

Relatoría del Seminario Internacional

“Regiones y regionalismo en el marco de la nueva dinámica hemisférica: la coyuntura actual y los escenarios posibles”.

Buenos Aires, CARI, 8 de abril

Panel 1: Cartografía y dinámica actual del regionalismo en el hemisferio*

Este panel se centró en discutir los siguientes interrogantes: ¿Qué factores determinan el regionalismo? ¿Qué actores participan en este regionalismo? ¿Cómo se están configurando las nuevas dinámicas del hemisferio? ¿Cómo podemos entender el concepto de regionalismo en LAC?

En primer lugar, se debatió qué tipo de regionalismo estamos viviendo: si un regionalismo post liberal, en el cual se visualiza el retorno al nacionalismo y a una agenda más social, o por otro lado, un regionalismo post hegemónico donde el proceso se caracteriza fundamentalmente por la exclusión de Estados Unidos.

Se consideraron tres temas esenciales:

- La relación con Estados Unidos;
- Los liderazgos emergentes en el Sur;
- El modelo económico social predominante.

El debate comenzó con el señalamiento de que los cambios en el sistema internacional son de tal magnitud que los organismos multilaterales de la región no han podido adaptarse al mundo que vivimos. En este contexto, las relaciones Norte-Sur está

perdiendo poder frente a las relaciones Sur-Sur. Esto se percibe en la pérdida de importancia de las organizaciones que abarcan al norte-sur, como son la OEA y la SIDH.

En las décadas de 70s, 80s y 90s, el regionalismo remitía fundamentalmente a la integración económica. Posteriormente, los límites del paradigma liberal se ponen de manifiesto ante el despliegue de una nueva cartografía en el hemisferio occidental. Hoy la integración es más política y la tendencia es al desarrollo de un regionalismo post liberal, especialmente por el surgimiento de nuevos organismos regionales como la Unasur y el Alba. Esto implica también abrir interrogantes sobre el destino de la OEA.

Estos nuevos procesos se visualizan en la creciente integración de las economías de la región y en el debilitamiento de la presencia de Estados Unidos. Esto trajo cambios en el hemisferio como el desarrollo de nuevos acuerdos comerciales. En este contexto de mas autonomía en la región, se visualiza el retorno del protagonismo del Estado, que se apoya en los movimientos sociales.

También algunos comentaristas argumentaron que hay muy poco de real en esta nueva integración, basada en la concertación política y los acuerdos intergubernamentales. En LAC el problema no está en la abundante narrativa, sino en el funcionamiento de dichos organismos.

El rol de los actores fue especialmente discutido. A continuación los argumentos más relevantes:

- Para algunos de los comentaristas, la existencia de organizaciones regionales dependen de los actores que los impulsan. Esto implica que tenemos una clara división entre norte-sur. Hay una competencia entre Estados Unidos y Brasil.
- En Sudamérica no hay Estados con pretensiones hegemónicas. La estabilidad no surge por un Estado que impone hegemonía ni por percepciones de amenazas. El paradigma kantiano explica más que el paradigma económico.
- Brasil está en una posición ambigua porque no sabe si quiere tomar el liderazgo. También se discutió el rol de México y su rol en al creación de la CELAC.

- Los actores también se originan en el pensamiento de los think thanks que trabajan la región.
- Hay referentes distintos para cada organización. Por ello, algunos comentaristas argumentaron que los organismos van ir cambiando a lo largo del tiempo y van a seguir existiendo pero sin tener la misma importancia, como es el caso de la OEA.

La geopolítica está volviendo a la escena de integración regional. El proyecto de inversión de Brasil en Mariel, Cuba, es muestra de ello. Por último, también se identificaron factores que van a afectar la integración como ser la migración.

Para algunos analistas, estos cambios en la región que se mencionaron no son tan significativos. Los países continúan teniendo sus mismos factores productivos. Los aparentes cambios son más retórica que realidad.

Comentarios puntuales del debate:

- La distancia de Estados Unidos hizo que surgieran nuevos organismos regionales.
- Hay nuevos regionalismos: ideológicos, políticos pero también continúan los económicos.
- Lo que está pasando en LAC no es un hecho autónomo de la región, sino que es la respuesta a los cambios que se están dando en el mundo.

Panel 2. La dimensión política del regionalismo hemisférico*

El carácter central que tiene el regionalismo post liberal ha producido que la dimensión económica quede en segundo plano. En este contexto, la integración económica positiva y negativa se distinguen claramente. (Por negativa se entiende la eliminación de barreras comerciales y por positivas la construcción de políticas económicas) Unasur dejó afuera la integración negativa debido a profundos desacuerdos que existieron entre los países y

alude a políticas de energía e infraestructura. Entre julio y diciembre de 2011, UNASUR creó el Consejo Económico de UNASUR.

Los mecanismos de concertación de políticas exteriores son también una barrera de la integración. En UNASUR y en CELAC hay solo 3 temas de política exterior: narcotráfico, el retorno de Cuba a los organismos regionales y Malvinas y el riesgo de militarización de este tema. También existen límites a la concertación política. No hay posiciones de UNASUR y CELAC en organismos internacionales como ONU, FMI y G20. Pregunta: ¿Están dispuestos los países a regionalizar la política exterior en el sentido de desarrollar formas de coordinación de la misma a nivel regional?

Asimismo se discutió la retórica de la integración regional que se basa en la firma de tratados y la no ratificación y la falta de seguimiento de ellos. Lo singular es que todos los países quieren pertenecer a la región aunque no haya una visión común.

Preguntas: ¿Brasil pretende representar la región? ¿México puede asumir un rol de liderazgo en la región? ¿Son sola la UNASUR y la CELAC los organismos que quedaron en la región?

Para algunos de los comentaristas, UNASUR y CELAC son espacios de diplomacia presidencial y no tienen por qué devenir en proyectos de integración económica, comercial, social. Hay una gran tendencia a institucionalizar estaciones de integración política. La región va a ser tomada en serio por los demás países si hay resultados importantes.

Comentarios puntuales del debate:

- El regionalismo contemporáneo es un mecanismo para darle al Estado nacional un cierto marco de estabilidad democrática.
- Hay 3 objetivos en el regionalismo que no se pueden dar al mismo tiempo: autonomía, regionalismo y soberanía.

- UNASUR encajó identidades, valores e ideologías muy diferentes en la región. Ha resuelto muchas crisis, siendo un organismo de consenso.
- CELAC tiene un carácter más plural. Refleja el interés brasilero que abarca toda la región. Es una forma de darle más alcance al regionalismo. Para México CELAC es fundamental.

Panel 3. Los enfoques y aportes desde la seguridad y la geopolítica. El mosaico geopolítico hemisférico y la seguridad como eje de articulación regional**

El debate se inició al destacarse elementos de cambio en el contexto de seguridad de la región:

- Cambios políticos – Surgimiento de la “nueva izquierda”
- El 11 de Septiembre – Fortalecimiento de la política antiterrorista de EEUU
- Decadencia de la calidad democrática de muchos países de la región.

También se señaló como la región presencia un retorno a la seguridad interna y los militares retoman roles como actores políticos relevantes, recobrando legitimidad. Se destacan en este sentido Ecuador, Venezuela, Bolivia y Nicaragua donde las Fuerzas Armadas son ejes de poder, y también en México y Colombia donde las Fuerzas Armadas en ningún momento dejaron de ocupar un rol político clave. A su vez se ven cambios retóricos, pero estos cambios no se ven en la práctica, sino más bien una continuidad de las políticas anti-drogas y de seguridad previas.

El retorno de los militares y la seguridad interior se asemeja a un movimiento pendular, donde se oscila entre la seguridad humana y la seguridad nacional, siendo este último el que se destaca en la actualidad. Es importante señalar que mientras que el aparato teórico ha tenido más aportes del centro hacia la seguridad humana, en la práctica se ha visto más del centro hacia la seguridad nacional.

El caso Cubano es bastante diferente, teniendo las raíces de su ejército en el ejército guerrillero y habiendo unas Fuerzas Armadas de tradición soviética. El ejército no ocupa un rol político importante, siendo que las Fuerzas Armadas están subordinadas al poder civil, aunque si se destaca la gran capacidad administrativa de las Fuerzas Armadas.

Brasil por su parte ha dado un rol primordial a la preservación y defensa de sus recursos naturales los cuales han sido denominados como de “gran interés nacional”, en referencia a recursos como la Amazonia, el agua y los hidrocarburos, entre otros. Esto ha tenido un importante impacto sobre el desarrollo de la política de defensa de Brasil, y también ha derivado en la creación del concepto de “Amazonia azul”. Estos intereses también se ven reflejados en el contexto del Consejo de Defensa Suramericano, donde Brasil ha promovido fuertemente la idea de la defensa de los recursos naturales como elemento claves en análisis geopolítico regional.

Es importante destacar otra cualidad de la región que es la desnuclearización y su compromiso con la no proliferación nuclear. Aunque si ha habido un fuerte incremento en las compras militares en la región que dan a entender la existencia de una posible carrera armamentista o proceso de rearme.

Un tema que ha dejado de encontrarse en la agenda regional es el control civil de las fuerzas armadas, y esto ha dejado a las reformas de este ámbito inconclusas. Y mientras que el Consejo de Defensa Sur Americano ha tenido un enfoque de fuerte énfasis sobre la defensa de recursos naturales como fue mencionado previamente, también vemos que la representación del CDS está compuesta por militares y hay una militarización de la UNASUR y el CDS. Aun así es importante destacar que el CDS ha constituido un importante ámbito de dialogo político, donde temas de las agendas bilaterales que habían quedado detenidos han logrado avanzar.

Por último se destaca que la única área en la que EEUU insiste ser eje es en dominar la agenda de seguridad en América Central y México. Es ahí que EEUU quiere constituir una agenda como ellos mismos la definen y actuando como hegemon.

Panel 4. El desde la economía política. La articulación económica y las convergencias regionales frente al entorno global: liderazgos, instituciones y procesos de concertación*

Preguntas: ¿Cuáles son los rasgos más importantes de la integración económica? ¿Cuánto es sesgo comercialista y cuánto es neoliberal? ¿Qué es lo que hay hoy en la integración económica que antes no había? ¿Son las mismas problemáticas con nuevos actores?

Desde los 60s, los esfuerzos de integración eran en base a la liberalización comercial. Había acuerdos comerciales pero no acuerdos en política cambiaria. Estaba el pensamiento que se debía empezar por la eliminación de las barreras comerciales, zonas de libre comercio y uniones aduanera antes de políticas macroeconómicas. Esto fue inefectivo porque no se llegó a cumplir ni los objetivos comerciales. La integración estaba atada a lo que sucedió en la Unión Europea. Hoy ya no es el modelo a imitar.

La globalización y el aumento de la competitividad cambió las ventajas competitivas, lo que ocasionó que se viera como fundamental a la integración regional. Hoy hay un consenso que la integración económica es indispensable. Sin embargo, se critica el excesivo sesgo comercialista de la integración y los efectos no deseados de la liberación comercial. Hay asimetrías y una multiplicidad de intereses comerciales que hace difuso los beneficios de la integración comercial. El comercio es mas intensivo y beneficia a las medianas empresas. Sin embargo, para otros la integración ocasionó todo lo contrario. Los temas comerciales sofocan otros temas económicos como la innovación productiva.

Mientras que para algunos la integración regional ha sido beneficiosa para la región, para otros, ha sido más negativa que positiva. “Sudamérica creció económicamente a pesar de los procesos de integración”. Los dos cimientos que tienen las organizaciones son el comercio y las inversiones, y los dos bajaron en la región. Los procesos de integración regional no son una garantía para darle seguridad a los grandes proyectos de inversión.

Comentarios puntuales del debate:

- La integración económica no es solo integración comercial.
- La integración comercial avanzó más en Centroamérica y el Caribe que Sudamérica.
- Hay perfiles bien diferenciados en las estructuras económicas de la región, por ello es difícil alcanzar acuerdos comerciales.

| |
|---|
| <p>Panel 5. Las dimensiones sociales e identitarias del nuevo regionalismo: la construcción social de las identidades regionales entre el déficit democrático y el “regionalismo de abajo”**</p> |
|---|

La reflexión identitaria en el regionalismo de América Latina tiene mucho de epocal. Lo que ocurre en la región no es excepcional y sugiere que las regiones hoy están autonomizadas del poder material y simbólico de Occidente. Cuan profunda es esta autonomía y qué posibilidades hay de que perdure en el tiempo es materia discutible. Pero lo que es cierto es que las transformaciones regionales serán una parte muy importante de la agenda de la política internacional durante los próximos años. El estudio de las identidades sirve para captar la naturaleza de la construcción social y política del regionalismo. La identidad como variable analítica nos permite identificar discursos políticos sobre la región y como estos impactan la definición de intereses. Se considera, sin embargo, que la identidad como proyecto político, esto es la construcción del regionalismo a partir de las identidades políticas, es un arma de doble filo que une y separa al mismo tiempo sociedades que en pocos años pueden alterar los contenidos de la identidad y aumentar o disminuir el nivel de contestación.

Es oportuno ver como se construye socialmente la identidad. No es algo que se desarrolla de manera homogénea en la sociedad. En general los ciudadanos se han

quedado afuera de la decisión de la construcción de esas identidades. Los distintos esquemas no dan espacios de participación a la sociedad civil.

Se cuestiona el asumir que la construcción de identidad es antinómica frente a los intereses que indica. Los intereses de una sociedad son el producto de sus valores/creencias. No hay una dicotomía entre identidad e intereses, más bien se complementan. ¿Como se construyen socialmente las dinámicas actuales? El proceso de construcción es el proceso social mismo.

No hay posibilidad de homogenización. No hay una voluntad de crear una identidad suramericana desde los actores gubernamentales. Un ejemplo es Argentina que se encuentra lejos de poder hablar de un concepto de identidad regional.

Comentarios puntuales del debate:

- No podemos reducir estos procesos a la construcción de identidad. Pareciera darle prioridad a la acción política, y las coaliciones no son solo políticas.
- La identidad es un proceso, no un cambio del día al otro.
- ¿Cómo se mide el desarrollo de una identidad? Los resultados no son inmediatos y no se pueden medir.
- Hay que separar el tema de exclusión y el tema de construcción de identidad en los procesos de integración.
- La identidad es la diferenciación con el otro. Existe porque hay otro. En este caso el otro puede ser EEUU y Canadá. Es una identidad que falta por construir y tiene múltiples componentes. Es difícil generar una reflexión sobre el tema desde tanto campos. Pregúntense quienes son los otros.

Panel 6. Los actores y ejes potenciales de articulación interna y externa a nivel hemisférico: ¿La CELAC vs la OEA?***

El actual entorno político estructural es muy diferente al de hace dos o tres décadas, y representa en sí una mejoría con regímenes democráticos y legítimos y la inexistencia de amenazas externas estructurales.

El multilateralismo de Latinoamérica se caracteriza por ser heterogéneo y tener muchos regímenes. Y hay un entorno que explica esta heterogeneidad y diversidad de regímenes. Se plantea la necesidad de múltiples opciones, tomando los existentes que van decayendo y los que van surgiendo. La diversidad de regímenes no es necesariamente una debilidad ya que los mismos pueden ser complementarios.

Entre las opciones está la CELAC, en cuya génesis está el Grupo de Río que es un foro de países que es en sí resultado de una iniciativa previa, el Grupo Contadora, que buscaba salidas latinoamericanas a los conflictos en Centro América. CELAC y similares ayudan a prevenir la intervención de EEUU en las agendas regionales y subregionales, así como en la toma de decisiones a pesar de las falencias institucionales encontradas en Latinoamérica. El problema es que la CELAC parece ser “The Majority of None”, teniendo como debilidad el no ser un aparato creado por mayorías. La ausencia de México en el debate es un importante indicador. Sacar a EEUU, México y Canadá de un mecanismo hemisférico es condenar ese mecanismo al fracaso. La OEA tiene estructuras, elementos y mecanismos que no tienen ninguna de las otras organizaciones.

La OEA ya no es un instrumento de los EEUU, y podría ser una excelente herramienta para el consenso hemisférico. Pero no hay ni una agenda ni una visión hemisférica. También es relevante destacar el golpe sufrido por el sistema interamericano como resultado de la Cumbre de Mar de Plata.

*Resumen realizado por Juan José Lucci

**Resumen realizado por Andrei Serbin Pont

