

Entrevista a Sebastien Adins¹

Comisión de Publicaciones²

Introducción

A diferencia del esquema regional europeo, el de América Latina ha pasado por distintas fases. Según autores como Dábene (2012)³ en nuestra región se han dado cuatro olas. La primera de ellas se dio entre las décadas de 1950-1960, dada la coyuntura de aquella época, se tuvo como base principal el desarrollismo. Luego, la segunda ola tuvo como periodo de duración las décadas de 1970-1980, está considerada como una etapa de transición entre la primera y tercera ola. Después, en la década de 1990, nuestra región estuvo condicionada por factores externos tales como el Consenso de Washington. Por ende, la tercera ola se caracterizó por una mayor tendencia hacia el liberalismo económico. En la actualidad, la cuarta ola es una reflexión respecto al desarrollo de la integración regional en América Latina durante las últimas décadas, en la cual se da un debate entre predilección de la apertura económica y la búsqueda por un mayor desarrollo social.

En esta entrevista, Sebastian Adins hace un breve análisis acerca de la actual situación de la Cooperación e Integración en América Latina. Sebastien Adins es Doctor en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Gante (Bélgica). Profesor de la PUCP, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Universidad San Ignacio de Loyola y la Academia Diplomática del Perú. Investigador y analista político internacional.

■ A manera de introducción, ¿cómo nació su interés por Sudamérica?

Nací y crecí en Bélgica. Mi primer viaje fuera del continente europeo me trajo al Perú. Acababa de cumplir diecisiete años y sólo me quedé por un periodo corto de tres semanas. Luego, en los años siguientes, ya como estudiante de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad de Gante, visité otros países de la región, como Bolivia, Ecuador, Colombia y Argentina, pero el país que más llamó mi atención fue Perú. Por este motivo también escribí la tesis de pregrado sobre el fujimorismo, un tema muy desconocido allí en Bélgica. Sigo viajando, es una gran pasión mía, por el mundo, pero hasta ahora no he encontrado una región tan intrigante, bella y diversa como Sudamérica. Como ves, tiene una explicación sobre todo extra-académica.

1 Entrevista realizada el 6 de julio de 2017, en la ciudad de Lima, Perú.

2 Se agradece a Camila Bendezu y Alejandro Saldarriaga, estudiantes de pregrado de la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú y miembros de la Asociación Civil Polítai, por la elaboración de la entrevista.

3 Olivier Dabene (2012) Explaining Latin America's fourth wave of regionalism Regional integration of a third kind. Trabajo presentado en el congreso Latin American Studies Association(LASA).

■ En el inicio de su tesis doctoral “EL ROL DE BRASIL EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL SUDAMERICANA DEL SIGLO XXI (2000-2012)” usted señala que una de sus mayores interrogantes acerca de Sudamérica es que el mayor grado de homogeneidad a nivel cultural-lingüístico e histórico en comparación con Europa y la ausencia de conflictos regionales masivos en el siglo pasado, los países de la región no han logrado una mayor integración entre sí. ¿Entonces, qué factores dificultaron la profundización de la integración en Sudamérica?

Antes que nada, aún no existe un consenso sobre el alcance de la integración que queremos. Como se sabe, en este momento tenemos más de diez esquemas regionales, algunos propiamente de América Latina (CELAC, SELA, ALADI), otro hemisférico (OEA), sudamericano (Unasur), unos cuantos de carácter subregional (CAN, SICA, Caricom y Mercosur) y finalmente dos que agrupan países con visiones similares respecto al modelo económico pero sin continuidad geográfica (Alianza del Pacífico y ALBA). Desde hace al menos quince años se ha propuesto un debate sobre la necesidad de una división más eficaz de las funciones y la posible convergencia entre algunos de estos mecanismos. Esto además fue una de las misiones del histórico Grupo de Río y la actual CELAC. Sin embargo, apenas hubo avances en este sentido. Es así que, en este momento, un tema específico como la integración física está incluido en las agendas de la mayoría de organismos: CELAC, Unasur, OTCA, Alianza del Pacífico para nombrar algunos. En segundo lugar, hay algunas razones de orden más estructural, empezando con la estructura de las economías sudamericanas. A raíz de la gran dependencia por parte de la mayoría de países de la región de las materias primas, y de esta manera, de economías extrarregionales, apenas existe una interdependencia económica en la región. Cuando hablamos de cifras, la tasa de comercio intrarregional en Sudamérica es inferior al 10 por ciento; por su parte, en la Alianza de Pacífico apenas llega al 4 por ciento. Esta realidad hace que el sector empresarial apenas considere a la región como una prioridad en su proyección internacional, cosa que sí sucede en Asia Oriental y Europa, donde los agentes económicos constituyen uno de los principales promotores de la integración.

En tercer lugar, salvo durante períodos cortos (como Brasil durante la década pasada o algunos intentos esporádicos de presidentes como Rafael Correa o Pepe Mujica), ningún país realmente se ha mostrado dispuesto a liderar el proceso de integración. Ante la falta de liderazgo de países queda la alternativa de construir instituciones fuertes, pero esto tampoco ha sucedido en la región. Digamos que el regionalismo sudamericano y latinoamericano sigue siendo muy ligero: no hay cesión de soberanía y la membresía en algún organismo regional en realidad no implica compromisos serios por parte de los países. Por ello, solemos escuchar declaraciones muy ambiciosas durante las diversas cumbres presidenciales, luego apenas se sigue una traducción de estas ideas en normas o políticas tangibles.

Por último, contrariamente a la UE o Asean, Washington jamás otorgó su apoyo a un esquema sudamericano o latinoamericano de cooperación o integración porque claramente no le conviene. La única excepción podría ser la Alianza del Pacífico por el modelo que promueve. Tampoco hay una “amenaza” directa que podría unir a los sudamericanos, tal como lo hizo la Unión Soviética para la CE o, actualmente, la China frente a los países del sudeste asiático. Regresando a la pregunta, el grado de homogeneidad cultural aparentemente no influye demasiado en el performance de los regionalismos. Si fuera importante, hoy la Liga Árabe y la Unasur serían más exitosos que la Unión Europea o Asean.

■ La Fundación de la Comunidad Andina de Naciones - cuyo nombre inicial fue Acuerdo de Cartagena- data del año 1969. En la actualidad, pese a ser uno de los esquemas regionales con más tiempo, es considerado como un fracaso. Este hecho se pudo visibilizar con más claridad cuando se iniciaron las conversaciones en Bloque con la Unión Europea y Bolivia discrepo con

el resto de miembros (Perú, Ecuador y Colombia). ¿Cuáles fueron las razones que impidieron que se consolide la CAN?

Como se sabe, en sus primeros años, el Pacto Andino fue considerado como el sistema de integración más ambicioso fuera de Europa occidental. Para empezar, la Junta del Pacto Andino tuvo competencias supranacionales, muy similar a la actual Comisión Europea. Además, fiel al pensamiento cepalista de esta época, y bajo impulso del entonces presidente peruano Velasco, se pensó en una integración no sólo comercial sino industrial, con una planificación netamente regional, un régimen común de tratamiento de la inversión extranjera y diversos mecanismos para combatir las asimetrías entre los cinco países miembros.

Sin embargo, los vaivenes políticos de los años setenta – sobre todo el golpe de Pinochet y el posterior retiro de Chile en el 1976 tuvo un impacto muy negativo – seguidos por la crisis económica de los años ochenta, hicieron que el bloque empiece a perder fuerza. Luego de varias reingenierías, en la práctica la CAN básicamente funciona como una zona de libre comercio con una capacidad legislativa supranacional muy limitada. En teoría el bloque quiso avanzar hasta un mercado común pero las divergencias ideológicas hicieron que esto no ocurriera.

En la actualidad, el regionalismo andino se encuentra estancado ante el “statu-quo” entre dos países aperturistas y dos relativamente más proteccionistas, por lo que no espero avances en el inmediato plazo. Sin embargo, sería un error descartar por completo a la CAN. Para Perú, por ejemplo, la CAN significa un mercado que absorbe un siete a ocho por ciento de las exportaciones – más que la Alianza del Pacífico – y la mayor parte de estas cuentan con un valor agregado lo que genera más empleo que los envíos tradicionales, sobre todo para las PYMES. Además, la CAN es más que su Secretaría General: es todo un sistema de varios organismos y convenios de cooperación y no todos ellos deberían ser tildados como un fracaso.

■ Dentro del esquema de Regionalismo Pos-liberal se considera a la UNASUR, impulsada principalmente por Brasil, como un proyecto ambicioso debido a su visión más integral, es decir se deja de lado la exclusiva relevancia que se le daba al factor comercial. No obstante, se podría decir que es un proyecto sostenible a largo plazo?

Digamos que fue por la gran polarización ideológica que caracterizó a la región a mediados de la década pasada que se omitió el comercio de la agenda de Unasur. Se sabía que en su momento simplemente era imposible debatir sobre una liberalización comercial ante las visiones opuestas sobre el comercio que mostraron los doce países miembros. Además, el precursor de la Unasur, la Comunidad Sudamericana de Naciones, sí fue pensada desde Brasilia, la Unasur fue más una creación conjunta de Brasil y países como Venezuela y Bolivia. Sobre todo los últimos países consideraron que la región necesitaba una integración que beneficiara más a los pueblos, en términos de desarrollo por ejemplo, y no tanto a los agentes empresariales. Por ello su oposición al regionalismo abierto de los años noventa que sólo se redujo al tema comercial y que consideraron como neoliberal.

Ahora bien, efectivamente, la agenda de Unasur es muy amplia: cubre temas desde la defensa, pasando por la salud y la educación, hasta cultura y asuntos electorales. Además, originalmente tuvo como objetivo servir como un foro de concertación (por ejemplo, mediante cumbres como ASA y ASPA), así como de diálogo político. De esta manera se pensó crear un espacio sudamericano más autónomo de Estados Unidos y del sistema interamericano, aunque no todos los países coincidieron con esta aspiración. Claro que el carácter multidimensional dificulta la tarea de medir los posibles avances del bloque. Además, la Unasur tiene un problema de imagen en países como Perú o Colombia, donde es asociada con el chavismo, lo que pone en jaque su credibilidad. Por último, de la misma manera como los otros organismos regionales, apenas cuenta con una burocracia propia: la Secretaría General con sede en Quito trabaja casi exclusivamente con dele-

gados de los Estados-miembro, por lo que apenas hay una autonomía institucional del organismo. Entonces, si por diferentes razones, países clave como Brasil, han perdido interés en la mal llamada “Unión” de Naciones Suramericanas, es comprensible que el organismo se encuentra en crisis. Sin embargo, cuando en los últimos años apenas ha habido cumbres presidenciales o de cancilleres en el marco de Unasur, algunos de sus consejos sectoriales, como el de Salud o de Cultura, sí están mostrando ciertos avances, aunque son de carácter más técnico y, por ende, menos mediático. Me acuerdo que hace un par de meses también se discutió la posibilidad de crear un Centro de Solución de Controversias en Materia de Inversiones, que sí es un tema claramente económico. Creo que los próximos años nos demostrarán si la Unasur puede o no convertirse en el núcleo duro del regionalismo sudamericano. Considerando su carácter intergubernamental, todo dependerá de la voluntad política de los líderes de países y, sobre todo, por su peso en la región, del próximo gobernante de Brasil. Personalmente opino que la Unasur sí cuenta con mayor potencial que, digamos, mecanismos como la CELAC, SELA, ALADI U OTCA.

■ **Retornando a la primera parte, se indica que Brasil ha tenido una fuerte influencia en el desarrollo de la UNASUR. En relación a ello, se atribuye que Brasil, gracias al liderazgo del ex presidente Luiz Ignacio “Lula” Da Silva, en materia de Política Exterior definió su rol como jugador principal en América del Sur. Dejando de lado el ejemplo brasileño ¿Cuál es el efecto de los liderazgos políticos en los proyectos de Cooperación e Integración en América Latina?** Bueno, por lo mencionado, el regionalismo sudamericano se caracteriza por ser muy poco institucionalizado y relativamente elitista, lo que aumenta la importancia de los gobernantes de turno y en general la coyuntura política en los países-miembro. Incluso en experiencias regionalistas como la UE, que sí cuenta con una burocracia extensa y un papel mayor de actores no estatales, en muchos casos los avances del proceso han dependido de la voluntad de los líderes e incluso la misma “química” entre ellos, muy necesaria para poder seguir construyendo una región.

■ **¿Además del papel del Estado, existen otros actores clave para los procesos de desarrollo e integración regional?**

Hay una tendencia muy fuerte en el Ejecutivo y algunos sectores del Congreso en no dialogar con estos grupos porque creen que pueden hacer la política solo entre ellos. La época electoral es una especie de paréntesis en la vida política, en el sentido que se destapa la olla y se mira todo lo que hay adentro. Pero una vez terminada la etapa, tapo la olla y hago caso a mis asesores políticos.

Antes de responder a esta pregunta creo que es importante enfatizar que cada región cuenta con una realidad propia: un entorno geopolítico; una estructura económica; la existencia o no de hipótesis de conflicto entre países; una cultura política. Así también sucede con los esquemas de integración. Como sabemos, el proceso de integración europeo se desarrolló en un contexto muy particular y hasta irreplicable. Lo mismo se puede decir de Asean o la Unión Africana. Por lo tanto comparar, como se suele hacer, un esquema como la Unasur o la CAN con la UE sólo nos podría llevar a la conclusión de que la integración latinoamericana o sudamericana ha sido un gran fracaso. Ahora bien, mucho depende como queremos definir el concepto de integración. Si lo interpretamos como un esquema supranacional, es decir con plena cesión de soberanía, y con un alto grado de autonomía institucional, en sí sólo la UE calificaría como un bloque netamente de integración. Por esta misma razón gran parte de la literatura reciente sobre el tema gira alrededor del concepto de “regionalismo”, justamente para evitar la eterna discusión sobre las diferencias entre integración, cooperación, concertación y coordinación entre países. Desde esta perspectiva, los diversos esquemas regionalistas en Sudamérica/América Latina sí contribuyeron, en su conjunto, a la construcción de una mayor confianza entre Estados, incluso entre aquellos

que históricamente se consideraron como “rivales”, como Argentina y Brasil o Chile y Perú, así como de una mayor coordinación entre los países de la región. Además, en comparación con otras regiones, Sudamérica se está convirtiendo en “una zona de paz” (en términos interestatales), algo que me parece muy rescatable en una época de creciente inestabilidad en el resto del mundo. Claro que, más allá de los Estados, también puede haber otros actores influyentes en la construcción de una región. En los últimos años estamos viendo el impacto positivo que puede tener la paradiplomacia o la cooperación transfronteriza, donde no son los Estados, sino actores subnacionales, el protagonista a cargo de la “integración”. En este sentido, el ejemplo de la experiencia fronteriza entre Perú y Ecuador se ha convertido en un paradigma. O veamos los intentos de incorporar a las PYMES en esquemas como la Alianza del Pacífico o la Comunidad Andina. Personalmente, considero que Sudamérica sí se está integrando de manera gradual y casi, diría yo, silenciosa: el turismo en la región avanza como nunca antes, así también los intercambios estudiantiles o la interacción, a nivel regional, entre movimientos sociales o asociaciones de indígenas. Me parece que allí deberíamos buscar la base real y sostenible de una integración, sudamericana o de otro alcance.