

Grace Jaramillo, compiladora

Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo



FLACSO
ECUADOR



Ministerio
de Cultura

Índice

Presentación	7
I. ESTUDIO INTRODUCTORIO	
Los nuevos enfoques en Relaciones Internacionales: más allá del nuevo regionalismo	11
<i>Grace Jaramillo</i>	
II. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: DESAFÍOS DEL PRESENTE Y PERSPECTIVAS DE FUTURO	
Encuentros y desencuentros de la integración regional	29
<i>Alain Fairlie</i>	
La crisis de la CAN: nuevos desafíos para la cooperación en la Región Andina	39
<i>Tatiana Guarnizo</i>	
Mercosur: política externa y perspectivas interregionalistas con las “economías del norte”	57
<i>Rodolphe Robin</i>	
América Latina y la recomposición geopolítica intrarregional en los primeros años del siglo XXI	75
<i>Carlos Domínguez</i>	
América Latina, ¿integração virtuosa ou subordinada?	85
<i>Wilson Cano</i>	

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador

Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:

Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta:
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: julio, 2008

III. MERCOSUR:

NUEVOS HORIZONTES, PERSPECTIVAS COMPARADAS

La agenda interna del Mercosur: interdependencia, liderazgo, institucionalización	115
<i>Andrés Malamud</i>	

Los escenarios de participación social en el Mercosur	137
<i>Mariana Vásquez</i>	

A integração industrial: novos desafios para a classe operária	149
<i>Adriano Botelho</i>	

O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul e seu papel na agenda social do processo de integração	167
<i>Luana Goveia</i>	

IV. INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA CON EUROPA Y ASIA

La Unión Europea y América Latina. Una evolución de la integración interregional. Perspectivas después del ALCA	181
<i>José Briceño</i>	

¿Um papel novo para a União Europeia na política mundial?	197
<i>José Pereira da Costa</i>	

Transpacificidad, una agenda pendiente para los contactos de América Latina con el Pacífico	205
<i>Carlos Uscanga</i>	

Co-operation between the European Union and Latin America: privileged relations?	229
<i>Marianne Wiesebron</i>	

De Viena a Lima: evaluación de las relaciones Unión Europea-América Latina	247
<i>Roberto Domínguez</i>	

Crisis de cohesión social en la Unión Europea	261
<i>Juan Carlos Bossio</i>	

II. Los procesos de integración en América Latina: desafíos del presente y perspectivas de futuro

Encuentros y desencuentros de la integración regional

Alan Fairlie Reinoso

Escenario multilateral

Hasta ahora hay un entrampamiento en los intentos de relanzar las negociaciones de Doha, y sucesivas reuniones de grupos de países y foros han fracasado: la reunión de ministros de la OECD, giras de Lamy por países líderes desarrollados y subdesarrollados, el G-4 (EEUU, UE, India y Brasil).

Acusaciones cruzadas de inflexibilidad de unos a otros, y en otros casos cuestionamiento a la representatividad de los interlocutores, han estado en el candelero. En las negociaciones mismas, el problema de los subsidios agrícolas frente a concesiones en mercados de bienes industriales y disciplinas, sin acuerdo. Presiones de Francia para que la UE no ceda, presiones de países en desarrollo para que India y Brasil no lo hagan en su nombre.

A pesar de los problemas, se siguen haciendo esfuerzos aunque ya se acabó el *fast-track* en EEUU y no ha sido renovado. Se busca una propuesta que recoja concesiones mutuas significativas próximamente, sino tendría que esperarse al desenlace de eventos políticos centrales como la elección presidencial en EEUU. Brasil ha sido convencido de no abandonar las negociaciones en el G-4, por el momento.

En ese contexto de crisis multilateral, lo que se produce normalmente es un mayor dinamismo de los acuerdos comerciales regionales, buscando cada país cautelar sus intereses jugando en diferentes tableros simultáneamente. EEUU en sus acuerdos recientes con Corea del Sur y los pen-

dientes hemisféricos (Panamá, Perú, Colombia con mayor cuestionamiento). UE impulsando acuerdos con socios estratégicos en Asia, y países emergentes como Brasil. También con bloques como el del Caribe, ACP, Centroamérica y andinos, el anuncio de reinicio de negociaciones con Mercosur (a pesar de la fricción interna por el nombramiento brasileño como socio estratégico). En Asia también se produce este fenómeno aún en países otrora reacios al regionalismo como China, no sólo en la región sino también transpacíficos, o con Europa.

Un fracaso de la ronda Doha, es previsible que dé un nuevo impulso a la proliferación de acuerdos comerciales regionales que preocupan seriamente a la OMC en los últimos tiempos. Si bien la última propuesta del presidente del grupo agricultura, no ha sido descartada de plano por los principales protagonistas en la negociación multilateral, su grado de ambición en el avance se encuentra condicionado por las concesiones que se den en otras importantes mesas de negociación. La propuesta del grupo de trabajo de NAMA, ha tenido menor receptividad aún. La reciente declaración de la ministra de economía de Francia sobre sus expectativas acerca del desenlace de las negociaciones, tampoco contribuyen al mejor clima para alcanzar un feliz término.

Mientras tanto, la OMC ha desarrollado importantes iniciativas de reflexión académica que buscan la multilateralización de los acuerdos comerciales regionales, siendo un hito central la conferencia internacional programada para septiembre próximo. Es fundamental avanzar en el desarrollo de propuestas concretas, para que la OMC aún en el escenario de un fracaso de la ronda, pueda ofrecer un espacio que aporte a un mejor orden internacional del comercio.

¿Qué ocurre en la región latinoamericana?

Comunidad Andina

La CAN acaba de salir de una situación muy complicada. La cumbre de Tarija superó el impasse generado por la negativa boliviana a discutir disciplinas en el acuerdo de asociación con la UE, lo que polarizó el bloque

con Colombia y Perú que amenazaron con una ruptura. Al final, se aceptó la diversidad y la búsqueda de una negociación de geometría variable, y con el anuncio oficial de negociaciones con la UE, la incorporación de Chile como país asociado, y el llamado a la reincorporación de Venezuela que temporalmente se ha salido del problema.

Pero, la procesión va por dentro. Colombia que ahora preside la CAN, enfrenta un cuestionamiento externo por la vinculación de paramilitares con el gobierno y acusaciones de persecución y asesinato de sindicalistas. Esto ha llevado a una exclusión de una eventual aprobación del TLC con EEUU y voces en Europa que solicitan algo similar para la negociación recién anunciada. A pesar que el Congreso lo aprobó rápidamente, las reacciones de EEUU llevaron a Uribe a declarar que Colombia no tendría una relación de esclavo y que una negativa definitiva replantearía la relación global con su país.

En las últimas semanas, las declaraciones se han moderado, y al igual que Perú han recibido la visita de parlamentarios norteamericanos que están verificando in situ que las adendas al TLC que fueron planteadas recientemente, no sólo sean aprobadas por los congresos de los países andinos, sino que se cambien todas las leyes (sobre todo laborales y medioambientales) que sean necesarias para cumplir con las nuevas exigencias formuladas por Estados Unidos antes que el Congreso de ese país vote el tema.

Simultáneamente, continúan las fricciones de Colombia con el Ecuador por la erradicación de cultivos con sustancias químicas en la frontera común, que los han llevado a un enfrentamiento con amenazas inclusive de ir a La Haya. Con Perú ha habido visitas a nivel de cancilleres e incluso presidenciales, para fortalecer la relación bilateral y el eje liberal de la CAN (que se refuerza con Chile y el eventual ingreso de México como asociado).

El Ecuador ha tenido una posición crítica a los TLC pero menos radical que Bolivia y Venezuela, tratando de mantener un equilibrio en el bloque. Ha conseguido la secretaría de UNASUR y tiene la de la CAN. Está impulsando programas energéticos y de cooperación con Venezuela siendo observador del ALBA, y ha logrado liderazgo en el impulso inicial del Banco del Sur que se concretará a pesar de resistencias iniciales. También ha solicitado recientemente una mayor relación con Mercosur, lo que po-

dría ser el prelude de una salida si recrudece la crisis de la CAN en el contexto de las negociaciones con la UE. Aunque, recientes declaraciones del presidente Correa han señalado que no están en la agenda del corto plazo un probable ingreso de su país al Mercosur, y que se están lanzando iniciativas concretas para llegar a un acuerdo comercial de largo plazo con Estados Unidos, diferente a un TLC. Al mismo tiempo, se ha señalado que no se rogará por la extensión del ATPDEA cuando este se venza el primer trimestre de 2008, y que se ha presupuestado un financiamiento para los empresarios que pudieran verse perjudicados (aunque estos hayan manifestado su alarma ante tal posibilidad).

Perú es el que ha dado mayores gestos de cercanía hacia EEUU. Aprobó directamente en el Congreso, sin discusión en comisiones las adendas planteadas por ese país, y ha sido caja de resonancia para cuestionar el proyecto político venezolano no sólo en el país, sino también en la región.

El lanzamiento de negociaciones con la UE es hasta el momento un factor de cohesión en la CAN. Aunque existen márgenes de maniobra importantes que en teoría se podrían conseguir considerando acuerdos suscritos con otros países en desarrollo, hay cláusulas que harían extensivo lo concedido por los andinos a EEUU, lo cual constituye una espada de Damocles para la integración regional. Si bien, la primera ronda de negociaciones se dará en septiembre en Colombia y se han formado grupos de trabajo y vocerías comunes para su desarrollo, está latente la posibilidad de una discrepancia importante en cualquier momento, dadas las diferencias no sólo en el enfoque de negociación que tienen los países miembros de la CAN, sino en la propia estrategia de desarrollo que implementan.

La Decisión 669 que permite a cada país miembro tener su propia política arancelaria, ha significado en la práctica la muerte del arancel externo común. Ante los sucesivos entrapamientos en la negociación de este instrumento fundamental de la integración, se ha optado por un mecanismo que hará muy difícil coordinaciones y armonizaciones arancelarias en el futuro. Para empezar, se había estado negociando un punto inicial de desgravación arancelaria común de los andinos para la negociación con la Unión Europea. ¿En qué quedará este mecanismo? Hay una pérdida de relevancia, y un debilitamiento de la posición conjunta negociado-

ra, más allá de una salida de corto plazo que haya podido ofrecer la mencionada Decisión.

Lo impresionante es que la propuesta no nació de un país como Perú, que está tratando de volver a la política de un virtual arancel *flat* que fue uno de los factores principales de la crisis de la integración en los años noventa, sino que lo ha hecho el Ecuador, país que supuestamente debía tener un rol fundamental en el proceso de integración regional andina y sudamericano, por los puestos que hoy ocupa.

Aunque si los pronósticos optimistas se cumplen, Perú sería en el plazo inmediato, el único país andino en tener un TLC con EEUU. Si Colombia cumple su palabra de un replanteamiento de su posición con EEUU ante una negativa definitiva, la negociación con Europa se complicaría y en Perú la tentación de salirse de la CAN sería prácticamente irresistible.

Venezuela ha impulsado su política exterior con socios extra-regionales a partir del recurso estratégico del petróleo, buscando alianzas con países hostiles a EEUU, como constituyen recientes acuerdos con Irán y compras de armas a Rusia (para contrarrestar el boicot norteamericano).

Pero, parece estar perdiendo terreno en la región: si bien tiene el apoyo firme de Argentina que junto con Uruguay aprobaron en sus congresos el ingreso venezolano al Mercosur, hay resistencias en Paraguay y Brasil. En este último, hay mucha molestia ya que calificó como loros de Washington a su Senado, por las críticas a la no renovación de licencia en un canal de TV venezolano como violatorio de la libertad de prensa y expresión. Un error que puede costarle caro, es el ultimátum de tres meses que lanzó para eventualmente retirar su solicitud de ingreso al Mercosur (Paraguay ya respondió que no lo hará en ese plazo y Brasil ha dicho que hay condiciones de entrada pero no de salida). Se ha insistido con un nuevo plazo hasta diciembre, luego de declaraciones que llegaron al máximo nivel en Brasil y Venezuela poniendo paños fríos al asunto.

Retirado de la CAN sin ingresar al Mercosur, sólo le quedaría ALBA y UNASUR, aunque con alianzas regionales resquebrajadas. Salvo que reconsidere su presencia en la CAN como le han solicitado Bolivia, Ecuador y recientemente Colombia. El Presidente de este país ha insistido en la reunión bilateral para el intercambio de rehenes y presos políticos, donde el presidente venezolano está actuando de intermediario.

Mercosur

En Mercosur, Brasil ha jugado su papel como *global-trader*, no sólo en las negociaciones de la OMC y sus diálogos y alianzas con países como China, India, Rusia, sino su reciente vínculo como socio estratégico de la UE. Esto ha despertado suspicacias en el resto de asociados del Mercosur, aunque se señala que más bien podría dar un nuevo impulso a las negociaciones como bloque ahora estancadas. Además, hay un acercamiento a EEUU y alianza en el tema energético, visitas constantes de altos funcionarios norteamericanos, así como cierto hartazgo no sólo con actitudes y medidas bolivianas, sino también de Venezuela. Cada vez los cuestionamientos de la oposición interna son más duros en estos temas.

En la reciente cumbre del Mercosur —a la que no asistió Chávez— han vuelto sobre la mesa los debates sobre completar la unión aduanera, las disputas comerciales, las asimetrías y desventajas de los socios más pequeños y las limitaciones del fondo estructural existente, conflictos como el de Uruguay-Argentina, la crisis energética. Han habido varios balances escépticos, aunque por el momento se ha podido sobrellevar los problemas.

Argentina y México anuncian una alianza estratégica, que se suma a la sólida relación gaucha con Venezuela en el juego de contrapesos a Brasil, al que también presionaron en su rol de vocero en el G-4. El no ingreso de Venezuela les preocupa, y han hecho gestiones con Brasil para evitar tal desenlace.

UNASUR/ALBA

La cuestión es si las dinámicas que hemos resaltado, permiten o no un proceso de convergencia de la integración sudamericana.

Existía la Comunidad Sudamericana de Naciones, que se impulsó con el liderazgo brasilero desde la cumbre sudamericana que se llevó a cabo en el año 2000, cuya dinámica permitió una formalización años después en la cumbre del Cuzco. El nacimiento de UNASUR, en el contexto de la cumbre energética que se desarrolló en Venezuela, se contrapuso a la Co-

munidad Sudamericana de Naciones, a la que se le atribuyeron una serie de deficiencias y limitaciones.

Esta habría tenido un enfoque economicista, se habría preocupado fundamentalmente del comercio y habría descuidado los aspectos estratégicos, políticos y sociales que UNASUR enfrentaría hacia el futuro. Estas críticas parecen totalmente infundadas, si uno revisa no sólo las declaraciones de las sucesivas cumbres, sino lo que se avanzó por parte de las secretarías de la CAN, Mercosur y ALADI en un balance y análisis de las posibilidades de convergencia entre estos bloques regionales y se diseñaron algunos mecanismos y propuestas para seguir impulsando el proceso. Además del IIRSA, la integración energética, la cooperación amazónica y la biodiversidad, el desarrollo sustentable y el cuidado y protección del medioambiente, han sido temas recurrentes en la sepultada Comunidad Sudamericana de Naciones.

¿A parte de la sigla, cuál es la diferencia cualitativa entre la Comunidad Sudamericana de Naciones y UNASUR? ¿Cuáles son los mecanismos concretos que van a impulsar una integración distinta a la que se ha venido dando hasta el momento? No parece haber respuesta fácil. Más aún, si países como Venezuela se retiran de la CAN por el TLC con Estados Unidos de Perú y Colombia, dejando el espacio abierto para que ese tipo de propuestas tenga la hegemonía en la CAN, cuando con el Ecuador y Bolivia podrían haber peleado porque el organismo de integración regional tome otro rumbo. No está claro tampoco por qué en la CAN tienen una posición inflexible en este punto, mientras permiten el ingreso de Nicaragua al ALBA, cuando este ha dicho que va a mantener el TLC que el gobierno anterior firmó con Estados Unidos.

Tampoco se entiende la posición ecuatoriana de eliminar uno de los mecanismos más importantes de la integración como es el arancel externo común, o en todo caso de evitar el proceso de convergencia justo en el momento que se tienen las negociaciones con la Unión Europea. El Ecuador, todavía puede jugar un rol de bisagra entre las posiciones de Venezuela y Bolivia (presionando para que el primero retorne) y Colombia y Perú de otro lado. Igualmente, la posición boliviana, que gracias a la flexibilidad que tuvo la Unión Europea en Viena, pudo asumir la presidencia de la CAN, y que en un primer momento estuvo a punto de prácticamente boicotear las negociaciones con ese importante bloque.

Si no se sinceran las posiciones en la CAN, y realmente se busca una profundización del proceso de integración regional que satisfaga a sus miembros, se mantendrá un equilibrio precario que tarde o temprano colapsará.

A los creadores e impulsores de UNASUR como Venezuela, les vendría tratar de liderar el proceso desde la CAN, y no fuera de ella. Lo mismo que le puede suceder en Mercosur, si su política de confrontación con los vecinos regionales no se modera o redefine. Si el proceso de negociación con la Unión Europea fracasa, se estará dejando libre el terreno para que se consolide el eje que propulsa los TLC con Estados Unidos y el continuismo de las políticas neoliberales en la región andina, poniendo en grave riesgo la profundización de la integración sudamericana que todos dicen perseguir.

¿Y el Perú?

A pesar de tener una extraordinaria oportunidad con la realización de dos eventos internacionales de la mayor importancia el próximo año: APEC, Cumbre UE-AL, ha estado ausente de las reuniones multilaterales (y específicamente de estos foros), en una actitud inexplicable si se quiere tener el mayor rédito internacional posible para el país.

Tampoco ha acudido a las cumbres sudamericanas y regionales (excepción de la andina), con lo cual perdemos presencia internacional y se deja el espacio a otros que lo ocupan gustosos y que trabajan sistemáticamente para limitar cualquier potencial liderazgo peruano. Justamente con el vecino del sur es que se sigue una ciega política de subordinación y consolidación de asimetrías, mientras desconocen ya no sólo límites marítimos en disputa sino los terrestres en clara agresiva política expansionista. En inexplicable actitud continúan la política de “cuerdas separadas”: reuniones de cancilleres, de 2 x 2, de los partidos de gobierno, de medidas de confianza, de las cámaras empresariales binacionales. Todo eso mientras continúa la carrera armamentista, desatan agresiva campaña frente a la publicación de la cartografía peruana (con retiro de embajador incluido), utilizan el arma de la extradición de Fujimori, y tratan de indisponer a

Perú con Bolivia, señalando que dificulta la oferta chilena para un acceso boliviano al mar.

Se descuida la relación estratégica con Brasil, y boicotean la interoceánica y el desarrollo de infraestructura, favoreciendo intereses chilenos. Se privilegia la relación con Colombia y se busca hacer méritos con EEUU atacando innecesariamente a Venezuela. No hay hasta ahora una reunión con Kirchner, manteniendo frías relaciones con un país clave en la región y no se participa en las iniciativas sudamericanas; no asistió a la creación de UNASUR, no participa ni como observador en el Banco del Sur.

Todos los huevos están en la canasta del TLC con EEUU y su proyecto regional: El eje pacífico-hemisférico, el ataque a Chávez y a los “populismos radicales” e indigenismos, el continuismo neoliberal para tratar de recibir algunas gracias del Imperio.