional, para así poder enlazar los destinos nacionales (económicos y comerciales, pero también políticos) como enclaves de potencias poderosas extra zona, “ricas y lejanas” como más de una vez se ha señalado. En este sentido, la emergencia de la llamada “Alianza del Pacífico” (de la que ambos países son miembros observadores) suma la interpelación de la articulación específica de las lógicas de la integración con las del “libre comercio”, así como la proyección de los intereses de los países latinoamericanos hacia los EE.UU. o mega acuerdos como el referido Acuerdo Trans-Pacífico (TPP).

- e. Lejos de cualquier visión o acción dogmática, explícita o encubierta, la definición e implementación de las políticas exteriores o de las estrategias de inserción internacional en los países de América Latina deberían poder combinar con sensatez perfiles de pragmatismo y de “principismo”, escapando a la infértil presentación de dicotomías falsas entre ambos enfoques generales.**

La retórica insistente de que los países sólo tienen “intereses permanentes” suele encubrir, más allá de su perspectiva realista, la primacía en la toma de decisiones de la consideración de determinados intereses (por lo general económico-comerciales) en desmedro de otros igualmente relevantes y de atención complementaria (políticos, culturales o de Derecho Internacional).

En sus mejores momentos, varios países latinoamericanos supieron construir una sana reputación internacional en la defensa de valores internacionales, en la reivindicación indeclinable de principios como la promoción de la paz internacional, la autodeterminación de los pueblos o la no intervención, en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, en el rechazo digno a hegemonismos agresivos o a doctrinas perversas como las de la “guerra preventiva” o el “negacionismo” persistente ante atroces genocidios. La “larga duración” de la historia prueba, de manera fehaciente, que la aplicación de un sano pragmatismo no colisiona con la defensa irrenunciable de principios que hacen a la buena imagen internacional de los países del continente, un capital construido con mucho esfuerzo que todavía hoy configura un activo fundamental para nuestra posición ante el mundo.

- f. **La definición e implementación de la política exterior debe expresar, de manera clara, la imagen de gobiernos y Estados que actúan en la materia de manera unitaria, coherente e integral.** Sin rigideces y con la flexibilidad que impone el vértigo del escenario internacional, en los contextos actuales son, en verdad, muchos los riesgos que se generan a partir de una acción en materia de política exterior que padece de dispersión, tanto en los centros de decisión como en los actores claves a la hora de la implementación. No es bueno que haya protagonismos o hegemonismos ministeriales externos a las cancillerías (por ejemplo de los expansivos Ministerios de Economía), que de manera indirecta pasen a constituirse en algunos planos en usinas y centros de decisión y acción alternativos en materia de política exterior. Esta dispersión resulta contraproducente para la concreción de resultados efectivos en campos como los de la promoción del comercio exterior, la cooperación, el desarrollo de la innovación en ciencia y tecnología en articulación con las redes internacionales más desarrolladas o el aprovechamiento en términos de “antenas proactivas” de los centenares de miles de latinoamericanos que conforman el “continente peregrino”. Se trata de articular las acciones en red y de proyectarlas con coherencia, tanto hacia el exterior como en lo que refiere a sus señales internas en el seno del gobierno y de la propia sociedad.
- g. **En estos tiempos de la “sociedad de la información”, se impone, más que nunca, la necesidad de “cancillerías inteligentes”, dotadas de una nueva diplomacia y de un sistema renovado de manejo y formación permanente de sus elencos dedicados al servicio exterior.** Han cambiado y están cambiando de manera permanente las destrezas y capacidades exigibles a un funcionario diplomático en los nuevos contextos. Nuestros países carecen, a menudo (salvo excepciones como Itamaraty) de masa crítica y de personal suficientemente calificado en muchos de los temas emergentes de la escena internacional (propiedad intelectual, normas medioambientales, modelos de cooperación, prospección y penetración en mercados externos, nuevos acuerdos de inversiones, nuevas capacidades de negociación a nivel internacional, derechos humanos, etc.). Resulta imperativo renovar y en algunos casos impulsar y es-

tablecer innovaciones muy importantes en los sistemas de formación y capacitación permanentes dirigidos al personal diplomático, consolidando *Escuelas Diplomáticas* a la altura de las exigencias de los nuevos contextos. Si se observan en profundidad los contornos de la mayor parte de las cancillerías latinoamericanas en su actual formato organizacional, se advertirá hasta qué punto requieren de cambios estructurales muy importantes, que racionalicen un mapa interno más en consonancia con los nuevos requerimientos de la reformas del escenario de la política internacional.

2. Los procesos de integración actuales y su balance incierto.

Con el telón de fondo de los contextos actuales a nivel global y de los renovados requerimientos para el diseño de política exterior en los países de América Latina, cabe señalar que la situación de los procesos de integración a nivel hemisférico, tanto en América del Sur como más ampliamente en relación a América Latina, provoca expresiones de desencanto; o al menos de incertidumbre. Obsérvese a este respecto la enumeración de algunos procesos que se orientan al menos en una de esas dos direcciones.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) parece oscilar entre una lenta agonía o en reposicionarse con la asunción de flexibilidades radicales, que admitan “*avances a dos velocidades*” y “*geometrías variables*” a la hora de negociar con bloques o potencias extra zona ⁸. México, Colombia, Perú y Chile, por su parte, buscan perfilarse como la usina sureña del proyecto de la “Alianza del Pacífico”, con proyección privilegiada hacia Asia y EE.UU. El SICA y el CARICOM, más allá de las diferencias entre sus países miembros, parecen consolidar su inserción plena en la órbita norteamericana, al igual que lo que ocurre más específicamente con México. Pero esta América Latina tan cercana a la influencia de los EE.UU. y a la aceptación de los Tratados

8 Tal parece ser la vía posible para mantener el bloque ante la manifiesta divergencia de caminos entre Ecuador y Bolivia frente a Colombia y Perú, reforzada especialmente ante temas como la firma de tratados de libre comercio con los EE.UU. o de acuerdos de asociación bilaterales (por lo menos en relación al componente comercial) con la Unión Europea. La previsible aceptación de una flexibilidad que permita la coexistencia de posicionamientos internacionales tan diferentes parece ser hoy la fórmula más previsible a los efectos de evitar el estallido del bloque. En esta dirección, Perú y Colombia han firmado tratados de libre comercio con EE.UU. y con la UE, a diferencia de sus socios Ecuador y Bolivia. Debe señalarse que en el último año se han profundizado las versiones sobre que Ecuador estaría avanzando en la concreción de un acuerdo en materia comercial con la UE.

de Libre Comercio (TLC) como instrumento privilegiado de inserción internacional, comienza a sentir las duras consecuencias de la lenta recuperación norteamericana y de la profunda crisis europea.⁹ Con la confirmación de Venezuela como socio pleno, en el marco de un proceso conflictivo que finalmente pudo concretarse con la polémica suspensión de Paraguay como socio del bloque luego del desplazamiento del ex presidente Lugo en el 2012, el MERCOSUR se expande, pero sin una profundización consistente, postergando una y otra vez el cumplimiento de los objetivos de sus agendas y su anunciado (reiterado en múltiples ocasiones) “*relanzamiento*.” Tras el fracaso del proyecto ALCA, a partir de la postura asumida por los países del MERCOSUR y Venezuela (por entonces ajeno al bloque) durante la Cumbre de Mar del Plata de fines del 2005, la presencia norteamericana en la región no parece proyectar una política consistente, luego de la etapa de expansión de los TLC bilaterales con países del continente¹⁰.

Por su parte, el proyecto de la UNASUR, piedra angular del proyecto continental de Itamaraty, con algunos aciertos iniciales de relevancia y con potencialidades efectivas en algunos planos¹¹, parece perfilar, de manera gradual, una vigencia efectiva, más allá de cierta opacidad en la definición de su institucionalidad. En los últimos años y a partir de la iniciativa particular de México, se ha creado la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la que se ha proyectado como un foro internacional que ha perfilado sus capacidades de inter-

9 Obsérvese a este respecto el impacto previsible en esta dirección en México, con más del 85% de sus exportaciones radicadas en el mercado norteamericano y con más de 10 millones de emigrantes en territorio norteamericano. Adviértase que el Presidente Barack Obama habló en la campaña electoral de 2008 de reformular el NAFTA y el CAFTA, lo que de haberse concretado hubiera generado consecuencias muy duras en la región. Desde el inicio de la crisis en 2008, existen muchos registros que evidencian descensos fuertes en el envío de remesas desde migrantes latinos en EE.UU. a sus países de origen, lo que sin duda conmovió las economías de estos últimos.

10 Los EE.UU. han firmado tratados de libre comercio con México, toda Centroamérica más República Dominicana, Chile, Perú y Colombia. Han rechazado esta alternativa todos los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela), más Bolivia y Ecuador. Este discernimiento, a partir de los contenidos específicos del formato norteamericano de TLC y de sus fuertes condicionamientos en varios temas, implica una diferencia sustancial en términos de estrategia de inserción internacional en los países del continente.

11 De esa manera puede reputarse su eficaz intervención, impulsada, inicialmente, por Chile y luego respaldada por Brasil y el resto de los países del continente, en ocasión del recrudecimiento de la crisis boliviana en el 2009 o de los sucesos en Ecuador en setiembre del 2009. El proyecto de la UNASUR, que sucedió con increíble celeridad al malogrado y efímero intento de la precedente Comunidad Sudamericana de Naciones, desde un comienzo parece haberse orientado a objetivos específicos como la concertación política, los proyectos de infraestructura común y de articulación energética, y el más controversial tema del llamado “*Consejo de Defensa*”.

locución con otros bloques (en especial con la UE) y de convocatoria plural del conjunto de países del continente¹².

Asimismo, vuelve a proliferar en la región una lucha sorda en procura de posicionamientos de liderazgo y articulación de “ejes” (en especial la disputa renovada entre Brasil y México, así como la controversia entre el “eje” ideológico Bolivia-Cuba-Ecuador-Nicaragua-Venezuela en el proyecto *ALBA* y la emergente “*Alianza del Pacífico*” respaldada por los EEUU, etc.). Por su parte, hay países que todavía disputan la preferencia norteamericana en la región: la Colombia más pragmática de Santos (que sin embargo sorprende con su proclamada intención de integrarse a la OTAN), el nuevo Perú de Umala, el México del retornado PRI bajo la presidencia de Peña Nieto; o el Chile del final de la administración Piñera, en el que aparece despuntar un retorno previsible de Bachelet y su “*Nueva Mayoría*”.

La presencia internacional de América Latina, en especial a través de su protagonismo en el “*G 20 plus*” o de alguno de sus países (Brasil, México y Argentina) en el “*G20 financiero*”, que discute una nueva institucionalidad para el sistema financiero internacional tras la crisis, no ha terminado de redefinir su necesario rol contestatario ante los poderosos (como en las Cumbres de Cancún o Lima) en la posibilidad de concreción de acuerdos positivos (en particular luego del persistente fracaso de la “*Ronda de Doha*” y en cómo ha quedado el maltrecho escenario de la OMC) a nivel de los ámbitos multilaterales o birregionales con la UE. Si es cada vez más visible que Brasil deviene en un “*actor global*” poderoso, parece cada vez más indispensable su apuesta al soporte regional, necesario para la afirmación de su protagonismo mundial. Sin embargo, la definición de un auténtico “liderazgo” (que no es hegemonía) de Brasil, con sus costos y sus beneficios, sigue como un asunto pendiente.

Este tema crucial –el de si la vocación global de Brasil requiere o no de un sólido afinamiento regional sudamericano– configuró uno de los temas más relevantes de las últimas elecciones brasileñas del 2010. Quien entonces fue el candidato de la oposición en el balotaje de octubre, el “tucano” José Serra,¹³ insistió al comienzo de la campaña

12 Adviértase a este respecto lo que significa que en la última Cumbre de la organización, celebrada en enero de 2013 en Santiago de Chile, la Presidencia pro t mpore de la misma haya pasado a ser ocupada por Cuba, en la figura de su actual Jefe de Estado Raúl Castro.

13 José Serra es perteneciente al Partido Social Demócrata Brasileño (PSDB), el mismo del ex presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002).

acerca de su convicción sobre que Brasil necesitaba “desatarse” de la región. Todos los analistas coincidieron entonces que en términos electorales, esta jugada no le resultó favorable. Sin embargo, de cara a los próximos comicios nacionales del 2014 y luego de las multitudinarias manifestaciones de protesta de este año, la propuesta de una inflexión de cambio en la política exterior de Brasil ha resurgido, en especial en los circuitos empresariales pero también en ciertos núcleos de Itamaraty y de la elite política “norteña”.

Respecto a este punto central de la agenda de política exterior del país más importante de América del Sur, cabe recordar algunos elementos que se dieron en la última campaña electoral de 2010 y que podrían retornar en el 2014. Estas últimas elecciones brasileñas de 2010, que dieron la victoria en segunda vuelta a la actual Presidenta Dilma Rousseff (la candidata de Lula para encabezar la coalición oficialista liderada por el Partido de los Trabajadores), revelan hasta qué punto el posicionamiento en torno a la política exterior y a la integración regional configura hoy, en muchos países latinoamericanos, un punto de quiebre en la confrontación electoral entre derechas e izquierdas. A este respecto, resultan ilustrativas las declaraciones formuladas en abril de 2010 (cuando iba al frente de todas las encuestas) por el candidato opositor José Serra, recogidas entonces en un artículo por el diario argentino Clarín:

El ex gobernador José Serra y ahora candidato presidencial por el Partido Socialdemócrata de Brasil no quiere la continuidad del Mercosur tal como es ahora porque, según definió en una reunión con una parte de la elite empresarial brasileña, el bloque “es un obstáculo para que Brasil haga sus propios acuerdos individuales en comercio”. El político opositor que lleva por ahora la delantera en las encuestas (34% frente a 30% de Dilma Rousseff) sostuvo que “cargar con el Mercosur no tiene sentido”. Subrayó que “la unión aduanera (...) es una farsa excepto cuando sirve para poner barreras” a Brasil. Serra confirmó de este modo que mantiene sus antiguas ideas, ya expresadas en la campaña presidencial de 2002 cuando compitió con el presidente Lula da Silva. La visión del candidato opositor, que va al frente de una coalición con el partido Demócrata (ex conservador PFL) y el socialista PPS (ex Partido Comunista en su momento pro soviético), supone que Brasil debe despegar de Argentina, Paraguay y Uruguay, porque es la única

manera de que su país pueda consagrar áreas de libre comercio sea con Estados Unidos o con Europa sin necesidad de “arrastrar” a sus socios ¹⁴

Dada la relevancia de Brasil en el rumbo del continente, las declaraciones del candidato opositor brasileño en aquel momento siguen constituyendo un indicio de importancia. Como se ha dicho en los actuales contextos posturas similares han retornado con fuerza, no solo en Brasil, lo que confirma la idea ya verificada en otros procesos electorales más o menos recientes ocurridos en la región (en Uruguay, Paraguay, Bolivia, Ecuador, etc.), que la postura a favor o en contra de los procesos de integración regional constituye una de las principales claves de diferenciación electoral entre los candidatos presidenciales de “derecha” o de “izquierda”, aún asumiendo lo polémico que pueden resultar en algunos casos sudamericanos la adjudicación de estos calificativos. De todos modos, como se ha anotado anteriormente, el acceso al gobierno de fuerzas de “izquierda” o “progresistas” en la región sudamericana, más allá de los discursos y aún de la retórica, no ha logrado hasta el momento profundizar de modo efectivo el arraigo de los bloques de integración regional. Como se ha ilustrado, el debate o la incertidumbre parecen ser los balances más pertinentes en este punto, más allá de las apuestas activas en juego, algunas de las cuales pueden también encontrar proyecciones favorables en los próximos años.

Divergencia de rumbos y ausencia de pensamiento estratégico en América Latina

Otra forma de perfilar el panorama político general acerca de los procesos de integración y concertación política en la región deriva de la interrogación sobre la convergencia o no de las orientaciones de las políticas exteriores actuales de los gobiernos latinoamericanos. En esa dirección, ¿pueden encontrarse evidencias sólidas acerca de la existencia de visiones estratégicas realmente convergentes? A nuestro juicio, cabe el señalamiento de fuertes dudas al respecto. Incluso entre los gobiernos “progresistas” de América del Sur, más allá de las retóricas y de los discursos, se advierten diferencias importantes a la hora de analizar las realidades. Abonan esta última visión la constatación acerca de que los partidos políticos “progresistas” han resul-

¹⁴ “Clarín”, Buenos Aires, 21 de abril de 2010. Artículo de Eleonora Gosman titulado “*Polémicas declaraciones del Gobernador de San Pablo, primero en los sondeos para las presidenciales de octubre. El candidato favorito en Brasil dice que el MERCOSUR es una farsa*”.

tado mucho más integracionistas en la oposición que en el gobierno. Asimismo, al tiempo que persiste la fuerza prioritaria de los intereses de los Estados nacionales, se ponen de manifiesto, de manera especial, fuertes recelos en los gobiernos de la región en torno a apuestas de construcción de instituciones integracionistas o de articulación de políticas públicas de signo regional o supranacional.

Mientras los procesos integracionistas en curso en el hemisferio demuestran dificultades visibles para abordar en conjunto su agenda externa (con particular perjuicio para los países pequeños de los diferentes bloques), se mantienen las “*tentaciones*” bilaterales desde el Norte. En una dirección similar, persisten –como se ha señalado– las dificultades de negociación favorable en los escenarios multilaterales o de construcción de acuerdos birregionales con formatos y contenidos diferentes a los tratados clásicos, con sus condicionamientos favorables a los intereses de los países desarrollados en temas cruciales como liberalización de la propiedad intelectual, compras gubernamentales, servicios, inversiones, normas de competitividad, etc. En ese marco, se vuelve también evidente la dificultad para hacer converger, de manera efectiva, las estrategias comunes de política exterior, entre la reiteración de visiones tanto hegemónicas como provincianas, entre regionalismos “*mesianicos*” y personalistas y “*pragmatismos tácticos*” sin estrategia.

En los nuevos contextos, adquiere también un especial relieve una ponderada tendencia a diversificar el destino del comercio y de la recepción de inversiones, en especial a través de iniciativas hacia el factor más dinámico de Asia-Pacífico, con particular énfasis en China. Esta se ha vuelto el gran comprador de commodities y el gran vendedor de productos con valor agregado en especial en América del Sur. De este modo, hasta el momento las relaciones comerciales con estos nuevos destinos (en especial con China) reproducen y a veces profundizan el viejo formato centro-periferia, con venta de materias primas y compra de productos manufacturados. Si se perfila el panorama latinoamericano en relación a las negociaciones internacionales de nuevo tipo, en la última década y media parece haberse consolidado una brecha creciente entre aquellos países y regiones que han aceptado la agenda de los TLCs, principalmente con EEUU o con la UE¹⁵, y

¹⁵ Los mismos países que han suscrito acuerdos de libre comercio con los EE.UU. finalmente han podido acordar TLC o Acuerdos de Asociación (que contienen capítulos comerciales con similares contenidos) con la UE. En la Cumbre ALC – UE celebrada en Madrid en mayo del 2010 se

aquellos países –de manera coherente, aunque azarosa; se han mantenido los países socios del Mercosur- contrarios a suscribir ese tipo de acuerdos¹⁶.

Aún con las limitaciones que impone una mirada global sobre un continente tan fragmentado como América Latina, una hipótesis central podría apuntar al señalamiento de que el cambio en la fragmentación configura uno de los rasgos más definatorios del panorama político actual de latinoamericanoy que ese signo condiciona con fuerza el avance de los procesos de integración y concertación política de proyección regional. Más allá de la compleja síntesis de convergencias y divergencias de los procesos identificados en el análisis de los Estados nacionales, así como en el marco de las experiencias en curso de construcciones de integración regional, nuestra visión apuesta a destacar esa señal más global, que en sí misma se vincula con un rumbo de incertidumbres varias.

En efecto, sí resulta poco convincente la visión de quienes niegan la existencia de un cambio político de envergadura en el continente, también lo es la de aquellos que infieren un rumbo claro y homogéneo de esta inflexión de transformación política. Lo cierto es que, son muchas las preguntas que se agolpan en torno al posible derrotero político de muchos países de América Latinaen su conjunto o de algunas de sus subregiones, como para “*despacharlas*” con la referencia genérica a una tendencia uniforme y con perfiles claros y determinados. Para decirlo de manera más sencilla, es necesario someter a “filtros conceptuales” más rigurosos ciertas ideas dominantes sobre el futuro de los proyectos regionalistas en América Latina.

Para citar sólo algunas de esas preguntas difíciles, que no admiten respuestas ni atajos perezosos, podrían señalarse las siguientes. Ese *otro camino* de la actualmente promocionada “Alianza del Pacífico”, en cuanto a sus estrategias de inserción internacional con EE.UU., la Unión Europea y Asia, ¿terminará afirmándose o se verá también desbordado por la crisis actual? Más allá de los Estados nacionales, ¿cuál será el destino de los diferentes proyectos regionalistas en el

anunciaron los acuerdos de la UE con Colombia, Perú y Centroamérica, mismos que venían a sumarse con los ya suscritos con Chile y México.

16 Para un análisis reciente de las negociaciones comerciales entre el MERCOSUR y la UE, cfr. Gerardo Caetano, Carlos Luján, Natalia Carrau, “Las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea de cara al 2010”, en Gerardo Caetano (coordinador), “Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Posibilidades e incertidumbres en el 2010”. Montevideo, CEFIR-TRILCE, 2010, pp. 199 a 263.

continente? ¿Sudamérica, Latinoamérica, Iberoamérica o América a secas, tras el avance de los acuerdos bilaterales o de una (poco probable) iniciativa diferente de proyección continental de EE.UU. durante la segunda administración de Obama? ¿MERCOSUR o UNASUR? ¿UNASUR o CELAC? ¿O predominarán formatos flexibles de “*regionalismo abierto*”, que habiliten membrecías y compromisos múltiples cada vez más laxos entre los Estados partes de los diferentes proyectos integracionistas? Y en ese marco, ¿cuál es el papel de la SEGIB en estos nuevos contextos? ¿Debe ser fundamentalmente un puente entre América Latina y Europa o la crisis general de esta última y la particular de España y Portugal imponen una renovación institucional que la reoriente en otras perspectivas?

Demasiadas preguntas difíciles para afirmaciones tajantes y seguras. De allí que, en especial desde cualquier visión panorámica que se intente sobre el curso político futuro de América Latina en general y de Iberoamérica en particular, el señalamiento de las preguntas y la presentación de hipótesis que se hagan cargo del peso de las exigencias de la coyuntura signada por la magnitud de la crisis internacional resulte un camino analítico más fecundo. En un artículo que tiene ya algunos años pero que mantiene una fuerte vigencia, Luis Maira (2009) ensayaba precisamente esa ruta de análisis tan justificada a nuestro juicio¹⁷.

En un texto que precisamente tomaba como título la pregunta crucial de ¿cómo afectará la crisis a la integración regional?, Maira terminaba su análisis manifestando su sorpresa por la “*evaluación insuficiente*” y por la “*limitada comprensión*” que las élites intelectuales y gobernantes del continente habían tenido frente a la magnitud y las consecuencias de la crisis global. De manera especial, en su análisis enfatizaba en “*la escasa repercusión que este hecho ha tenido en el examen y las propuestas de las fuerzas progresistas de la región*”. Luego de resaltar el rol muy gravitante que las usinas del pensamiento neoconservador tuvieron en el ascenso de las fuerzas políticas de derecha en las últimas décadas, desde una visión claramente radicada en el campo “progresista” Maira advertía que con el cambio de ciclo nada similar había ocurrido en el campo adversario, lo que a su juicio revestía mucha importancia a la hora de sustentar el arraigo de “*una etapa pos neoconservadora en la región*”. Luego de citar la conocida opinión de Wallerstein en el sentido de que, así como el gobierno de

¹⁷ Ver: Luis Maira, “¿Cómo afectará la crisis la integración regional?”, en “*Nueva Sociedad*”. N° 224, etc. ob. cit., pp. 144 a 163.

Bush coadyuvó al cambio político progresista en la América del Sur de la última década, el gobierno de Obama podía, paradójicamente, ser funcional al “*momento de la venganza de la derecha*”, Maira advertía sobre que: un eventual “*efecto pendular*” podía ser favorecido por esta ausencia de pensamiento estratégico de los gobiernos y partidos que habían protagonizado el cambio político de los últimos años en el subcontinente.

“La pregunta es” –concluía Maira-:

“Si todavía estamos a tiempo de corregir las fallas de caracterización de la crisis y recuperar la iniciativa política, poniendo el énfasis en aquellas ideas fuerza que la mayoría de los balances académicos o políticos señala. Los consensos de la hora actual son muy desfavorables para las visiones de derecha y proclives al pensamiento conservador. Se reconoce ahora que hay una mayor necesidad de política y un mayor espacio para hacerla. Cabe esperar, también, un creciente interés por los asuntos públicos. Se vuelve a apreciar como insustituible el papel del Estado en materia de regulación y dirección de la sociedad. Se hace evidente la urgencia de un control eficaz en el funcionamiento de las corporaciones y (...) la participación ciudadana en las decisiones más cruciales de las políticas gubernamentales. Lo que no se advierte aún son los proyectos nacionales y estrategias de desarrollo que den capacidad de respuesta a las fuerzas progresistas de América del Sur”

(Maira, 2009; 163)

Las reflexiones de Maira están orientadas al asunto de las posibilidades efectivas de un curso exitoso en la redefinición democrática con cambio social y la consolidación de los procesos de integración regional, que pueda progresar en forma paralela al impacto de una crisis global como la actual. Con programas de mero pragmatismo, sin nuevas ideas sobre desarrollo; o bien, sin el coraje político de aplicarlas, más allá de su amplia diversidad, los gobiernos latinoamericanos no, aportarán, de manera consistente, en esa dirección. Más aún, corren el peligro de perder la oportunidad o, lo que tal vez sería más grave, de apostar en una dirección equivocada, contraria a los requerimientos de una profundización transformadora en la región.

Este también resulta un factor de capital importancia en el contexto ya descrito de América Latina: en la región la coyuntura pareciera exigir la superación de un acusado déficit de pensamiento estratégico.

Su objetivo tendría que estar centrado en la consolidación democrática, en la disminuir las escandalosas desigualdades, en forjar un desarrollo de verdaderamente sustentable y en la consolidación de la integración regional. ¿Pueden encontrarse respuestas convincentes para estos retos desde “*camino en solitario*” que no acumulen lo andado o que apuesten a un vaciamiento gradual de los procesos de integración regional en curso, pese a su balance incierto? ¿Es contradictoria la estrategia de un nuevo impulso de desarrollo nacional con la perspectiva de profundización genuina de la integración regional?

Luego de un análisis histórico crítico y no teleológico, se percibe con firmeza que toda apuesta contra la región o sin la región no resulta deseable para el desarrollo efectivo de los países latinoamericanos. Pero para estar a la altura de las circunstancias resulta imperativa una agenda genuina tanto de prospectiva como de sinceramiento integracionistas.

3. Algunas preguntas y temas para la prospectiva de procesos regionalistas más exitosos en Iberoamérica

La definición de una política exterior eficaz, en especial desde países como los de América Latina, difícilmente puede eludir la necesidad de asumir los dilemas de la inserción internacional desde perspectivas de bloques regionales auténticos, que refuercen la soberanía nacional sin recurrir a los gastados enfoques soberanistas o de nacionalismos aislacionistas de antaño. La inserción plena en un “*mundo de bloques*” y la materialización de los anhelados escenarios multipolares, en procura de enfrentar con eficacia la ruinosa tentación de los hegemonismos unipolares, sólo podrá construirse desde la capacidad de promover formatos geopolíticos renovados, desde un afianzamiento real y no retórico de los procesos de integración regional y supranacional. Para defender de manera efectiva y no discursiva un concepto moderno de *soberanía compartida* hay que incorporar la idea de que todo proceso de integración supone algún nivel de asociación política con los socios de un bloque, que consienten su común pertenencia al mismo desde la visión de un programa acordado de iniciativas conjuntas en materia de desarrollo y de inserción internacional.

Sin embargo, una mirada atenta sobre los actuales regionalismos latinoamericanos impone, en esa dirección, un registro sensato sobre la necesidad imperiosa de nuevos aprendizajes y exigencias. Desde el

Mercosur, por ejemplo, cabe formular un cúmulo de interrogantes en términos de interpelación radical, especialmente oportunos ante la invitación al balance y al prospecto que implican las más de dos décadas de vida del bloque regional. Algunas de esas preguntas, orientadas de forma específica a estimular un sinceramiento ineludible como premisa indispensable para una profundización del rumbo integracionista, se reseñan a continuación:

1. ¿Qué posibilidades reales existen para renovar acuerdos consistentes y operativos en materia de los nuevos regionalismos latinoamericanos, involucrando no sólo a los gobiernos sino al conjunto de los sistemas políticos de la región y a sus principales actores sociales?
2. ¿Resulta viable, por ejemplo, una agenda de acuerdos sobre puntos específicos como asimetrías, coordinación macroeconómica, armonización arancelaria o políticas públicas regionales; o para ello deben repararse y hasta refundarse ciertos consensos fundamentales dentro de los procesos de integración en curso?
3. ¿Cuánto han avanzado, de manera efectiva, los niveles de conectividad eficaz e innovadora entre el sector público y el sector privado como tema de la agenda de la inserción internacional impulsada por los regionalismos?
4. Los países pequeños integrados a bloques asimétricos, como es el caso de Paraguay y Uruguay dentro del Mercosur ¿Han procesado los cambios notorios que imponen las transformaciones históricas de las últimas décadas en las formas de relacionamiento con sus dos gigantes vecinos? ¿Cuál podría ser la nueva matriz para un relacionamiento mejor entre los “grandes” y los “pequeños” del Mercosur o de otros regionalismos?
5. ¿Cuál es la forma más equilibrada de articulación entre esas tres tendencias de *ampliación*, *profundización* y *flexibilización* que han dominado los itinerarios de los procesos integracionistas en los últimos años? ¿Sólo a través de una flexibilización que minimee al extremo los acuerdos y compromisos entre los socios de un bloque se puede avanzar en términos de los nuevos marcos de negociación internacional en materia comercial y financiera? ¿Cómo pueden considerarse hoy las asimetrías nacionales y subregionales dentro de procesos de integración? ¿Puede funcionar

- la ampliación de un bloque sin profundización previa? ¿Qué significa hoy profundizar los regionalismos latinoamericanos?
6. ¿Se está haciendo un análisis ponderado de los cruces entre las políticas nacionales de los países socios y la evolución general de los bloques integracionistas?
 7. ¿Cuáles son y cuáles deberían ser los límites, alcances y niveles de convergencia en las estrategias integracionistas, bilaterales y multilaterales, de cada uno de los Estados partes de un bloque?
 8. ¿Hasta qué punto un acuerdo básicamente comercial como el que sustenta la “Alianza del Pacífico” constituye un proceso de integración efectivo? ¿Cuáles son las condiciones fundamentales que refieren una integración moderna que pueda encarar con eficacia los nuevos contextos mundiales?
 9. ¿Cuál podría ser un “*plan B*” en materia de inserción internacional para los países latinoamericanos, en especial para aquellos más pequeños y que a menudo quedan rehenes de bloques dominados por el relacionamiento privilegiado (y a menudo excluyente) de los socios más grandes de los procesos regionalistas? ¿Qué pasos comportaría una estrategia efectiva en esa dirección, cuáles serían los fundamentos y los cálculos que abonarían su razonable preferencia? ¿Se han medido, de alguna manera, las implicaciones y consecuencias de diversa índole que tendría para esos países una estrategia de salida, más directa o más gradualista, de los procesos de integración? ¿La alternativa es, en efecto, un TLC bilateral en su formato clásico con los EEUU o cualquier acuerdo de asociación con la UE? ¿Es exportable y deseable para países como Uruguay o Paraguay, por ejemplo, un camino “*a la chilena*”?
 10. De mantenerse sin cambios sustantivos las actuales condiciones de los procesos de integración en América Latina, ¿cuáles son los límites y alcances de la estrategia de combinar, en la medida de lo posible, y de la forma más rigurosa, la doble estrategia de “*regionalismo abierto*” y “*bilateralismo múltiple*”? ¿Tiene futuro el actual *statu quo* en este sentido?
 11. ¿Cuáles son hoy la “*agenda corta*” y la “*agenda larga*” de la integración regional globalmente considerada en el continente? ¿Cuáles son las perspectivas de acuerdo sobre temas no estricta-

mente comerciales como institucionalidad regional, asimetrías, complementación productiva (especialmente intraindustrial), articulación de políticas públicas regionales, convergencias cambiarias y macroeconómicas, agenda externa común, desarrollo social regional, financiamiento intrazona?

12. ¿Se ha avanzado, de manera efectiva, en la concreción de instrumentos de “*gobernanza regional*” dentro de América Latina, articulando los formatos institucionales de la integración con las dimensiones territoriales, sociales y culturales? ¿Existe verdaderamente “*seguridad jurídica*” y resolución ágil y consistente de los contenciosos dentro de los procesos de integración? ¿Qué puede implicar el desafío de pensar en serio sobre “ciudadanías” regionales o de bloque?
13. Hay quienes sostienen que hace tiempo que procesos como el del Mercosur requieren de un sinceramiento radical en materia de negociación internacional y que ello conlleva una nueva discusión fondo y sin concesiones el modelo de integración. ¿Ello supondría renovar la discusión entre la viabilidad del formato de la “*unión aduanera*” y la opción por una concertación política más flexible, asentada sólo en una “*zona de libre comercio*” y “*complementación de políticas regionales*”? ¿Puede producirse un relanzamiento efectivo de la agenda externa común del Mercosur con un éxito razonable en las negociaciones comerciales con la Unión Europea?

Esta lista, por cierto no exhaustiva, refiere algunos de los obstáculos concretos que enfrentan los nuevos regionalismos latinoamericanos. Sobre todos y cada uno de estos puntos, los debates resultan tan extensos como intensos, configurando, en muchos casos, núcleos centrales de las agendas políticas dentro de los bloques y en los procesos electorales nacionales. Y no debe olvidarse que los políticos latinoamericanos, más allá de sus ideas y anhelos respecto a la integración regional, “*cotizan electoralmente*” al interior de sus respectivos países, en el seno de electorados poco sintonizados -cuando no enfrentados- con las demandas y tópicos de los repertorios integracionistas.

¿Convergen de un modo sustantivo los partidos y las ciudadanías de los países de la región en la respuesta a estas preguntas radicales? La respuesta posible a esta pregunta tiende, por lo menos, a la incertidumbre, aunque también en este punto los matices deben imperar

frente a las conclusiones categóricas. Sin embargo, sobre todo a la hora de gobernar o de disputar el voto en las encrucijadas electorales, las propuestas ante este tipo de interrogantes suelen ser, por lo menos, vacilantes cuando no retóricas. Incluso, no resulta sencillo unificar el rumbo de las acciones concretas en esa perspectiva. Cuando lo que en verdad se necesita en estas materias, sobre todo desde perspectivas genuinamente integracionistas, son apuestas valientes y de proyección estratégica, los sinceramientos, aunque riesgosos, resultan insoslayables y, tal vez, también impostergables. En una coyuntura que, como vimos, combina desafíos acuciantes con ciclos y tendencias favorables, desde balances razonables que acumulen los aprendizajes y experiencias obtenidas, todo prospecto augural para los regionalismos latinoamericanos con seguridad habrá de vincularse con la capacidad de sinceramiento y con la voluntad política que los socios latinoamericanos, pese a su fuerte diversidad, exhiban en los próximos años.

¿Puede la SEGIB, desde su propia renovación contribuir, de algún modo, a estos procesos de sinceramiento y revitalización de los regionalismos latinoamericanos interpelados por la nueva coyuntura global? Pensamos que responder afirmativamente esta interrogante constituye uno de los principales retos para la SEGIB en los próximos años.

BIBLIOGRAFÍA

Maira, Luis (2009). “Cómo afectará la crisis la integración regional”; en: *Nueva Sociedad*. No. 224. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3657_1.pdf