

EL PAPEL DEL REGIONALISMO

La UE

55. Algunos de los socios internacionales de la UE perciben un descuido europeo en sus responsabilidades internacionales, como resultado de una tendencia a concentrarse en los retos inmediatos de la ampliación al Este y el fracaso en crear una política común externa y de seguridad (el resultado más descorazonador fue el fracaso en evitar el genocidio en la antigua Yugoslavia). Las divergencias internas sobre el papel que los proyectos de integración regional deberían jugar en la organización del sistema internacional contribuye a una falta de claridad y propósito. Algunos ven a la UE como un jugador en un nuevo juego de “equilibrio de poderes” para desafiar la hegemonía de EE UU (junto con potenciales nuevos “centros de poder” emergentes en China, la India o Rusia). Otros insisten en externalizar el sistema de soberanía compartida de la UE como la única manera para lograr una verdadera gobernabilidad multilateral o de multilateralizar la política exterior de EE UU.

América Latina

56. En América Latina, por razones geográficas y de su histórica política económica, la fuerza de la unipolaridad y el unilateralismo presionan particularmente a los proyectos regionales de integración. El proceso del ALCA plantea un reto a la supervivencia de los proyectos de integración regional que buscan ir más allá del libre comercio, mientras siga faltando legitimación política popular en los esquemas de integración como el Mercosur. Los estados miembros y asociados del Mercosur, a veces muestran una falta de compromiso de disciplina colectiva, y ven al ALCA como una posible “alternativa” a la integración. Los países de América Latina tienen mucho que ganar con unas reglas multilaterales justas, pero la abusiva aplicación de reglas *anti-dumping* y los temores a exigencias de condicionalidad social y medioambiental hacen que su compromiso con el multilateralismo sea ambiguo. La ambigüedad coexiste con una renuencia a asumir los aspectos más desafiantes de la globalización. La gobernabilidad multilateral está en tela de juicio no sólo por aquellos que la menosprecian como un método para gestionar las relaciones globales, sino también por aquellos que la favorecen: los temores a una

selectividad en la aplicación de reglas (*rule enforcement*) son enemigos de la gobernabilidad multilateral.

La OMC y el Regionalismo

57. La compatibilidad entre algunos niveles de proteccionismo temporal y las reglas liberalizadoras de la OMC, es también una cuestión sin resolver. En Europa y América Latina, algunos sostienen que el proteccionismo temporal y por fases (o preferencias internas) son necesarios para asegurar el logro de una posición inicial fuerte al entrar en el mercado global. Otros justifican el proteccionismo parcial o por fases como una vía para proteger los “bienes” históricos, culturales y medioambientales, que son tan importantes como las oportunidades justas de comercio (el principal argumento usado para defender la Política Agrícola Común, PAC). Los neoliberales y las reglas de la OMC combaten estas nociones. La falta de definición del artículo 24 significa que no está claro si la integración abierta es compatible con la liberalización comercial global.

58. El regionalismo abierto y la integración abierta son a menudo usados indistintamente, no obstante, son cualitativamente diferentes. El regionalismo abierto (como por ejemplo el expresado por el NAFTA) no choca con el artículo 24, mientras este sólo consista en la expresión regional del impulso global hacia el libre comercio. Sin embargo, la integración abierta (como la ejemplifican la UE y posiblemente el Mercosur) busca ir más allá del libre comercio, y en este proceso de construcción hay una justificación para las discriminaciones por fases contra los “forasteros”, para así consolidar el área de integración. Esto va claramente en contra del artículo 24, ya que éste no contempla una aproximación por fases o sensitiva.

Multilateralismo y Regionalismo: ¿Qué Compatibilidad?

59. Existe un largo debate sobre la naturaleza específica de la relación entre regionalismo y multilateralismo y entre regionalismo y globalización. Se ha planteado la pregunta de si el regionalismo es su “antesala” o una reacción a él. La globalización no puede suprimir el regionalismo, ni el regionalismo puede evitar participar en sus negociaciones globales y reglas. Ambos procesos tienen y tendrán que continuar evolucionando uno al lado del otro e interactuando, alternando entre la complementariedad y el antagonismo. Lo mismo se aplica a la unión entre regionalismo y multilateralismo. Ambos son parte del

esfuerzo por administrar relaciones globales económicas y comerciales. Aún cuando responda a necesidades regionales, el regionalismo está penetrado por las reglas del multilateralismo. Los acuerdos regionales están forjados según las reglas de la OMC y algunos de ellos, como el NAFTA, son acuerdos que trascienden las reglas de la OMC. Un “regionalismo competitivo” resultante del establecimiento de una multiplicidad de acuerdos que sigan las reglas de la OMC e incluso las trascienden, es compatible con el multilateralismo.

60. A pesar de sus actuales debilidades, los proyectos de integración son los principales diseminadores del comportamiento multilateral. Tanto la UE como el Mercosur están conscientes de que los nuevos desafíos transnacionales requieren ceder algunos poderes soberanos y determinar en consenso con otros países, las reglas que vinculen a todos los actores. Los límites en las emisiones de carbono dentro del espacio de la UE son un ejemplo de este asunto. El principal objetivo de la construcción de Europa ha sido asegurar paz y prevenir los conflictos entre estados y la consolidación de la democracia se logra mediante la “inclusión” de los estados al proceso de integración. Es por esto que la ampliación a Europa del Este es hoy en día la máxima prioridad, como lo fue la ampliación a Europa del Sur en los años 80.

61. Las motivaciones políticas para la integración son fundamentales en la UE. La moneda única, por ejemplo, que significa la medida de integración más avanzada para promover una mayor interdependencia económica, a parte de ser un instrumento para la creación del Mercado Común, es una herramienta política del proyecto común de la post Guerra Fría contra la renacionalización. Los proyectos de integración latinoamericanos, incluyendo al Mercosur, han sido conducidos principalmente por el motivo económico de establecer una plataforma para una integración competitiva dentro de la economía global. No obstante, el Mercosur y otros grupos están asimismo comprometidos con una base democrática como vía para participar legítima y eficazmente en el escenario global.

La Esfera Política

62. En la esfera política, existe también una relación compleja de tensión y complementariedad entre regionalismo y multilateralismo. Existen algunas tensiones claras entre las acciones de los actores regionales motivadas por las preocupaciones de las normativas humanitarias del nuevo multilateralismo y las de tradicional legalidad de la ONU, sobre las que la acción multilateral está basada. De aquí, los problemas surgidos

por la intervención de la OTAN en Kosovo. Sin embargo, debería notarse que esto señala menos un antagonismo inherente entre regionalismo y el nuevo multilateralismo y más una insuficiencia de los actuales acuerdos institucionales de la ONU para regir la gobernabilidad humanitaria multilateral. La relación entre esfuerzos regionales o locales por la paz puede ser tensa pero también complementaria.

63. Los grupos regionales poderosos pueden actuar con autonomía, lo que significa que hay un riesgo de una intervención injusta, pero asimismo, constituyen coaliciones de estados dentro de organizaciones multilaterales a favor de las intervenciones humanitarias que aminoran el umbral de tolerancia para violaciones graves de derechos humanos. La Cooperación entre la OTAN, la Fuerza de Kosovo (KFOR), la OSCE y la ONU en Kosovo, o la iniciativa en Sierra Leona de la Comunidad Económica de Estados del Oeste de África (ECOWAS), son ejemplos de acciones armoniosas entre regionalismo y multilateralismo. Lo mismo es cierto para las acciones a favor de los derechos humanos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). De hecho, en la UE y en las Américas, el regionalismo constituye una fuente de “delegación permanente” de funciones multilaterales, un ejemplo positivo de “subsidiariedad”.

64. El regionalismo puede volverse constructivo en lugar de ser un obstáculo para el multilateralismo, si las insuficiencias institucionales o falta de pautas de definición son superadas. Puede ayudar a consolidar al nuevo multilateralismo si contribuye a resolver los problemas de identidad, participación y legitimidad que se plantean por la percepción de elitismo y exclusión inherente al proceso de globalización. El éxito está obviamente condicionado a que los proyectos de integración regional resistan cualquier mercantilismo o sendas proteccionistas de largo, una tendencia que actualmente no se percibe.

Los Beneficios de la Integración Abierta

65. Los proyectos de integración abierta pueden cumplir con los retos de identidad, participación y legitimidad por algunas razones. Primero, porque protegen y promueven la democracia. La base democrática de la UE, consagrada en los tratados de Maastricht y Amsterdam, su impacto en el ambiente político de los ex candidatos Grecia, Portugal y España, y ahora en aquellos de Europa del Este, proporcionan evidencias de esto. El Protocolo de Ushuaia de 1998, ha jugado un papel similar en el caso de Mercosur. La

integración regional no sólo acerca a los gobiernos, sino también a las sociedades, incrementando la tolerancia para las diferencias mediante contacto e interacción. Segundo, promueve paz y seguridad permitiendo la resolución pacífica de conflictos, deslegitimizando el uso de la fuerza y creando una “comunidad segura”. Comparar la UE con la OTAN es ilustrativo: el nivel de tensión sostenida entre Grecia y Turquía dentro de la OTAN es impensable dentro de la UE. El poder de atracción de los esquemas de integración regional puede igualmente ser una fuente de paz y estabilidad como ha sido probado en Europa del Este.

66. La integración abierta genera multilateralización. Los países participantes multilateralizan sus relaciones externas, abriendo nuevas maneras para la resolución de conflictos. Una crisis que afecte a Brasil y Argentina no es solamente bilateral, sino del Mercosur como bloque, lo que genera una creciente presión para resolverla pacíficamente. La adhesión a la UE ha creado oportunidades para reforzar las relaciones bilaterales mediante los canales multilaterales comunitarios: la política portuguesa de “llegar a España a través de Bruselas” es un caso que lo demuestra. Se trata de integración y no de un juego de suma cero, los beneficios para un miembro no son pérdidas para otro. Un interés común no significa un único esfuerzo, la integración crea un marco de intereses y metas comunes y promueve un permanente proceso de negociación. De esta manera, los países pueden tener disputas pendientes (como la del Reino Unido y España por Gibraltar) y aún así compartir agendas.

Espacios de Autonomía Internacional

67. La contribución de la integración abierta para multilateralizar las relaciones internacionales es todavía más fuerte en un contexto de unilateralismo. La dirección emprendida por la nueva administración de EE UU está limitando el alcance para la acción autónoma de otros actores internacionales. Esto hace que sea mucho más urgente el trabajo conjunto de proyectos de integración como la UE y el Mercosur. De hecho, la asociación política birregional entre estos dos grupos es una de las mejores maneras para asegurar la supervivencia y crecimiento de espacios de autonomía internacional en el escenario mundial contra la unipolaridad y la acción unilateral. La capacidad de los proyectos de integración para combatir la fuerza de la unipolaridad, depende de su habilidad para reafirmar su credibilidad y su proyecto alternativo (que combata el *power*

politics) y de resistir caer de nuevo en un comercio basado en una visión mercantilista de la integración.

Fin de la Lealtad Condicionada

68. Asegurar la complementariedad constructiva entre el regionalismo y el multilateralismo requiere acción multilateral, regional, inter-regional y nacional. A nivel multilateral, la OMC debe adoptar reglas para asegurar una compatibilidad dinámica entre los acuerdos regionales y las reglas globales. La clarificación del Artículo 24 es particularmente importante. Las acciones políticas y de seguridad regional deberían ser complementarias con los objetivos ideados por la ONU. A nivel regional, la permanencia de instituciones y reglas multilaterales debe ser aceptada. A nivel nacional, la legislación debe compatibilizarse con las normas internacionales y la búsqueda de una mayor fuerza internacional y una inserción económica más competitiva en la economía global deben ser llevadas de acuerdo a normas multilaterales.

¿Cuál es el papel de la UE y el Mercosur?

69. ¿Cuál es el papel, entonces, de la UE y el Mercosur en este ambiguo e incierto escenario? A pesar de los desafíos, ambos proyectos tienen claro que la gobernabilidad multilateral es un imperativo. Las turbaciones impuestas por el conflicto Este-Oeste ya no existen. El proceso de globalización económica tiende a reforzar la búsqueda de normas y soluciones a través de escenarios multilaterales. La amenaza del terrorismo internacional ha demostrado mejor que nunca la necesidad de cooperación concertada multilateral entre los estados. El poder estratégico militar ya no se traduce automáticamente a poder, es crecientemente necesario participar en el ruedo multilateral para ganar poder y legitimidad, y proteger “los intereses nacionales” (cuyo significado también está cambiando).

70. El establecimiento de alianzas *ad hoc* y la creación de vínculos entre diferentes tipos de asuntos, reflejan una interdependencia compleja. Existen muchos más temas globales que están expuestos a soluciones multilaterales. La cuestión para la UE y el Mercosur no es si el multilateralismo es deseable, sino qué tipo de multilateralismo deberían forzarse en alcanzar. Este informe postula que el tipo de multilateralismo por el que la UE y el

Mercosur deberían trabajar para promover es uno cualitativamente diferente del multilateralismo clásico.

CONCEPTOS CLAVE

◆ Un “regionalismo competitivo” resultante del establecimiento de una multiplicidad de acuerdos que sigan las reglas de la OMC e incluso las trascienden, es compatible con el multilateralismo ◆ Existe una relación compleja de tensión y complementariedad entre el regionalismo y el multilateralismo (...) pero esto significa menos para el antagonismo inherente entre regionalismo y el nuevo multilateralismo y más para la insuficiencia de los actuales acuerdos institucionales de la ONU para regir la gobernabilidad humanitaria multilateral ◆ El regionalismo puede volverse constructivo en lugar de ser un obstáculo para el multilateralismo, si es capaz de hacer frente eficazmente a los problemas de identidad, participación y legitimidad ◆ No pueden existir lealtades condicionadas ◆ La asociación política birregional entre la UE y el Mercosur es una de las mejores maneras para asegurar la supervivencia y crecimiento de espacios de autonomía internacional en el escenario mundial contra la unipolaridad y la acción unilateral ◆