

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe

N° 6 , año 2007

Fecha de cierre, julio de 2007

Coordinadores:

Andrés Serbin, Pável Isa-Contreras y Lázaro Peña

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
Centro de Investigaciones Económicas del Caribe (CIECA)
Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI)
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2007
ISBN 980-317-196-8
PP If200008CS34
ISSN - 1317-0953

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, Argentina

La edición de este número estuvo al cuidado de Rodolfo Wlasiuk
Diseño, coordinación gráfica: Laura Toso - www.imagentres.com

Pedidos: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina, Teléfono: (54 11) 4372-8351 - e-mail: info@cries.org

Visite la página web de CRIES: www.cries.org

Índice

Presentación Andrés Serbin _____	5
Introducción	
Entre UNASUR y ALBA: ¿Otra integración (ciudadana) es posible? Andrés Serbin _____	7
Tendencias hemisféricas de la integración	
El ALCA: Un inventario de su proceso Emilio Pantojas García _____	37
Convergencia CAN – MERCOSUR: ¿Clave para el futuro de la Comunidad Sudamericana de Naciones? Rita Marcela Gajate _____	47
MERCOSUR-UNASUR. Convergencias y divergencias en el proceso de integración Elsa Llenderrozas _____	63
El ALBA y la UNASUR: Entre la concertación y la confrontación Carlos Oliva Campos _____	71
Los actores protagónicos de la coyuntura actual	
La política exterior estadounidense frente al cuadro cambiante en el escenario político latinoamericano Luis Fernando Ayerbe _____	89
La política de los Estados Unidos y Venezuela: Ideología y pragmatismo en una confrontación hegemónica Jorge Hernández Martínez _____	105
La política exterior de Venezuela y su impacto en la región Ana Marleny Bustamante _____	123
La nueva línea de Tordesillas. La actual gran línea divisoria entre el Este y el Oeste en Latinoamérica Alfredo Valladão _____	135

Tan lejos de Dios: Rol de Estados Unidos en América Latina visto desde México José Luis Valdés Ugalde _____	149
La dinámica del Gran Caribe: Tendencias actuales	
CARICOM: Los retos de una Política Económica para la integración Laneydi Martínez Alfonso _____	163
La Cooperación en el Gran Caribe: La Asociación de Estados del Caribe y sus desafíos actuales Zoila González Maicas _____	177
La cooperación europea y la integración caribeña: Logros y limitaciones Iván Ogando _____	189
Perspectivas desde la sociedad civil y los movimientos sociales	
Cambio político, integración regional y participación social. El caso del MERCOSUR Mariana Vázquez _____	201
Autores _____	215

Presentación

La presente edición del **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe** reúne las contribuciones más recientes de un conjunto de analistas latinoamericanos y caribeños que abordan, desde perspectivas y posiciones diferentes, un análisis exhaustivo de la reciente dinámica de la integración de la región y del rol de algunos de sus actores más relevantes. En este sentido, manteniendo siempre la mirada desde la perspectiva de los intereses de la sociedad civil y de la construcción de una ciudadanía regional, el presente volumen se articula en torno a cinco secciones. En la primera, desde la perspectiva de la sociedad civil y de su participación en los procesos de integración, se analiza el desarrollo reciente tanto de UNASUR como del ALBA, presentando un panorama general de la dinámica de la integración en América Latina y el Caribe, a partir de una interrogante clave: ¿Es posible otro tipo de integración basada en una activa participación ciudadana?. En la segunda sección, se presentan cuatro análisis detallados de las tendencias generales de la integración hemisférica, en algunos casos desde enfoques diferenciados y contrastantes, focalizados en la evolución reciente del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en relación a otros esquemas de la región, la convergencia entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR en la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, el rol de MERCOSUR en la configuración de esta última en su nueva versión de la Unión de Naciones del Sur (UNASUR), y las convergencias y divergencias entre ésta última y la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA). A continuación, la tercera sección analiza, complementariamente, el rol de algunos actores relevantes en la dinámica integracionista, a través de una serie de aportes sobre la política exterior de EEUU en la región, la confrontación entre ésta y la política regional de Venezuela, el impacto de esta última, las diferentes concepciones sobre la integración entre Venezuela y Brasil, y el rol de México a través de su relación con los EEUU. En la cuarta sección, los aportes se centran sobre el Gran Caribe, tanto en relación a la dinámica de la CARICOM como a la evolución de la Asociación de Estados del Caribe y a la cooperación europea. Finalmente, la quinta sección retoma el tema de la participación ciudadana en los procesos de integración a partir del análisis del MERCOSUR.

Con algunas excepciones, la mayoría de las contribuciones a este volumen fueron presentadas y discutidas en el marco del seminario sobre integración regional que se desarrolló en Santo Domingo los días 20 y 21 de abril de 2007, organizados por CRIES y la Friderich Ebert Stiftung, con apoyo de CIDA-Canadá (Agencia Internacional para el Desarrollo del Gobierno de Canadá), en el marco del II Encuentro del Programa sobre Costos de la No Integración y de la Red Reintegración, impulsado por CRIES, el Centro de Estudios sobre Integración (CESI) de la Universidad Javeriana de Bogotá y la Universidad Tadeo Lozano de Colombia. Algunas contribuciones a este evento, que hubieran permitido presentar un panorama más completo sobre la evolución de la dinámica regional en el último año, como las referidas a los avances del Área de Libre Comercio entre EEUU y los países de Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-DR), el plan Puebla-Panamá y la participación de la sociedad civil en el proceso de integración del Gran Caribe, no se presentaron en forma escrita y, lamentablemente, debieron ser pospuestas para su publicación en el próximo Anuario.

La coordinación del presente volumen marca un particular esfuerzo regional colectivo, tanto por las contribuciones desde diversos centros de investigación de diferentes países de la región, predominantemente asociados con la iniciativa de la Red Reintegración, como por el trabajo conjunto del Centro de Investigaciones Económicas del Caribe (CIECA) de República Dominicana, el Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana, el Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE) de Argentina y la Secretaría de CRIES en el proceso de compilación, evaluación y corrección, y la convocatoria de trabajos que no fueron presentados originalmente en Santo Domingo. En este sentido, quiero expresar mi agradecimiento personal al esfuerzo realizado por Pavel Isa-Contreras, Presidente de CIECA; Lázaro Peña, Director del CIEI, y al responsable del área de comunicaciones y publicaciones de CRIES, Rodolfo Wlasiuk.

Andrés Serbin

Buenos Aires, julio del 2007

Introducción

Entre UNASUR y ALBA: ¿Otra integración (ciudadana) es posible?
Andrés Serbin

Entre UNASUR y ALBA: ¿Otra integración (ciudadana) es posible?

Andrés Serbin*

El presente artículo analiza el desarrollo reciente de diversas iniciativas de integración regional, los componentes conceptuales e ideológicos que caracterizan a cada uno de ellos y el contrapunto actual, en el ámbito de América Latina y el Caribe, entre la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), concebida esta última como una vía alternativa de integración sobre la base de la solidaridad, la cooperación y la complementariedad entre naciones y fuertemente crítica de los presupuestos neoliberales que han guiado, hasta muy recientemente, tanto los procesos de liberación comercial e integración regional en América Latina y el Caribe, como la globalización en curso. En este contexto, se analizan asimismo los actores más relevantes en el desarrollo de estos procesos, con especial énfasis en la participación de los movimientos sociales y de las redes y organizaciones ciudadanas y en los mecanismos actualmente existentes en el marco de estas iniciativas de integración para impulsar esta participación. Desde esta perspectiva, la actual dinámica de la integración regional revela, por un lado, un complejo entramado de procesos, actores y mecanismos institucionales que despliegan nuevas propuestas y paradigmas para la integración regional y, por otro, la persistencia de un evidente “déficit democrático” en su implementación.

1. ALCA, MERCOSUR, CSN, UNASUR, ALBA: ¿Sopa de letras o modelos alternativos para la integración regional?

El proceso de globalización ha acelerado, en las décadas recientes, la profundización de los procesos de integración regional, básicamente fundamentados en la ampliación y la liberalización del comercio, la reducción o eliminación de barreras al mismo, y el flujo de capitales, orientados a desarrollar economías de escala y una más eficiente inserción en el sistema económico internacional. En este marco, en años recientes, por un lado se han acelerado y desarrollado diversos procesos de integración regional y un andamiaje técnico sofisticado y, por otro, se ha ampliado el debate acerca de si la integración regional ha constituido una reacción, una etapa o un complemento al proceso de globalización¹.

El hemisferio occidental no ha escapado a esta dinámica, ni a la proliferación de paradigmas variados en torno a cómo se encara la integración regional. Junto con

el establecimiento del Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), entre EEUU, Canadá y México, los países de América Latina y el Caribe han impulsado, acelerado o intentado profundizar, a partir de la década del ochenta, distintos esquemas de integración, fundamentalmente asentados en la proximidad geográfica y predominantemente asociados con el establecimiento o la profundización de acuerdos de libre comercio entre diversos países vecinos. Así, por un lado, han persistido los esfuerzos integracionistas de más larga data como el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), y han emergido nuevas iniciativas, de mayor o menor alcance, como el MERCOSUR, el Grupo de los Tres (entre Colombia, México y Venezuela) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC) en la década del noventa, todas ellas enmarcadas, en mayor o menos medida, en una concepción de “regionalismo abierto”², según la tesis de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), orientado a promover las exportaciones y la integración al mercado mundial y, en algunos casos, a impulsar diversas modalidades de concertación y cooperación.

El lanzamiento, por parte del Presidente Bill Clinton, de la iniciativa de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 1994, en la Cumbre de las Américas de Miami, inspirada en el modelo desarrollado previamente por el establecimiento del NAFTA y anunciada en años anteriores por el Presidente George Bush, pareció augurar, en este sentido, un nuevo esfuerzo de materializar un proceso de integración a nivel hemisférico, significativamente asociado con los procesos de reforma estructural y de apertura comercial impulsadas en el década del noventa bajo el paraguas conceptual del llamado “consenso de Washington”. Más allá de las diferencias y asimetrías existentes entre los países de la región, bajo el impulso hegemónico de los Estados Unidos y en base a un enfoque manifiestamente neoliberal y a un énfasis en la economía de mercado, bajo el ALCA el hemisferio parecía iniciar, a finales de la década del noventa, un ensayo de integración regional, de filiación predominantemente comercialista, que abarcaría todas Las Américas.

Sin embargo, cambios en el contexto geopolítico de la región y del mundo han ido generando una progresiva transformación de este panorama inicial a principios del siglo XXI y una creciente fragmentación en el hemisferio. Por un lado, luego del fin de la Guerra Fría y especialmente desde el 11 de septiembre del 2001, los EEUU tendieron a privilegiar sus intereses estratégicos en otras regiones del globo, mientras que, en muchos países latinoamericanos y caribeños, los regímenes democráticos reinstaurados y en proceso de consolidación en la década del noventa abrían sus puertas para la llegada por vía electoral de diversos gobiernos de orientación progresista y de izquierda en la región. En este contexto, la iniciativa del ALCA comenzó a confrontar crecientes dificultades en su materialización, tanto en razón de los obstáculos y las presiones políticas internas en EEUU a favor o en contra de la ampliación y prolongación de la prerrogativa presidencial de promover acuerdos de libre comercio con los países de América Latina y el Caribe,

como por la creciente reticencia de algunos gobiernos de esta región (en particular los más alejados geográficamente y los menos dependientes comercialmente de EEUU), y por el desarrollo de un creciente cuestionamiento por parte de diversos movimientos sociales, aglutinados, en mayor o menor medida, en torno a un proceso de movilización y de reacción frente a los efectos sociales negativos de los acuerdos de libre comercio³.

En este contexto, las fechas de concreción del ALCA comenzaron a dilatarse (condicionadas tanto por los avances de las negociaciones en la OMC como por los altibajos políticos en diversos países de la región, incluyendo a los EEUU); los acuerdos que debían configurar la base de su arquitectura comenzaron a languidecer y a diluirse (particularmente en América del Sur); las iniciativas de profundizar los esquemas de integración existentes en la región tendieron a reactivarse al margen del ALCA, y no tardaron en surgir propuestas alternativas que buscaban generar espacios de cooperación y de integración regional, sin la participación de los EEUU⁴. Así, en la segunda mitad de la década del noventa comienza a esbozarse un Área de Libre Comercio de Sur América (ALCSA), promovida por Brasil, sobre la base de la articulación de un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones⁵ que, progresivamente, devino, en la primera década de este siglo, en la constitución formal de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en Cuzco en el año 2004⁶, con la inclusión no sólo de los países andinos y del Cono Sur (incluyendo Chile), sino también de Guyana y Surinam (tradicionalmente más vinculados, por razones culturales, lingüísticas y étnicas, con la CARICOM). Por otra parte, sin embargo, en el Norte del hemisferio, el ALCA seguía presente y, manteniendo como referencia la estructura del NAFTA, daba lugar a un Acuerdo de Libre Comercio entre EEUU y Centroamérica, al que se sumó la República Dominicana, derivando en el CAFTA-DR (sus siglas en inglés)⁷; a avances en acuerdos bilaterales entre EEUU y algunos países andinos (Perú, Colombia, Ecuador, largamente precedidos por el acuerdo entre EEUU y Chile)⁸; y a la formulación y progresiva implementación de un plan de integración mesoamericano, reflejado en el llamado Plan Puebla-Panamá lanzado en 2001⁹.

Pese a que tanto para el MERCOSUR, como, especialmente, para la CAN, el paradigma referencial tenía más que ver con la integración europea y la formación de la Unión Europea, el eje inicial de la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) seguía básicamente asociado a la articulación de un acuerdo de libre comercio entre ambos esquemas, objetivo sobre el que se iba avanzando hasta su concreción en el 2004, pero que también se vinculaba con algunas otras dimensiones relevantes —la constitución de una Zona de Paz en América del Sur, y el desarrollo de una infraestructura vial y comunicacional que facilitara el libre comercio entre los países de ambas regiones, y un objetivo central— “impulsar la concertación y coordinación política y diplomática” entre los países participantes y “desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del

Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva sub-regional al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales”¹⁰. En este marco, las áreas de acción prioritarias establecidas en la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones realizada en Brasilia en septiembre del 2005, apuntaban a desarrollar el diálogo político y la integración física; a preservar el medio ambiente; a promover la integración energética y el desarrollo de mecanismos financieros sudamericanos; a atender a las asimetrías existentes; a promover la cohesión social, la inclusión social y la justicia social, y a desarrollar las telecomunicaciones¹¹, en todo el ámbito sudamericano.

Pero más allá de esta progresiva tendencia a la contraposición entre dos iniciativas y entre dos paradigmas de integración diferenciados – el ALCA y la CSN, la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en noviembre del 2004, evidenció una creciente polarización entre los alineamientos regionales a favor del ALCA y a favor del MERCOSUR. El catalizador evidente de este proceso durante la Cumbre fue el presidente Chávez de Venezuela que, en un discurso en la paralela Cumbre de los Pueblos convocada por organizaciones políticas y movimientos sociales con apoyo de algunos gobiernos (incluyendo al gobierno anfitrión), no dudó en declarar que el ALCA estaba muerto, posición que impulsó asimismo en el transcurso de la Cumbre intergubernamental, y con la que se alinearon, con matices diversos, Brasil y Argentina en su cuestionamiento al mismo.

Paradójicamente la Cumbre de Mar del Plata marca un punto de inflexión no sólo en la polarización entre los dos esquemas, sino también la no muy subrepticia irrupción de una nueva propuesta de integración de características innovadoras e inicialmente poco precisas – la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), asomada por el presidente Chávez con anterioridad en el año 2001 en una reunión de países del Caribe y cuyo primer paso se concretó en diciembre de 2004 en el marco de un acuerdo de cooperación bilateral entre Venezuela y Cuba (país tradicionalmente excluido de la dinámica hemisférica y, obviamente, del ALCA, por su régimen político y por su histórica confrontación con los EEUU), y de las primeras evidencias de una creciente radicalización del gobierno venezolano y de una incrementada proyección y presencia regional, entre otros elementos, por el lanzamiento de iniciativas de asistencia y cooperación petroleras sub-regional como PetroCaribe¹².

Asimismo, la Cumbre de Mar del Plata marca el inicio de una nueva relación entre movimientos sociales y gobiernos de izquierda frente a los dilemas de la integración, e inicia, en el caso de los primeros, un progresivo desplazamiento desde las posturas anti-ALCA promovidas en años anteriores hacia el desarrollo de propuestas alternativas de integración¹³, sintetizadas en el lema “otra integración es posible”.

Por otra parte, el ALBA comienza a materializarse, a partir de la firma del tratado de cooperación entre Cuba y Venezuela, con la firma del “Tratado de Comercio entre los Pueblos” (TCP) entre estos dos países y Bolivia, en abril del 2006, que marca el ingreso de este último país al esquema. Posteriormente, el presidente de Nicaragua Daniel Ortega, en seguimiento del Compromiso Sandino firmado en agosto del 2005 en Cuba, suma a este país al ALBA¹⁴ en enero del 2007 poco después de asumir nuevamente la presidencia, y el recientemente electo presidente de Ecuador Rafael Correa expresa asimismo su intención de adherirse. En este marco, los días 28 y 29 de abril de 2007 se reunió en la ciudad venezolana de Barquisimeto, la V Cumbre de la Alternativa Bolivariana de las Américas, con la participación de Chávez, Evo Morales, Daniel Ortega y Carlos Lage (Vicepresidente de Cuba), y con la asistencia del mandatario René Préval de Haití, de la Ministra de Relaciones Exteriores de Ecuador María Fernanda Espinosa, y de representantes de Uruguay y de los estados insulares caribeños St. Kitts-Nevis, St. Vincent y las Grenadinas, y Dominica¹⁵. Paralelamente a la V Cumbre intergubernamental, se realizó en la localidad cercana de Tintorero el 1er. Encuentro de Movimientos Sociales, en manifestación de apoyo al ALBA¹⁶. En este marco, el 28 de abril, como parte de la declaración final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA y del Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), se estableció el Consejo de Presidentes del ALBA, conformado por Cuba, Bolivia, Nicaragua y Venezuela, como una estructura permanente del organismo que incluye una Secretaría y un Consejo de Movimientos Sociales del ALBA, “el cual permitirá que los movimientos sociales estén representados y se incorporen al mecanismo de integración regional”¹⁷.

Paradójicamente, la V Cumbre del ALBA se realizó dos semanas después de la realización de la Cumbre Energética Sudamericana, en la ciudad de Porlamar, también en Venezuela, donde, además de avanzar la agenda de la integración energética, 10 mandatarios de los países de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) decidieron rebautizar este esquema, por iniciativa de Chávez, como Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), con la constitución de una secretaría permanente en la ciudad de Quito, Ecuador¹⁸, y la designación de Rodrigo Borja, ex presidente de Ecuador, como Secretario Ejecutivo de este organismo¹⁹.

En este contexto, cabe preguntarse sobre la convergencia, competencia y viabilidad de estas diferentes iniciativas, y sobre quiénes son los actores protagónicos que promueven a cada una de ellas, sobre qué bases, y en función de qué intereses y objetivos. Estas interrogantes no son un dato menor, considerando que estas propuestas se superponen en algunos casos, y se contraponen y divergen significativamente en sus presupuestos conceptuales en otros pero, en esencia, plantean evidentes desafíos, en particular en el caso del ALBA, tanto a las concepciones tradicionales de la integración regional como al rol que en ella puedan desempeñar las redes y organizaciones ciudadanas. Más allá de sus contenidos marcadamente ideológicos, el contrapunto entre las concepciones del ALCA, de UNASUR y del ALBA, abre el debate sobre la posibilidad de nuevos enfoques integracionistas, con mayor

énfasis en la integración social y la equidad entre estados, relevantes no sólo para las Américas sino, eventualmente, para otras regiones del mundo²⁰.

2. ¿Paradigmas en competencia?

En este contexto, la fragmentación continental se hace cada vez más patente, en función del desarrollo (aunque no necesariamente del impulso continuo) de tres aparentes paradigmas de integración en la región que, como bien señala un analista, plantean un rediseño de la región en un nuevo marco geopolítico²¹. Los tres paradigmas apuntan a objetivos diferenciados, tienen alcances diferentes y se basan en presupuestos conceptuales distintos.

Mientras que el ALCA se planteaba originalmente como un gran proyecto de integración hemisférica a través del libre comercio y de la hegemonía de EEUU, articulado a las reformas estructurales impuestas por el “consenso de Washington” y basado en una concepción neoliberal, progresivamente ha ido derivando, por los obstáculos políticos previamente señalados, de gran diseño hemisférico a una sucesión de acuerdos bilaterales, marcando una clara fragmentación de la región y de su concepción originaria. Sin embargo, pese a las declaraciones de Chávez en la Cumbre de Mar del Plata y, especialmente, en la Cumbre de los Pueblos (“hemos traído una pala para enterrar el ALCA”, según Chávez), no está muerto, sino que sigue latente y activo, y mantiene su vigor en los acuerdos bilaterales, particularmente entre EEUU y los países andinos y centroamericanos, como lo prueba la reciente firma del CAFTA-DR. El modelo a seguir es el NAFTA, con un rol crucial para las grandes corporaciones, y con marcadas asimetrías entre los socios, tanto en relación al intercambio comercial como al desarrollo estructural de cada uno de ellos. Más allá de los gobiernos atraídos por la posibilidad de acceder con mayor facilidad al mercado estadounidense, los grupos empresariales exportadores de los países latinoamericanos y las corporaciones transnacionales configuran un conjunto de actores claves para su impulso y desarrollo, pese a la resistencia de sindicatos y movimientos sociales, tanto en América Latina como en los EEUU. Factores políticos domésticos de EEUU, más la reacción de nuevos gobiernos de orientación progresista en algunos países como Ecuador y, especialmente, los movimientos sociales, constituyen elementos que puede definir su desactivación, reorientación o ampliación, si se produce un cambio geopolítico importante en la región. En el ínterin, el ALCA deviene para el resto de la región en el espantapájaros de la integración latinoamericana, en tanto responde a una concepción de la integración basada en el libre comercio e inversión, el neoliberalismo y la hegemonía de EEUU, en el marco de una convergencia entre los intereses de algunos sectores políticos estadounidenses y de las grandes corporaciones. En esta perspectiva, no sólo reivindica una visión y una dinámica capitalista, sino que privilegia, en su concepción neoliberal, al mercado como motor del crecimiento económico y minimiza el rol

del estado. Pese a que las Cumbres de las Américas que jalonan su evolución en la región, han contado con mecanismos de participación y consulta con la sociedad civil, en general los acuerdos firmados se han desarrollado fundamentalmente con la activa participación de funcionarios de gobierno y de empresarios.

Por otra parte, el MERCOSUR, nacido originariamente de los acuerdos de seguridad entre Brasil y Argentina y de los cambios en la hipótesis de conflicto de los países del Cono Sur, inspirado en mayor medida en el modelo europeo, como acuerdo comercial adolece, sin embargo, de graves deficiencias en su desarrollo institucional, en la resolución de sus conflictos internos, en el cumplimiento de los compromisos de los socios, y en la presencia de marcadas asimetrías entre ellos. Básicamente impulsado por los gobiernos respectivos, se apoya en el compromiso de sectores empresariales interesados en ampliar su acceso a un mercado sub-regional, y, a través de diversos mecanismos, en una serie de recientes e incipientes iniciativas inter-societales, incluyendo la creación de un Parlamento regional, una creciente interacción entre gobiernos locales y municipales y entre instituciones universitarias que, sin embargo no tienen efectiva incidencia sobre su desarrollo y dinámica política²². Como señala un analista, sin embargo, en su primera fase benefició principalmente a las grandes corporaciones transnacionales establecidas en Brasil y Argentina y, progresivamente, a los intereses de algunos sectores empresariales de estos dos países²³. Sin embargo, el MERCOSUR, pese a su aparente contraposición política con el ALCA no tiene su aspiración hemisférica y es fundamentalmente un acuerdo sub-regional, que comienza potenciarse a nivel sudamericano con la creación de la CSN.

En este sentido, sobre la base de sumar a la Comunidad Andina de Naciones, propone actualmente una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), recientemente rebautizada como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Como ya señalamos, el espacio sudamericano que promueve la CSN, en sus orígenes apuntaba a impulsar la concertación y coordinación política y diplomática; la profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la CAN y Chile²⁴ a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional (proceso al que se asociarían los gobiernos de Surinam y Guyana); la armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario; la transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura; y la creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil, teniendo en cuenta la responsabilidad social empresarial²⁵. Por otra parte, el Programa de Acción²⁶ de la CSN, surgido de la Cumbre de Brasilia de septiembre del 2005, plantea, además de los vínculos institucionales entre el MERCOSUR y la CAN, temas de infraestructura en transporte, energía y comunicaciones, en la línea del IIRSA, y asoma la iniciativa de creación de una red de Gasoductos del Sur.

Como señala una analista, sin embargo, el desarrollo de la CSN y, en particular, la Cumbre de Brasilia, marca una divergencia en los marcos ideológicos de los mandatarios sudamericanos, entre una línea que “supone que en función de potenciar la capacidad de negociación externa o el desarrollo socioeconómico todo es posible, y la visión más asociada con un enfoque comercialista de la integración que no percibe otra dimensión que la ampliación del mercado regional”²⁷. En los hechos, se hicieron evidentes, en el plano político, las divergencias entre Brasil y Venezuela, particularmente a raíz de la crítica referencia de Chávez a los procesos de CAN y MERCOSUR, durante esta Cumbre, como “experiencias neoliberales” de integración.

En la concepción original del MERCOSUR, no obstante constituir una iniciativa básicamente gubernamental, juegan un rol prominente las empresas brasileñas y argentinas, pese a que existe un ámbito para la participación de sindicatos y sociedad civil, como el Foro Económico y Social de MERCOSUR y una serie de nuevos mecanismos de integración inter-societal, como los ya señalados. A su vez, para Brasil, el MERCOSUR (y por extensión la CSN) se constituye en un instrumento fundamental para lograr una negociación en mejores condiciones con otros bloques económico-comerciales y para asumir un rol de actor global²⁸.

Por otra parte, la incorporación de Venezuela al MERCOSUR como quinto socio pleno y su posterior des-incorporación de la CAN²⁹, junto con la promoción del ALBA (Alternativa Bolivariana de Las Américas) no contribuye a una mayor unidad sino a una nueva fragmentación³⁰.

El ALBA, concebida básicamente para contener la hegemonía de EEUU y como proyecto contrapuesto al ALCA, tiene su epicentro en Venezuela, en las iniciativas del presidente Chávez, y en los recursos petroleros de este país. En el marco de la integración regional, introduce nuevas variables conceptuales de fuerte contenido ideológico, sobre la base de la idea del intercambio solidario basado en ventajas complementarias, y se basa en gran parte en la integración y cooperación energética (a través del impulso de mecanismos como el Gasoducto del Sur, PetroCaribe y PetroAmérica, como lo ponen en evidencia las ya citadas Cumbre Energética de Porlamar y la V Cumbre del ALBA de Barquisimeto), y en la integración financiera a través de la creación del Banco del Sur, promovido por Venezuela y Argentina y resistido por Brasil. A estas iniciativas cabe agregar la integración comunicacional a través de Telesur, una estación continental de TV estructurada como una empresa multi-estatal entre los gobiernos de Venezuela, Argentina, Uruguay y Cuba.

Este conjunto de iniciativas, sin embargo, no pueden disociarse de una visión predominantemente geoestratégica, política e ideológica del Presidente Chávez, en su afán de contrarrestar la hegemonía estadounidense, promoviendo una integración regional en el ámbito sudamericano y caribeño, y una serie de alianzas estratégicas regionales y globales que posibiliten la conformación de un mundo multipolar

que acote y enfrente esta hegemonía³¹. En este marco, el instrumento privilegiado de política exterior es la utilización de los recursos petroleros, tanto para el desarrollo de estas alianzas como para la consolidación del ALBA³². La integración y cooperación energética a través de mecanismos como PetroCaribe, Petroandina y Petrosur, enmarcados en la concepción de Petroamérica como fundamento del ALBA y la propuesta del megaproyecto de construcción del Gasoducto del Sur desde Venezuela a la Argentina, y la utilización de amplios recursos financieros en la creación de un Banco del Sur que sustituya a las instituciones financieras regionales como el BID e internacionales como el FMI y el Banco Mundial, son, en la actualidad, los dos mecanismos fundamentales para dar impulso a estos objetivos a nivel regional.

Estos elementos se han desarrollado progresivamente, en la medida, como señala Carlos Oliva³³, que “el ALBA se construye en la práctica”, como un modelo novedoso de integración, con un nuevo formato que privilegia la cooperación, la solidaridad y las ventajas complementarias, sobre la base de una serie de criterios claramente diferenciados de los del ALCA y, eventualmente, de MERCOSUR y de UNASUR, en función de una serie de principios distintivos:

- “A diferencia de la integración neoliberal, que da prioridad a la liberalización de comercio e inversiones, el ALBA se centra en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.
- Se le otorga una alta importancia a los derechos humanos, los derechos laborales y los derechos de la mujer, y a la protección del medio ambiente.
- La agricultura también ocupa un lugar importante. La lucha contra el proteccionismo y las subvenciones agrícolas del Norte no cuestiona a la vez el derecho de países en vías de desarrollo a proteger su agricultura campesina (...)
- El ALBA quiere eliminar las causas de bloqueos de la integración: la pobreza, las asimetrías entre los países, el intercambio desigual, la deuda impagable, la imposición de programas de ajuste y de reglas comerciales rígidas, la monopolización de los medios de comunicación y el impedimento de transferir conocimiento y tecnología debido a los tratados de propiedad intelectual.
- El ALBA se contrapone a las llamadas “reformas” que tienen por objetivo la desregulación y la privatización de los servicios públicos (...).
- Contrario a la apología del libre comercio, que promete llevar automáticamente a crecimiento y bienestar, se requeriría de intervenciones estatales para reducir las disparidades entre países. La libre competencia entre desiguales sólo serviría a los más fuertes.

- La profundización de la integración latinoamericana requeriría de una agenda económica definida por los estados soberanos – libre de influencias nocivas de organizaciones internacionales.
- Los principios guías de “cooperación, solidaridad y complementariedad”, que deberían posibilitar un “desarrollo endógeno” de las naciones participantes, sirven como referencia central del ALBA”³⁴.

En esencia, la propuesta del ALBA, en su formulación actual, postula, especialmente sobre la base de los recursos energéticos disponibles y del “Tratado de Comercio de los Pueblos”, promover un comercio justo y complementario que beneficie a la población de sus respectivos países. Asimismo, lo que hace viable esta propuesta en el marco del ALBA, más allá de los abundantes recursos financieros de Venezuela, es la común matriz socialista de sus países miembros y el antagonismo contra los Estados Unidos, en función de un acuerdo que subraya que la integración en América Latina y el Caribe no pasa por la liberalización del comercio sino por su complementariedad productiva³⁵.

Como hemos visto, el eje protagónico de esta propuesta reside en las iniciativas presidenciales (y en particular del presidente Hugo Chávez) y en la actuación de las elites políticas, es decir en iniciativas gubernamentales fundamentalmente asociadas con la nacionalización de los recursos y el desarrollo de empresas estatales e interestatales, claramente visible en los casos de Venezuela y de Bolivia.

3. UNASUR y ALBA: ¿Complementarios o antagónicos?

En este contexto, se evidencian marcadas diferencias entre el proyecto de UNASUR y el del ALBA.

Analicemos, en el marco de las limitaciones de este artículo algunas de las que aparecen como más relevantes.

En primer lugar, es evidente que surge una diferenciación conceptual e ideológica muy clara entre los dos proyectos. Para MERCOSUR y, por extensión, para la CSN/UNASUR, los principios de la liberalización económica, la economía de mercado y el regionalismo abierto no han estado en cuestión, en lo que no se alejan demasiado de las concepciones sobre libre comercio e inversión del ALCA, en tanto el objetivo principal sigue asociado con la potenciación de la capacidad regional de insertarse más ventajosamente en la economía internacional. La llegada de gobiernos progresistas y de centro-izquierda en algunos de los países miembros de estos esquemas (y en particular en Brasil, Argentina, Chile y Uruguay), no ha puesto frontalmente en cuestión estos principios, pero si ha enfatizado recientemente un rol más activo del Estado frente al mercado y al impacto de la

globalización, especialmente en lo referente a la regulación del primero y al desarrollo de políticas sociales, frecuentemente en el marco de una crítica explícita o implícita a las concepciones neoliberales. El planteamiento del ALBA en cambio, de acuerdo a Josette Altmann, apunta a enfatizar tres principios muy claros “1. Oposición a las reformas de libre mercado, 2. No limitar la acción reguladora del Estado en beneficio de la liberalización económica. 3. Armonizar la relación Estado-Mercado”³⁶, esto último principalmente a favor de las empresas estatales y de las micro-iniciativas empresariales, sobre todo en función de la cooperación entre empresas públicas o la creación, a través de alianzas, de nuevas empresas públicas conjuntas³⁷. Un ejemplo ilustrativo de este último punto es la ya mencionada alianza continental entre empresas energéticas estatales Petroamérica, articulada sobre la base de Petrocaribe, Petroandina y Petrosur.

En suma, mientras que en el ámbito sudamericano en general persiste una visión positiva de un rol equilibrado entre las funciones del estado y del mercado, con una mayor presencia y capacidad de incidencia del primero, particularmente en relación con las demandas sociales, sin cuestionar la dinámica capitalista global, en el caso del ALBA, el estado asume un papel protagónico como rector tanto del mercado como de la sociedad, en función de un desarrollo endógeno fuertemente crítico de la globalización, entendida como neoliberal, y de una reivindicación del socialismo. Ambas concepciones dan lugar a visiones diferenciadas no sólo de la integración regional sino también de la globalización y de la inserción en la escena internacional, tanto en términos de prioridades como de agendas. Sin embargo, como veremos más adelante, adicionalmente parecen coincidir en una visión subordinada de la sociedad frente al Estado, ya sea porque éste se abroga el derecho de guiar el proceso político y social o porque representa, a través de la existencia de mecanismos democráticos, el interés de los distintos sectores de esta sociedad.

Por otra parte, es evidente, en este contexto, que para algunos de los países miembros de MERCOSUR y de UNASUR, y en particular para Brasil, las posiciones anti-estadounidenses promovidas por el ALBA no contribuyen a establecer una relación equilibrada con los EEUU ni propician una inserción más ventajosa en el sistema internacional. En este sentido, la retórica (aunque no necesariamente el sentimiento) anti-norteamericana de los miembros del ALBA incomoda a los restantes miembros de UNASUR, algunos de los cuales, pese a sus gobiernos progresistas y en el mismo marco de MERCOSUR, se encuentran negociando acuerdos bilaterales con EEUU, como es el caso de Uruguay.

En segundo lugar, desde el punto de vista geopolítico, es evidente que ponen en conflicto visiones hegemónicas e intereses nacionales diferenciados, entre las aspiraciones de liderazgo internacionales y regionales de Brasil y las de Venezuela. El liderazgo regional de Brasil y su rol como actor global, pasa por el desarrollo de una buena relación con los EEUU³⁸ y a la vez, de una mayor influencia regional.

Su potencial liderazgo regional valida y consolida su posición internacional. Con frecuencia, las declaraciones de Chávez descolocan a los funcionarios brasileños y al propio Lula da Silva en esta estrategia, quizás porque a diferencia del primero, el sistema internacional y una relación armónica y de igual a igual con EEUU, implica una oportunidad para promover los intereses nacionales de Brasil, en contraposición con la percepción de Chávez acerca de los EEUU, la globalización y el sistema internacional en su actual arquitectura, como amenazas a sus intereses estratégicos y a su política regional y global³⁹.

Las divergencias, implícitas o explícitas, a partir de estas concepciones distintas se refuerzan a partir de situaciones y episodios específicos en la dinámica regional. La alianza entre Chávez y Evo Morales y el impulso consecuente de la nacionalización de los recursos energéticos en Bolivia, ha afectado los intereses brasileños, tanto por lo que implica para la brasileña Petrobrás, con significativas inversiones en la explotación del gas en este país, como para los industriales paulistas que perciben una amenaza para el abastecimiento energético regular de la industria brasileña. Adicionalmente, la asistencia militar venezolana a Bolivia no deja de levantar suspicacias entre los militares brasileños⁴⁰. La preocupación evidente de Brasil en este caso, es la excesiva dependencia de Bolivia de Venezuela y de la influencia de Chávez.

La crítica de Fidel Castro, retomada por Chávez, a la ampliación del uso de bio-combustibles por su impacto sobre el abastecimiento de alimentos en el mundo, choca manifiestamente con el desarrollo de la industria del etanol a partir de la caña de azúcar en Brasil⁴¹ (un proceso de más de treinta años de desarrollo y de significativas inversiones) y con los acuerdos avanzados recientemente entre los presidentes Lula da Silva y George W. Bush⁴². Pero estas diferencias no sólo afectan a Chávez y a sus aliados en el marco del ALBA, sino que también ponen en cuestión iniciativas como las de la conformación del Banco del Sur como un banco de desarrollo para financiar obras de infraestructura de la región (como el mismo Gasoducto del Sur), promovidas por Argentina y Venezuela⁴³. En la Cumbre Energética Sudamericana de Porlamar, tanto el tema del etanol como la creación del Banco del Sur, provocó claros posicionamientos diferenciados entre Brasil y Venezuela, pese a que el primero haya declarado posteriormente su intención de integrarse al Banco⁴⁴.

El cuestionamiento a las instituciones financieras internacionales y regionales por parte de Chávez, se articula a una visión que cuestiona toda ingerencia externa en las decisiones soberanas de un país, particularmente si están asociadas de alguna forma a los EEUU, y que se extiende, a otros organismos intergubernamentales como la OEA, donde se han dado reiteradas confrontaciones tanto en la interpretación y aplicación de la Carta Democrática y en torno a la propuesta venezolana de aprobar, en forma similar, una Carta Social, como en el reciente rechazo de una condena de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA sobre

la decisión de Chávez de no renovar la concesión de la televisora privada RCTV. En este contexto, han abundado las invectivas contra la OEA (eventualmente personalizadas y dirigidas a su secretario general, el chileno José Miguel Insulza) y las amenazas de Venezuela de retirarse de este organismo.

El cuestionamiento a la OEA, tampoco deja de generar tensiones entre los países miembros de UNASUR identificados con sus cláusulas democráticas, y los riesgos de que el ALBA se potencie no sólo como un instrumento de proyección e influencia ideológica y política regional sino también como una herramienta para fines políticos internos, al respaldar en la Cumbre de Barquisimeto, por ejemplo, la posición de Chávez frente al cierre de RCTV, y al firmar una declaración conjunta en protesta por la liberación bajo fianza en Estados Unidos del anti-castrista Luis Posada Carriles, cuya extradición pide Venezuela por un atentado contra un avión cubano en 1976⁴⁵.

Es evidente, a partir de este somero relevamiento de algunos de los puntos de tensión y de diferenciación entre las dinámicas y los actores de UNASUR y del ALBA que, pese a que éste último pueda ser visto como “el núcleo duro de la integración latinoamericana”, y de que “ambos procesos marchan de forma paralela pero coordinada”⁴⁶, para algunos funcionarios venezolanos, existen marcadas diferencias conceptuales, ideológicas, de liderazgo y de vinculación externa entre ambos esquemas, cuya compatibilización política está aún por verse. Sin embargo, es evidente asimismo que la emergencia del ALBA, con su énfasis social, y de las políticas regionales de Chávez, como lo señalábamos en otro lugar, no dejan de introducir en la agenda de la integración regional la dimensión social y política frecuentemente obviada en el pasado. En este sentido, si uno analiza los documentos más recientes de las diferentes iniciativas de integración regional y sub-regional, incluyendo UNASUR, la agenda social aparece cada vez más presente y destacada, y los objetivos limitados al crecimiento económico se ven cada vez más contrastados con los de equidad, inclusión y justicia social, y el acceso universal de la ciudadanía a los beneficios potenciales de la integración y del desarrollo⁴⁷.

Sin embargo, la creciente relevancia de la agenda social en los procesos de integración regional, evidenciada, por ejemplo, en el planteamiento avanzado en Porlamar durante la Cumbre Energética sobre la “universalización del acceso a la energía como un derecho ciudadano”⁴⁸, no implica necesariamente que la ciudadanía ejerza efectivamente sus derechos para incidir sobre las decisiones en el proceso de integración. En este sentido, es importante también dilucidar hasta qué punto ambos esquemas —UNASUR y ALBA, proporcionan canales efectivos de participación y empoderamiento ciudadanos en el proceso regional.

4. La ciudadanía: Son muchos los llamados y pocos los elegidos

Como hemos asomado en las páginas anteriores, en alguna medida, todos los esquemas de integración, desde los más radicalmente comercialistas y neoliberales hasta los más estatistas y anti-imperialistas, impulsados en América Latina y el Caribe, han dado lugar a la creación de mecanismos de consulta o interlocución con la sociedad civil. Sin embargo, estos mecanismos han resultado efectivos, en términos de incidencia sobre las agendas y las decisiones, fundamentalmente cuando han estado asociados con movilizaciones y protestas sociales paralelas (preferiblemente con una alta exposición mediática). Con frecuencia, la presión ejercida por éstas posibilitó que las redes y organizaciones ciudadanas pudieran avanzar propuestas efectivas en el marco de los foros y mecanismos de diálogo con los representantes gubernamentales, particularmente en las Cumbres de las Américas y en las Asambleas y reuniones especiales de la OEA, con eventual, aunque generalmente limitada, incidencia sobre la negociación de acuerdos de libre comercio o esquemas de cooperación y coordinación política a nivel regional y subregional. Hemos analizado algunas de estas experiencias en otros trabajos⁴⁹; sin embargo es importante señalar que las movilizaciones y la resistencia social, particularmente a la implementación del ALCA, con apoyo de sindicatos, movimientos sociales y organizaciones no-gubernamentales, se han convertido, en los últimos años, en un referente político importante, eventualmente convocado por los gobiernos de orientación progresista para legitimar posiciones en las cumbres presidenciales.

No obstante, no siempre las movilizaciones conllevan como logro la articulación de mecanismos institucionalizados más efectivos y democráticos de participación en las decisiones sobre integración o a un diálogo consistente con los gobiernos, particularmente a nivel regional, y tienden a diluirse una vez superada la convocatoria, la eventual crisis o su clímax político.

En segundo lugar, muchas de las organizaciones ciudadanas y redes sociales no se caracterizan por una capacitación técnica y una preparación adecuada para lidiar con los temas integración y los temas internacionales y, en esto, el nacionalismo pesa significativamente para, con frecuencia, dar lugar al despliegue de posiciones radicales. Esta situación está complementada por la ausencia de información sobre los procesos de decisión y los mecanismos de los esquemas de integración.

Y en tercer lugar, el panorama de los movimientos y organizaciones sociales presenta una gran heterogeneidad, propia de la ciudadanía en construcción en la región, cuando convergen sindicatos, movimientos campesinos e indígenas, ecologistas, movimientos de mujeres y étnicos, y organizaciones y redes no-gubernamentales con diferentes intereses sectoriales y temáticos. En este contexto, la capacidad de incidencia de la sociedad civil en general, más allá de la existencia de mecanismos de consulta, participación o monitoreo relativamente desarrollados, hasta muy

recientemente, ha sido limitada a nivel regional, con la probable excepción del impulso y la influencia alcanzados por el movimiento contra el ALCA.

Este limitado desarrollo encuentra, por otra parte, significativas ausencias de espacios institucionalizados de participación en los diferentes esquemas de integración regional analizados y, con frecuencia, se expresa en la cooptación o manipulación (con frecuencia a través de mecanismos clientelistas) de las organizaciones y movimientos sociales por los gobiernos. Al punto de que a veces es difícil distinguir entre las declaraciones y documentos finales de las Cumbres y reuniones técnicas de las organizaciones regionales qué elementos han sido efectivamente incorporados por acción de la sociedad civil y cuáles han sido apropiados y manipulados por los gobiernos, situación particularmente evidente en los ámbitos de fuerte presencia estatal y, más precisamente, presidencialista.

Sin embargo, un punto evidente de diferenciación entre el ALBA y los diferentes componentes de la arquitectura de UNASUR, es el grado de desarrollo de mecanismos institucionalizados de participación ciudadana en las decisiones la integración regional.

En relación a UNASUR, el único mecanismo incorporado de participación e incidencia de la sociedad civil se ha estructurado en la Comunidad Sudamericana de Naciones en torno a la realización de la Cumbre Social. Tanto en la II Cumbre de la CSN en Brasilia como, especialmente, en la III Cumbre en Cochabamba, en diciembre del 2006, se han desarrollado Cumbres Sociales paralelas previas a la Cumbre intergubernamental, que han establecido mecanismos de diálogo con los gobiernos y, en particular, con algunos presidentes y ministros de relaciones exteriores a través de espacios de diálogo e intercambio, para transmitir los resultados y recomendaciones de foros, talleres y grupos de trabajo de la sociedad civil⁵⁰ a la Cumbre intergubernamental. Adicionalmente a las mesas de diálogo e intercambio con representantes gubernamentales, en Cochabamba, se desarrolló una reunión específica entre los vicescancilleres y representantes de los gobiernos y 12 representantes de la sociedad civil, donde se presentaron las posiciones de los movimientos sociales para una integración justa y democrática⁵¹.

Una muestra significativa de la incidencia efectiva de este proceso es que la iniciativa para rebautizar la CSN como UNASUR surgió de la Cumbre Social de Cochabamba y fue retomada por el presidente Chávez en la Cumbre Energética de Porlamar para lograr su aprobación. Sin embargo, más allá del nombre, la Cumbre Social de Cochabamba evidenció una sólida preparación y una capacidad propositiva que se reflejó en el desarrollo del diálogo entre la sociedad civil y algunos de los mandatarios y ministros de relaciones exteriores⁵² presentes en la Cumbre gubernamental y en la transmisión de los resultados y conclusiones del trabajo de las organizaciones sociales, al punto de que algunos analistas⁵³ no dudan en señalar que la organización, el programa, los resultados y las actividades de la Cumbre

Social fueron más efectivas y propositivas que las de la Cumbre intergubernamental. En todo caso, a partir de la Cumbre de Brasilia, las Cumbres sociales se han incorporado a la estructura de la CSN y, ahora, posiblemente de UNASUR, como un mecanismo de interlocución y diálogo institucionalizado de la sociedad civil con los gobiernos.

Sin embargo, en el marco de UNASUR, probablemente los mecanismos más avanzados de consulta, aunque no de participación y empoderamiento de la sociedad civil⁵⁴, se han desarrollado recientemente en el MERCOSUR, en el contexto de la vigencia predominante de regímenes democráticos en la región, tanto en lo que se refiere a la presencia y eventual incidencia de las redes y organizaciones sociales y ciudadanas como al desarrollo de mecanismos parlamentarios de carácter regional. En este sentido, además de los mecanismos previamente establecidos, como el ya señalado Foro Económico y Social, existen la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, el subgrupo de Trabajo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, la Reunión Especializada de la Mujer (REM), la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) y la Reunión Especializada de Cooperativas de MERCOSUR (RECM) en el marco del Grupo Mercado Común; y el Grupo de Alto Nivel Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (GANEMPLE) y la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos del MERCOSUR y estados asociados (RADDHH) en el Consejo del Mercado Común⁵⁵. Junto a estos mecanismos, la introducción de una agenda social en el MERCOSUR por los gobiernos progresistas de sus estados miembros, creó las condiciones, en el marco del Programa de Trabajo 2004-2006 promovido por Brasil, para que Consejo del Mercado Común decidiera “propiciar la ampliación de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración”⁵⁶. En este marco, en la XXX Cumbre de Jefes de Estado de MERCOSUR de julio de 2006 realizada en Córdoba, se desarrolla el espacio SOMOS MERCOSUR, como resultado de una serie de reuniones previas de un conjunto de actores sociales involucrados en estos grupos y comisiones y en otras organizaciones. SOMOS MERCOSUR es una iniciativa pública, lanzada durante la Presidencia *pro tempore* de Uruguay del bloque en 2005, con el apoyo de FESUR, que tiene como objetivo involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional, generando nuevos espacios para que la sociedad civil y los gobiernos locales puedan debatir, formular demandas y participar de los procesos decisorios⁵⁷.

No obstante, esta participación está coordinada por puntos focales de las Cancillerías de cada país⁵⁸ miembro de MERCOSUR y, en este sentido, “sigue siendo un espacio organizado desde los gobiernos de los cinco países para la participación de la sociedad civil”⁵⁹. Sin embargo, esta iniciativa dio lugar a la realización de la 1ra. Cumbre Social de MERCOSUR en Brasilia los días 13 y 14 de diciembre del 2006, por iniciativa de Brasil a cargo de la Presidencia *pro tempore* de MERCOSUR, con el propósito de ampliar la participación social y promover el MERCOSUR político, productivo y cultural⁶⁰, en el marco de la XXXI Cumbre de Jefes de Estado. Por medio de una metodología participativa similar a la de la Cumbre Social de la CSN,

diversos actores a través de diferentes grupos de trabajo, desarrollaron una serie de recomendaciones en un informe presentado a la Cumbre intergubernamental.

Junto con SOMOS MERCOSUR y el establecimiento formal de la Cumbre Social como un componente fundamental de la interlocución entre sociedad civil y gobiernos en los temas de la agenda regional, MERCOSUR incluye el Foro de Municipios de MERCOSUR y el recientemente establecido Parlamento de MERCOSUR⁶¹ que inició sus actividades en Montevideo en mayo de 2004⁷, con 81 legisladores designados por los respectivos gobiernos. El Parlamento, en su primera sesión, declaró “de interés regional” la realización de las Cumbres Sociales y de los encuentros de MERCOSUR Productivo y Social⁶², expresando la creciente preocupación de los actores políticos por una articulación consistente con los actores sociales.

Esta estructura compleja de participación de la sociedad civil en MERCOSUR no tiene correlatos en otros esquemas regionales⁶³, pero es evidente la tendencia a que las cumbres sociales constituyan el espacio privilegiado de interlocución con los gobiernos y la estructura del organismo regional, tanto en el MERCOSUR como en UNASUR, en conjunción con los parlamentos regionales, como en el caso del Sistema de Integración Centroamericano. Está por verse, sin embargo, el grado de efectiva incidencia, monitoreo y participación en las decisiones de la agenda regional y en la formulación de las políticas públicas consecuentes que estos mecanismos puedan tener, incluyendo los Parlamentos regionales cuyas decisiones, en general, no son vinculantes a menos que se desarrolle una estructura jurídica supranacional como en la CAN, de hecho poco efectiva.

Sin embargo, las críticas sobre esta estructura de participación social de MERCOSUR y sobre la CSN en general desde perspectivas más radicales, también abundan. Algunos cuestionan que respondan a intereses nacionales específicos, señalando, por ejemplo que si bien el ALCA ha sido frenado, esto no obedece solamente a la acción de los movimientos sociales sino a que “a fin de cuentas también es resultado del hecho de que la Argentina y Brasil no han podido obtener concesiones suficientes para su agroindustria exportadora”⁶⁴. Posiciones más extremas plantean que es necesario rechazar el origen neoliberal de la CSN, en especial, enfrentar la convergencia CAN/MERCOSUR, y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) por favorecer la división social y privilegiar los intereses del capital transnacional⁶⁵, y cuestionan tanto los mecanismos de participación de la sociedad civil de MERCOSUR y de la CAN, como la misma Cumbre Social de Cochabamba⁶⁶. En esta perspectiva, tanto el MERCOSUR como la CAN son percibidos como programas de “las clases dominantes”, sin legitimidad social, aunque algunos activistas promuevan un “MERCOSUR de contenido social”⁶⁷. Otros activistas de los movimientos sociales señalan, en el mismo sentido, que “el movimiento social debe mantener su autonomía frente a cualquier gobierno, aún frente a aquellos que son fruto de su propia lucha social”⁶⁸.

Sin embargo, comparativamente con estas experiencias, en términos de participación de la sociedad civil, el ALBA sólo ofrece, hasta ahora, la realización de la 1er Encuentro de Movimientos Sociales por el ALBA en Venezuela y la potencial incorporación de un Consejo de Movimientos Sociales a su estructura formal, como señalábamos más arriba, y no hay ninguna mención de un rol para los organismos parlamentarios ni a nivel nacional ni en el marco de una estructura regional. Mas bien, a pesar de la apertura a las propuestas desde los movimientos sociales, las decisiones más relevantes siguen en manos de los gobiernos y, especialmente, de los mandatarios respectivos. Como señala un reciente informe “el tratado ALBA-TCP surgió sin participación de la sociedad civil (...) proyectos energéticos como el Gasoducto del Sur son llevados adelante sin participación pública. Si se recogen propuestas de los movimientos sociales, como es el caso de la creación de una red regional de empresas recuperadas, es porque no conllevan potencial conflictivo. ALBA, por lo tanto, aún atiende demasiado poco a la pluralidad de la sociedad civil”⁶⁹. En particular en relación con el Gasoducto del Sur, numerosas organizaciones de medio ambientalistas han denunciado los daños al área amazónica y han exigido la suspensión de este proyecto a los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela. De hecho, y más allá de la Cumbre Social reciente, el ALBA ha asumido algunas propuestas importantes de movimientos como la Alianza Social Continental, pero ha tenido poca contemplación con los planteamientos críticos de algunos movimientos sociales o la participación de sus ciudadanos en los acuerdos inter-estatales firmados. Como apunta el mismo informe, “especialmente en los proyectos energéticos – centrales para el ALBA – hay una serie de voces críticas que no se deberían omitir”⁷⁰.

En esencia, en este marco, con frecuencia las propuestas sociales asociadas al ALBA son impulsadas o hechas públicas por el presidente Chávez en diferentes ámbitos y foros, sean éstos gubernamentales, intergubernamentales o sociales, en ocasiones con mayor o menor usufructo de los planteamientos de algunos movimientos sociales de la región.

En suma, en tanto proyecto en construcción, si bien el ALBA aparece como un esquema receptivo a algunos de los planteamientos de los movimientos sociales regionales, sobre todo en lo relacionado con la posibilidad de avanzar “otra integración” o una integración alternativa, sobre principios y bases diferentes a la lógica comercialista y neoliberal de esquemas previos, en la práctica no deja de ser, por lo menos hasta la fecha, básicamente una iniciativa inter-estatal y, más precisamente, inter-presidencial, donde persisten las mismas limitaciones y un similar “déficit democrático” señalado para otros procesos de integración. Paradójicamente, y pese a las limitaciones de su estructura institucional, los esquemas que soportan a la CSN y, recientemente, a UNASUR, parecen presentar mecanismos de participación social más claramente institucionalizados, señalamiento que no implica que se genere una efectiva superación del “déficit democrático” en la toma de decisiones, en el

monitoreo de los procesos de integración o en el empoderamiento de la sociedad civil. Sin embargo, con todos sus defectos y limitaciones, hasta el momento, estos mecanismos institucionalizados, tanto en lo referente a la sociedad civil como a los organismos parlamentarios que existen o que emergen, responden más consistentemente a una concepción democrática⁷¹.

5. Conclusiones

Más allá del ALCA que, como hemos señalado, persiste bajo otras formas a pesar de que se haya declarado su defunción, en América del Sur, compiten en este momento varias propuestas de integración con ingredientes distintos.

Por un lado, en el marco de una estructura conceptual y operativa más compleja y decantada, pero no por ello más eficiente, prosperan, a trompicones, la CSN/UNASUR sobre la base de la convergencia MERCOSUR/CAN. Por otro, bajo la forma de un incipiente pero innovador y ambicioso esbozo, se despliega el ALBA, aupada por concepciones ideológicas más definidas y una abierta posición anti-estadounidense. Paradójicamente, algunos miembros del ALBA son, asimismo miembros de CSN/UNASUR y de MERCOSUR y la CAN, ya sea como miembros plenos o asociados. La aspiración de estos últimos a que el ALBA se constituya en el “núcleo duro” de UNASUR no parece prosperar más allá de las fronteras ideológicas establecidas, pero la experiencias innovadoras que introduce afectan la agenda sudamericana, especialmente en el plano social, energético y financiero. No obstante, y hasta tanto se produzcan nuevos cambios políticos en la región, los restantes miembros de UNASUR no se apresuran a sumarse al ALBA. De hecho, la pugna por el destino de UNASUR pasa por los modelos contrastantes de MERCOSUR y del ALBA; destino en el cual los ciudadanos de la región deberían tener, como potenciales beneficiarios de los procesos de integración, alguna capacidad efectiva de incidencia. Sin embargo, con significativas diferencias, todos los esquemas predominantes dejan un espacio restringido para la participación e incidencia de actores sociales y políticos que no sean los propios estados. Las diferencias significativas mencionadas parecen apuntar, sin embargo, a la mayor o menor institucionalidad democrática lograda, a nivel regional, por los espacios de participación, consulta o diálogo con la sociedad civil, y al desarrollo de canales institucionalizados de diálogo e interlocución entre sociedad civil y estado en los procesos de integración. No obstante, hasta tanto estos espacios y canales se amplíen y profundicen, diluyendo el tradicional “déficit democrático” de los procesos intergubernamentales, queda el interrogante de si, efectivamente, ¿otra integración es posible? Y si esta integración expresará los intereses de los mandatarios y de las coyunturas de turno o si se desarrollará en función de los intereses ciudadanos, con su efectiva participación e involucramiento.

Notas

1. Serbin, Andrés (2002) “Globalización, integración regional y sociedad civil”, en Oliva, Carlos y Andrés Serbin (comp.) *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*, Sao Paulo: AUNA/CRIES, pp. 19-86.
2. Como señala la CEPAL por “regionalismo abierto” se entiende un “proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente”, CEPAL (1994) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, CEPAL: Santiago de Chile, p. 8.
3. Serbin, Andrés (2003a) “Desafíos y obstáculos políticos al ALCA”, en *Nueva Sociedad* (Caracas), No. 186, julio-agosto 2003, pp. 86-100.
4. Posiblemente la primera de ellas haya sido la creación de la Asociación de Estados del Caribe (ACS) en la segunda mitad de la década del noventa que no incluyó a los EEUU entre sus miembros.
5. Serbin, Andrés (2003b) “El largo (y difícil) camino hacia una integración sudamericana”, en Ahumada, Consuelo y Arturo Cancino (eds.) *Comunidad Andina y MERCOSUR en la perspectiva del ALCA*, Bogotá: Centro Editorial Javeriano, pp. 15-54.
6. Gudynas, Eduardo (2006) “Comunidad Sudamericana de Naciones”, en *Revista del Sur* (Montevideo), No. 168, noviembre-diciembre 2006.
7. El TLC entró en vigor para República Dominicana el 1 de marzo de 2007. En *El Caribe* (Santo Domingo), 1 de marzo de 2007.
8. El 11 de mayo se llegó a un acuerdo entre el Congreso y el Presidente Bush sobre la incorporación de derechos laborales y ambientales en la negociación de los TLC, que abre las puertas para que se concreten los acuerdos con Perú y Panamá con apoyo de los demócratas. El acuerdo con Colombia, sin embargo continúa encontrando oposición, debido a la violencia en este país. “A New US Trade Policy”, en *Washington Trade Daily* (Washington D.C.), 11 de mayo 2007.
9. De relanzamiento reciente, en abril del 2007, en Campeche, luego de una fase de languidecimiento, el Plan Puebla-Panamá apunta al desarrollo de una infraestructura vial y a una integración energética entre México y los países del istmo centroamericano. Este relanzamiento posiblemente apunte a contrarrestar la influencia de las iniciativas de Hugo Chávez en la región. Ver “Countering Chávez”, *The Economist*, 12 de abril 2007.
10. Declaración de Cusco, Perú, 7 de diciembre de 2004. Texto oficial. www.comunidadandina.org
11. Ruiz Caro, Ariela (2006) “Impacto del TLC en la desigualdad y en los procesos de integración regional”, en Dello Buono, R. A. (ed.) *Diálogo Sudamericano: Otra integración es posible*, Lima: Consejería de Proyectos, pp. 169.
12. Serbin, Andrés (2006) “Cuando la limosna es grande...El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera”, en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), No. 205, septiembre-octubre 2006, pp. 75-91.
13. Ver, por ejemplo, entre otros materiales, Dello Buono, R.A. (editor) *Diálogo Sudamericano: otra integración es posible*, Lima: Consejería en Proyectos, 2006, o el documento “Otra integración es posible” aprobado por un conjunto de organizaciones y movimientos sociales durante el Foro Social de las Américas realizado en Caracas en enero del 2006.

14. Bossi, Fernando (2007) "La hora del ALBA", en *ALTERCOM*, 28 de abril de 2007.
15. "Esperando el ALBA", en *Página 12* (Buenos Aires), viernes 27 de abril de 2007. Los tres países del Caribe anglófono mencionados y Haití son beneficiarios de PetroCaribe.
16. "Movimientos sociales latinoamericanos respaldan proceso de integración del ALBA", *Agencia Bolivariana de Noticias (ABN)*, www.abn.info.ve, 29 de abril del 2007.
17. "Presidentes aprobaron estructura organizativa del ALBA", *Vive*, www.vive.gob.ve, 29 de abril del 2007.
18. "Mandatarios acordaron que UNASUR sea el nombre oficial del mecanismo de integración regional", *Comunidad Andina*, www.comunidadandina.org, 17 de abril de 2007.
19. "Rodrigo Borja, primer secretario ejecutivo de UNASUR", *ALAI*, 9 de mayo de 2007.
20. Fritz, Thomas (2007) *ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: Una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica*, Berlín: Centro de Investigación y Documentación Chile Latinoamérica (FDCL), abril de 2007.
21. Katz, Claudio (2006) *El rediseño de América Latina. ALCA, MERCOSUR y ALBA*, Buenos Aires: Ediciones Luxembourg.
22. El Foro Económico y Social resume en su composición tripartita (representantes gubernamentales, empresariales y sindicales) por país, su concepción corporativista y en el carácter no vinculante de sus decisiones, la visión institucional sobre la participación ciudadana en el esquema. Veremos esto más en detalle más adelante.
23. Katz, Claudio (2006): *Op. Cit.*, pp.36-37.
24. Como señala E. Silva: "En cifras consolidadas al año 2003, en el espacio sudamericano, el MERCOSUR representa el 66% del producto geográfico bruto, mientras que la CAN representa el 25%, Chile el 9% y Guyana y Surinam el 0,2%. En materia de exportaciones el MERCOSUR representa el 58%, la CAN el 30%, Chile el 11% y Guyana y Surinam el 1%". En Silva, Esteban (2006) "¿Qué está ocurriendo en el Sur?", en Dello Buono, R. A. (ed.): *Diálogo Sudamericano...*, *op. Cit.*, p. 43. Ver también Giacalone, Rita Ana (2005) "La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Reflexiones sobre sus aspectos comerciales e institucionales", Documento presentado en las II Jornadas Internacionales MERCOSUR-ALCA: Interrogantes en el relacionamiento continental, Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad de La Plata, Argentina, 10 de junio de 2005.
25. Mellado, Noemí (2006) "Desafíos que plantea la Comunidad Sudamericana de Naciones. Entre transformaciones y continuidades", en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* (La Plata), Año XII, No. 14, julio 2006, pp. 78.
26. Texto oficial del Programa de Acción en www.comunidadandina.org
27. Mellado, Noemí (2006): *Op. Cit.*, pag. 80-81.
28. Como señala Segrelles Serrano (2006) "Para Brasil, dado que posee una industria notable y diversificada y la economía con mayor proyección internacional en la región, encuentra un lugar en el mundo supone una negociación donde la fuerza relativa es decisiva. De ahí su apuesta categórica por la integración con Argentina desde 1986, posteriormente con Paraguay y Uruguay en el marco de MERCOSUR y después con el resto de los países sudamericanos en 2004, pero siempre con el objetivo último de promover su inserción internacional como potencia de tipo medio y de asumir una posición de liderazgo económico y político en América

Latina, como lo demuestra su apoyo a que Cuba y México puedan asociarse al MERCOSUR en el año 2005” (y deberíamos añadir, como su apoyo a la incorporación de Venezuela como socio pleno). En Segrelles Serrano, José Antonio “Los recientes procesos de integración regional de América del Sur: ALCA, ALBA y CSN”, en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XII, No. 14, julio 2006, p. 115.

29. Así como también del Grupo de los Tres, un acuerdo de libre comercio entre Venezuela, Colombia y México.
30. Reforzada por el proceso de militarización y armamentismo de Venezuela en un contexto donde, desde la formulación del ALCSA y en la creación de la CSN, se plantea el espacio sudamericano como Zona de Paz.
31. Ver al respecto Romero, Carlos A. (2006) *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*, Caracas: Ediciones B, Schifter, Michael (2007) “Hugo Chávez. Un desafío para la Política Exterior de los Estados Unidos”, *Informe Especial del Diálogo Interamericano*, Washington D.C., marzo 2007.
32. Altmann Borbón, Josette (2006) “Integración en América Latina: Crisis de los modelos regionales y ausencia de certidumbres”, en Rojas Aravena, Francisco y Luis Guillermo Solís (coord..) *La integración latinoamericana. Visiones regionales y subregionales*, San José de Costa Rica: Editorial Juricentro/OBREAL/FLACSO, pp. 314-315.
33. Oliva, Carlos (2007) “El ALBA y la CSN: entre la concertación y la confrontación. Algunos apuntes para el debate”, ponencia presentada en el seminario regional sobre *Paradigmas de la integración en América Latina y el Caribe*, CRIES/Fundación Friederich Ebert, Santo Domingo, 20 de abril de 2007.
34. “¿Qué es el ALBA?”, www.alternativabolivariana.org, citado por Fritz, Thomas (2007): op. Cit., p.8
35. Cisneros Hamann, Luis Jaime (2007) “Análisis: América Latina, del ALCA al ALBA”, www.elcomercioperu.com.pe, 6 de mayo.
36. Altmann Borbón, Josette (2006): Op. Cit., p. 313
37. Declaraciones del Viceministro de Relaciones Exteriores para América Latina y el Caribe de la República Bolivariana de Venezuela, Rodolfo Sanz, previas a la V Cumbre del ALBA, resaltan el rol del “nuevo concepto utilizado por el ciudadano presidente Hugo Chávez de “Empresas Gran Nacionales” (...) “vamos a consolidar asociaciones entre todos los estados del ALBA para producir; para intercambiar y para estar en condiciones de cubrir todos nuestros objetivos, que son, número uno, para cubrir la demanda interna en nuestros países; número dos, competir en el mercado mundial con posibilidades de sostenernos y desarrollarnos aguas abajo y hacia el interior de nuestras naciones”, en “ALBA: núcleo duro de la integración latinoamericana”, Ministerio de Poder Popular para la Comunicación y la Información, www.mci.gob.ve, 29 de abril de 2007.
38. Baste mencionar las dos visitas de George W. Bush a Brasil en los tres últimos años, y la reciente visita de Lula a Washington. A fines de marzo de este año, para ilustrar el grado de interlocución entre Brasilia y Washington en el ámbito hemisférico, en comparación con las relaciones de otros países de Sudamérica.
39. Como señala un análisis reciente: “La relación con el régimen venezolano es (más) complicada porque incorpora elementos contradictorios del interés nacional brasileño. La presencia de Venezuela en MERCOSUR ofrece grandes atractivos comerciales. Al mismo tiempo, introduce un factor de discordia al grupo en la medida que el presidente Chávez pretende convertirlo en una plataforma para promover su política internacional. El carácter autoritario y estatizante de la Revolución Bo-

- livariana resulta inaceptable para amplios sectores de la coalición gubernamental, el sector empresarial y la sociedad civil de Brasil”, en Botero Montoya, Rodrigo (2007) “La agenda latinoamericana de Brasil”, *El Colombiano* (Colombia), 1 de marzo del 2007.
40. Para no mencionar los militares chilenos y peruanos, en el marco de la reclamación de Bolivia de una salida al mar.
 41. Como también el desarrollo de biodiésel a partir de la soja para Argentina.
 42. Brasil y Estados Unidos son los dos mayores productores mundiales de biocombustibles, cubriendo entre los dos países tres cuartas partes de la producción mundial. Durante la visita de Lula da Silva a Washington, estos países acordaron impulsar el biocombustible como una alternativa y complemento a los carburantes de origen fósil. Brasil intenta producir etanol para sustituir 10 % de la gasolina consumida en todo el mundo en 18 años. Ver Osava, Mario (2007) “Energía: Brasil quiere dominar mercado del etanol”, *Inter Press Service News Agency*, 8 de marzo del 2007.
 43. Ante el cual Brasil ha mostrado reticencias, en tanto sus funciones ya son cubiertas por el BID, la CAF y FONPLATA, o por el propio Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, entre otros. Adicionalmente, durante una reunión de los Ministros de Economía y Hacienda de Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela en Quito, en mayo del 2007, se discutió, junto con los detalles del Banco del Sur, la creación de un Fondo del Sur a constituir con parte de las reservas monetarias internacionales de estos países, para constituir un escudo para enfrentar eventuales crisis financieras. Andrade García, Carlos (2007) “Sudamérica traza camino para Banco y Fondo del Sur”, *Reuters*, 3 de mayo del 2007. Una propuesta similar para el ALBA, el “fondo ALBA”, fue propuesta por Chávez durante la V Cumbre en Barquisimeto, conformado con el 50% de la factura petrolera no cobrada a sus socios. “Amplía Chávez la ayuda a sus aliados”, en *La Nación* (Buenos Aires), lunes 30 de abril del 2007, p. 2.
 44. Rosemberg, Jaime (2007) “El Banco del Sur y el etanol, las disidencias que mostró la cumbre”, en *La Nación* (Buenos Aires), 18 de abril de 2007, p- 6.
 45. Cisneros Hamann, Luis Jaime (2007): Op. Cit.
 46. Declaraciones citadas del Viceministro de Relaciones Exteriores Rodolfo Sanz, www.mci.gob.ve
 47. “En efecto, el análisis de los cambios en la agenda de la integración regional – que pasó del énfasis en los acuerdos de libre comercio a la creciente preocupación por los temas sociales y políticos, el desarrollo equitativo y la lucha contra la pobreza y la exclusión social – revela que, pese a sus costos, la diplomacia petrolera de Chávez puede ganar otros réditos”, en Serbin, Andrés (2006) “Cuando la limosna es grande...”, Op. Cit.
 48. Acuña Montero, Ernesto (2007) “Al ALBA con energía”, *Prensa Latina*, www.prensa-latina.cu
 49. Ver Serbin, Andrés (2006) “Regionalidad y ciudadanía: retos y dilemas de la sociedad civil regional en América Latina y el Caribe”, en Dello Buono, R. A. (ed.): op. Citada, pp. 81-114; (2004) “Entre la globalofobia y el globalitarismo: sociedad civil, movimientos sociales y globalización en América Latina y el Caribe”, en Gómez, José María (comp.) *América Latina y el (des)orden global neoliberal*, Buenos Aires: CLACSO; y (2003) “Entre la confrontación y el diálogo: diplomacia ciudadana, sociedad civil e integración regional”, en Serbin, Andrés (comp.): *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

50. Ver “Manifiesto de Cochabamba. Declaración final de la Cumbre Social promovida por la Alianza Social Continental y el Movimiento Boliviano para la Soberanía y la Integración Solidaria”, www.integracionsur.com, Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), Montevideo, y www.comunidadsudamericana.com/cochabamba
51. CSI-ORIT (2007) “Cumbre Social inaugura nuevo momento en el diálogo entre gobiernos y la sociedad civil”, en www.cioslorit.net
52. CSI-ORIT (2007) “Cumbre Social inaugura nuevo momento en el diálogo entre gobiernos y la sociedad civil”, en www.cioslorit.net
53. Gudynas, Eduardo (2006) “Buscando otra integración sudamericana”, en *Peripicias* No. 27, 13 de diciembre 2006, www.peripicias.com/integración
54. Como señalan Alemany y Leandro (2007) “Una visión más integral de la participación, es una visión operativa, donde los actores de la sociedad civil no son consultados puntualmente sino que forma parte de un sistema de monitoreo, de toma de decisiones es decir de influencia en las definiciones de políticas regionales”, en Alemany, Cecilia y Beatriz Leandro (2007) “Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR”, en *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales* (Buenos Aires), No. 16, vol. XI, verano 2007, pp. 135-160.
55. *Ibidem*, pp. 139-144.
56. *Ibidem*, p. 145.
57. www.somosmercosur.org
58. En el caso de Argentina es de destacar la existencia de un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
59. Alemany y Leandro (2007): Op. Cit. P. 147.
60. www.somosmercosur.org
61. Para más detalles de su creación y evolución previa ver Vázquez, Mariana (2005) “De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del MERCOSUR”, en *Agenda Internacional, Visión desde el Sur*, Buenos Aires.
62. www.somosmercosur.org. Ver también “Debuta el Parlamento del MERCOSUR”, en *La Nación* (Buenos Aires), 6 de mayo de 2007, p. 18.
63. En el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), existen el Consejo Consultivo Laboral, el Consejo Consultivo Laboral, la Universidad Andina Simón Bolívar y el Convenio Andrés Bello de integración en educación, cultura, ciencia y tecnología, y el Parlamento Andino. Ver al respecto Silva, Esteban (2006) ¿Qué está ocurriendo en el Sur? En Dello Buono, R.A. (ed.): Op. Citada, pp. 33-45.
64. Fritz (2007) op. Ci. P. 7
65. Valencia, Judith (2006) “Un camino hacia el ALCA: Comunidad Suramericana no puede ser más de lo mismo”, ALAI, 20 de noviembre de 2006, www.bilaterals.org
66. *Ibidem*. La profesora Valencia, incidentalmente, es una de las figuras promotoras del ALBA en Venezuela.
67. Katz, Claudio (2006): Op. Cit., p 64, que asimismo señala que la recomposición del MERCOSUR amenaza la perspectiva del ALBA (p. 98).
68. Fritz (2007), citando al activista mexicano Alberto Arroyo, Op. Cit., p. 7.
69. *Ibidem*, p. 24,

70. *Ibidem*, p. 13.

71. Esta reflexión, sin embargo, también puede ser aplicable, en el marco de heterogeneidad de las redes y organizaciones de la sociedad civil, a las diferenciaciones internas en términos de institucionalización democrática, rendición de cuentas y empoderamiento efectivo las organizaciones y movimientos sociales.

Tendencias hemisféricas de la integración

El ALCA: Un inventario de su proceso
Emilio Pantojas García

Convergencia CAN – Mercosur:
¿Clave para el futuro de la Comunidad Sudamericana de Naciones?
Rita Marcela Gajate

MERCOSUR-UNASUR.
Convergencias y divergencias en el proceso de integración
Elsa Llenderrozas

El ALBA y la UNASUR: Entre la concertación y la confrontación
Carlos Oliva Campos

El ALCA: Un inventario de su proceso

Emilio Pantojas García

El proyecto para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fue una iniciativa lanzada inicialmente en 1991 bajo la administración del Presidente de Estados Unidos George H. Bush, la primera administración Bush. El proyecto que le dio inicio se conoció como la Iniciativa para la Empresa de las Américas (IEA, The Enterprise of the Americas Initiative). Esta iniciativa coincide con las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) también conocido por sus siglas en inglés como NAFTA (North American Free Trade Agreement). Estos procesos y acuerdos coincidieron, a su vez, con las negociaciones del GATT (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles) conocidas como la Ronda de Uruguay y las cuales desembocaron en el acuerdo que creó la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995.¹ En 1994, bajo la administración Clinton, se afirma el carácter bipartidista de la política económica internacional norteamericana con la firma del TLCAN y con la celebración de la primera Cumbre de las Américas donde se proclamó la intención de lograr la integración económica hemisférica mediante la creación un área de libre comercio desde el Polo Norte hasta la Patagonia.

La propuesta para el ALCA parte de una visión económica neoliberal que tiene como ejes las cuatro premisas: (1) Fundamentalismo de mercado, que presume que el mercado es el mecanismo de distribución económica, social y política más eficiente y racional. (2) Beneficio del libre comercio internacional sobre la base de ventajas comparativas, que presume que el comercio libre internacional beneficia por igual a todos los países si éste se fundamenta en ventajas comparativas de los países y permite la movilidad irrestricta de los factores de producción: capital, tecnología, trabajo y tierra.² (3) Afán de lucro, que presume las empresas privadas y los empresarios son actores económicos más racionales, eficientes y dinámicos que cualquier otro actor o institución económica y por tanto agentes de eficiencia y maximización de la utilización y rendimiento de los recursos económicos. (4) Unidad de la economía global, que presume que la economía mundial es una y que las leyes y principios de la economía neoclásica (marginalista) aplica uniformemente a todas las economías del mundo, rechazando nociones de "dualidad estructural" entre economías desarrolladas y menos desarrolladas, intercambio desigual en el comercio internacional, etcétera.

De estas premisas se derivan las políticas de privatización de empresas públicas, desreglamentación económica, liberalización comercial y financiera y ajuste fiscal y estructural que a finales de los ochenta se denominaron como el Consenso de

Washington. Este término fue acuñado por John Williamson, del Peter G. Peterson for International Economics, para referirse al denominador común más bajo de las recomendaciones de política pública y fiscal recomendadas por las instituciones internacionales ubicadas en Washington (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo) a los gobiernos de América Latina durante la década de los ochenta (Williamson 2002). Estas medidas se resumen como:

1. Disciplina fiscal
2. Reorientación del gasto público hacia actividades que obtengan altos beneficios económicos y tengan el potencial de mejorar la distribución del ingreso, como salud, educación e infraestructura
3. Reforma contributiva, reducción en las tasas y ampliación de la base contributiva
4. Liberalización de las tasas de interés
5. Tasas de cambio competitivas (liberalización de las tasas)
6. Liberalización comercial
7. Liberalización de flujos de la inversión externa directa
8. Privatización
9. Desreglamentación de barreras no arancelarias
10. Garantías sobre derechos de propiedad

Según Williamson (2002) el objetivo de estas recomendaciones era estimular la disciplina macroeconómica, la economía de mercado y la apertura internacional con respecto al comercio y la inversión exterior.

Así, la propuesta neoliberal articulada en el tratado del ALCA para la redefinición de la división hemisférica del trabajo basada en la liberalización del comercio y de los flujos de inversión conlleva transformaciones institucionales, tecnológicas y económicas diseñadas para viabilizar una mayor movilidad internacional de los factores de producción, particularmente el capital y la tecnología.³ Los distintos acuerdos, tratados comerciales y organizaciones internacionales que dan forma a este nuevo orden económico promueven la implantación de un marco económico, jurídico y político transnacional que sitúa la legislación y reglamentación de la política económica por encima de la soberanía de los estados nacionales.

Ricardo Grinspun y Robert Kreklewich (1994) denominan los tratados de libre comercio (TLCs) como marcos condicionantes que garantizan y aumentan la seguridad y protección de movimiento y acción de las corporaciones transnacionales en esferas que usualmente estaban reservadas al control de los estados nacionales. Los TLCs facilitan así la transnacionalización de un complejo espacio económico,

político y geográfico que integra verticalmente la producción global en circuitos de capital o "cadenas" de producción. La creación de un espacio económico de estados nacionales débiles facilita el movimiento sin restricciones de capital, bienes y servicios a través de la cadena transnacional de producción. Asimismo, los TLCs ofrecen una base jurídica mínima y uniforme sobre las prácticas de competencia económica entre firmas a nivel global que provee parámetros legales de acción para las empresas transnacionales y los gobiernos con el fin de mediar y minimizar conflictos económico-políticos.

El ALCA: ¿Colapso como modelo de integración?

Como es sabido, la Quinta Cumbre de las Américas de 2005 en Mar del Plata, Argentina, concluyó sin acuerdo sobre la firma del ALCA, que se supone fuera aprobado para iniciarse en enero de 2006. Si se revisa la página electrónica del secretariado del ALCA (http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp) se notará una parálisis a partir de la Quinta Cumbre. ¿Implica esto el colapso de ésta como modelo de integración? Es pertinente cuestionarse si el ALCA es un modelo de integración económica hemisférica y qué implica el estancamiento de sus negociaciones para la integración económica de Latinoamérica y del hemisferio americano.

Simplificando un complejo debate puede decirse que la literatura sobre integración económica producida a partir de la segunda posguerra articulaba la visión económica estructuralista o institucionalista según la cual: (1) la economía mundial es dual, dividiéndose entre un centro desarrollado y altamente productivo y una periferia subdesarrollada de baja productividad relativa; y (2) el comercio internacional beneficia más a los países desarrollados, ya que el comercio entre países es desigual y resulta en el empobrecimiento de los menos desarrollados. El ALCA por el contrario, como señalamos al principio, se ubica en la visión neoclásica que acepta como principios medulares que: (1) la economía mundial es una sola y se rige por las mismas "leyes" y principios de productividad económica en todas partes; y (2) el libre comercio internacional es beneficioso para todos los que participan de éste, siempre y cuando se produzcan bienes para los que un país tiene ventajas comparativas. Este modelo de "integración neoliberal" no implica la adopción de políticas de complementariedad sino de conformación a patrones "uniformes" congruentes con los de las economías desarrolladas. Se trata de establecer un orden económico hemisférico o global único y que todos los países se conformen a este. El elemento fundamental de la integración en el ALCA es la reciprocidad económica y la uniformidad reglamentaria a nivel hemisférico. Se trata de que todas las corporaciones e individuos del hemisferio sean tratados como "nacionales" en todos los países del hemisferio.⁴

Puede argumentarse que esta exigencia de conformar todas las economías a la normativa económica neoliberal ha sido uno de los grandes obstáculos al progreso del ALCA. Así, por ejemplo, la vaguedad y ambigüedad con que se reconocen las "asimetrías económicas" entre países del hemisferio ha empujado a muchas economías pequeñas del hemisferio a resistir la firma del tratado del ALCA.⁵ Las economías pequeñas del hemisferio constituyen casi dos terceras partes de los 34 países que negocian el ALCA. Estas se han dividido sobre la conveniencia de entrar o no en este tratado de libre comercio hemisférico. Las economías centroamericanas y República Dominicana han firmado el Tratado de Libre Comercio de Centro América y República Dominicana con Estados Unidos. Otras economías pequeñas como el bloque de 17 naciones de CARICOM, Bolivia y Ecuador se han negado.

También ha impedido la firma del ALCA el doble estándar de Estados Unidos sobre los subsidios agrícolas. Mientras el ALCA exige que se eliminen todos los subsidios agrícolas, Estados Unidos mantiene subsidios a sus productores de azúcar, maíz, arroz y otros productos agrícolas de exportación que compiten con productos de los países pequeños de la región.⁶ Asimismo, por ejemplo, el gobierno norteamericano, protegiendo los intereses de sus transnacionales bananeras (United Fruit, Del Monte, Dole), indujo en 2001 a los gobiernos de Ecuador, Guatemala, Honduras y México a quejarse ante la OMC por los subsidios provistos por Europa al banano exportado por los productores de sus antiguas colonias del Caribe. Utilizando el recién creado "Cuerpo para la Resolución de Disputas" (*Dispute Settlement Body*) de la OMC para adelantar sus conflictos comerciales con Europa, el gobierno de Estados Unidos logró que se restringieran los subsidios europeos para el banano caribeño (especialmente del Caribe oriental miembro de CARICOM) y abrió el camino para un aumento del acceso al mercado europeo del banano barato de Latinoamérica, mercadeado en Europa por transnacionales norteamericanas. Esta maniobra comercial tiene como resultado final que todos los productores de banano, los latinoamericanos y los caribeños, pierdan pues la reducción de subsidios europeos al banano caribeño estimula la exportación del producto más barato, reduciendo así los precios y, por tanto, los márgenes de ganancias para todos los productores (WTO 2001a,b). Los beneficiarios principales de estas medidas son la mega transnacional norteamericana y los consumidores europeos. Esto ha mantenido a las economías de CARICOM reacias a firmar el tratado del ALCA.

Otro factor al que se le atribuye fracaso del ALCA es el fracaso de las políticas neoliberales en América Latina, en particular el Consenso de Washington. El entonces vicepresidente del Banco Mundial y Nobel de economía Joseph Stiglitz argumentaba en una famosa conferencia de 1997 que:

Muchos gobiernos comenzaron a seguir lo que se conoció como el Consenso de Washington: Liberalizaron el comercio, alcanzaron estabilidad macroeconómica y lograron los precios correctos, no obstante el crecimiento [económico] no siguió ni tan rápido ni tan fuerte como

se anticipó. Por el contrario, los gobiernos de Asia del Este utilizaron un acercamiento menos dogmático: En el proceso de lograr estabilidad macroeconómica, intervinieron extensamente en el mercado. Ayudaron a crear y reglamentar mercados y los utilizaron para lograr sus objetivos de desarrollo. También experimentaron un crecimiento [económico] rápido. Aunque desde que presenté este ensayo en el Mediterranean Development Forum en mayo de 1997, muchos países de Asia del Este experimentaron problemas financieros. En mi opinión, más que refutar el milagro del este asiático, estos problemas pueden ser, en parte, el resultado de haberse desviado de las estrategias que le sirvieron bien a estos países, incluyendo la buena regulación de los mercados financieros. En parte, también, [los problemas financieros] pueden ser el resultado de la incapacidad para adaptarse con rapidez a circunstancias cambiantes en el sistema financiero internacional (Stiglitz 1997).

Ciertamente la tasa de crecimiento real del producto interno bruto per cápita para América Latina entre 1991 y 1997 alcanzó apenas el 2.5 por ciento anual, mientras que para Asia fue de 6.5 por ciento. Luego de la crisis financiera de 1997, entre 1998 y 2003, las tasas de crecimiento del PIB real per cápita latinoamericano fue negativo, -0.1 por ciento anual, mientras que para Asia fue de 4.8 por ciento. La tasa negativa de crecimiento experimentada del 1998 al 2003 es comparable a la de la década del ochenta (la década perdida para el desarrollo) cuando el PIB real per cápita declinó en Latinoamérica a un ritmo promedio de -0.6 por ciento anual. Otros países no asiáticos en vías de desarrollo experimentaron tasas más altas que Latinoamérica para los tres periodos discutidos: 1.9 por ciento de 1981 al 1990, 2.6 por ciento de 1991 al 1997 y 1.8 por ciento de 1998 al 2003 (Singh et al. 2005, cuadro 2.1).

En resumen puede decirse que el ALCA no se firmó debido a una multiplicidad de factores: (1) la exigencia de reciprocidad total entre economías menos desarrolladas y desarrolladas; (2) la ausencia de medidas concretas que mitiguen los disloques económicos y sociales causados por la liberalización comercial y financiera especialmente para las pequeñas economías del hemisferio; (3) la negativa de las economías desarrolladas para eliminar subsidios a la agricultura mientras exigen esto de los países menos desarrollados; (4) las bajas tasas de crecimiento económico en América Latina en los noventa a pesar de que sus gobiernos siguieran las prescripciones neoliberales del Consenso de Washington; (5) las crisis política vinculada a la corrupción en países como Venezuela, Argentina, Nicaragua y Ecuador; (6) el fuerte movimiento internacional anti-globalización; y (7) la falta de consenso sobre la liberalización comercial en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Estos y otros factores han causado que muchos países de América Latina y el Caribe opten por buscar alternativas de integración fuera del modelo neoliberal propuesto por el ALCA.

A modo de conclusión: El ALCA versus el ALBA versus MERCOSUR

El debate sobre el colapso del ALCA y "la superioridad" de los modelos alternos de integración que se debaten en el hemisferio occidental, el ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas) y MERCOSUR (Mercado Común del Sur), ha cobrado un tono ideológico que oscurece la lógica económica que les da sentido. El debate sobre estos modelos alternos de inserción en el nuevo orden económico mundial parece una reedición de la lucha ideológica de la guerra fría, con matices añadidos por los discursos emergentes sobre el terrorismo, el neoliberalismo, la globalización y el socialismo del siglo veintiuno. La "izquierda" y la "derecha" parecen pensar que se trata de la revancha de la Guerra Fría demonizándose los unos a los otros. Los proponentes del ALCA se refieren a un enfrentamiento entre "el eje del mal latinoamericano" versus "la democracia". Los proponentes del ALBA presentan el debate como un enfrentamiento entre "el ideal bolivariano de una América unida" versus "la opresión del imperialismo norteamericano", mientras que los proponentes del MERCOSUR, evocan la retórica del no alineamiento y las bondades de un mundo multipolar. Cada campo se atrinchera y se reafirma en un diálogo de sordos que conspira contra un proyecto hemisférico de integración.

Lo que aquí compete es precisar cuál es la lógica económica detrás de estos proyectos. La respuesta simple es que cada uno de estos bloques propone formas alternas de inserción en la nueva economía global. El ALCA promueve un proyecto neoliberal de libre comercio entre naciones y la libertad de movimiento del capital privado. El ALBA promueve el comercio ajustado y subsidiado, para contrabalancear el "deterioro" o "desigualdad" de los términos de intercambio, y la reglamentación estricta del capital y las corporaciones transnacionales. La disyuntiva entre el ALBA y el ALCA puede considerarse una nueva formulación de viejos debates entre "librecambismo" y "proteccionismo" o entre el "laissez faire" y el estatismo. Estas disyuntivas surgen del debate entre las doctrinas económicas neoclásica y clásica, hoy manifestadas como neoliberalismo y estructuralismo. El MERCOSUR, por su parte parece querer seguir los pasos del keynesianismo o del modelo asiático de capitalismo con estado regulador.

Aunque parezca que el ALCA ha colapsado, los intereses norteamericanos para un área de libre comercio de las Américas han adelantado significativamente. Un bloque de 10 países del hemisferio tiene tratados de libre comercio con Estados Unidos y forja tratados entre ellos: Canadá, Chile, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y República Dominicana. Otros tres países, Colombia, Panamá y Perú, tienen negociados acuerdos de promoción comercial, que se considera el paso anterior a un tratado de libre comercio. Si los 14 estados independientes integrantes de CARICOM firmaran un TLC con Estados Unidos, la agenda estratégica que dio vida al TLC se lograría desde la perspectiva norteamericana; 27 de los 34 países participantes de las negociaciones

del ALCA constituirían un área de libre comercio con Estados Unidos como eje, con el ALBA y el MERCOSUR como bloques marginales. No obstante, el CARICOM está más centrado en su proceso de constituir un mercado único que en acceder a un tratado de libre comercio con Estados Unidos. La declaración final de la cumbre CARICOM-Estados Unidos de junio de 2007 sólo menciona la intención de extender el sistema de preferencias de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y no dice nada sobre posibles tratados de libre comercio (CARICOM 2007).

El ALBA, que se lanzó en diciembre de 2004 como un discurso "contra-hegemónico" al ALCA, ha evolucionado hasta convertirse en una estrategia de desarrollo alternativa.⁷ El ALBA tiene un "núcleo duro" constituido por Cuba, Venezuela y Bolivia que crea un espacio económico común centrado en proyectos políticos compartidos. Fuera de este núcleo, el ALBA ha incrementado el número de gobiernos interesados en suscribir sus programas. Nicaragua se sumó en 2006, mientras que en 2007 los gobiernos de Antigua y Barbuda, Dominica, Ecuador, Haití y San Vicente firmaron acuerdos y declaraciones para entrar en programas vinculados al ALBA.

El programa principal del ALBA para el Caribe es Petro Caribe. Este programa creó una corporación regional para la venta y distribución de petróleo en condiciones preferentes mediante un tratado firmado en 2005 por 14 naciones Caribeñas. El acuerdo estabilizó los precios alrededor de \$30 por barril y los aumentos a partir de ese nivel (hoy ronda \$60) se financian al dos por ciento por veinte años. Petro Caribe ha ayudado a las pequeñas economías de la región a sobrevivir el choque petrolero actual ahorrándole millones de dólares en divisas y evitando la necesidad de hacer ajustes drásticos endeudándose con altas tasas de interés. Petro Caribe ha sido un factor importante en mantener a CARICOM distanciado del ALCA.

El ALBA propone, además, trato preferencial al comercio con las economías menos desarrolladas, la transferencia de tecnologías, financiamiento en forma de subsidios, becas, donaciones, para promover la convergencia estructural y la reducción de las asimetrías económicas. Se habla de promover el desarrollo a partir de "ventajas cooperativas," en lugar de "ventajas competitivas" y promueve proyectos y programas macroeconómicos típicos del estructuralismo económico desarrollista (e.g., el gasoducto suramericano). El ALBA no condiciona sus programas a reciprocidad política ni económica y tampoco requiere cambios estructurales en el gobierno ni en la economía. No hay que ser parte del "núcleo duro" (socialista) para participar en los programas del ALBA.

El MERCOSUR es la más antigua de estas iniciativas de integración habiendo sido creado en 1991 e iniciado en 1994. Al igual que CARICOM, MERCOSUR es un mercado común que combina un área de libre comercio y una unión aduanera entre sus cuatro miembros; Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Desde el principio esta iniciativa se presentó como un eje del sur frente al ALCA. Se trataba de contraponer un enfoque multipolar al bilateralismo norteamericano.

El eje de MERCOSUR ha ido consolidándose alrededor de sus cuatro miembros. Recientemente Venezuela solicitó ingreso lo cual ha generado un intenso debate, especialmente en Brasil.

A un año y medio de la Cumbre de Mar del Plata el futuro del ALCA, como el de otros acuerdos de libre comercio es incierto. Los países menos desarrollados han rechazado el neoliberalismo y demandan que se tomen en cuenta las asimetrías económicas entre países en cualquier acuerdo o tratado económico internacional. También demandan trato justo en cuanto a subsidios agrícolas, servicios y otros renglones sensibles de sus economías. Claramente no existe un consenso internacional neoliberal pero tampoco sobre ninguna visión alterna. La liberalización comercial ha resultado en la proliferación de tratados y bloques comerciales en múltiples direcciones teniendo el efecto que se ha denominado de "tazón de fideos" (*spaghetti bowl effect*), dibujando un complejo entramado de actores y relaciones económicas hemisféricas y globales. Estados Unidos, Brasil y Venezuela emergen en el siglo veintiuno como ejes de las alternativas hemisféricas de integración con visiones políticas y económicas muy distintas. El consenso sobre integración no está a la vista.

Notas

1. Se ha argumentado que los gobiernos republicanos de Ronald Reagan y George H. Bush utilizaron el TLCAN y el anuncio de la IEA para adelantar la visión norteamericana en la Ronda de Uruguay del GATT y para crear un espacio económico bajo su hegemonía frente a la "amenaza" de la Comunidad Europea creada en 1992 con la firma del Tratado de Maastricht. (Mead, 1992).
2. La movilidad de la tierra se traduce en el libre acceso del capital internacional a la propiedad de tierras o bienes raíces.
3. Nótese que ni el ALCA ni ninguno de los acuerdos de libre comercio promovidos por Estados Unidos contemplan la movilidad del trabajo. La relación entre apertura económica y apertura a la movilidad del trabajo (migración) es inversamente proporcional en el hemisferio americano, como lo demuestran los desarrollos recientes sobre este asunto en Estados Unidos. Esta tendencia es contraria a la dirección que tomó la integración europea que facilita la movilidad ciudadana al interior de su comunidad.
4. El artículo 5, del Capítulo XVIII del tercer borrador de acuerdo ALCA que se refiere a compras, contrataciones y adquisiciones del sector público especifica el trato nacional y trato de nación más favorecida y No-discriminación con el siguiente lenguaje:

[5.2. Con respecto a cualquier medida y compra/contratación/adquisición comprendida en este Capítulo, una [Parte] [entidad contratante] no podrá:

a) tratar menos favorablemente a un proveedor/prestador establecido localmente que a otro proveedor/prestador establecido localmente por motivo de una afiliación o propiedad extranjera; ni

b) discriminar a un proveedor/prestador establecido localmente por motivo de que los bienes o servicios ofrecidos por ese proveedor/prestador para una compra/

contratación/adquisición particular son bienes o servicios de cualquier otra Parte.] *Tercer Borrador de Acuerdo ALCA - 21 de noviembre de 2003*. <http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft03/ChapterXVIII_s.asp> (1/VII/07).

5. Cf. *Tercer Borrador de Acuerdo ALCA*. Capítulo V, Tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías. <http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft03/ChapterV_s.asp> (1/VII/07)
6. Cf. *Tercer Borrador de Acuerdo ALCA*. Capítulo IX, artículo 7, agricultura. <http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft03/ChapterIX_s.asp> (1/VII/07)
7. Entrevista con Lourdes Regeiro, experta en el ALBA del Centro de Estudios de América, La Habana, 29 de marzo de 2007.

Bibliografía

- CARICOM (Caribbean Community). 2007. Joint Statement Issued at the Conclusion of the CARICOM-US Summit, 20 June 2007, Washington, D.C. <http://www.caricom.org/jsp/communications/meetings_statements/joint_statement_caricom_us.jsp> (1/VII/07)
- FTAA-ALCA. 2003. *Tercer Borrador de Acuerdo ALCA - 21 de noviembre de 2003*. <http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft03/Index_s.asp> (1/VII/07)
- Grinspun, Ricardo y Robert Kreklewich. 1994. Consolidating Neoliberal Reforms: *Free Trade as a Conditioning Framework*. *Studies in Political Economy*, 43 (spring): 33-61.
- Mead, Walter R. 1992. Bushism Found: A Second-term Agenda Hidden in Trade Agreements. *Harper's Magazine*, (September): 37-45.
- Singh, Anoop, Agnès Belaisch, Charles Collins, Paula De Masi, Reva Krieger, Guy Meredith, and Robert Rennhack. 2005. *Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective on the Experience Since the Early 1990s*. *IMF Occasional Paper* 238, Chapter II. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/238/pdf/op238_2.pdf> (1/VII/07).
- Stiglitz, Joseph. 1997. An Agenda for Development for The Twenty-First Century. World Bank, Master Lectures. <<http://www.worldbank.org/mdf/mdf1/agenda.htm>> (27/V/07).
- Williamson, John. 2002. Did the Washington Consensus Fail? Outline of Remarks at CSIS. Washington DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics, November 6. <<http://www.iic.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=488>> (27/V/07).
- WTO (World Trade Organization). 2001a. *European Communities - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, Complaints by Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexico and the United States (WT/DS27)*. <http://www.wto.org/english/tratop_c/dsipu_c/banana_e.htm> (27/VII/01).
- _____. 2001b. *European Communities - the ACP-EC Partnership Agreement; Decision of 14 November 2001*. <http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mm01_e/mindecl_acdp_ec_agre_e.htm> (5/I/02).
- Zettelmeyer, Jeromin. 2006. "Growth and Reforms in Latin America: A Survey of Facts and Arguments." *IMF Working Paper*, WP/06/210. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06210.pdf>> (1/VII/07).

Convergencia CAN – MERCOSUR: ¿Clave para el futuro de la Comunidad Sudamericana de Naciones?

Rita Marcela Gajate

1. Interrogantes en torno a nuestro problema

La Declaración de Cusco¹ determina que la Comunidad Sudamericana de Naciones (en adelante CSN) se conformará con la “convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional”. Dicha “convergencia” se define entonces, como el cimiento para la construcción de este nuevo proceso de integración.

Esta directriz se confirma cuando se establece el desarrollo y perfección de seis procesos entre los cuales se prioriza, ubicando en segundo lugar a “la profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, apoyándose en lo pertinente en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI del 18 de octubre de 2004, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional. Los Gobiernos de Suriname y Guyana se asociarán a este proceso, sin perjuicio de sus obligaciones bajo el Tratado revisado de Chaguaramas”.²

Por tercera vez en la Declaración de la cual nace la CSN se utiliza el término “convergencia” al afirmar que “la Comunidad Sudamericana de Naciones establecerá e implementará progresivamente sus niveles y ámbitos de acción conjunta, promoviendo la convergencia y sobre la base de la institucionalidad existente, evitando la duplicación y superposición de esfuerzos y sin que implique nuevos gastos financieros”.³

Para la construcción de este nuevo proceso de integración, en el marco de la Primera Cumbre Presidencial de la CSN de Brasilia⁴, la Unión Interparlamentaria Sudamericana propone como “punto de partida” una Agenda de Convergencia para la Comunidad Sudamericana de Naciones”. La mencionada Cumbre concluiría⁵ con la “Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria” en cuyo 5º párrafo

se dirá textualmente: “En el campo económico los propósitos de la Comunidad Sudamericana de Naciones incluyen el avance y la consolidación del proceso de convergencia encaminado al establecimiento de una zona de libre comercio sudamericana, con miras a su perfeccionamiento, así como la promoción del crecimiento económico y la reducción de las asimetrías, cuando ello sea posible, mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur”.

El descripto plexo de declaraciones fundacionales menciona entonces repetidas veces el término “convergencia” relacionando aspectos bien diversos del nuevo relacionamiento emprendido. Ellos son: intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad; profundización de las relaciones entre MERCOSUR, CAN y Chile con el objeto de lograr una Zona de Libre Comercio; avance progresivo de una institucionalidad que evite duplicación de esfuerzos y la promoción del crecimiento económico y reducción de asimetrías. La ya referida “Agenda para la Convergencia” define en cinco campos a este proceso de convergencia: institucional, político, social, comercial y de política exterior.

Dada la evidente multiplicidad de áreas a converger, nos preguntamos acerca del alcance de su concepto como premisa para la comprensión profunda del proceso emprendido. ¿Es la “convergencia” un concepto aplicable a procesos tan diversos? Siempre que se menciona, ¿Tiene un mismo sentido? ¿Cuál es su alcance? ¿Es la convergencia un punto de partida o la meta de la Comunidad Sudamericana de Naciones?

En un marco general de interrogantes sobre este nuevo proceso de integración que nos cuestiona acerca de su carácter retórico o no, sobre los nuevos factores que impulsan esta integración regional, sobre las potencialidades de este proceso y sobre la complejidad del relacionamiento elegido; nos surge la pregunta sobre si las declaraciones constitutivas de la CSN son voluntaristas.

En este sentido, nuestra particular inquietud radica en considerar que la ausencia de un concepto único de convergencia podría implicar un condicionamiento para el mismo proceso obstaculizando la concreción de los programas concretos. Esta indefinición podría constituirse en una condicionante negativa de la convergencia CAN-MERCOSUR. Por el contrario su clarificación contribuiría a su avance exitoso.

2. Noción de “Convergencia”

El uso del concepto en análisis se observa en diversas disciplinas científicas. En su “Organization of Thought” —Organización del Conocimiento, el matemático y filósofo británico colaborador de Bertrad Russell, Whitehead Alfred Nord, 1917,

utiliza por primera vez el concepto (Abbagnano Nicolás, 1994) refiriéndose al principio por el cual se logra “una observación exacta”. Se la asimila en la concepción del autor, a la noción de sentido común. Asimismo fue aplicado como método por este autor para obtener generalizaciones con base en la observación.

La Matemática utiliza el concepto al relacionar probabilidad y estadística definiendo a la convergencia como sucesión de variables aleatorias conformando estas variables los diversos tipos de convergencia: De distribución, de probabilidad, de media y de seguridad. (Molina Fernández – Puerto García, 2005).

Ya en el campo de la Economía, Robert Heilbroner en su “Trayectoria de la Sociedad Económica”, 1962, alude a la convergencia de mecanismos económicos en las sociedades más avanzadas para atenuar las diferencias básicas. Martínez Argüelles y Rubiera Morollón efectúan en 1998 un estudio pormenorizado de su utilización como método analítico en varios autores. Aplican este método al estudio de patrones de convergencia terciaria de regiones españolas. Así realizan un análisis individual del comportamiento de cada economía regional y de patrones diferenciados de crecimiento de las regiones poco desarrolladas. Llegan a definir la presencia de una relación de equilibrio al largo plazo entre las regiones en estudio.

En similar sentido Francisco Goerlich (1998) desarrolla un análisis entre “Desigualdad, Diversidad y Convergencia” buscando instrumentos de medida. Aplica conceptos similares a los ya referidos y encuentra índices de desigualdad aplicados a distintas unidades geográficas que engloban diversos individuos, regiones o países. Llega a establecer diversidad entre unidades económicas. Describe la evolución de la aplicación del concepto desde Atkinson (1970) cuando define medidas de inequidad hasta Qua (1997) que relaciona los conceptos de estratificación, polarización y convergencia.

La asociación del concepto a los procesos de integración regional tiene su origen en la utilización del término en la Unión Europea (UE). Dos procesos destacados aluden precisamente a esta noción: La política para regiones problemáticas y la convergencia hacia el euro.

El concepto se ha utilizado en varios estudios sobre las desigualdades regionales. Molpeceres Abella (2000) en “¿Las visiones de la convergencia / divergencia son únicas?” aborda el caso de las regiones europeas cuantificando y caracterizando los cambios observados en la distribución regional de la renta entre regiones europeas con el fin de diseñar políticas de cohesión dentro de la UE a fin de integrar los territorios más ricos con los pobres de la Unión. La formulación de estas políticas ha constituido un propósito ya en el Tratado de Roma (artículos 2, 92.3, 93 y 226) y a través de la “política regional comunitaria” se ha procurado promover el desarrollo económico y social en regiones deprimidas.⁶

Asimismo en la normativa de la Unión Europea puede advertirse con claridad la presencia conceptual del término convergencia. En el Tratado de Maastricht se alude directamente al proceso de convergencia monetaria hacia el euro. Se plantea un proceso concreto definido en tres etapas para alcanzar la moneda única: 1) Entre 1990 a 1993 en la que se fortalecieron los principios de cooperación económica y monetaria entre los Estados miembros, especialmente a través del establecimiento del Mercado Único Europeo, la consagración del principio de libertad de circulación de capitales y el compromiso de los países socios de asegurar las condiciones económicas que, cumpliendo los criterios de convergencia sancionados en Maastricht, permitieran la futura integración. 2) Entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1998. Durante este período se fundó el Instituto Monetario Europeo (IME), antecesor del Banco Central Europeo (BCE), que pasó a coordinar la cooperación en materia de política monetaria de los gobernadores de cada banco central nacional, aunque cada uno de éstos siguió diseñando la política monetaria de su país respectivo. Esta segunda etapa supuso el tránsito más difícil para los Estados integrantes de la UE, pues durante esos cuatro años debieron producirse los necesarios reajustes económicos que garantizaran el cumplimiento de los requisitos establecidos en Maastricht. El Tratado citaba de manera muy concreta los criterios macroeconómicos de convergencia necesarios para que un país pudiera pasar a formar parte de la moneda única. 3) La tercera y definitiva etapa se inició en la ya citada fecha del 1 de enero de 1999. El proceso culminó el 1 de enero de 2002 cuando comenzaron a circular los billetes y monedas de euro, que convivieron durante no más de dos meses con las respectivas monedas nacionales; éstas fueron retiradas de la circulación en una fecha nunca posterior al 1 de marzo de ese mismo año.⁷

Lo señalado revela que la aplicación de la noción de convergencia en la UE alude a programas concretos diseñados en los acuerdos que constan de objetivos determinados y metas definidas.

3. La ALADI y la convergencia de acuerdos de alcance parcial

En Latinoamérica la noción de convergencia fue utilizada por la ALADI —Asociación Latinoamericana de Integración— ya en el Tratado de Montevideo.⁸ En sus considerandos se expresa que los Estados parte están “dispuestos a impulsar el desarrollo de vínculos de solidaridad y cooperación con otros países y áreas de integración de América Latina, a fin de promover un proceso convergente que conduzca al establecimiento de un mercado común regional”.

En su artículo tercero se puntualizan los principios que inspirarán el proceso de integración, entre los que se identifica al de “convergencia” entendiéndolo concretamente como: “La multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance

parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano”.

Se titula a su Capítulo Cuarto “Convergencia y cooperación con otros países y áreas de integración económica de América Latina” y en su artículo 24 de expresa: “Los países miembros podrán establecer regímenes de asociación o de vinculación multilateral, que propicien la convergencia con otros países y áreas de integración económica de América Latina, incluyendo la posibilidad de convenir con dichos países o áreas el establecimiento de una preferencia arancelaria latinoamericana”.

Acerca del alcance conceptual del término en la ALADI ya advertimos cierta preocupación en doctrinarios que se cuestionaron sobre la dificultad de determinar criterios generales para abordar el proceso de convergencia. “Si bien es cierto que cada acuerdo de alcance parcial ha de contener cláusulas propias y obligatorias de “convergencia” no es menos cierto que éstas deben inspirarse en criterios generales, no necesariamente “uniformes” en todos los acuerdos. Si existe, en cada caso, la misma razón para contemplar el mecanismo de convergencia (multilateralización progresiva) debe procurarse estipular una disposición similar en cada acuerdo de igual materia. Es decir, que debe procurarse que no haya acuerdos de alcance parcial “menos convergentes” que otros de igual naturaleza.⁹

La convergencia en el Tratado de Montevideo de 1980 es definida como un principio junto a otros como el pluralismo, la flexibilidad, el tratamiento diferencial y la multiplicidad.¹⁰ No obstante, su alcance es concreto y alude a la multilateralización progresiva de acuerdos de alcance parcial.

Tal como ya se manifestara, en el textos fundacionales de la Comunidad Sudamericana de Naciones se retoma el concepto utilizado por la ALADI no obstante aludir a diversos procesos.

Constituyendo un antecedente inmediato de la CSN, la Resolución 59 (XIII) del Consejo de Ministros de la ALADI¹¹, referenciada en la Declaración de Cusco en II, párrafo 2, establece “con el propósito de avanzar hacia la consecución del objetivo del Tratado, la Asociación debería concentrar y focalizar sus esfuerzos en apoyar a los países miembros en las acciones que lleven a cabo para propiciar una mayor profundización y convergencia de los acuerdos suscriptos”.

En concreción del mencionado propósito se determina en el artículo 11 que: “El desarrollo progresivo del Espacio de Libre Comercio (ELC) en la ALADI respetará los cronogramas de liberación, los marcos normativos pactados en los distintos acuerdos y los principios de pluralismo, convergencia, flexibilidad, y tratamientos diferenciales, así como la compatibilidad con los acuerdos vigentes, la instrumentación a través de mecanismos del TM80 y la coexistencia con negociaciones extrarregionales de los países miembros”.

Asimismo, en el artículo 17 se complementa este propósito estableciendo que: “Consecuente con las disposiciones del Tratado, el Estudio elaborado por el Comité (ALADI/CR Estudio, 18.12.01) y las Resoluciones del Consejo de Ministros 54 (XI) y 55 (XII), es necesario desarrollar la cooperación y coordinación en materias que complementan y potencian el Espacio de Libre Comercio, tales como: integración física, integración digital, financiamiento del comercio, fomento productivo y relacionamiento con los sectores empresarial, laboral y académico. Se debe fomentar igualmente la cooperación y la coordinación para el desarrollo de acciones concretas en el ámbito social, cultural, científico y tecnológico”. Las áreas definidas amplían con claridad el ámbito de los procesos de convergencia incluyendo diferentes tipos de relacionamientos pretendidos. Entendemos que este artículo -sea quizás- el antecedente inmediato más claro por el cual el proceso de convergencia definido en los documentos fundacionales de la CSN sea tan amplio y diverso.

Analizaremos seguidamente las distintas modalidades de uso del término convergencia en la naciente CSN.

4. Convergencia en los documentos fundacionales de la CSN

Los documentos fundacionales de la CSN son:

- La Declaración de Cusco del 8/12/04
- La Decisión 615 de la CAN del 7/07/05
- La Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria de Brasilia del 30/09/05
- La Declaración sobre la Convergencia de los Procesos de Integración en América del Sur del 30/09/05
- El Programa de Acción del 30/09/05, y
- La Declaración sobre la Integración en el Área de Infraestructura del 30/09/05

En todos ellos, salvo en el último señalado, se hace referencia al concepto de convergencia. Se alude a “la convergencia de intereses políticos, económicos, sociales culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional”.¹²

Asimismo se refiere a la profundización entre MERCOSUR, la CAN -Comunidad Andina de Naciones- y Chile sobre el perfeccionamiento de la zona de libre comercio definida en la ALADI¹³ y se determina que la “profundización de la convergencia se implementará progresivamente en niveles y ámbitos de acción conjunta promoviendo la convergencia sobre la base de la institucionalidad existente”.

En la reunión de Brasilia se suman a los procesos definidos precedentemente los de “convergencia de Acuerdos de Complementación Económica de los países de América del Sur”.¹⁴

Como podrá advertirse el uso del término admite asociar su significado a diferentes nociones. Escogemos las de supuesto, proceso, metodología y propósito, entendiendo por tales¹⁵:

- *supuesto*: premisa de un razonamiento
- *proceso*: procedimiento, modo de accionar, devenir o desarrollo, concatenación de hechos
- *metodología*: acciones orientadas hacia un logro, procedimiento de investigación ordenado, repetible y corregible
- *propósito*: meta, fin, logro deseado.

Tomando los documentos fundacionales referidos y observando cómo se comporta la noción en análisis, hemos establecido una prevalencia semántica conforme el número de menciones en cada sentido.

Prevalencia semántica por cantidad de menciones en 6 documentos:

Sobre un total de 11 menciones:

- Como supuesto: 2 menciones
- Como proceso: 3 menciones
- Como metodología: 5 menciones
- Como propósito: 1 mención

Si entonces “convergencia” fuera una metodología aplicable a este nuevo proceso de integración, nos surge un nuevo cuestionamiento acerca de su concreta implementación. Si la metodología estuviese definida, el proceso avanzaría sin obstáculos. Contrariamente se puede inferir que una misma metodología no podrá ser aplicable a procesos tan diversos como la armonización de los Acuerdos de Alcance Parcial y los proyectos de infraestructura, por ejemplo.

Como primera conclusión entendemos que los próximos pasos en este nuevo proceso de integración deberán consistir en determinar el modo de profundizar los relacionamientos escogidos, particularizando en los aspectos concretos a converger en cada ámbito para que esta clarificación contribuya a su avance exitoso.

No obstante, los aspectos señalados precedentemente, los mandatarios de los Estados Partes han delineado un programa que esboza áreas y acciones sin definir instrumentos y mecanismos. Se describirán seguidamente.

5. Bases para la Convergencia CAN – MERCOSUR

Conforme los documentos fundacionales, resulta claro que la CSN se construirá sobre la base de la aproximación y convergencia entre la Comunidad Andina, el MERCOSUR, y la participación activa de los otros tres países miembros Chile, Surinam y Guyana. Es decir, que en la construcción de la CSN tanto la Comunidad Andina como el MERCOSUR deberán aportar sus fortalezas y al mismo tiempo profundizar sus respectivos procesos de integración en busca profesamente de su convergencia.

Se ha valorado positivamente¹⁶ a la mayor profundidad institucional de la Comunidad Andina que sin duda enriquecerá tal construcción gradual. De la misma forma, y algunos autores¹⁷, lo han hecho con la flexibilidad organizacional del MERCOSUR; que puede ser útil como un aporte a la nueva construcción.

No se ha pensado *prima facie* en la construcción orgánica de la CSN en nuevas instituciones que reemplacen y se superpongan a las ahora existentes en la CAN o el MERCOSUR, no obstante haberse señalado la necesidad de contar un “Instrumento de Solución de Controversias para dar apoyatura institucional”.¹⁸ Se ha interpretado en este sentido¹⁹ que se trata de un proceso de confluencia de voluntades que significará mantener por un buen tiempo las especificidades de cada proceso de integración, mientras se confluye armónicamente en una voluntad de mayores propósitos, en los diferentes ámbitos de confluencia que se han previsto. Ellos son:

- Diálogo político
- Integración física
- Medio ambiente
- Integración energética
- Mecanismos financieros sudamericanos
- Asimetrías
- Promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social
- Telecomunicaciones

Cuatro son los pilares sobre los cuales reposa esta construcción: 1) cooperación política; 2) integración comercial y complementación productiva; 3) integración energética; 4) infraestructura, competitividad y desarrollo.

1) La cooperación política de Sudamérica comienza a abrirse espacio en varias etapas o fases. En primer lugar, mediante mecanismos de consulta y cooperación política en temas importantes de la agenda internacional, concertando posiciones que luego se puedan llevar a otros foros. Luego, estableciendo mecanismos de

diálogos y cooperación con otros países y regiones del mundo. En ambos casos, se espera el aprovechamiento de la experiencia acumulada al respecto en los procesos de integración preexistentes sin haber previsto instrumentos al respecto.

2) Los anteriores acuerdos comerciales bilaterales concertados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) han ido cediendo espacio a la convergencia gradual expresada. Estos deberán ser progresivamente profundizados para incorporar los elementos necesarios que afirmen la integración comercial, como son el libre tránsito de bienes y personas, infraestructura, políticas comerciales comunes, complementación industrial y coordinación macro-económica. En la medida en que se logre que el comercio interno sudamericano se incremente será posible hablar de una integración económica en perspectiva. Existe aquí un reto importante, al cual no son ajenas las consideraciones de una mayor competitividad internacional y aquellas referidas al reconocimiento de las asimetrías en la construcción del espacio sudamericano.²⁰

3) Los países andinos constituyen un polo energético de gran importancia en el continente sudamericano. Poseen reservas de petróleo, gas, energía hidroeléctrica y carbón. Ello otorga a la CAN y a Sudamérica la posibilidad de optimizar su potencial en el mundo, a condición de poder establecer redes energéticas viables y eficientes. Pero no se trata sólo de la interconexión para un intercambio del producto final, sino de aunar esfuerzos y establecer una infraestructura y mecanismos de convergencia que hagan que el potencial energético pueda ser utilizado no sólo con provecho comercial, sino ante todo para la promoción del desarrollo de los países, y de las regiones menos favorecidas.²¹ Los diversos circuitos energéticos interconectados que podrían construirse en Sudamérica constituyen sin duda otra de las bases de su competitividad futura en el mundo. Aquí el realismo político deberá primar por sobre planteamientos retóricos, como en su momento lo hizo Europa al estructurar su núcleo de integración alrededor de la Comunidad del Carbón y del Acero.

4) El programa IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana) recoge los proyectos de interconexión vial de Sudamérica, otorgando prioridad a una treintena de ellos, a fin de lograr la interconexión básica y necesaria entre nuestros países, no sólo en el sentido Norte-Sur, sino también en el sentido Este-Oeste. A lo largo y ancho de los grandes ejes de interconexión sudamericana podrán promoverse nodos de desarrollo económico y social que resulten estratégicos para nuestro continente.

Ante el ambicioso programa presentado se ha dicho que “la construcción gradual de la Comunidad Sudamericana de Naciones significa para algunos países la posibilidad de acceder a las riquezas del interior del continente, antes poco explorado y menos desarrollado. Para otros países, se trata de comunicar su propia producción y su visión del mundo, con otros, incluso vecinos, tradicionalmente aislados

en sus consideraciones de política exterior o de comercio. Para otros más, se trata de un mecanismo que les permitirá solucionar en el marco multilateral algunas viejas diferencias bilaterales. Para todos, en general, se trata de ganar posibles mercados para sus propios productos, y sin duda también, de ganar fuerza política en escenarios multilaterales y frente a algunos actores mundiales”.²²

6. La Cumbre de Cochabamba ¿Piedra fundamental de la CSN?

La última Cumbre Presidencial reunida en Cochabamba en diciembre de 2006 manifiesta la voluntad de los dirigentes de “colocar la piedra fundamental para la Unión Sudamericana”.²³ Expresamente se reconoce: “Nos planteamos un nuevo modelo de integración con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidad democrática de nuestros países”.²⁴

Este nuevo modelo, en su concepción, comprende el ámbito comercial y una articulación económica y productiva más amplia, así como nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tanto públicas y privadas, como otras formas de organización de la sociedad civil. Se trata de una integración innovadora que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos del MERCOSUR y CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos. El objetivo último de este proceso de integración es y será favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur.

Entre las premisas para la construcción de este tipo de integración sudamericana pretendida, que se reconoce como ambiciosa, se señala como necesaria la superación de las asimetrías y el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos que permitan resolver las grandes desigualdades que existen entre los países y regiones de Sudamérica.

Este proyecto, insertado en un creciente regionalismo global pretende interrelacionar dos organizaciones de integración económica de mediana intensidad²⁵, exceptuadas del régimen de la OMC, pero conviviendo con él y con grandes asimetrías que las distinguen.

La Declaración incluye un “Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana” cuyo primer punto se centra en el “Fortalecimiento de la institucionalidad de la CSN definiendo por toda estructura a: 1) reuniones anuales de Jefes de Estado y de Gobierno, 2) reuniones semestrales de cancilleres, 3) reuniones ministeriales sectoriales, 4) Comisión de Altos Funcionarios y 5) Secretaría *pro tempore*.

La novedad se centra en la cuarta institución —Comisión de Altos Funcionarios— de la cual dependerán Grupos de Trabajo en áreas de infraestructura, integración energética y políticas sociales. Estos grupos propondrán, a consideración de los cancilleres y ministros sectoriales, agendas e iniciativas concretas en las áreas definidas. Asimismo se le ha encargado el estudio de la Convergencia Institucional.

Los presidentes han invitado al Parlamento Andino y el Parlamento del MERCOSUR a considerar el diseño de mecanismos conducentes al establecimiento de un espacio parlamentario sudamericano.

No obstante lo descripto, no se ha definido una agenda concreta y no se especifica el modo ni metodología por la que se pretende avanzar en este proceso. El documento final presentado por la Comisión Estratégica de Reflexión²⁶ parecería avanzar en alguno de los interrogantes planteados. Sin embargo los documentos oficiales no determinan aspectos concretos.

7. Desafíos

Las evidentes disparidades de los países y regiones a integrar plantean la existencia de diversas asimetrías que afectan directamente el avance hacia la CSN. Las asimetrías estructurales, se originan en factores tales como el tamaño económico, el acceso a la infraestructura regional, la calidad de las instituciones y el nivel de desarrollo. Este tipo de asimetrías son relevantes por cuanto condicionan la capacidad de las economías de beneficiarse de una mayor integración.²⁷

Las asimetrías políticas, se hacen sentir en la necesidad de garantizar un equilibrio dinámico que clarifique costos y beneficios como que también contribuya efectivamente a generar beneficios sostenidos en el tiempo.

Por todo lo dicho, el universo a converger plantea múltiples desafíos desde las asimetrías existentes²⁸ y particularmente en razón de la modalidad escogida para el avance del proceso.

Nuestros interrogantes iniciales quedan planteados junto a la preocupación acerca de la necesidad de definición de una metodología clara, concreta y pautada para la convergencia, sin la cual este nuevo proceso de integración no abandonará el status de sus declaraciones voluntaristas.

Notas

1. Declaración De Cusco. III Cumbre Presidencial Sudamericana. 8 de diciembre de 2004. Texto Oficial. Capítulo I, párrafo 3°. www.can.org
2. Idem, Capítulo II, párrafo 2°.
3. Idem, Capítulo III, párrafo 1°.
4. 29 de septiembre de 2005.
5. 30 de septiembre de 2005.
6. Un análisis profundizado al respecto puede consultarse en: Mellado Noemí - Gajate Rita "La inclusión de las regiones en el MERCOSUR", en: "Aportes para la Integración Latinoamericana" Año 4. N°4. Página 91 y ss.
7. Tratado de Maastrich. Criterios para la convergencia hacia el Euro. 1) Durante al menos los dos años anteriores a la unión monetaria no se podría cambiar el tipo de cambio de la moneda sobrepasando los márgenes de fluctuación establecidos en el SME. 2) La inflación no podría sobrepasar en más de 1,5 puntos porcentuales la media de los tres países con menor índice. 3) El tipo de interés medio a largo plazo no podría superar la media de los tres países también con menores índices. 4) No se podría tener un déficit fiscal superior al 3% del producto interior bruto (PIB), ni la deuda pública podría sobrepasar el 60% del mismo. El final de esta segunda etapa estuvo marcado por la cumbre que el Consejo Europeo celebró los tres primeros días de mayo de 1998 en Bruselas. Se fijó el día 1 de enero de 1999 como fecha en que el euro (nombre otorgado a la moneda única europea en diciembre de 1995) se convertiría en divisa de los once países seleccionados para este primer arranque (todos los integrantes de la UE, excepto Reino Unido, Dinamarca y Suecia —que se autoexcluyeron— y Grecia —que no cumplió los criterios de convergencia—). Además, se constituyó el primer Comité Ejecutivo del BCE, que inició su funcionamiento el 1 de julio de ese mismo año y que desde el 1 de enero de 1999 (junto a los gobernadores de los bancos centrales de cada país, con los cuales pasaba a integrar el Sistema Europeo de Bancos Centrales) comenzó a dirigir las políticas económica y monetaria del euro. En el caso de Grecia, esta segunda etapa se prolongó durante algún tiempo; en la reunión que el Consejo Europeo mantuvo en Feira (Portugal) en junio de 2000, se anunció que dicho país había cumplido finalmente los criterios de convergencia y que podría sumarse al grupo del euro el 1 de enero de 2001. Por lo que respecta al caso de Dinamarca, el 28 de septiembre de 2000 se celebró un referéndum en el que el 53,1% del electorado optó por rechazar la integración danesa en el grupo de la moneda única. Suecia y el Reino Unido también se mantienen fuera de él.
8. Tratado De Montevideo de 1980. Agosto.
9. Barros Charlin, Raymundo. "Algunas consideraciones sobre la "convergencia" de las acciones parciales en el marco de la ALADI". En: "Integración Latinoamericana". N° 55. Año 6. Página 56. Marzo de 1981
10. Salazar Santos Felipe. "El problema de la convergencia de las acciones parciales en el marco de la integración latinoamericana". En: "Integración Latinoamericana". N° 52. Año 5. Página 34. Noviembre de 1980.
11. ALADI/CM/Resolución 59 (XIII). Bases de un programa para la conformación progresiva de un espacio de libre comercio en la ALADI en la perspectiva de alcanzar el objetivo previsto en el Tratado de Montevideo 1980. 18 de octubre de 2004.
12. Declaración De Cusco. – Parte I, párrafo 3°.
13. Declaración De Cusco. – Parte II, párrafo 2°.

14. Declaración presidencial y agenda prioritaria, introducción puntos 5 y 6 y Declaración sobre la Convergencia de los procesos de integración en América del Sur, artículos 1 y 2 y Programa de Acción, artículo 8.
15. Conf. Diccionario de la Real Academia Española y Abbagnano Nicola. "Diccionario de Filosofía". Fondo de Cultura Económica. México. 1994, p.243.
16. Wagner, Allan. Secretario General de la CAN. "Un Programa para la Convergencia". Portal "Palestra". Pontificia Universidad de Perú.
17. Idem.
18. ALADI/MERCOSUR/CAN/16/2006. "Convergencia comercial de países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones". Septiembre 2006.
19. Idem.
20. Secretaría del Mercosur. Sector Asesoría Técnica. "Las asimetrías y las Políticas de Convergencia Estructural de la Integración Sudamericana". Trabajo presentado en el Foro de Reflexión "Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la Integración Latinoamericana". La Paz. 21/10/05.
21. Declaración sobre la Integración en el Área de Infraestructura del 30/09/05.
22. Idem
23. Declaración de Cochabamba. Diciembre de 2006.
24. Idem, párrafo 6.
25. Cienfuegos Mateo Manuel. "Las relaciones entre la Comunidad Andina de Naciones y el Mercado Común del Sur. ¿Una asociación (in) viable? En: Europa retos e incógnitas. Relaciones Internacionales 2005. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.Vitoria Gasteiz. Pág. 3
26. Comisión estratégica de reflexión. "Un nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones". Cumbre Presidencial de Cochabamba. Diciembre 2006
27. INTAL. Reseña mensual de actividades del INTAL. Seminario de Montevideo. Marzo 2004.
28. Secretaría del MERCOSUR. Sector Asesoría Técnica. "Las Asimetrías y las Políticas de Convergencia Estructural de la Integración Sudamericana". Trabajo presentado en el Foro de Reflexión "Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la Integración latinoamericana". La Paz. 21/10/05.

Bibliografía

- Abbagnano Nicola (1994). *Diccionario de Filosofía*. Fondo de Cultura Económica. México. Pág. 243.
- ALADI/MERCOSUR/CAN/16/2006. Septiembre (2006). *Convergencia comercial de países de América del Sur hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones*.
- Ariza Rafael (1981). "La cooperación financiera entre los países latinoamericanos". En: *Integración Latinoamericana*. N° 55. Año 6. Página 3.
- Balassa Bela (1980). "La Ronda Tokio y los países en desarrollo". En: *Integración Latinoamericana*. N° 52. Año 5. Página 4.

- Barros Charlin, Raymundo (1981). "Algunas consideraciones sobre la "convergencia" de las acciones parciales en el marco de la ALADI". En: *Integración Latinoamericana*. N° 55. Año 6. Página 56.
- Cienfuegos Mateo Manuel (2005). "Las relaciones entre la Comunidad Andina de Naciones y el Mercado Común del Sur. ¿Una asociación (in) viable? En: *Europa retos e incógnitas*. Relaciones Internacionales. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Vitoria Gasteiz.
- Conesa Eduardo (1980). "Las exportaciones intralatinoamericanas como motores de desarrollo". En: *Integración Latinoamericana*. N° 52. Año 5. Página 20.
- Fescina Andrés (2006). 4 de julio de 2006. "MERCOSUR: posible y necesario". *Diario La Nación*. Buenos Aires Argentina. Página 17.
- Goerlich Francisco (1998). *Desigualdad, Diversidad y Convergencia*. Departamento de Análisis Económico de la Universidad de Valencia. Editado por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. España.
- Heilbroner, Robert (1962). *La formación de la sociedad económica*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Magariños de Morentín Juan (2000). *Manual Operativo para la elaboración de "Definiciones contextuales" y "Redes contrastantes"*. Curso de Semiótica On Line. Universidad Nacional de La Plata. La Plata. Argentina.
- Martínez Argüelles Santiago – Rubiera Morollón Fernando (1998). *Patrones de Convergencia Regional de los Servicios de la Economía Española*. Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo. Edita Universidad de Alcalá de Henares. España. Madrid. Documento de Trabajo 1/ 99.
- Mellado Noemí - Gajate Rita (1998). "La inclusión de las regiones en el MERCOSUR", en: *Aportes para la Integración Latinoamericana* Año 4. N° 4. Página 91 y ss.
- Molina Fernández Manuel – Puerto García Inés María (2005). *Probabilidad y Estadística*. Universidad de Valencia. España.
- Molpeceres Abella María Mercedes. (2000) *¿Las visiones de la convergencia / divergencia son únicas?. El caso de las regiones europeas*. Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valladolid. España.
- Palleiro María Inés (compiladora) (2004). *Arte, comunicación y tradición*. "El fenómeno comunicativo". Colección Narrativa, identidad y memoria N° 2. Ed. Dunken. Buenos Aires. Argentina.
- Ponce Facundo (2004). *11 de septiembre de 2001. La legitimación discursiva de la transnacionalización del poder*. Colección Tesis de Maestría en relaciones Internacionales. Maestría en relaciones Internacionales. Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba. Argentina.
- Rúa Boiero Rodolfo (2006). *Avatares regionales I*. Periódico Económico Tributario. La Ley Buenos Aires. Argentina.
- Salazar Santos Felipe (1981). Enero / febrero. "El problema de la convergencia de las acciones parciales en el marco de la integración latinoamericana". En: *Integración Latinoamericana*. N° 54. Año 6. Página 56.
- SELA –Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2003). Abril. Secretaría Permanente. *Una institucionalidad para la convergencia de la integración: Bases para un Programa Regional*. No. 43. Caracas. Venezuela.
- Secretaría del MERCOSUR. Sector Asesoría Técnica (2005). 21/10/05. *Las Asimetrías y las Políticas de Convergencia Estructural de la Integración Sudamericana*. Trabajo

presentado en el Foro de Reflexión “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la Integración latinoamericana”. La Paz.

SM/SAT/CE EST 004/04 (2004). Noviembre. *Estudio sobre las Asimetrías y Políticas de Convergencia Estructural en el MERCOSUR*. Noviembre 2004.

SM/SAT/CE EST 002/05 (2005). Julio. *Asimetrías y disparidades de la integración económica de una Unión Aduanera sur-sur*.

Viskivichán Isabel – De Filippis Irma. (2004) “La Observación Documental”. En: Mendicoa Gloria (coord.) *Manual Teórico Práctico de Investigación Social*. Argentina.

Wagner Allan (2005). Artículo publicado en *Palestra*, Portal de Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Perú.

MERCOSUR-UNASUR. Convergencias y divergencias en el proceso de integración

Elsa Llenderrozas

Durante los últimos cinco años se habían creado expectativas positivas sobre la integración regional. El entorno político en el área sudamericana parecía ser sumamente favorable para la regionalización. Estados Unidos definía sus prioridades estratégicas más allá de los límites del continente, y los países sudamericanos se encontraron con que disfrutaban de una nueva fase histórica de más autonomía y autodeterminación.

Ese momento particular en lo político se vio reforzado por la instauración de gobiernos de perfiles progresistas, cuyos discursos y propuestas parecían generar más sintonía y entendimiento regional. El ascenso de Kirchner en Argentina, Lula en Brasil, Vázquez en Uruguay, la continuidad de la concertación chilena y otros fenómenos como el de Chávez y Morales en Venezuela y Bolivia respectivamente, preanunciaban una oportunidad única para la conciliación de intereses estratégicos de la región. Sin embargo, esta convergencia estratégica no se confirmó y las brechas dentro del espacio sudamericano comenzaron a vislumbrarse más claramente.

En esta etapa se firmaron distintos acuerdos que plantean fenómenos políticos diferentes de los esquemas institucionalizados de integración. La proliferación de propuestas de diverso tipo en las áreas energética y de infraestructura, creó la imagen de una región que avanzaba hacia instancias más profundas de integración. Sin embargo, resulta necesario no perder de vista la diferencia entre “integración”, “asociación estratégica,” “interconexión física y/o energética,” y la “cooperación” a secas. Sin duda todas ellas hacen referencia a formas distintas de relación positiva, pero no debe confundirse las iniciativas que plantean una interconexión física a través de acuerdos de cooperación, con la integración regional propiamente dicha. De por sí, la interconexión física no implica integración regional, de hecho puede realizarse la primera sin llegar a concretarse la segunda.

Señales de fragmentación política y de nuevos alineamientos entre los países sudamericanos coinciden con uno de los peores momentos de los proyectos de integración. El desmembramiento de la Comunidad Andina de Naciones, los

enfrentamientos en el seno del MERCOSUR y el poco avance de la Comunidad Sudamericana de Naciones (recientemente rebautizada como UNASUR) son algunos factores indicativos de esa situación, que no deben perderse de vista a la hora de evaluar el estado actual de los procesos de integración regional.

MERCOSUR

El Mercosur está lejos de pasar su mejor momento porque en el presente atraviesa una crisis de doble dimensión. Por un lado, está enfrentando una crisis de confianza entre los países miembros, particularmente entre Argentina y Uruguay, pero también con impacto en las relaciones entre el resto de los asociados y en el funcionamiento del bloque como tal. Por el otro, padece una crisis de identidad, por no estar en claro hacia dónde va el MERCOSUR y por la falta de definición de una visión estratégica común. Por primera vez algunos de los socios se plantean opciones estratégicas de inserción internacional que pasan por fuera del bloque.

Algunos de los gobiernos de los países miembros parecen haber perdido de vista que todo proceso de integración requiere un balance equilibrado entre los costos y los beneficios de sus socios. Y esto es lo que está afectando actualmente al bloque, debido a que algunas de las partes están cuestionando la distribución de ganancias y pérdidas, calculadas según su pertenencia al acuerdo regional o a la eventual participación en otras alternativas externas posibles. Este fenómeno se manifiesta claramente no sólo por la falta de respuesta frente a las asimetrías que cruzan el bloque, sino también por la historia de desatención que se ha ido acumulando dentro del MERCOSUR.

Desde la perspectiva uruguaya, el MERCOSUR ha dejado de ser su única opción estratégica posible. La clase política y empresarial parece estar convencida que el futuro del país no tiene que estar atado necesariamente a los destinos del MERCOSUR y se ha decidido por buscar otra asociación alternativa. De allí las arduas negociaciones desarrolladas durante la gestión de Tabaré Vázquez para la firma del TIFA con Estados Unidos, en el entendido de que este acuerdo puede ser un paso previo a la firma de un TLC.

Pero más allá de la insatisfacción que le provocan las asimetrías económicas y comerciales existentes dentro del bloque, Uruguay también ha sumado la desconfianza hacia el gobierno argentino por el aval que le ha dado a los ambientalistas que bloquean los pasos fronterizos por la cuestión de las plantas papeleras. El conflicto por la instalación de estas plantas no sólo tiene connotaciones bilaterales, sino que también ha salpicado al bloque como un todo. El modo en que escaló el conflicto y la actitud persistente de las agrupaciones ambientalistas y del gobierno argentino, generaron en los uruguayos fuertes sentimientos anti-argentinos totalmente

impensados en el pasado. A partir de esta situación, Uruguay percibe que tiene un vecino-socio que le impide la libre circulación en su frontera y que, en contra a lo esperado, ninguna de las instancias institucionales y políticas del bloque haya servido para canalizar o inhibir el conflicto.

En una perspectiva más amplia, desde Uruguay se reclama no sólo la reparación de las asimetrías comerciales, sino también que Argentina y Brasil den señales claras de su apuesta estratégica con el MERCOSUR, particularmente por el compromiso del gobierno brasileño con el lanzamiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Paraguay transita en términos generales por las mismas disyuntivas que Uruguay y se plantea si tal como está funcionando el MERCOSUR le sirve a su opción de crecimiento, desarrollo y a su futura inserción internacional. En su perspectiva, no hay avances significativos del MERCOSUR que permitan visualizar un relanzamiento. Por el contrario, allí permanecen los mismos obstáculos y déficit que acarrea el bloque desde su pasado reciente. Sumado a ello, se preocupa por la falta de una visión estratégica regional común y como Uruguay, parece estar decidido a iniciar negociaciones comerciales y de inversión con Estados Unidos.

El gobierno paraguayo anunció recientemente que, con el respaldo de los sectores empresarios y la Unión Industrial, pretende la concertación de un acuerdo comercial con las autoridades norteamericanas, sin que sea un tratado de libre comercio. Los motivos están fundados en la búsqueda de una alternativa externa ante los tropiezos afrontados por su país dentro del MERCOSUR.

La reciente incorporación de Venezuela al MERCOSUR —aún en proceso de adhesión— tiene hasta el momento un impacto más político que económico y no deja de plantear dudas sobre el factor disruptivo del liderazgo de Chávez. La principal inquietud que surgió fue en qué manera va afectar el proceso de toma de decisiones y la dinámica política dentro del bloque. Hasta el momento se trataba de un espacio político que tenía a la relación Argentina-Brasil como eje central y que solía tomar decisiones importantes de espaldas a los socios menores. Pero el ingreso de Venezuela, un actor con fuerte activismo regional, construye un escenario político diferente, donde seguramente se irán produciendo acercamientos y distanciamientos entre los tres países mayores. En principio, se abre una nueva etapa de incertidumbre dentro del MERCOSUR, particularmente en lo referido al juego de equilibrio de poder, donde los socios menores —Uruguay y Paraguay— encontrarán más dificultades para procesar los conflictos.

En suma, el ingreso de Venezuela implica la apuesta por la ampliación del bloque antes de consolidar el proyecto de integración inicial y de avanzar hacia su profundización. Esto tiene implicancias y connotaciones diversas, precisamente en momentos en que el MERCOSUR atraviesa por una crisis de doble dimensión.

La puesta en marcha del Parlamento del MERCOSUR —con parlamentarios designados por los estados, sesiones mensuales en Montevideo y sin facultades legislativas, más que para el debate y la recomendación— tampoco puede interpretarse como un paso hacia la profundización de la integración. Todos los sistemas políticos de los estados miembros tienen como elemento característico, la existencia de un parlamento nacional débil y de gobiernos concentrados en el poder ejecutivo. Por otra parte, el propio proyecto de integración ha tenido como principal motor el poder de la iniciativa presidencial, en un proceso donde los congresos jugaron un papel menor. De manera que pocas expectativas deberían generarse sobre el desempeño del parlamento regional.

Como tendencia principal de la dimensión política del MERCOSUR, en esta etapa más reciente, se destaca la aparición de opciones estratégicas divergentes y de una retórica nacionalista que revaloriza la autonomía para transitar por modelos alternativos de inserción externa. La crisis de confianza y de identidad podría socavar el núcleo duro de los consensos básicos que existen con respecto al bloque regional.

La UNASUR (ex Comunidad Sudamericana de Naciones)

La propuesta inicial de Brasil de crear la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) lanzada en Cusco, en diciembre de 2004, se basaba en el supuesto expresado por H. Jaguaribe (2005) que “la alianza estratégica Argentina-Brasil constituye el eje de la consolidación y el éxito del MERCOSUR. Éste a su vez, constituye el eje de consolidación de la CSN, con vistas a llegar a establecer un sistema sudamericano de libre comercio y cooperación.” En este sentido, se sostenía que no habría proyecto regional que funcionara sin esa unidad interna previa con base en el cono sur.

Pero el lanzamiento de esta iniciativa desató nuevas líneas de debate, principalmente entre dos visiones diferentes: quienes sostenían que primero era necesario profundizar el bloque regional (MERCOSUR) antes que ampliarlo geográficamente en un espacio nuevo; y quienes sostenían que la propuesta sudamericana no anulaba el bloque del Cono Sur, sino que lo complementaba, en un juego de suma positiva.

Esa etapa inicial dejó en claro que los gobiernos del Cono Sur tienen perspectivas estratégicas diferentes y difieren en los pasos a seguir en el MERCOSUR y en la CSN. Para Argentina, Uruguay y Paraguay, antes que consolidar la CSN es necesario institucionalizar el MERCOSUR y profundizar su integración. En cambio, para el gobierno brasileño la consolidación de la CSN y la profundización del MERCOSUR no son procesos contradictorios sino complementarios, que bien pueden desarrollarse de manera paralela. Según ellos, la creación de la CSN dejaba en evidencia que se había impuesto la opción de avanzar a nivel espacial por encima de la de profundizar el proyecto asociativo existente, aún frente a los obstáculos abiertos

en el Cono Sur. Pero no sólo eso, la CSN era percibida como la manifestación más clara de la intención de Brasil de consolidar su liderazgo sudamericano y como su plataforma de legitimidad política en la región.

En la visión particular de algunos sectores argentinos, la CSN es un proyecto que se pone en marcha por el giro de la política exterior brasileña de la última etapa del gobierno de Cardoso, pero que toma fuerte impulso durante el primer mandato de Lula. Este cambio de actitud hacia el ejercicio de un liderazgo político más activo en las cuestiones regionales, parece no favorecer precisamente la institucionalización del MERCOSUR. La diplomacia brasileña se muestra más dispuesta a desplegar una estrategia de mayor extensión regional y su agenda externa refleja una perspectiva más regional que sub-regional. En lo que lleva de gobierno, el presidente Lula logró convertirse en un interlocutor obligado en todo asunto importante de la región, invirtiendo de esa manera la estrategia de Cardoso, que consideraba que entrar en conflictos ajenos era un riesgo que no valía la pena correr. Brasil busca explotar su condición de país continental y su estatus de potencia regional, pero el éxito de esta tarea depende de su capacidad y su voluntad para ejecutar políticas más decididas y consistentes que le den continuidad a las propuestas de integración regional sudamericana.

Para el resto de los países del MERCOSUR, está claro que el nuevo espacio sudamericano puede no necesitar de un bloque más institucionalizado como plataforma para una mayor cooperación política. El lanzamiento de la CSN recibió una actitud reticente de parte de estos gobiernos, y particularmente desde ámbitos diplomáticos, políticos y académicos argentinos se comenzó a cuestionar el “excesivo afán de liderazgo de Brasil”¹ y el alto rédito político que logró capitalizar. Al mismo tiempo, aparecieron señales de escepticismo y se extendió la sensación de que el proyecto de la CSN es “absolutamente funcional a los intereses brasileños”² porque constituye una pieza fundamental del liderazgo que Brasil quiere confirmar en la región para ser interlocutor ante el mundo y reforzar así su intento de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

En la visión estratégica de estos países, el proyecto de la CSN o UNASUR desdibuja al MERCOSUR, ya que un bloque sudamericano consolidado le restaría peso político en la región y en el mundo. Además, la iniciativa demostró que el MERCOSUR dejó de ser un fin en sí mismo y se convirtió en un medio para conseguir un nuevo objetivo, en el que Brasil ocuparía el papel de liderazgo central. Toda consolidación política e institucional de la CSN lo haría en desmedro del potencial del MERCOSUR, porque en sí mismo representaría un traspaso de poder político y económico de un plano subregional a otro regional. Por supuesto, la existencia de un espacio sudamericano integrado representaría enormes ventajas comparativas, porque ampliaría el poder de negociación internacional de la región y multiplicaría los beneficios económicos y comerciales. No obstante ello, Uruguay y Paraguay temen que, si ya tienen dificultades para hacer oír sus demandas y necesidades en

el marco del MERCOSUR, los obstáculos dentro de una CSN consolidada sean aún mayores.

Según se desprende de la Cumbre Energética Sudamericana, realizada en la Isla Margarita en abril de 2007, y la propuesta inicialmente lanzada como Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), la CSN podría ser útil para instrumentar los proyectos de interconexión en infraestructura y energía. Sin embargo, es necesario recordar que estos proyectos también se pueden ejecutar sin un marco institucional más profundo. Y en este sentido, lo que se ha difundido en la región como “avances en la integración energética”, no es otra cosa que una lista de distintas propuestas de interconexión física para transportar gas natural y electricidad, sin un proyecto político que garantice un desarrollo regional sustentable (Honty, 2006). Con respecto a estas iniciativas —como el Anillo Energético y el Gasoducto del Sur— existen enormes dudas referidas al financiamiento, la viabilidad y factibilidad técnicas y la propia sustentabilidad general.

Como se observó en la Cumbre de Isla Margarita, la cuestión energética puede generar tanto fuerzas integradoras como fuerzas de conflicto. Las diferencias en las opciones de modelos energéticos para el desarrollo, principalmente las posturas representadas por Chávez y Lula, han demostrado más fragmentación que convergencia entre los países proveedores de energía de la región. A su vez, la fuerte oposición que presentó Chávez a la decisión de Brasil de desarrollar tecnología de los biocombustibles, reveló otra faceta de la disputa por el liderazgo regional. La Cumbre en sí misma no tuvo los resultados positivos esperados, no alcanzó acuerdos concretos ni dejó en claro los pasos a seguir. Por otra parte, la importancia del acuerdo firmado entre Brasil y Estados Unidos para el desarrollo del etanol, ha dejado en claro una vez más que sus intereses estratégicos pueden estar por encima de los objetivos de integración regional.

Durante los primeros meses del 2007, Argentina anunció junto con Venezuela la propuesta de creación del Banco del Sur. Brasil, que conocía el proyecto, no estuvo inicialmente de acuerdo porque prefería reforzar las instituciones de crédito ya existentes en la región —como el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). Tampoco apoyaba la idea de sostener un mecanismo de financiamiento regional frente a desequilibrios o desajustes económicos de alguno de sus miembros. En su opinión, el Banco del Sur debería servir exclusivamente para financiar proyectos de infraestructura regional. Pero el rechazo inicial de Brasil, se debía también a que consideraba que había sido marginado del lanzamiento de la propuesta, y su posición se resumía en las palabras de Marco Aurelio García: “No vamos a adherir al proyecto; no vamos a comer un plato hecho por otros.”³ Luego de algunas idas y vueltas, la propuesta sigue en pie, con el fuerte apoyo de Ecuador, Paraguay y, finalmente, también de Brasil, pero los futuros miembros aún no se han puesto de acuerdo sobre los detalles referidos a su composición y funcionamiento.

La integración regional frente a la incertidumbre

Los cambios en las fuerzas políticas gobernantes de varios países de la región y los propios procesos domésticos están teniendo impacto diverso en los bloques regionales. Un nuevo mapa político se está configurando, con alineamientos pragmáticos y afinidades ideológicas distintas. Esto plantea la necesidad de actualizar la lista de prioridades estratégicas de cada uno de los países sudamericanos, para determinar cuáles son los ejes de fuerzas centrípetas y centrífugas para la consolidación de los procesos de integración regional.

La agenda sudamericana se ha vuelto muy dinámica y refleja en sí mismo a un momento de más diálogo entre los países de la región. Los gobiernos se ven sometidos a un calendario nutrido de cumbres y reuniones presidenciales de distintos mecanismos regionales. Sin embargo, esta fase de mayor activismo político no se está traduciendo en resultados concretos que fortalezcan los procesos de integración. En este sentido, la etapa podría caracterizarse más como de estancamiento que de avance, e incluso en algún sentido, de un fuerte retroceso, como es el caso de la Comunidad Andina de Naciones con el anuncio de la salida de Venezuela.

El estado de situación de la CAN, de la UNASUR y del MERCOSUR no da señales positivas claras. Por el contrario, estos bloques se ven jaqueados por divergencias estratégicas más profundas que en el pasado y por opciones externas que pueden erosionar su raíces identitarias. El gran desafío que se plantea para la consolidación de los procesos de integración, es reconstruir una visión estratégica común entre los países miembros, y este camino está, por el momento, cubierto de incertidumbre.

Notas

1. Diario *La Nación*, Buenos Aires, 19 de diciembre de 2004, 3.
2. Diario *La Nación*, Buenos Aires, 14 de noviembre de 2004, 16.
3. Clarín, 17 de abril de 2007 “Brasil se niega a entrar al Banco del Sur con Argentina y Venezuela”.

Referencias

- Jaguaribe, Helio. (2005) “El proyecto sudamericano”, *Foreign Affairs en español*, 5, 2: 80-83.
- Honty, Gerardo. (2006), “Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra”, *Nueva Sociedad*, (julio-agosto): 119-135.

El ALBA y la UNASUR: Entre la concertación y la confrontación.

Carlos Oliva Campos

Tal vez no sólo los que habitamos nuestra región, sostengamos el criterio de que América Latina es hoy uno de los escenarios más complicados del planeta, debido a los diferentes desarrollos políticos y socioeconómicos que convergen en esta área geográfica. De forma paralela, se mueven importantes debates sobre las consecuencias del neoliberalismo; las tendencias ideológicas que recorren la izquierda latinoamericana; la crisis de los partidos políticos tradicionales y la implosión de actores antes excluidos al juego electoral de partidos; así como los desafíos que enfrenta la gobernabilidad en nuestras naciones, por sólo mencionar algunos de los más significativos. Pero lo más interesante, es que toda esa gama de procesos y conflictos se sumergen, en no poca medida, en el macro-tema de la integración regional, generando múltiples interrogantes, como las siguientes:

- ¿Qué contenidos pueden ser válidos hoy para estructurar un concepto objetivo y realista sobre la integración regional?;
- ¿Qué papel deben desempeñar los aparatos estatales en los procesos de integración?;
- ¿Cuánta voluntad política demanda la construcción efectiva de un escenario de integración regional?;
- ¿Hacia qué horizontes avanzamos de no aceptarse la necesidad de trabajar por la superación de todos los obstáculos identificados, la integración o la no integración definitiva de la región?

En todo caso, lo cierto es que no siendo la integración regional la receta única para solucionar todos los males, la culminación de un proceso de esa naturaleza expresaría el alcance de un escalón superior de la estructura organizacional de una comunidad de naciones latinoamericanas y/caribeñas determinada, con instrumentos y mecanismos habilitados para dar solución a problemas históricos de diversa índole y mayores capacidades de inserción a nivel internacional. Por supuesto, como todo proceso, si trascendental es su puesta en marcha, mayor será el desafío para hacerlo viable y duradero.

Numerosos son los conceptos sobre integración regional a utilizar para precisar los caminos a recorrer en el presente trabajo; pero se prefiere colocar el siguiente concepto desarrollado desde la Coordinación Regional de la Asociación para la Unidad de Nuestra América (AUNA):

Se entiende por integración, un proceso multidimensional en el cual deben interactuar los factores económicos, políticos, culturales, educacionales, científico-técnicos, medioambientales, jurídico-diplomáticos, deportivos y laborales, que permitan y faciliten una interrelación entre pueblos y naciones. Partiendo de una voluntad política asumida por las diferentes partes, se desarrolla un proceso de negociación para la construcción de un nuevo sujeto supranacional en el cual, se acepta la sesión consciente de cuotas de soberanía en función del cumplimiento de los objetivos aprobados de consenso.

Un proceso de tal naturaleza requiere, al menos, de la capacidad para manejar y/o solucionar los siguientes problemas:

- El papel de las hegemonías y los liderazgos
- El tratamiento eficaz de las asimetrías
- El manejo colegiado de la competencia económica
- El favorecimiento de acciones de complementación económica
- Incorporar una perspectiva social, no elitista, a la construcción del nuevo sujeto regional
- Facilitar que los aparatos estatales desplieguen las capacidades que les son afines, para garantizar el desarrollo favorable del proceso y su exitosa culminación

Sin embargo, entre cualquiera de los conceptos que pudieran haberse utilizado y la realidad de los acontecimientos dista un largo trecho, que se presenta por ahora como muy difícil de superar. De ahí que colocada la teoría en su justo lugar y bajo la óptica de mantenerla como la meta a alcanzar, sea una inmersión en la realidad el mejor camino para abordar los aspectos que interesa analizar. En tal sentido, se privilegia el uso del término dinámicas de integración para amparar todas aquellas acciones, bilaterales o multilaterales, que contribuyen en alguna medida a avanzar en determinados escalones de integración, como pueden ser acuerdos de cooperación, el desarrollo de estrategias sectoriales conjuntas y la aplicación de determinados beneficios en el orden financiero, como la condonación de deudas, extensión de facilidades de pagos, o el otorgamiento de créditos bajo condiciones ventajosas, entre otras.

En el universo latinoamericano de la integración, se mueven diferentes proyectos entre los que se encuentra la propuesta norteamericana del Área de Libre Comercio para Las Américas (ALCA), que aunque no transita por su mejor momento, sería un grave error pensar en su total fracaso; sobre todo, porque la respuesta estadounidense ha sido apelar a su viejo recurso del bilateralismo mediante los tratados de libre comercio. Asimismo, aparecen los conocidos esquemas sub-regionales de integración: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); el

Sistema de Integración Centroamericana (SICA); el Mercado Común del Caribe (CARICOM); la Comunidad Andina de Naciones (CAN); y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Sin embargo, el objeto de interés no estará centrado en los mencionados procesos, sino en otros dos proyectos que reúnen nuevas características que giran, principalmente, en torno a filosofías alternativas sobre la integración y un horizonte geográfico que rebasa las visiones tradicionales: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alternativa Bolivariana para Las Américas (ALBA).

En el caso de la UNASUR – denominada con anterioridad Área de Libre Comercio de Sudamérica, ALCSA y Comunidad Suramericana de Naciones, CSN- su filosofía supera, de una parte, la lógica histórica de la integración latinoamericana, por la redefinición de esa meta al plano sudamericano; que puede ser cuestionada por algunos, pero no deja de responder a la lectura realista de los acontecimientos que demandan los tiempos que corren. No es una alternativa anti-ALCA, aunque se beneficia de la oposición al proyecto estadounidense, al no ceder en determinados temas de la agenda de negociaciones; sin desconocer que la presencia de Venezuela y Bolivia, hasta ahora, eleva el nivel de las críticas a una confrontación con el gobierno de Estados Unidos. El ALBA, por su parte, siendo un proyecto en evolución, que pasaremos a definir posteriormente, se ha articulado a partir del pensamiento de próceres latinoamericanos como Simón Bolívar y José Martí, que desarrollaron sus ideas integracionistas partiendo de la defensa a la soberanía y la independencia nacional desde posiciones muy críticas con respecto a Estados Unidos y sus políticas hemisféricas.

La UNASUR, según ya se apuntaba, tiene como horizonte geográfico América del Sur, pero de una parte rebasa a los dos esquemas de integración existentes en el área, la CAN y el MERCOSUR, y de otra, incorpora a Chile y dos países prácticamente descolocados de todo enfoque tradicional sobre integración sudamericana, bajo el error de considerarlos como únicamente caribeños: Guyana y Surinam. El ALBA, por su parte, aunque su denominación lo ubica como un proyecto continental, se ha ido estructurando a partir de la identificación ideológica de sus miembros, a saber, Venezuela, Cuba y Bolivia, hasta ahora, con algunas expectativas en cuanto a otras posibles nuevas inclusiones. Tal es el caso de Nicaragua, ahora bajo un nuevo gobierno de Daniel Ortega o Ecuador, abriendo un crédito a las primeras declaraciones del nuevo presidente, Rafael Correa. No obstante, como bien han demostrado los acontecimientos, sería un error desconocer el interés histórico demostrado por la política exterior venezolana hacia El Caribe, un espacio reconocido en su universo geopolítico tradicional.

¿Cuáles son las características que los relacionan? En primer lugar, el ser proyectos que excluyen a Estados Unidos como actor a participar de su universo integracionista. En segundo lugar, que fijan sus dimensiones bajo diferentes filosofías de la integración, pero similares criterios en cuanto a realismo político. En el caso de la hoy UNASUR, el universo de expansión es América del Sur bajo presupuestos geopolíticos, geo-económicos e históricos bien definidos, siendo conscientes de que es la vía para negociar en mejores condiciones con Estados Unidos y el resto de los polos de poder internacional. En el caso del ALBA, partiendo de un imaginario político que retoma la tradicional confrontación ideológica con Estados Unidos, pero con determinadas capacidades económicas –el empleo del recurso petróleo venezolano–, que le han permitido trascender el discurso político y comenzar a desarrollar un conjunto importantes de dinámicas de integración, que encuentran en Sudamérica su escenario principal. En tercer lugar, el replanteamiento de sus vínculos extra-continenciales, ampliando sus relaciones económicas, comerciales y políticas con China, los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP); así como la India y Rusia. A todas luces, entre los propósitos está el generar nuevos espacios de inserción internacional, con un nuevo trazado geo-estratégico y la búsqueda de nuevas capacidades de negociación frente a sus socios tradicionales: Estados Unidos y la Unión Europea.

A la evaluación de las diferencias entre ambos proyectos y sus reales opciones de consolidación, será dedicado el desarrollo principal de nuestro trabajo; aunque, se identifica como problema fundamental de la investigación el estudio del ALBA, dado el nivel de cuestionamiento que enfrenta en no pocos medios políticos y académicos de la región. En tal sentido, se ha definido como hipótesis de trabajo que en América del Sur, escenario latinoamericano con mayores posibilidades para consolidar un proceso de integración, el ALBA y la UNASUR, procesos ampliamente diferenciables, se intervenculan en la realidad de los hechos. Mientras que la UNASUR no ha podido trascender del plano declarativo, el ALBA va avanzando en algunos de los más importantes campos de intervención comunes a ambos proyectos. De continuar esta tendencia con una UNASUR en funcionamiento, el ALBA puede no sólo profundizar su intervenculación, sino influir en su proyección definitiva.

Bajo este planteamiento quedan definidos los objetivos siguientes:

1. Evaluar cuánto pueden significar los posibles consensos a identificar entre el ALBA y la UNASUR, como un factor muy importante para lograr concretar y posteriormente consolidar una integración sudamericana.
2. Analizar cuánto pueden incidir las percepciones brasileñas sobre una eventual disputa venezolana a sus pretensiones de liderazgo sudamericano, para retardar e incluso hacer fracasar un proyecto de integración en el área.

- 3- Prestar la debida atención a la evolución actual de las relaciones entre Estados Unidos con Brasil y Venezuela, y sus implicaciones para un eventual proceso sudamericano de integración.

Algunas consideraciones generales sobre la hoy denominada Unión de Naciones Suramericanas

La idea de lo que hoy se conoce como UNASUR, tiene su antecedente en la convocatoria a una Cumbre Sudamericana, por parte del entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, al reunir a sus homólogos del área, en Brasilia los días 31 de agosto y 1 de septiembre del año 2000. Numerosas son las razones para entender el lanzamiento del nuevo proyecto. Primero se benefició del desarrollo regional que había alcanzado la diplomacia presidencial, con las diferentes Cumbres y mecanismos políticos que venían desarrollándose. Sin lugar a dudas, las Cumbres Iberoamericanas, el Grupo de Río y las propias Cumbres de Las Américas, convocadas para el proyecto ALCA, facilitaron el lanzamiento de la nueva iniciativa. Era un momento, además, en que se estaban desarrollando negociaciones entre el MERCOSUR y la CAN y en particular Brasil, estaba interesado en desarrollar proyectos de carreteras con Perú y Bolivia; así como una interconexión eléctrica con Venezuela (Gudynas, 2006). En esencia, se trataba de reorganizar y fundir las estructuras ya existentes de la CAN y el MERCOSUR, “con el fin de evitar la duplicación de funciones, aumentar la eficiencia y racionalizar el uso de recursos económicos y humanos” (Vázquez, 2005). No obstante, no puede quedar fuera del análisis la preocupación del gran capital brasileño por generar espacios desde los cuales garantizar su participación en las grandes cadenas productivas mundiales.

La idea de un Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA), término que quedó expresado en la declaración final del encuentro, venía a ser la contrapropuesta estratégica del Sur que concentraba geográficamente las mayores capacidades relativas para variar los marcos de negociación del ALCA, en primer lugar. Por otra parte, no se puede obviar el hecho de que México, histórico competidor regional de Brasil, se incorporó como miembro pleno del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), núcleo duro de la estrategia hemisférica de libre comercio de Estados Unidos. Con el TLCAN, México recibió el reconocimiento oficial de la dimensión geo-estratégica que le concede Estados Unidos en el hemisferio; factor que en la práctica, generó un mayor alineamiento político con su vecino del Norte y un mayor distanciamiento relativo del Sur.

También se debe considerar que a la altura de ese año 2000, ya habían quedado esclarecidos los principales temas de conflicto de la agenda brasileña y del Merco-

sur con el ALCA; las patentes, los subsidios agrícolas, y el acceso a determinadas tecnologías de punta, eran algunos de los temas a debate. En ese sentido, se puede entender la intención de crear un Área de Libre Comercio de Sudamérica. Según Gudynas, en la declaración final de la cumbre, conocida como “Comunicado de Brasilia”, el nuevo proyecto se presentó con:

“...Una visión de la integración como esencialmente comercial. El aumento del comercio permitiría el crecimiento de las economías nacionales y, por lo tanto, todos los países se estaban volcando a desmontar sus barreras a las importaciones y agilizar las exportaciones. No hay una crítica de la globalización como tal, ya que los presidentes entienden que tiene muchos potenciales beneficios y que lo que se debe hacer es manejar esos desafíos. Si bien no se cuestionan las ideas básicas de las relaciones comerciales, los presidentes apuestan a “mercados libres” y critican las protecciones comerciales que establecen las naciones industrializadas. Todo esto se daba bajo invocaciones al ‘regionalismo abierto’ de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)” (Gudynas, 2006).

La segunda Cumbre Sudamericana se celebró en julio de 2002, en Guayaquil, Ecuador. De este encuentro son dos los aspectos a destacar, con una evidente interconexión; uno, la interpretación del espacio a integrar en su dimensión física, como facilitador del proyecto económico final. El otro aspecto, que ya había sido abordado en Brasilia, quedando bajo el formato inicial de un Plan de Acción, es la llamada Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Generado originalmente desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con el apoyo posterior de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Fundación del Río de la Plata (FONPLATA), la IIRSA es un esquema multinacional, que abarca a los doce estados sudamericanos, y multisectorial, porque define numerosos proyectos y ejes sectoriales, entre los que destacan, las áreas de energía, transporte y comunicaciones (<http://www.iadb.org/INTAL/tratados/iirsa.htm>).

En diciembre de 2004, organizada por el presidente Lula y el entonces mandatario peruano, Alejandro Toledo, se celebró en Cusco, Perú, la tercera Cumbre Sudamericana, en la cual se proclamó oficialmente la Comunidad Sudamericana de Naciones. Nuevamente Brasilia sirvió de sede a la cuarta Cumbre Sudamericana, oficialmente la primera de la CSN. De este encuentro, del cual trascendieron las discrepancias y negociaciones entre el presidente Chávez de Venezuela y algunos de sus vecinos, destacó la aprobación de un programa mínimo de trabajo, con ocho áreas de acción prioritarias: “diálogo político; integración física; medio ambiente; integración energética; mecanismos financieros sudamericanos; asimetrías; promoción de la cohesión social; la inclusión social y la justicia social; y las telecomunicaciones (Gudynas, 2006).

Durante la I Cumbre Energética Suramericana, celebrada los días 16 y 17 de abril de 2007, en Isla Margarita, Venezuela, los mandatarios sudamericanos decidieron que la Comunidad Sudamericana de Naciones pasara a denominarse Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, en español). Llama la atención que el documento de Declaración Final del encuentro parece conciliatorio, en tanto recoge de una u otra forma, los principales temas y debates que han tenido lugar en las anteriores Cumbres; factor que debe ayudar al diálogo político, pero que no supera los límites que la realidad ha impuesto ([http://es.wikipedia.org/wiki/UniAn de Naciones Suramericanas](http://es.wikipedia.org/wiki/UniAn_de_Naciones_Suramericanas)).

La alternativa bolivariana para las Américas (ALBA)

En ocasión de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), celebrada en la isla Margarita, en diciembre de 2001, el presidente Chávez esbozó algunas ideas sobre lo que posteriormente sería el ALBA. Pero no fue hasta el 14 de diciembre de 2004, cuando Chávez y el presidente Fidel Castro firmaron en La Habana, el Acuerdo para la aplicación del ALBA y la Declaración Conjunta Cuba-Venezuela, que se aprecia una definición de los objetivos y alcances del proyecto. Entre los principios recogidos en la Declaración Conjunta aparecen:

“...El comercio y la inversión no como fines, sino como instrumentos para un desarrollo justo y sustentable; la aplicación de un trato especial y diferenciado; la complementación económica; la cooperación y no la competencia entre los países participantes; planes especiales para los países menos desarrollados en la región, incluido un Plan Continental contra el Analfabetismo; la creación de un Fondo de Emergencia Social; el desarrollo integrador de las comunicaciones y el transporte entre los países latinoamericanos y caribeños; acciones para propiciar la sostenibilidad del desarrollo; integración energética entre los países de la región; fomento de las inversiones de capitales latinoamericanos en la propia América Latina y El Caribe; defensa de la cultura latinoamericana y caribeña y de la identidad de los pueblos de la región; medidas para que las normas de propiedad intelectual protejan el patrimonio de los países de la región y no se transformen en un freno a la cooperación entre ellos y concertación de posiciones en la esfera multilateral y en los procesos de negociación de todo tipo (Estay, 2005).

Pero, ¿Qué es el ALBA? y, ¿Cómo definirlo? Evidentemente, es un proyecto novedoso que se ha ido construyendo en la práctica. Tiene una dimensión interna y otra externa. A la vez que retoma las viejas funciones que en tiempos de anteriores teorías económicas desempeñaron el estado y los grupos empresariales. Por ejemplo, Iris Varela, Diputada al Parlamento venezolano, resalta su dimensión interna cuando plantea:

“El ALBA no es un proyecto de integración tradicional escrito o preconcebido por nuestro Presidente, tampoco es un mero tratado comercial, es una realidad que se construye día a día cuando en nuestro país observamos el funcionamiento de las misiones, cuando se ponen en práctica mecanismos para la organización social y el desarrollo endógeno, cuando observamos las cooperativas, la microempresa y su nueva relación con el Estado venezolano o la modalidad productiva de la co-gestión” (Construyendo el ALBA. Nuestro Norte es el Sur, Rafael Correa Flores, Coordinador y compilador, 2005).

Por su parte, en la página Portal ALBA se suscribe que la propuesta da prioridad a la integración latinoamericana y a la negociación en bloques sub-regionales, con nuevos espacios de concertación que permitan la construcción de nuevas alianzas estratégicas, bajo la óptica de alcanzar “un desarrollo endógeno nacional y regional que erradique la pobreza, las desigualdades sociales y asegure una creciente calidad de vida para los pueblos” (<http://www.alternativabolivariana.org/>).

Y continúa Iris Varela:

“Cuando Venezuela organiza ruedas de negocios con otros países y en las mismas participan empresarios, con el respaldo financiero de los estados y sin intermediarios –lógica seguida al menos en el acuerdo bilateral con Cuba, N.del R.-, estamos en presencia de un nuevo modelo de integración que mira ya no a las elites tradicionales que se han beneficiado exclusivamente de las contrataciones de los Estados en sus relaciones internacionales, sino que vuelca su mirada hacia una nueva generación de empresarios que entienden que las políticas económicas del Estado están dirigidas ahora a saldar la enorme deuda social que constituye una pesada carga que hemos recibido como herencia” (Rafael Correa Flores, Coordinador y Compilador, 2005).

Por tanto, es un proyecto de integración, con un nuevo formato, sobre todo –y nadie duda que esto sea un gran desafío para sí mismo-, porque se desdobra y alimenta progresivamente de nuevas ideas y acciones; teniendo como premisas básicas la identificación de posiciones ideológicas críticas hacia el gobierno de Estados Unidos y hacia el ALCA, como su propuesta de integración regional; la negación de los proyectos de integración condicionados a un centro hegemónico; la búsqueda de un adecuado tratamiento de las asimetrías económicas; y el desarrollo de los vínculos bajo principios de solidaridad, cooperación y complementación económica. De ahí que los economistas cubanos Lourdes Regueiro y Jorge Mario Sánchez, planteen que las propuestas del ALBA:

“...Tienen que ver con : a) las relaciones políticas entre los países latinoamericanos como un proyecto integracionista frente a Estados Unidos, b) la facilitación

de comercio y servicios financieros con criterios de prioridad para la atención de áreas deficitarias en lugar de los mecanismos convencionales de mercado –rasgo que constituye su elemento distintivo, con énfasis en los mecanismos de gestión y las iniciativas gubernamentales–, incluyendo la colaboración en las esferas de la educación básica, cultura, ciencia, tecnología, e infraestructura social (Regueiro y Sánchez, 2007).

Sin duda alguna, el ALBA es una resultante de los acontecimientos que han ocurrido y tienen lugar en América Latina. En primer lugar, era impensado esperar un proyecto de esa naturaleza de parte de un gobierno venezolano que no fuera el del presidente Chávez, agravado a la mirada de sus opositores, por esa alianza estratégica tejida con Cuba y marcada por la relación personal Fidel Castro-Chávez. Pero hay un elemento esencial que avala a los participantes en el proyecto, como expresión de esos cambios que están ocurriendo. A diferencia de otros gobiernos latinoamericanos, asumidos por nuevos líderes considerados progresistas o de “izquierdas”, los gobiernos de Venezuela y Bolivia, se caracterizan, cada uno en su realidad, por intentar construir un nuevo poder, rompiendo con determinados soportes de la institucionalidad tradicional, como el control estatal de los recursos naturales estratégicos y la aplicación de determinadas nacionalizaciones. A partir de esta disposición es que se entiende la proyección hacia el gobierno de Estados Unidos y el ALCA; y la intención activa de desmontar los efectos de las políticas neoliberales en sus respectivas sociedades. Como metas finales para ese nuevo poder a construir aparecen otros temas altamente sensibles, pero que aún no han trascendido el discurso político de estos gobiernos, como la sustitución del régimen capitalista por otro que surgiría de proyectos basados en un nuevo ideario socialista para el siglo XXI.

No obstante, el ALBA ya ha dejado atrás hace mucho la retórica y acumula importantes resultados prácticos. El replanteamiento de las relaciones estado-sociedad, rebasa el viejo papel protagonista del primero, con un nuevo formato de la relación pueblo a pueblo, que se inserta como una nueva cualidad de los procesos de integración. Son el maestro y el médico cubanos o venezolanos que van a los más remotos lugares, olvidados siempre por sus pares locales; cuyos forcejeos legales se vieron neutralizados por la realidad de los hechos. O los hijos de pobres que estudian medicina y otras especialidades universitarias. Es un nuevo entretejido social, cuya fuerza mayor se aprecia en una misma generación emergente de jóvenes a una educación a la que estaban excluidos.

En un intento por interpretar la lógica de desarrollo del ALBA, se pueden identificar cinco ejes:

- Eje energético, que es fundamental porque se beneficia del recurso petróleo, recuperado por el gobierno bolivariano, bajo una nueva PDVSA;

siendo la principal fuente de financiamiento para todos los ejes. Este Eje se definió como el proyecto PetroAmérica, que en la práctica se ha ido reflejando en segmentos como PetroCaribe y otros bilaterales de Venezuela con Colombia, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, entre otros. Por su importancia, volveremos a retomar este eje en posteriores análisis.

- Eje de programas de desarrollo humano, que contiene los programas de salud, como Barrio Adentro, que sostienen los médicos cubanos en Venezuela, o la Operación Milagro, un macroprograma de operaciones oftalmológicas que rebasa hoy las 300,000 mil operaciones de pacientes de diferentes países latinoamericanos, miembros o no del ALBA. También están los programas educacionales de alfabetización e instrucción deportiva y los proyectos culturales, entre otros.
- Eje de construcción de infraestructuras, que tiene su mayor desarrollo hasta el presente en el segmento, Cuba-Venezuela, con numerosos proyectos conjuntos en diferentes ramas industriales, en particular, la energética.
- Eje de comunicaciones, que por ahora se visualiza mediante el proyecto de TeleSur, un canal televisivo con criterios de comunicación y análisis alternativos, respondiendo a los postulados ideológicos del proyecto ALBA. También aparece el proyecto de tendido de un cable submarino entre Cuba y Venezuela, para mejorar las comunicaciones de la isla con ese país y el resto del mundo.
- Eje financiero, con la creación de los bancos del Sur y del ALBA (Gustavo Gil, *El Economista de Cuba*. Edición ON Line, 2007; y Opciones. *Semanario Financiero, Comercial y Turístico de Cuba*, 2007).

No se deben concluir estas breves reflexiones, sin mencionar el peso del Caribe dentro del proyecto ALBA. Fue durante la III Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la AEC que Chávez mencionó por primera ocasión su idea del ALBA. Fue con Cuba, que se dio vida al proyecto, mediante los mencionados acuerdos de diciembre de 2004; y PetroCaribe ha sido el único proyecto multinacional que se ha podido poner en práctica y hacer avanzar, independientemente de la proyección de otros bloques como PetroAndina y PetroSur.

ALBA-UNASUR: Obstáculos y desafíos para una eventual concertación entre ambos proyectos

En un artículo escrito hace ya algunos años, Wolf Grabendorft ofrece un diagnóstico que no ha perdido su vigencia, en tanto los problemas que coloca no han sido superados; siendo imprescindible una solución para los mismos, como paso previo para cualquier proceso de integración. Grabendorft afirma:

“...Pese a los esquemas emprendidos con sus limitaciones y éxitos, no existe en la

región sino de manera embrionaria una noción unificadora que pueda brindar identidad política. Hay procesos de integración bien diferenciados, y una desigual preparación de los actores internos y externos. A ello se agrega las aspiraciones de liderazgo de algunos países y la proyección estratégica de los esquemas estadounidenses” (Grabendorft, Nueva Sociedad, 2002).

Lamentablemente, esta realidad ha cambiado muy poco o nada hasta el presente. Los problemas al interior tanto de la CAN como de MERCOSUR son evidentes y sin soluciones a corto plazo; lo cual tiene serias implicaciones sobre todo proyecto sudamericano de integración. Una revisión interna de la CAN nos dice que la salida de Venezuela y su incorporación plena al MERCOSUR, a mediados del 2006, es sólo uno de tantos otros problemas. Se suman el primer gobierno indígena con Evo Morales, presidente en Bolivia, muy cercano a Chávez; las incógnitas de un Correa en Ecuador; con un discurso anti-neoliberal y proclive al ideario de Chávez; Perú intentando apartarse de estos rumbos, en espera de un mayor oxígeno económico estadounidense; y Colombia, manteniendo su alianza estratégica con Estados Unidos, pero canalizando determinados intereses energéticos con Venezuela.

En cuanto al MERCOSUR, como bien se decía, los problemas tienen orígenes históricos y emergen desde el interior de sus países, tanto por su racionalidad política como por sus visiones externas. Brasil y Argentina han sido los tradicionales rivales; aunque las pretensiones de liderazgo regional de Brasil han sido una constante. La profunda crisis socio-económica y política que estalló a finales del 2001, llevó a Argentina a una inmersión profunda en sus problemas domésticos, mientras Kirchner desarrollaba una política exterior basada en la negociación con los organismos internacionales, la búsqueda de nuevos socios comerciales y la concertación política.

Cualquier aproximación al MERCOSUR nos dice de la división interna en al menos dos segmentos de países, marcados por profundas asimetrías. Este es un problema que se ha agudizado y el diferendo argentino-uruguayo por las “papeleras”, o el propio debate que envuelve al gobierno de Tabaré Vázquez en torno a la firma de un TLC con Estados Unidos, son expresión de la inconformidad de los pequeños estados miembros con el rumbo de los acontecimientos y la incapacidad demostrada hasta ahora por los “líderes” del grupo para encontrar soluciones duraderas.

Mientras que la UNASUR, por lógica, necesita de soluciones a estos problemas para poder traspasar el plano declarativo a la realidad, el ALBA demuestra una flexibilidad, que si bien a los ojos de algunos puede restarle credibilidad como propuesta de integración regional, en la práctica le permite influir desde otra posición sobre muchos de los problemas no resueltos. Eso le permite desentenderse, al menos por ahora, de un problema medular que los diferencia: el carácter eminentemente exportador al amparo del libre comercio que identifica a la UNASUR. Es en este

punto donde se puede especular sobre el pragmatismo del gobierno venezolano —también calificado de oportunismo por sus críticos, en cuanto a la articulación de importantes acuerdos con sus vecinos sudamericanos, que no se identifican declarativamente con el ALBA, pero se benefician de sus relaciones económico-comerciales con la Venezuela de Chávez.

De ahí que tal vez los mayores diferencias entre ambos proyectos puedan estar, por una parte, en las diversas visiones sobre cómo asumir la nueva infraestructura regional que demanda Sudamérica, es decir, cómo se proyecta el tema desde las propuestas del ALBA; y cómo aparece reflejado en los textos de la IIRSA. El segundo posible diferendo estaría girando en torno al conjunto de especulaciones políticas que giran en torno a las preocupaciones por el liderazgo regional de Chávez, y las reacciones de Estados Unidos, Brasil y otros países latinoamericanos.

El primer tema en cuestión se ha visualizado más en torno al tema de los gasoductos sudamericanos. Desde la IIRSA aparece el proyecto denominado Anillo Energético Sudamericano; mientras desde el ALBA se ha proyectado el llamado Gasoducto del Sur. El Anillo Energético Sudamericano es un proyecto dado a conocer en octubre de 2005, consistente en una red de gasoductos, derivados del descubrimiento de los yacimientos de gas de Camisea en el Perú. En principio la idea se basa en la inversión de 2,500 millones de dólares para la construcción de 1,200 kilómetros de gasoductos, por terrenos generalmente montañosos, que van desde la mencionada zona peruana hasta el norte de Chile, implicando también a Brasil, Argentina y Uruguay. En cuanto al segundo proyecto, presentado por el presidente Chávez, durante la XXVIII Cumbre del MERCOSUR, realizada en Asunción Paraguay, en junio del propio año, Chávez propuso la construcción de una red de gasoductos y oleoductos que unieran el Cono Sur con el Norte de Sudamérica.

No se puede negar que estamos en presencia de un choque de intereses no sólo económicos, sino también políticos, por algo que nos llevará al segundo tema en cuestión: las preocupaciones de algunos actores por el protagonismo regional de Chávez. Pero en términos de factibilidad, parece que el planteamiento de Chávez sale favorecido, independientemente, que un resultado final favorable, sólo debe emerger de una concertación entre ambos proyectos. Eso sin contar que ambos proyectos deben evaluar cuidadosamente los impactos medioambientales y enfrentar una complicada negociación con las autoridades y organizaciones encargadas de defender el medioambiente.

El Anillo Energético depende de un volumen de reservas de gas natural peruano estimado en aproximadamente 247,000 metros cúbicos, que según fuentes consultadas representa aproximadamente menos de la mitad de las reservas de gas que posee Argentina —612,000 metros cúbicos— y alrededor de la tercera parte de las reservas bolivianas —782,000 metros cúbicos (De Dicco, 2005). Por otra parte, De

Dicco llama la atención sobre el hecho de que el Perú no puede colocar todo el gas en función del nuevo proyecto, por tener compromisos previos de exportación a Estados Unidos y México, además del porcentaje destinado al consumo nacional. A esto cabe agregar que el proyecto de Chávez se beneficia del entretejido de acuerdos energéticos ya firmados y en curso con diferentes países sudamericanos antes mencionados, lo cual representa avances innegables hacia la meta deseada.

En cuanto al segundo posible tema de diferendo, se ve muy enrarecido por el involucramiento de diversos actores. El problema de base es que Brasil siente amenazada su histórica pretensión de liderazgo sudamericano y en torno a esto giran determinadas acciones políticas de Estados Unidos quien, para no acusarlo de ser el principal instigador, aceptemos que sería doblemente beneficiado; por el papel hemisférico que como aliado viene desempeñando Brasil; y por tratar de frenar el activismo regional de Chávez.

Colocando el tema desde la óptica de Brasil, llama la atención que el diferendo se plantea entre dos líderes de izquierdas, asumiendo el riesgo del empleo de esa simbología; Lula, sería el muy moderado y Chávez, el muy radical. Pero lo interesante y en este caso definitorio, tomando como referente la historia de este hemisferio, es la relación que mantienen con el gobierno de Estados Unidos. Carlos Eduardo Linz, plantea que entre Lula y el Presidente Bush se estableció una relación definida por el Ministro de Relaciones Exteriores brasileño, Celso Amorín, como de “solidaridad y respeto” —según Financial Times del 5 de noviembre de 2004, “en la que Washington minimiza los ocasionales raptos retóricos o simbólicos de Lula y otros dirigentes brasileños, remanentes de su pasado izquierdista, y Brasilia, en relación con América Latina, tiene cuidado de no causar conflictos con la estrategia estadounidense dirigida a los demás países del subcontinente” (Linz, 2005).

Por su parte, Mónica Hirst destaca que entre los cambios asumidos por la política exterior del gobierno de Lula, está “el inicio de una etapa afirmativa de diálogo con Estados Unidos”. Y continúa:

“...Así Brasil se mostró dispuesto a ampliar sus responsabilidades internacionales, estimuló nuevas coaliciones con potencias regionales, asumió un fuerte protagonismo en las negociaciones comerciales globales —comandó la creación del Grupo de los 20 [G-20], reafirmó sus aspiraciones para obtener altos cargos en la burocracia internacional y otorgó una máxima prioridad a su candidatura para un lugar permanente en una eventual ampliación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” (Mónica Hirst, Nueva Sociedad, 2005).

Según Hirst, esa nueva relación con Estados Unidos, se ha construido al asumir Brasil “nuevas responsabilidades en situaciones de riesgo institucional”, concepto que acoge las gestiones mediadoras en situaciones internas en Venezuela, Bolivia

y Ecuador, en diferentes momentos; así como la creación del Grupo de Amigos de Venezuela, en el 2003 o el envío de militares brasileños a Haití, como parte de las fuerzas internacionales encargadas de garantizar la paz.

En cuanto a Chávez, que ha pasado a ser el gran antagonista de Estados Unidos en la región, incluso antes de ocurrir la enfermedad del presidente cubano Fidel Castro, el gran antagonista histórico, no ha sido nunca favorecido por lo medios políticos estadounidenses. Muchas pueden ser las razones. Una puede ser, la ruptura del sistema político tradicional venezolano, colocando en la oposición a los sectores políticos y empresariales aliados de Estados Unidos. Otra, la de generar un clima de inseguridad y percepciones de amenazas en Estados Unidos por los cambios asumidos con PDVSA y la industria petrolera. Mientras que la tercera podría ser el cambio radical del mapa político hemisférico venezolano, en lo referido a que el rescate del nacionalismo bolivariano se articuló directamente con una visión antiimperialista de los problemas socio-económicos acumulados y por resolver, generando redefiniciones de sus aliados en la región, incluida la estratégica relación con Cuba.

Los nuevos contenidos del liderazgo venezolano, son interpretados por Andrés Serbin, a partir de los siguientes factores:

“...En primer lugar, su formación militar y su visión geopolítica del sistema internacional, donde los componentes de diferenciación y confrontación juegan un papel importante. En segundo lugar, la influencia del modelo cubano, no sólo en sus aspectos ideológicos sino también en lo referente a las posibilidades de desempeño internacional de un país pequeño, pero caracterizado por un alto protagonismo en el ámbito mundial. Y, en tercer lugar, la visión esencialmente bolivariana que, además de tener un fuerte componente militarista y personalista, les asigna un rol relevante y de liderazgo a Venezuela y a su actual presidente en el sistema hemisférico y en el proceso de integración regional. Aunque se vislumbraran desde la asunción de Chávez, todos estos elementos se acentuaron marcadamente a partir de 2004 (Serbin, 2005).

Algunas consideraciones para estimular el debate

No resulta nada novedoso hablar de los grandes obstáculos que históricamente han abortado procesos de integración regional en América Latina y el Caribe. Sin embargo, y aunque parezca recurrente, se viven momentos definitorios para continuar o no aspirando a alcanzar un proyecto de esa naturaleza. Desde la perspectiva de Estados Unidos, no estamos como región entre sus prioridades políticas globales. Sin embargo, los rumbos que debió tomar el proyecto ALCA, consolidando sus posiciones en la tradicional área de seguridad estadounidense en nuestro Sur; y

el favorecimiento de los tratamientos bilaterales para alcanzar acuerdos de libre comercio, abren espacios e incógnitas para pensar seriamente en una integración latinoamericana y caribeña; a la vez que sí hay que pensar muy seriamente en cuánto se puede avanzar desde América del Sur.

Como afirmó en alguna ocasión Helio Jaguaribe: “Para Estados Unidos, su zona de seguridad doméstica termina en Panamá; hacia el sur, son tolerables las autonomías periféricas.” No nos engañemos, Estados Unidos presta una “desenfadada” atención a Brasil, Chile y Argentina en el Sur de nuestro Sur y a través de estos países y México, se canalizan sus intereses políticos en la región; y hace mucho tiempo que existen respuestas para quien pregunte si Estados Unidos aceptaría plenamente un proceso concluido de integración, latinoamericano y/o caribeño.

Los desafíos son enormes, porque ese proceso de integración por el que se aboga, en principio en América del Sur, dadas las relativas mayores condiciones que tiene para intentarlo, no se puede proyectar sobre una abstracción, sino sobre sociedades que están sufriendo profundos cambios y que en muchos casos no alcanzan aún la suficiente claridad sobre las metas que deben y pueden alcanzar. Sólo con un conocimiento objetivo de la realidad en que vivimos; una claridad en cuanto a alcanzar una maximización de los márgenes de maniobra; y un tratamiento multidimensional de los problemas, es que se puede defender la integración, o tal vez decir, evitar la sepultura definitiva de la integración regional.

Notas

1. Eduardo Gudynas, “Comunidad Sudamericana de Naciones. Las Cumbres y la búsqueda de un nuevo marco de integración regional”, En: *Revista del Sur*. No. 168, noviembre-diciembre 2006, Montevideo, Uruguay.
2. Carlos Otto Vázquez, “La Comunidad Andina en el 2004”, En: *Anuario de la Integración latinoamericana y caribeña*, REDIALC/AUNA, Brasil, 2005.
3. <http://www.iadb.org/INTAL/tratados/iirsa.htm>.
4. http://es.wikipedia.org/wiki/UniAo_de_Naciones_Suramericanas.
5. Jaime Estay Reino, “La integración latinoamericana en el 2004”, En: *Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña*, AUNA/REDIALC, 2005, Brasil, p.23.
6. Iris Varela, “ALBA: Una propuesta de la Revolución Bolivariana”, En: *Construyendo el ALBA. Nuestro Norte es el Sur*. Rafael Correa Flores Coordinador y Compilador. Ediciones del XL Aniversario del Parlamento Latinoamericano, Secretaría General, Segunda Edición, Caracas, República Bolivariana de Venezuela, octubre de 2005.
7. Portal ALBA, www/docs/alternativabolivariana.org/public.html/mainfile.php.on line 583
8. Jorge Mario Sánchez-Egoscue and Lourdes Regueiro Bello, “Latin America vis á

vis. The FTAA: Between Relaunching and Alternatives”, En: *The Bush Doctrine and Latina America*, Edited by Gary Prevost and Carlos Oliva Campos, PalgraveMcMillan, USA, 2007.

9. Gustavo Gil-APM, “El Banco del Sur y la autonomía financiera”, El Economista de Cuba. Edición ON Line, [http:// www.eleconomista.cubaweb.cu/](http://www.eleconomista.cubaweb.cu/) ; y “Ministros acuerdan creación del Banco del ALBA”, Prensa Latina, 9 de junio de 2007, Caracas.
10. Wolf Grabendorft, “Perspectivas de una integración política de América del Sur”, En: *Nueva Sociedad*, 177, enero-febrero, 2002.
11. Ricardo Andrés De Dicco, En: *Soberanía*, Caracas, Venezuela, 29/07/05.
12. Carlos Eduardo Linz, “La Casa Blanca y el Planalto: respeto y solidaridad”, En: *Foreign Affairs En Español*, enero-marzo, 2005.
13. Mónica Hirst, “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil”, En: *Nueva Sociedad*, 205,
14. Andrés Serbin, “Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera”, En: *Nueva Sociedad* 205, septiembre-octubre, 2006.

Los actores protagónicos de la coyuntura actual

La política exterior estadounidense frente al cuadro cambiante
en el escenario político latinoamericano
Luis Fernando Ayerbe

La política de los Estados Unidos y Venezuela:
Ideología y pragmatismo en una confrontación hegemónica
Jorge Hernández Martínez

La política exterior de Venezuela y su impacto en la región
Ana Marleny Bustamante

La Nueva Línea de Tordesillas. La Actual Gran Línea Divisoria
entre el Este y el Oeste en Latinoamérica
Alfredo Valladão

Tan lejos de Dios: Rol de Estados Unidos en
América Latina visto desde México
José Luis Valdés Ugalde

La política exterior estadounidense frente al cuadro cambiante en el escenario político latinoamericano

Luis Fernando Ayerbe¹

Introducción

En el cuadro de desafíos que componen la agenda de seguridad de Estados Unidos, se considera que América Latina no enfrenta grandes riesgos inmediatos en términos de expansión del terrorismo y amenazas de conflictos armados, aún tomando en consideración los cambios recientes en la situación regional en el que emergen nuevos liderazgos populares oriundos de la oposición a las políticas del llamado “Consenso de Washington”.

En este ensayo abordaremos con mayor detalle esa percepción, acompañando la evolución de las posiciones estadounidenses desde la formulación de la doctrina de seguridad de 2002². Tomaremos como referencia principal estudios producidos por centros de pensamiento próximos del *establishment* de la política exterior y documentos del Departamento de Estado. En términos de la realidad regional, centraremos el enfoque en Sudamérica, especialmente el caso de Brasil.

Estados Unidos – América latina: el debate en el ámbito de los Think Tanks

La posición de América Latina en las relaciones internacionales de Estados Unidos presenta como marca característica de los últimos años la creciente irrelevancia, tendencia acentuada por los eventos de 11/09. Conforme destacan Ivo Daalder y James Lindsay, de la Brookings Institution³, funcionarios del Departamento de Estado en el gobierno Clinton,

Bush había asumido el gobierno decidido a colocar México en el centro de la política exterior americana —y a prestar más atención a América Latina que sus predecesores. “Yo miraré para el sur”, insistió durante la campaña, “no como una reflexión tardía, más como un compromiso fundamental de mi presidencia” (Daalder e Lindsay, 2003, p. 191)

Una vez desatada la guerra global contra el terrorismo, México, y América Latina, desaparecen de la lista de prioridades. A pesar de reconocer esa realidad, Mark Falcoff, del American Enterprise Institute (AEI)⁴, busca respuestas más profundas. Para él, la región vive una situación similar a la del post-Segunda Guerra. En aquella época, se esperaba que el apoyo dado a los aliados trajera resultados favorables en términos de ayuda. Se pensaba que una vez derrotados los países del eje, Estados Unidos dirigiría su mirada al hemisferio, pero no fue eso lo que ocurrió.

No es necesario decir que los temas de seguridad no eran las prioridades más elevadas de América Latina en aquel tiempo, pero la mayoría de los países de la región fueron junto con Washington, esperando ganar su atención para los asuntos que les interesaban. No hubo tal suerte. El largo período de inestabilidad y desatención sólo terminó con la revolución en Cuba en 1959 y 1960, cuando los Estados Unidos descubrieron de repente los problemas más amplios de la región (2003a).

Para Falcoff, una percepción similar por parte de los gobiernos de América Latina se dio después del fin de la Guerra Fría. Entre los factores que fortalecían esa perspectiva estaba el surgimiento de la Unión Europea, que estimularía una mayor aproximación de Estados Unidos con el hemisferio, para compensar las barreras comerciales del nuevo bloque y, a la vez, el fin del comunismo y la expansión de la agenda de liberalización económica traerían mayores oportunidades de inversión. Sin embargo, las crisis financieras que se inician a partir de la devaluación del peso mexicano en diciembre de 1994 colocaron en suspenso el fuerte optimismo de inicios de la década de 1990.

Con la elección de George W. Bush, ex-gobernador de Texas, Estado con fuertes vínculos económicos con América Latina, se reencendieron las esperanzas a favor de un estrechamiento de lazos, más el 11/09 alteró radicalmente la agenda de política exterior. La pérdida de importancia de la región ocurre en un momento en que problemas de gobernabilidad tienden a exigir mayor atención por parte de Estados Unidos.

Nosotros estamos atestiguando el inicio de una separación en dos Américas Latinas —una corriendo por un eje irregular desde la Ciudad de México a través de América Central para Chile, y la otra desde La Habana, pasando por Caracas, Brasilia, y posiblemente Quito y Buenos Aires. El primero estará ampliamente asociado a los Estados Unidos, en términos económicos y geoestratégicos; el segundo se definirá por la oposición al Consenso de Washington en la economía y las finanzas, al libre-comercio hemisférico, y a las agendas estratégicas más amplias de la administración Bush. Las implicaciones para la política futura son demasiado importantes como para ser ignoradas (Falcoff, 2002).

Analizando el contexto posterior a la reelección de Bush, Stephen Johnson, de la Heritage Foundation⁵, acompaña los mismos lineamientos de los analistas anteriores, llamando la atención para la necesidad de un mayor involucramiento de los Estados Unidos. Llevando en consideración el agravamiento de la situación política en la región andina, particularmente en Venezuela, Ecuador y Bolivia, su análisis sitúa las dimensiones asociadas a la paz y la seguridad, elaborando una lista sugestiva de los factores de riesgo provenientes del sur del hemisferio:

Con la excepción de México, los Estados Unidos probablemente podrían sobrevivir sin los mercados latinoamericanos, que representan menos de 6 por ciento del comercio de EE.UU. con el mundo. Las refinerías americanas pueden comprar petróleo de otros proveedores además de Venezuela, que suministra aproximadamente 7 por ciento del consumo de EE.UU. Pero la paz y la seguridad de EE.UU. dependen de un vecindario estable y de vecinos más prósperos. De forma alarmante, ya que la población de América Latina se expandió de 503,1 millones de habitantes en 1999 para 534,2 millones en 2003, su economía agregada declinó ligeramente, de U\$S 1,8 billones para U\$S 1,7 billones. Casi 44 por ciento de los ciudadanos de la región viven debajo de la línea de la pobreza de 2 dólares por día. Tales factores afectan a los Estados Unidos en pérdidas de comercio potencial, Estados que se mueven en el margen de la inestabilidad, y emigrantes que entran ilegalmente en EEUU buscando seguridad y oportunidad económica (2005).

Con base en esa percepción, hace tres recomendaciones para la política de Estados Unidos: 1) *Implementar una estrategia de alcance más amplio*, capaz de promover la estabilidad a partir de una mayor gobernanza democrática, apoyo a la apertura económica con base en el imperio de la ley y el establecimiento de políticas favorables al libre-mercado, mejoría de la seguridad a través de la capacitación de las fuerzas policiales y militares. Esas metas deberán nortear la actuación diplomática y los programas de ayuda. 2) *Una Práctica diplomática consistente*, en que el gobierno no asuma demasiadas tareas a punto de perder el control sobre las más importantes, más que por otro lado no se limite al involucramiento en determinados objetivos, aunque perciba que existen otros problemas a resolver. 3) *Alimentar asociaciones duraderas*, como las que surgen de acuerdos comerciales como el TLCAN y con Chile, o de asistencia en el combate al narcotráfico con Colombia, consideradas experiencias de éxito (Johnson, 2005).

La evolución sudamericana confirma las preocupaciones de los analistas del AEI y de la Heritage en términos de la diversificación del cuadro político en torno de liderazgos críticos y próximos de Estados Unidos.

En la Argentina, el presidente Néstor Kirchner, electo en 2003, encamina un proceso de normalización institucional, en un marco de descrédito de los partidos

tradicionales, emergencia de movimientos sociales radicalizados, pero que no tiene correspondencia en términos de convergencia en la dirección de un modelo alternativo, recolocando al Justicialismo en el centro de la política nacional. La evolución reciente tiene implicaciones importantes en la inserción regional, con la aproximación a su entorno inmediato -MERCOSUR- y a América Latina en general, reviendo la política exterior de alineamiento automático con Estados Unidos que prevaleció hasta 2001.

En Bolivia, la renuncia de Sánchez de Lozada en 2003, elegido en el año anterior, después de una fuerte reacción popular contra el anuncio de la concesión a empresas extranjeras de la producción y exportación de gas natural, abre un proceso de inestabilidad y radicalización. Su sustituto, el vicepresidente Carlos Mesa, no resiste a las constantes presiones populares que exigen una política más nacionalista con relación a las empresas extranjeras que explotan los recursos energéticos del país, y renuncia en junio de 2005. El presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez, ejerce provisoriamente el cargo hasta la toma de posesión de Evo Morales, candidato por el Movimiento al Socialismo e importante líder de los campesinos indígenas plantadores de coca, electo por amplia mayoría de votos en el mes de diciembre. El nuevo gobierno inicia acciones decididas a favor de la ampliación del control estatal de las riquezas naturales, confrontando intereses de empresas multinacionales de los sectores de gas y petróleo, inclusive de origen brasileño, con implicaciones en las relaciones de Bolivia con sus vecinos.

En Brasil, el escenario abierto con la llegada al gobierno del Partido de los Trabajadores, en la figura de su líder histórico Luiz Inácio Lula da Silva, abre numerosas expectativas e interrogantes. Más que el cuestionamiento radical de la trayectoria iniciada por su antecesor, Fernando Henrique Cardoso, los primeros cuatro años de la administración de Lula, reelegido para un segundo mandato en 2006, se pautan por la continuidad de la política económica, avanzando en la agenda de reformas en las áreas laboral, seguridad social y tributaria, conduciendo una política exterior comprometida con la gobernabilidad y la seguridad hemisféricas. El aspecto diferenciado está en el mayor énfasis dado a la agenda social, al combate al hambre y la pobreza y, en el ámbito de las relaciones con los países vecinos, en el esfuerzo a favor de la viabilidad de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), creada en diciembre de 2004⁶, que en la Primera Cumbre Energética de abril de 2007 pasa a denominarse Unión de Países de América del Sur (UNASUR).

En Colombia, Álvaro Uribe es elegido presidente en septiembre de 2002, con un programa de gobierno que coloca en primer plano el endurecimiento en el combate a las organizaciones guerrilleras, al narcotráfico y a los grupos paramilitares, y el estrechamiento de las relaciones con el gobierno de Estados Unidos, presentándose como aliado en la llamada guerra global contra el terrorismo. El relativo éxito obtenido por sus políticas favorece la reelección en mayo de 2006, transformando al presidente colombiano en un liderazgo importante de los sectores que se sitúan en el campo conservador.

En Ecuador, la inestabilidad política es la característica que marca su trayectoria reciente. En noviembre de 2002, es elegido presidente el coronel Lucio Gutiérrez, uno de los líderes de la rebelión popular que provocó la renuncia de Jamil Mahuad en 2000. Entre los motivos principales de la revuelta estaba la propuesta de dolarización de la economía, llevada adelante por su sucesor, el presidente interino Álvaro Noboa. En abril de 2005, por mayoría simple, el parlamento decide la destitución de Gutiérrez, reiniciando el ciclo de polarización política, que marca fuertemente las elecciones de noviembre de 2006, en que el ex-ministro de economía Rafael Correa, de posiciones próximas al presidente Hugo Chávez, derrota Álvaro Noboa, candidato conservador.

En Perú, después de la fuga de Alberto Fujimori para Japón en abril de 2001, donde solicita asilo luego de sufrir acusaciones de corrupción, son realizadas elecciones en que triunfa Alejandro Toledo, de posiciones liberales y aliado de Estados Unidos. En su sucesión, habrá una fuerte radicalización entre los dos candidatos que llegan a la segunda vuelta, Ollanta Humala, ex-militar con discurso fuertemente nacionalista y con apoyo explícito de Hugo Chávez, y el ex-presidente Alan García, que acaba saliendo victorioso, como expresión de una convergencia de sectores moderados y conservadores, marcada fundamentalmente por el rechazo a Humala.

En Venezuela, la *Revolución Bolivariana* liderada por el presidente Hugo Chávez, elegido por primera vez en 1998, cuenta con apoyo de las camadas populares. Sin embargo, enfrenta oposición interna, liderada por las elites tradicionales y sectores medios. En abril de 2002, una acción golpista coloca en la presidencia del país al líder empresario Ricardo Carmona, con el reconocimiento inmediato del gobierno estadounidense, pero la fuerte reacción interna, de los países vecinos y de la OEA consigue restaurar la normalidad institucional. En agosto de 2004 se realiza un referendo sobre la continuidad del mandato presidencial, cuyo resultado favorable a Hugo Chávez contribuye para dar mayor legitimidad al camino emprendido por su gobierno que, fortalecido por una coyuntura económica propicia en función de los altos precios del petróleo, pasa a ejercer un creciente protagonismo regional. Su propuesta de una Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) busca presentarse como contrapunto a la arquitectura de las relaciones hemisféricas implementada por Estados Unidos, teniendo como blanco más visible el Área de Libre-Comercio de las Américas (ALCA). Por otro lado, el ingreso de Venezuela como socio pleno del MERCOSUR a partir de 2006, favorece la diversificación de las opciones de inserción del país.

La evolución de la situación política regional, sumariamente relatada en los ejemplos presentados, tendrá diversas interpretaciones. En agosto de 2005, Roger Noriega deja su cargo de Subsecretario para Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado, substituido por Thomas Shanon. Estrenando en el sector privado como Visiting Fellow en el American Enterprise Institute, analiza los desafíos que aguar-

dan al presidente Bush en la IV Cumbre de las Américas, a realizarse en noviembre en Mar del Plata, Argentina.

Reconociendo el clima negativo para la retomada de la agenda del Consenso de Washington, que asocia al efecto combinado de las dificultades económicas y políticas de la región, con la caída de gobiernos defensores de las reformas liberales en Argentina y Bolivia, y el ascenso de liderazgos de izquierda como Lula, Kirchner y Chávez, recomienda a Estados Unidos una actitud firme en la defensa de los objetivos que nortearon el proceso iniciado en Miami en 1994.

En la Cumbre, el presidente George W. Bush, sin duda, presionará sus colegas para que reafirmen sus compromisos con la defensa de la democracia y del imperio de la ley, para profundizar reformas económicas y expandir el comercio como receta para el crecimiento sostenido y equitativo. Pero hay un número significativo de líderes latinos que pueden tratar de boicotear ese plan de trabajo en base a una retórica simpática de cortejar cínicamente a los pobres (Noriega, 2005, p. 1).

Los temores de Noriega se confirman en la reunión. A pesar de los esfuerzos del gobierno estadounidense para dar continuidad a las negociaciones comerciales, hubo una fuerte resistencia de los países del MERCOSUR y de Venezuela, que se opusieron a la inclusión del ALCA en la pauta de discusiones. Esa posición acabó prevaleciendo, pese a la fuerte presión liderada por Estados Unidos, México y Canadá.

La victoria de Evo Morales en Bolivia, un mes después de la Cumbre, se presenta como un factor adicional en la caracterización de riesgos regionales. Para Michael Shifter, del Inter American Dialogue (IAD)⁷, no hay razón para adoptar una posición demasiado alarmista, ya que la realidad apunta para escenarios diversos. Paralelamente a los resultados obtenidos por Chávez en la IV Cumbre de las Américas, el ingreso de Venezuela como miembro del MERCOSUR y el triunfo del Movimiento al Socialismo en Bolivia, no se perciben avances en la promoción de una agenda alternativa a las reformas liberales; al contrario, lo que prima en la mayoría de los gobiernos de la región es el pragmatismo.

Los accidentes en la implementación del ALCA revelados en el impasse de Mar del Plata no representan un consenso mayoritario contra el libre-comercio, en la medida en que tuvo entre los defensores a 29 países liderados por Estados Unidos, contra los cinco cuyas posiciones acabaron prevaleciendo durante el encuentro presidencial. Por otro lado, no puede ser dado como cierto un posicionamiento antiestadounidense de Evo Morales. Dadas las dificultades económicas y la inestabilidad política por que pasa Bolivia, exacerbar conflictos puede no ser la mejor opción.

La gran preocupación de Shifter es con los desdoblamientos de las transformaciones políticas en las relaciones interamericanas, los actores principales no respondan adecuadamente a los nuevos desafíos.

La prueba crítica en 2006 no es tanto si un movimiento para la izquierda puede ser prevenido o estimulado. En su lugar, lo que está a prueba es si los gobiernos latinoamericanos pueden tener un desempeño más favorable, si Washington puede comprender mejor los cambios políticos de la región, y si va a ser posible prevenir un choque en las relaciones interamericanas. Un choque cuyas consecuencias no serían benignas -tanto al sur cuanto al norte del Río Grande (Shifter, 2006).

Percepciones sobre Brasil

En sectores más próximos del gobierno Bush, la evolución política regional contiene un grado mayor de alarmismo. Para Stephen Johnson (2006), los procesos electorales están llevando a la conformación de un eje antiamericano, en que sitúa a Fidel Castro, Hugo Chávez, Néstor Kirchner y el nuevo presidente boliviano. Luiz Inácio Lula da Silva, considerado una amenaza al orden regional en vísperas de asumir el gobierno, no es incluido en la lista.

La victoria de Lula en las elecciones de 2002 tuvo diversa receptividad, en un abanico de posiciones que va del reconocimiento de la madurez del sistema político brasileño, que favorece, sin traumas, el ascenso al poder de un partido de izquierda, a la desconfianza en relación a lo que se puede esperar de un liderazgo populista, a pesar del inicio alentador. El punto consensual es que Brasil, para bien o para mal, se torna un factor cada vez más influyente en la evolución del cuadro regional.

En la evaluación del *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*⁸, los primeros meses de gobierno representan una agradable sorpresa, especialmente en cuatro aspectos: 1) la formación de un gabinete que combina la presencia de figuras comprometidas con el mercado en las áreas clave de la economía (Ministerios de Hacienda, Desarrollo y Agricultura, y Banco Central), con miembros históricos del Partido de los Trabajadores en las áreas sociales, como el programa Hambre Cero, principal símbolo del compromiso del presidente con la población más pobre; 2) la continuidad de los lineamientos principales de la política económica del gobierno anterior; específicamente el control de la inflación, tasas de interés elevadas y obtención de crecientes superávits primarios, apostando en la expansión de las exportaciones como sustento importante de un país que valoriza la inserción en el mundo globalizado; 3) el establecimiento de buenas relaciones con los Estados Unidos, marcadas por dos encuentros presidenciales en menos de seis meses, que expresan coincidencias en la agenda económica regional, con la ratificación

del apoyo brasileño al proceso de formación del ALCA, colocando en un plano secundario las divergencias en la agenda global de combate al terrorismo, dada la negativa de respaldo brasileño a la intervención en Irak; 4) a pesar de la proximidad histórica con Fidel Castro y Hugo Chávez, Lula sabe mantenerse fuera de la retórica ideológica, especialmente en relación al presidente de Venezuela, con quien adopta una postura similar a la de su antecesor en el cargo, buscando convencerlo a asumir posiciones más moderadas y equilibradas. El documento concluye que:

Lula ganó rápido la confianza de los mercados internacionales para su compromiso de honrar las obligaciones heredadas de la administración anterior y para las medidas tomadas después de asumir el gobierno que podrán ayudar a estabilizar la situación financiera de Brasil. El ganó también el elogio de los líderes del mundo —variando del presidente francés Chirac al presidente Bush de Estados Unidos y el Papa Juan Pablo II— por las iniciativas domésticas dirigidas a atender los males sociales del Brasil (CSIS, 2003, p. 7) .

También impresionado por las realizaciones del gobierno del PT, contradiciendo su propio diagnóstico inicial sobre el impacto del resultado de la elección brasileña en la formación de un eje anti-globalista en la región, Mark Falcoff rescata lo que considera una real conquista histórica de la llegada de Lula a la presidencia:

El mérito real del presidente da Silva es haber reconciliado vastos sectores pobres del Brasil con el sistema democrático, a pesar de todas sus imperfecciones. El cree —y actúa como si creyera— que un cambio económico y social constructivo es posible a través de la negociación, el consenso, y los procedimientos constitucionales (2003b).

Aunque reconozca el esfuerzo del gobierno brasileño a favor de una sociedad más justa e integrada, no deja de levantar dudas con relación a aliados históricos del presidente y su partido originarios de movimientos sociales radicalizados, especialmente el de los Sin Tierra. Su capacidad para conducir las demandas por reforma agraria por la vía de la legalidad es un desafío en una área “en que el viejo y el nuevo Lula están en evidente oposición” (2003b).

En su informe de 2005, *A Break in the Clouds*, el Inter-American Dialogue acompaña los análisis del CSIS y de Falcoff. Brasil pasa por un proceso de consolidación de una democracia vigorosa, en un marco de crecimiento de la economía presente en buena parte de los países de la región, y de acercamiento con Estados Unidos, visible en el liderazgo de la operación de Paz en Haití, los esfuerzos para moderar las acciones de Hugo Chávez y los avances conjuntos para establecer metas comunes en la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (IAD, 2005). Desde esa perspectiva, el éxito del gobierno de Lula podrá alterar positivamente el cuadro de dificultades que asola sus vecinos, pero su fracaso, ciertamente comprometerá

drásticamente la gobernabilidad regional.

La amplia victoria conquistada en las elecciones de 2006 refuerza la percepción de los sectores estadounidenses que ven en la continuidad de la administración del Partido de los Trabajadores un factor positivo en términos de estabilidad regional. Como veremos en la próxima sección, la respuesta de Washington tiende a acompañar esa perspectiva. En términos del tratamiento de la evolución política de la región, el gobierno Bush adopta una postura menos ideológica y más pragmática.

La perspectiva del Departamento de Estado

En un artículo en el Washington Post de diciembre de 2005, la Secretaria de Estado Condoleezza Rice presenta el marco analítico que orienta su gestión al frente de las relaciones internacionales del país. Para ella, las acciones que buscan la promoción de instituciones democráticas alrededor del mundo no representan un “fantasioso vuelo moralista”, sino que expresan una nueva concepción realista de los intereses nacionales de Estados Unidos, adecuada a los tiempos que corren:

Por primera vez desde el Tratado de Westfalia en 1648, el riesgo de que se produzca un conflicto violento entre grandes potencias se tornó casi inconcebible. Los principales Estados no se preparan para la guerra, la competición entre ellos se da cada vez más de forma pacífica. Para apoyar esa tendencia, los Estados Unidos están transformando sus alianzas con naciones como Japón y Rusia, con la Unión Europea, y especialmente con China e India. En conjunto, estamos creando una forma más permanente y duradera de estabilidad global: Un equilibrio de poderes favorable a la libertad (Rice, 2005, p. B07).

En ese contexto de paz entre las grandes potencias, los desafíos se sitúan en los estados débiles y fallidos, donde la ausencia de autoridad tiende a contribuir para la diseminación del terrorismo, enfermedades y demás amenazas de alcance transnacional, llevando a la conclusión “de que actualmente, el carácter fundamental de los regímenes importa más que la distribución internacional del poder” (Op. Cit.). Bajo la denominación de Diplomacia Transformacional, esa perspectiva dará lugar a una concepción de la política exterior que busca establecer alianzas en torno de objetivos y prácticas comunes, colocando en segundo plano las diferencias ideológicas.

En un mundo en que las amenazas principales se sitúan en el interior de los estados, la diplomacia tendrá que prepararse para actuar en diversos escenarios. En términos geográficos, crece la importancia de los países que presentan mayor inestabilidad

y de aquellos considerados polos emergentes de desarrollo, como Brasil, India, China y Sudáfrica. En términos de la localización de los puestos diplomáticos, “La Diplomacia Transformacional requiere mudar la presencia diplomática para fuera de las capitales y diseminarlas más extensamente a través de los países. Hay casi 200 ciudades alrededor del mundo con una población en torno del millón de habitantes donde Estados Unidos no tienen presencia diplomática formal” (Rice, 2006a). En términos de las esferas de actuación de los diplomáticos, “trabajarán en comunidades diferentes y servirán en diferentes condiciones, como las misiones de reconstrucción y estabilización, en que deben asociarse más directamente con las fuerzas armadas... en las intersecciones críticas de la diplomacia, de la promoción de la democracia, de la reconstrucción económica y de la seguridad militar” (Op. Cit.).

En consonancia con el nuevo abordaje, Condoleezza Rice asume un tono de precaución frente a los cambios que se operan en América Latina. En un discurso en el Consejo de Las Américas, afirma que lo importante no es el origen político-ideológico de los liderazgos emergentes, sino “una cuestión de buen gobierno”, lo que significa básicamente ser respetuoso de la libre-iniciativa, del sistema pluripartidario y colaborar con Estados Unidos en los asuntos hemisféricos:

Nosotros no cobramos ningún precio ideológico por nuestra sociedad. Nosotros trabajaremos con todos los gobiernos de la izquierda, de la derecha, desde que estén comprometidos, en sus principios y prácticas, con las condiciones básicas de la democracia, gobernar con justicia, avanzar en la libertad económica e invertir en sus pueblos. Esta no es una cuestión de gobierno grande o pequeño. Es una cuestión de buen gobierno (Rice, 2006b).

En la caracterización del nuevo escenario, se reconocen diferencias entre las posturas de los gobiernos de la región, pero sin participar de las nociones de eje del bien y del mal, presentes en los análisis del American Enterprise Institute y la Heritage Foundation, y que marcaron también la gestión de Noriega en la Subsecretaría de Asuntos Hemisféricos. La diferenciación establecida por Thomas Shannon coloca en planos diferentes los gobiernos “populistas” y aquellos que se aproximan del abordaje estadounidense:

En algunas partes de Las Américas, especialmente en los Andes, estamos viendo la aparición de un nuevo populismo latinoamericano. ... Diferente del populismo anterior, que tenía una base nacionalista fuerte, el populismo de hoy trae consigo un grado de resentimiento social que es preocupante. Pero es un resentimiento social producto de una opinión y de una creencia de que las elites políticas y las elites económicas no han cumplido su papel, que se han situado aparte de sus sociedades, y no han encontrado una manera de colocar las instituciones para funcionar y crear un ambiente en el cual las personas puedan realmente sentirse

ciudadanos económicos y sociales en su propio país. En este aspecto, pienso que Las Américas están bien colocadas para ayudar a los países que están enfrentando esta clase de desafío....Algunos de los socios son... países como México, países como Colombia, países como Chile, Brasil, Argentina y Uruguay —los países que entienden lo que está en juego, que entienden que el asunto aquí no es ideológico. No es una cuestión de izquierda o de derecha (Shannon, 2006).

La posición expresada por Shannon confiere cierta legitimidad a las actuales experiencias que vincula con el populismo, menos por su apoyo electoral y más por su origen en la crítica a un modelo económico que hasta ahora no presentó resultados substanciales en el combate a la pobreza y a la desigualdad. Desde esa perspectiva, el desafío de los gobiernos que sitúa en el campo de los aliados de Estados Unidos sería responder favorablemente a las demandas de los sectores más pobres de la población. Por otro lado, no deja de señalar que la opción de países como Venezuela, estaría repitiendo modelos de los años 1960 condenados al fracaso, pautados por “gobierno centralizado, autoridad política personalista, autoritarismo, y control de las economías por el sector público” (Shannon, 2007).

Los argumentos del funcionario estadounidense no se apartan de los lineamientos establecidos por Condoleezza Rice: Lo que importa no es el origen de izquierda o derecha sino la postura con relación a la democracia, el mercado y el imperio de la ley, algo que, conforme mostraremos en la próxima sección, parece predominar en el ámbito regional.

Pragmatismo y autonomía

Las diferencias que emergen en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata no expresan una ruptura entre el MERCOSUR y los demás países del hemisferio. A pesar de las divergencias manifestadas en el encuentro de presidentes, los vínculos con Estados Unidos mantienen fluidez: Un tema privilegiado por Kirchner en su reunión con Bush fue la obtención de apoyo en las negociaciones de la deuda externa Argentina con el FMI; durante la Cumbre, los presidentes de Uruguay y Estados Unidos firmaron un acuerdo bilateral de inversiones; en la visita al Brasil después de la Cumbre, el mandatario estadounidense expresó fuertes elogios a la gestión económica del gobierno Lula y a su liderazgo positivo en la región, confirmando el momento favorable de las relaciones bilaterales; la visita del entonces Secretario de la Defensa Donald Rumsfeld al Paraguay en el mes de septiembre de 2005, representó un marco de estrechamiento de los lazos militares entre los dos países; a pesar de los discursos confrontativos de Chávez y Bush, hay expansión del comercio bilateral, y Venezuela se mantiene como tercer mayor socio comercial de Estados Unidos en la región, atrás de México y Brasil⁹.

Paralelamente, Argentina, Brasil y Venezuela buscan convergencias en la formulación de una agenda regional, teniendo como referencia la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), promoviendo iniciativas conjuntas en temas como comunicaciones, recursos naturales y financiamiento del desarrollo regional¹⁰. A pesar de la diferencia de discursos en relación a Estados Unidos, prevalece el pragmatismo. Esos países adoptan políticas de Estado que buscan mayor autonomía en su inserción internacional, delimitando convergencias y diferencias en las relaciones con la potencia del norte.

Una señal de unidad e independencia es la firma de acuerdo comercial con Cuba en la reunión de Jefes de Estado del MERCOSUR en julio de 2006, ofreciendo al gobierno de ese país una alternativa al bloqueo estadounidense. Por otro lado, los tratados regionales en el ámbito del MERCOSUR y de la CSN no impiden a los gobiernos buscar espacios alternativos de inserción o de definir políticas que a veces confrontan los intereses de sus vecinos. Aquí situamos el estrechamiento de vínculos económicos entre Uruguay y Estados Unidos, el contencioso con Argentina en torno de la instalación de papeleras en el Río Uruguay, y la nacionalización de recursos minerales por parte de Evo Morales, perjudicando las empresas Petrobrás y Repsol-YPF, generando un incidente diplomático que colocó a Bolivia y Venezuela en campo divergente con Argentina y Brasil.

La combinación entre independencia y pragmatismo destacada en los ejemplos anteriores es claramente percibida por el gobierno de Estados Unidos, como muestra la visita de Bush a Brasil, Uruguay, Colombia, México y Guatemala en marzo de 2007, que coloca en práctica la Diplomacia Transformacional.

En los países visitados, más allá de los perfiles político-ideológicos diferenciados de sus gobiernos, las coincidencias prevalecen sobre las diferencias. Cabe destacar el caso del presidente Lula, cuyos lazos políticos con Chávez y Morales no impiden a su gobierno acordar iniciativas en el área de biocombustibles con los Estados Unidos, entre cuyos objetivos estratégicos está la reducción de su dependencia del petróleo importado de países considerados no aliados como Venezuela. En el caso de Brasil, se trata de consolidar su liderazgo internacional en la producción de alcohol a partir de la caña de azúcar.

Paralelamente a los acuerdos bilaterales, Bush anuncia durante el viaje un conjunto de programas sociales, en que se destaca la enseñanza de inglés a través de becas de estudio en Estados Unidos, el financiamiento de casas propias y el envío de un navío militar médico para tratar de 85.000 pacientes y realizar 1.500 intervenciones quirúrgicas (White House, 2007). Estos programas tienen una clara vinculación con los objetivos de la Diplomacia Transformacional de abrir frentes de actuación en el interior de los países, especialmente en las comunidades que presentan situaciones de riesgo potencial o real de conflicto, estableciendo acciones conjuntas con las fuerzas armadas. Coincidentemente, algunas de esas iniciativas, especialmente

en la salud, presentan similitud con acciones desarrolladas por el gobierno de Venezuela en áreas pobres de la región, que cuentan con fuerte participación de médicos cubanos (Ayerbe, 2006).

Conclusiones

En el ámbito de las percepciones de los *Think Tanks* estadounidenses aquí abordados, se perciben algunos disensos. Para los sectores más conservadores, el gobierno debe estar alerta con respecto al resurgimiento de una izquierda capaz de reinventar sus tradiciones de antiamericanismo, estatismo y rechazo de la economía de mercado, lo que exige un mayor compromiso en el apoyo a aliados como Uribe, y aislamiento de adversarios como Chávez. En el lado de los moderados, hay una diferenciación en el trato de las nuevas fuerzas de izquierda que gobiernan importantes países de la región, buscando separar a Chávez de Lula, Kirchner y Morales.

La postura del Departamento de Estado transita entre las dos tendencias. Hasta la salida de Roger Noriega, la perspectiva era la de los sectores conservadores, demonizando gobiernos no alineados, cuyo ejemplo emblemático es el rápido reconocimiento del golpe contra Hugo Chávez en 2002. Con la llegada de Thomas Shannon, las posiciones moderadas prevalecen, buscando coincidencias con los gobiernos dispuestos a cooperar con el país, como muestra el estrechamiento de lazos con Brasil y Uruguay, cuyos presidentes provienen de la izquierda.

Las diferencias entre conservadores y moderados no son de carácter antagónico, más de percepción de amenazas y definición de prioridades en la resolución de problemas. Sin embargo, en ambos casos las prescripciones abarcan un campo bastante circunscrito, inversamente proporcional a la complejidad de los desafíos detectados.

Esa aparente paradoja contiene una racionalidad implícita. Independientemente de los costos, no se prevé otro camino fuera de la profundización de las reformas liberalizantes, principalmente para una región que ya falló en todas las tentativas anteriores de implementar modelos de capitalismo con grados variados de protección estatal. Prestar atención para los problemas que enfrenta América Latina es importante, pero no urgente. Más que un impasse, la percepción dominante identifica una versión contemporánea de los ciclos de desarreglos y ajustes que de tiempos en tiempos confirman la previsible normalidad del subdesarrollo de la región.

Como respuesta, numerosas voces locales reivindican una mirada directa y especial del “gran hermano” del norte. No hay duda que en el pasado hubo momentos de real protagonismo para gobiernos que asumieron alineamientos (o no-alineamien-

tos) en las batallas de la Guerra Fría. Sin embargo, fuera el lamento de los que se sienten huérfanos de aquel contexto o de los que buscan inflar un protagonismo antiimperialista, la invisibilidad del capítulo latinoamericano en las prioridades de la política exterior de Estados Unidos también puede representar una oportunidad de ampliación de márgenes de autonomía, lo que dependerá, como siempre, de los proyectos y elecciones de los actores relevantes.

Aquí cabe destacar la postura de *independencia sin rupturas* adoptada por Brasil, de gran impacto potencial si se transforma en una perspectiva regional más amplia, ya que en la práctica tiende a despolitizar (y relativizar) la interlocución con los Estados Unidos.

Notas

1. Luis Fernando Ayerbe es profesor del Departamento de Economía de la Universidad Estadual Paulista (UNESP) y del Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales de la Unesp, Unicamp y Puc/SP. Fue Visiting Scholar en el David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard, y del Centro de Estudios Internacionales e Interculturales de la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente es miembro de la Junta Directiva de CRIES.
2. De acuerdo con el documento *La Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU.*, dado a conocer por la Casa Blanca en septiembre de 2002, la contención y la disuasión, que nortearon la política exterior durante la Guerra Fría, aunque continúen válidas para algunas situaciones, pierden centralidad para la prevención, justificando ataques contra Estados y organizaciones sospechosas de planear actos hostiles contra el país y sus aliados (Ayerbe, 2006).
3. Fundada en 1916, la Brookings Institution es considerada el Think Tank más antiguo de Estados Unidos. En el plano político, asume posiciones moderadas, más allá de definiciones partidarias, aunque sea considerada tradicionalmente próxima al Partido Demócrata. William Cohen, Secretario de la Defensa, Lawrence Summers, Secretario del Tesoro, y Joan Edelman Spero, Subsecretaria del Departamento de Estado para Economía, Negocios y Agricultura del gobierno Clinton, pertenecieron a la institución.
4. El American Enterprise Institute, fundado en 1943, es uno de los principales centros de referencia del pensamiento conservador. Importantes cuadros del gobierno de George W. Bush, como el Vicepresidente, Dick Cheney, el ex-Subsecretario para Control de Armas y Seguridad Internacional del Departamento de Estado, John Bolton, y el ex-Subsecretario para el Hemisferio Occidental, Roger Noriega, tienen vínculos con la institución.
5. La Heritage Foundation, creada en 1973, de perfil conservador, combina la investigación con la proposición de políticas gubernamentales. Sara Youseff, Asesora Especial de la Presidencia para Política Doméstica, Elaine L. Chao, Secretaria de Trabajo, y Michael J. Gerson, Asesor Político Senior de George W. Bush provienen de la Heritage.
6. La CSN, fundada en la tercera cumbre Sudamericana realizada en Cuzco, da continuidad al proyecto iniciado por el gobierno de Itamar Franco. Uno de sus principios fundamentales es la "determinación de desarrollar un espacio sudamericano integrado en el ámbito político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de

una perspectiva subregional y en articulación con otras experiencias de integración regional, para el fortalecimiento de América Latina y el Caribe y les otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales” (Declaración de Cuzco, Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2005).

7. El Inter American Dialogue, fundado en 1982, incorpora a sus filas liderazgos del sector público y privado de América Latina y Canadá. En el actual Consejo Director se destaca la presencia de Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente de Brasil, Carla Hills, Representante Comercial de Estados Unidos en el gobierno de George Bush, y Thomas F. McLarty III, presidente de la consultora Kissinger McLarty Associates, Enviado Especial para las Américas en la presidencia de Bill Clinton, y asesor para asuntos de América Latina del candidato del Partido Demócrata, John Kerry.
8. El Center for Strategic and International Studies, fundado en 1962, desarrolla estudios sobre tecnología, políticas públicas, economía internacional y energía, contando con especialistas sobre las diversas regiones del mundo. Miembros de la administración de George W. Bush, como Robert Zoellick, ex-Representante Comercial del Departamento de Estado, Lewis Libby, ex-Jefe del Staff del Vicepresidente, y Otto Reich, ex-enviado especial de la Casa Blanca para el Hemisferio Occidental, ya hicieron parte de la institución.
9. De acuerdo con datos presentados por el ministro de economía de Venezuela, José Sojo Reyes, el intercambio comercial entre los dos países pasó de 18.491 millones de dólares en 2002, para 28.922 millones en 2004, pasando a ocupar la posición 16 entre los mayores socios comerciales de Estados Unidos en el mundo (Reyes, 2005).
10. En marzo de 2005, los Presidentes de Argentina, Brasil y Venezuela emiten, en Montevideo, una declaración conjunta, en que proponen esfuerzos más sistemáticos para el avance en los acuerdos de la CSN “relativos al fortalecimiento de la Telesur y la Petrosur, la creación de un Fondo no-reembolsable para atender a los problemas más agudos que se originan en la pobreza, un Banco Sudamericano para el Desarrollo y otros” (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2005).

Bibliografía

- Ayerbe, Luis (2006). *Ordem, Poder e Conflito no Século XXI. Esse mesmo mundo é possível*. São Paulo: Editora Unesp.
- CSIS (Center for Strategic and International Studies) (2003). Brazil Alert The First Six Months of Lula: An Impressive if Precarious Start. *Hemisphere Focus* (Washington D.C.) Vol. 11, Issue 25, 18 de julio.
- Daalder, Ivo e Lindsay, James (2003). *America Unbound*. Washington D.C.: Brooking Institution Press.
- Falcoff, Mark (2002). Two Latin Americas? Latin America Outlook, American Enterprise Institute, 1 de noviembre. (http://www.aei.org/publications/filter:foreign.pubID.14404/pub_detail.asp)
- _____. (2003a). The Return of the U.S. Attention Deficit toward Latin America. Latin America Outlook, American Enterprise Institute, 1 de abril. (http://www.aei.org/publications/filter:foreign.pubID.16796/pub_detail.asp)
- _____. (2003b). Brazil's Lula Tackles One Huge Challenge, but Others Loom. Latin America Outlook, American Enterprise Institute, 25 de agosto. (http://www.aei.org/publications/filter:foreign.pubID.19071/pub_detail.asp)

- Inter-American Dialogue (2005). *A Break in the Clouds. Policy Report 2005*. Washington D.C.
- Johnson, Stephen (2005). U.S. Diplomacy Toward Latin America: A Legacy of Uneven Engagement. *Heritage Lecture #895* (Washington D.C.), 23 de agosto (<http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/hl895.cfm>)
- _____ (2006). U.S. Latin America Ties Need Commitment and Strategy. *The Heritage Foundation Backgrounder* (Washington D.C.) #1920, 13 de marzo (<http://www.heritage.org/Research/LatinAmerica/bg1920.cfm>)
- Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2005). Declaração conjunta dos presidentes de Argentina, Brasil e Venezuela, 2 de marzo (http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe.asp?ID_RELEASE=2860)
- Noriega, Roger (2005). The Summit of the Americas. Rescuing the Reform Agenda. American Enterprise Institute, 27 de octubre (http://www.aei.org/publications/pubID.23385.filter.all/pub_detail.asp)
- Reyes, José (2005). Venezuela's Economic Growth: The highest in Latin America. US Embassy of Bolivarian Republic of Venezuela, 25 de Septiembre (http://www.embavenez-us.org/economic_development_sep2005.pdf)
- Rice, Condoleezza (2005). "The Promise of Democratic Peace", em *The Washington Post* (Washington D.C.), 11 de diciembre (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/09/AR2005120901711.html>)
- _____ (2006a). Transformational Diplomacy. Georgetown University. Washington, DC, 18 de Enero. (<http://www.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm>)
- _____ (2006b). Remarks at the 36th Annual Washington Conference of the Council of the Americas, 3 de mayo. (<http://www.state.gov/secretary/rm/2006/65797.htm>).
- Shannon, Thomas A. (2006). Transformational Diplomacy in the Western Hemisphere. Remarks at the 36th Annual Washington Conference of the Council of the Americas Washington, DC, 3 de mayo. (<http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2006/q2/69285.htm>)
- _____ (2007). Coffee Break at the State Department: Assistant Secretary Shannon. *Department Spokesman Sean McCormack*. Bureau of Public Affairs Washington, DC 26 de enero (<http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/07/q1/80073.htm>)
- Shifter, Michael (2006). "Latinoamérica: Más que un giro a la izquierda". *La Opinión* (Los Angeles), 1 de enero. (http://www.thedialogue.org/publications/oped/jan06/shifter_0101.asp)
- White House (2007). *President's Visit to Latin America*, 14 de marzo. (<http://www.whitehouse.gov/infocus/latinamerica/>)

La política de los Estados Unidos y Venezuela: Ideología y pragmatismo en una confrontación hegemónica*

Jorge Hernández Martínez

El presente trabajo pretende examinar, a grandes rasgos, la política de los Estados Unidos hacia Venezuela en la coyuntura más reciente, teniendo como telón de fondo el conflicto que se ha ido perfilando a través de la primera década del presente siglo entre los dos países, a partir de la creciente radicalización del gobierno de Chávez y de la persistencia del enfoque global de la política exterior norteamericana luego del 11 de septiembre de 2001. El foco de esta última sigue dirigido a evitar, neutralizar o eliminar las perspectivas de independencia, soberanía y autodeterminación de todo proceso de liberación nacional, bajo las codificaciones de que “afectan” la seguridad hemisférica, que tradicionalmente han enmascarado siempre las verdaderas preocupaciones por la hegemonía. Como se sabe, esas codificaciones se escudan hoy en el enfoque —pretendidamente novedoso— del denominado “cambio de régimen”, que recrea viejas recetas, al estilo de las contenidas en formulaciones de otras épocas como las del *roll back* (reversión), la contrainsurgencia y la guerra de baja intensidad.

Premisas

Si bien el desarrollo consecuente del proceso que liderea Chávez es incompatible con los intereses hegemónicos estadounidenses, por un conjunto de razones —entre ellas, la fortaleza económica de Venezuela, el respaldo comercial que le imprimen los compromisos petroleros establecidos con los Estados Unidos, las complicaciones de la política exterior norteamericana en el Medio Oriente, la crisis de imagen de Bush a nivel doméstico, la legitimidad electoral del gobierno venezolano y el mantenimiento de sus iniciativas dentro de los marcos de un Estado que aún

** Versión ligeramente modificada de la ponencia presentada en el Seminario Internacional “Los nuevos paradigmas de la integración y la construcción de ciudadanía en América Latina y el Caribe”, auspiciado por CRIES, CIECA, FES y CIDA, Santo Domingo, 20-21 de abril de 2007. El autor agradece los puntos de vista brindados por los profesores Esteban Morales, Carlos Alzugaray y Luis René Fernández.*

no ha quebrado a nivel sistémico las reglas jurídico-institucionales del régimen demoliberal, no es previsible que la escalada de desestabilización orquestada por la administración estadounidense se incremente, en el corto plazo, más allá de la expresión básica que ya exhibe, a través de las campañas mediáticas y de las acciones político-diplomáticas en curso. En ello influye, además, la cercanía de las elecciones presidenciales en los Estados Unidos, proceso que matiza el desempeño internacional de ese país. Así ha sido, podría decirse que sin excepción (y por razones comprensibles), en una perspectiva histórica.

Está claro que desestimar las opciones de una eventual escalada violenta que involucre mayor énfasis en la subversión interna o en el enfoque estratégico-militar por parte del imperialismo norteamericano sería un error capital por parte de la izquierda latinoamericana en el siglo XXI¹. A las ciencias sociales le compete, justamente, como ejercicio analítico, contribuir a mantener viva la memoria histórica, a no perder de vista el recurso de los golpes de Estado (como el intento frustrado de 2002), y de otras formas de injerencia, que no descartan la apelación a provocaciones, creación de situaciones artificiales o sobredimensionamientos de crisis internas, que puedan justificar incluso agresiones directas armadas.

Con todo —sin perder de vista la tradición de la política latinoamericana de los Estados Unidos durante el siglo XX y las lecciones extraídas por nuestros países, por encima de la aguda tensión bilateral y de la hostilidad verbal, sigue prevaleciendo hasta la fecha un enfoque norteamericano más *pragmático que ideológico*. Bastaría con echar una ojeada panorámica a la década final del siglo XX, para apreciar el *pragmatismo* con que la administración Clinton diseñó el tratamiento a la revolución bolivariana y evitó elevar el tono de la confrontación directa, aún y cuando desde entonces el desafío a la hegemonía estadounidense que constituía el proceso en curso auguraba una segura escalada de la confrontación. Y si bien el discurso de la administración Bush en el siguiente decenio, acorde con los imperativos declarados de defensa y promoción de la democracia, de enfrentamiento a las tiranías —según lo expresó el propio presidente en su primera alocución sobre el estado de la nación, en enero de 2005, una vez ratificado en su cargo por los comicios de un par de meses antes, no hace sino estimular doctrinalmente el enfoque desestabilizador del llamado “cambio de régimen”, en la práctica, se advierte en cambio un componente de moderación, tolerancia y espera que no dejan de responder a una posición *pragmática*.

En la actual escena latinoamericana, el resultado y la propia marcha del conflicto de los Estados Unidos con Venezuela posee implicaciones estratégicas para la configuración sociopolítica de la región, tanto desde el punto de vista de las consecuencias que pueda tener para la actividad de movimientos sociales, partidos políticos y posturas gubernamentales como para el impacto simbólico y el acicate ideológico que represente, lo mismo para una opción de fortalecimiento de posiciones antiimperialistas como ante una alternativa de cooperación estadounidense,

en torno a temas de interés bilateral. La lectura que se haga del presente contexto es fundamental para la interpretación de su devenir. “Algunos han señalado que en América Latina —observa Francisco Rojas— se viene consolidando una nueva tendencia de izquierda. Pero lo que está sucediendo en la región es en realidad la búsqueda de opciones, de caminos que se abran a nuevos esfuerzos que ofrezcan respuestas diferentes, capaces de superar la exclusión social y política de una gran mayoría de personas. Superar y mitigar los efectos de las reformas estructurales efectuadas hace más de una década es el reto de los nuevos gobiernos. Los liderazgos emergentes son de diferente tipo, y no parece factible establecer una sola identidad, de izquierda, para englobarlos a todos”². Desde este punto de vista, es imprescindible retener las especificidades del proceso que vive Venezuela, bajo la revolución bolivariana, dentro del actual concierto de las fuerzas populares en el subcontinente, especialmente por el carácter que, como desafío, representa para los intereses hegemónicos estadounidenses.

Para Atilio Borón, este fenómeno político latinoamericano se define como resultado “de una prolongada hegemonía, de las ideas y las políticas neoliberales, las que hoy se encuentran a la defensiva, jaqueadas tanto por fuerzas internas crecientemente movilizadas como por una expansiva coalición de actores globales que pasaron de la tenaz resistencia a su proyecto de desplegar una ofensiva que se siente, si bien con desigual intensidad, en los cuatro rincones del planeta” (...) “los cambios más importantes se produjeron en el terreno más blando del discurso y la retórica, y no en el más duro y áspero de las políticas económicas”.³ Quizás la mejor manera de asumir esta evaluación no sea en términos de una crisis hegemónica o de un enfoque que aprecia ya una acentuada declinación de la hegemonía tradicional de los Estados Unidos, que subestima matices y absolutiza sólo un ángulo visual; sino prestando atención al alcance relativo de procesos que, generados por determinados Estados latinoamericanos, actuaron como contrapesos de dicha hegemonía, siendo esta pauta “la que, en última instancia, movió al imperialismo a dejar de oponerse *de oficio* a todo triunfo electoral de la izquierda”, sin ignorar que “en la medida en que esa apuesta le falla, el imperialismo y sus aliados locales vuelven a utilizar sus viejos métodos de dominación, incluido el fraude y la injerencia grosera en los asuntos internos de las naciones latinoamericanas”.⁴

Con independencia de los matices que se asuman, el antagonismo entre los Estados Unidos y Venezuela se ubica en ese contexto y su desarrollo tiene consecuencias para el entorno regional. En las palabras de Carlos A. Romero, “uno de los acontecimientos más importantes en la política interamericana del presente siglo es la espiral conflictiva que caracteriza las relaciones entre los gobiernos de Hugo Chávez y George W. Bush. Sus divergencias estratégicas, tácticas y verbales, sus percepciones mutuamente negativas, sus diferencias de criterio sobre políticas específicas de la agenda mundial y hemisférica, además de sus aspiraciones a construir alianzas diferentes, constituyen un objeto de atención de diversos actores internacionales y regionales”⁵. A partir de estas reflexiones y a la luz del dinámico

contexto interamericano e internacional, cabría interrogarse a nivel analítico acerca de las bases sobre las que descansa la política de los Estados Unidos hacia el conflicto y el curso probable de la confrontación. Como se puede apreciar al revisar la literatura académica y política más reciente, el tema es de los más vigentes en los estudios de las ciencias sociales latinoamericanas y estadounidenses, incluido el esfuerzo de los llamados “tanques pensantes” o *think-tanks*, cuya funcionalidad para el enfoque imperialista hacia nuestra región no ha sido escasa. Es que en la interpelación de una política tan importante es su ejecutoría real, su instrumentación (o, como muchos prefieren llamarle, su implementación) como su enfoque doctrinal, la plataforma ideológica o conceptual que la sostiene.

Ideología y pragmatismo en la política exterior norteamericana

En la historia política de los Estados Unidos —y de manera sobresaliente, en el ejercicio de su política exterior— se advierte una alternancia, y en algunas ocasiones, cierta hibridez, entre dos tendencias que acuñan estilos de comportamiento, enfoques subyacentes, apegos partidistas, formulaciones doctrinales, que identifican maneras un tanto diferenciadas de asumir los intereses nacionales, sobre todo en aquellas circunstancias en las que éstos se comprometen en otros escenarios o regiones del mundo: La *ideologización y el pragmatismo*. Si bien no se trata de orientaciones necesariamente contrapuestas, por definición, como regla se les encuentra en expresiones polarizadas, en antinomias que, como ocurre en otros casos (en los que también se quiere tipificar con rapidez y fuerza ilustrativa una u otra manifestación del contenido, dirección y matiz de una determinada vertiente de la política externa norteamericana), se esquematizan a través de distinciones antinómicas entre *aislacionismo e internacionalismo, realismo y liberalismo, conservadurismo y liberalismo*⁶.

Aunque cada una de estas antítesis conlleva sus propias especificaciones y contradicciones, poseen ciertos puntos de confluencia, cuando se dejan a un lado las conceptualizaciones más estrechas. A los efectos de este trabajo, sólo interesa subrayar que cuando se habla, en el mencionado contexto, de una orientación *ideológica*, se denota con ella una suerte de principismo, de consistencia teórica, de consecuencia moral, de correspondencia entre los dichos y los hechos, a pesar de que ello implique resultados contraproducentes, pero a cambio de credibilidad. La ideologización, en este sentido, satisface con mucha funcionalidad, a nivel subjetivo, los imperativos de la legitimidad, hace una gran contribución a la hegemonía. Las apelaciones al aislacionismo u otras actitudes conservadoras, como el anticomunismo o el puritanismo protestante, pongamos por caso, se presentan como codificaciones *ideológicas*. Cuando una política se califica como *ideológica*, se destaca su significación desde el punto de vista de la cultura política⁷.

En cambio, cuando una política es definida como *pragmática*, se le asocia con posicionamientos flexibles, con posibles reacomodos o reajustes en el proceso de su implementación, sobre la base de propósitos utilitarios, que no vacilan en amoldarse a nuevos cursos de acción, aunque impliquen desvíos de las formulaciones iniciales que se han declarado. En estos términos, el pragmatismo se ha relacionado en no pocos casos con la vertiente internacionalista, con el activismo exterior de los Estados Unidos, con el pensamiento liberal en su modalidad más tradicional. La orientación pragmática se manifiesta a través de una actitud factualista, que pondera el beneficio que le puede reportar a la nación un acto determinado, ante tales o cuales hechos, y que no duda en sacrificar la correspondencia entre esta conducta y el nivel declarativo de la política anunciada. Si es necesario actuar en una línea distinta a los principios que se enarbolaron, aún y cuando ello propicie cierta confusión, desencanto o crisis de credibilidad, es posible convivir con esas reacciones, que puedan restar legitimidad al enfoque doctrinal. Las codificaciones pragmáticas entrañan, por tanto, determinada inconsecuencia, falta de coherencia. Su contribución a la hegemonía es en el terreno de la realidad práctica. Podría entenderse como puro objetivismo. Es el reverso de la misma moneda, en cuya otra cara se encuentra la *ideología*⁸.

La dicotomía implicada es una de las múltiples expresiones de la dimensión contradictoria que caracteriza a los Estados Unidos desde el punto de vista cultural, y que desde luego se evidencia en los temas centrales que acaparan el debate interno y que conforman la agenda de la política exterior. De cierta manera, ella se integra junto a otras antinomias, que siguiendo el lenguaje actual podría expresarse con los términos de que la sociedad norteamericana se nos presenta, en su totalidad y en el desglose de sus dimensiones políticas, como una sociedad real frente a otra virtual. Como en la película *La Matriz*. Hace años, se hizo muy popular el libro de D. Wise y Th. Ross, “El gobierno invisible”, a partir de la frase que le daba inicio: “Hoy en día hay dos gobiernos en Estados Unidos. Uno es visible. El otro es invisible. El primero es el gobierno acerca del cual los ciudadanos leen en los periódicos y los niños estudian en sus libros de civismo. El segundo es la maquinaria entretejida y oculta que llevó a cabo la política de Estados Unidos durante la Guerra Fría”⁹. Otra analogía válida que ilustra el dilema en que se debate la política norteamericana es la que esbozó Octavio Paz, al sugerir la fórmula de la “democracia imperial”: “Perplejos ante su doble naturaleza histórica, los norteamericanos hoy no saben qué camino tomar. La disyuntiva es mortal: Si escogen el destino imperial, dejarán de ser una democracia y así perderán su razón de ser como nación”¹⁰. Es decir, imperio y democracia son términos irreconciliables. Y esta paradoja permea buena parte de la política exterior norteamericana en la actualidad, cuya disonancia es palmaria. Quizás la política hacia Venezuela sea una de las que mejor retrata, en el ámbito latinoamericano, esta situación. Más allá del discurso que parecería guiar una consecuente orientación *ideológica* hacia ese país, los Estados Unidos se comportan con una clara política *pragmática*, sorteando diálogos difíciles, cargados de hostilidad,

y pasando por alto, dentro de determinados marcos, la muy estrecha relación de ese país latinoamericano con Cuba y la gran cercanía de sus liderazgos.

La hegemonía norteamericana, si se le asume con todo el rigor del concepto y se le aplica a la realidad histórica, en verdad sólo fue absoluta al concluir la Segunda Guerra Mundial, cuando en cualquier indicador (económico, político interno y exterior, científico-tecnológico, militar e ideológico-cultural) su superioridad era totalmente indiscutible. No obstante, durante los últimos quince años, los Estados Unidos (y la Guerra del Golfo árabe-pérsico lo hizo patente, a comienzos del decenio de 1990), una vez que han restaurado las grietas que experimentaba su hegemonía desde la anterior década, alcanzan el protagonismo mediático y se convierten en la única superpotencia militar del planeta, con una descollante superioridad tecnológica-bélica. Sin embargo, según han destacado muchos especialistas, ese país se distingue por una visible paradoja, que se expresa por partida doble: Por una parte, pueden arrasarse países enteros, como Afganistán e Irak, pero no pueden ganar la guerra. Por otra, junto a su extraordinario poderío militar se observa su gran vulnerabilidad ante eventuales ataques enemigos, como lo evidenciaron los atentados del 11 de septiembre y las ulteriores, aunque muy limitadas, diseminaciones de ántrax. Esta situación da lugar a un círculo vicioso, en el sentido de que precisamente a partir de la magnificación de esta realidad es que la sociedad norteamericana, su opinión pública, su población, presa de la incertidumbre y el temor, viven un clima psicológico favorable para que se arraigue la disposición a cerrar filas en torno a su gobierno, y para que florezca el desarrollo de las concepciones doctrinarias de la “seguridad nacional”, como soporte del enfrentamiento a los sentimientos internacionales de antinorteamericanismo y de la supuesta lucha mundial contra el terrorismo, mediante la “guerra preventiva”, la “lucha contra las tiranías”, la “promoción de la libertad y la democracia”. Sobre esas bases se realiza el juego de malabarismo, acudiéndose a unos u otros pretextos, según convenga: encuadramientos dentro del enfoque del realismo político o del paradigma liberal, enfatizándose en un caso las relaciones de poder, y en otro, las de interdependencia; justificaciones que claman por un abordaje acorde a los parámetros del aislacionismo o del internacionalismo. Cualesquiera de éstas y de otras antinomias permiten dejar tras las cortinas a la hegemonía.

América Latina y los Estados Unidos ¿Confrontación hegemónica?

Una pauta recurrente que registra la historia de la política exterior estadounidense, en su proyección latinoamericana, ha sido la tendencia a reconsiderar con intermitencia la relevancia de la región, la que, como varios estudiosos han indicado, comparte en su conjunto aquella condición que un presidente de México le atribuyó a su país: “Tan lejos de Dios y tan cerca de los Estados Unidos”. En un trabajo publicado a comienzos de la década de 1980, cuando la política norteamer-

ricana se enfrascaba en la “recuperación” de la hegemonía perdida, un destacado latinoamericanista y analista conservador, Mark Falcoff, afirmaba que “la historia de los Estados Unidos es rica en redescubrimientos de la importancia de América Latina”, y aplicaba esa concientización al decenio que surgía entonces, inquieto por el relieve que, a causa de la confrontación “Este/Oeste”, transformaba a la región en objeto de los intereses soviéticos, lo que requeriría del reavivamiento de la Doctrina Monroe, ante los peligros de una amenaza económica, política, ideológica y cultural comunista en el hemisferio occidental¹¹.

El enfoque *ideológico* de la política norteamericana hacia los “casos críticos” en aquella etapa, como los calificó el pensamiento neoconservador, con Reagan, le prestaba gran importancia al peligro que representaba la difusión cultural de valores ajenos a la democracia, la libertad individual y el libre mercado. Ello jerarquizaba el tema de la “seguridad nacional”, según la mejor lógica de la Guerra Fría. Un decenio más tarde, otro connotado estudioso del tema latinoamericano, Abraham F. Lowenthal —en este caso de orientación liberal, exhortaba a inicios de los años de 1990 a similar ejercicio intelectual, luego de constatar que —a contrapelo de las expectativas que siguieron al llamado “fin” de la Guerra Fría, lejos de cumplirse las expectativas de que el ámbito latinoamericano quedaría marginado, fuera del mapa de los intereses estadounidenses, la región adquiriría renovada importancia. Entre los argumentos que brindaba, señalaba que “América Latina es un campo de prueba para los valores centrales de la sociedad norteamericana, especialmente el respeto a los derechos humanos individuales, incluyendo la libre expresión y la democracia. El gran interés del público norteamericano en la protección de los derechos humanos y la promoción de los valores democráticos han empujado de manera contundente a América Latina hacia un lugar más importante en la agenda de política exterior de Estados Unidos”.¹² En este período, aunque se revitalizaba la preocupación por la “seguridad nacional”, el asunto se codificaba bajo otras percepciones de la amenaza, toda vez que había desaparecido el socialismo como sistema mundial y la Unión Soviética, de modo que otros “enemigos” (el narcotráfico, las migraciones masivas no controladas, la ingobernabilidad, el tráfico ilegal de armamentos y personas, entre otros) pasaban al primer plano. Se suponía que la Guerra Fría había terminado. Con todo, la centralidad del tema de los valores, de la cultura política norteamericana, incluido el etnocentrismo y la aversión a la intervención de extraños, seguiría auspiciando más continuidad que cambio en la argumentación doctrinaria de una política latinoamericana que era capaz de dar el perfil al peso de sus codificaciones *ideologizantes* y acentuaba su *pragmatismo*.

Al referirse a esta etapa, muchos coincidirían en que hacia finales del siglo XX estaba surgiendo un patrón en las relaciones internacionales de los Estados Unidos que afectaba sus relaciones con América Latina, alimentado por el enfoque wilsoniano, empeñado en el activismo mundial, incluido el ámbito hemisférico, que contribuía a conducir a la nación norteamericana a realizar “buenas obras” a favor del capitalismo democrático y para enseñar a otros países cómo comportarse de

modo civilizado y a disfrutar el modo de vida americano. Según lo expresaba tempranamente con gran claridad Joseph Tulchin, de cara al nuevo siglo, “la política de los Estados Unidos hacia América Latina intentarán evitar involucrarse, excepto cuando la política doméstica haga que sea imposible evitarlo. Será una política que se centre en temas comerciales y económicos porque América Latina puede insertarse dentro del marco global de las relaciones económicas de los Estados Unidos. Aparte de esos temas, el gobierno norteamericano actuará con extrema precaución al manejar otros asuntos en la agenda interamericana, tales como la protección de la democracia, la eliminación de la pobreza” (...). Parece haber una tendencia incipiente por parte de los Estados Unidos de avanzar en solitario, actuando unilateralmente en los asuntos hemisféricos, mientras se relaciona con cada nación de forma bilateral” (...). “Irónicamente, en contra de la tendencia de actuar en solitario, existen las presiones para operar dentro del marco de las instituciones multilaterales (las Naciones Unidas, la OEA y el BID)”.¹³ Este pronóstico dibujaba, en gran medida, el escenario que prevalece diez años después.

Cuando se mira retrospectivamente, en el período más inmediato, las características de la política norteamericana en términos de los retos políticos y militares que se plantea enfrentar la administración Bush después del 11 de septiembre de 2001 —en el sentido de extender la “guerra contra el terrorismo” contra “cualquier oscuro rincón del mundo”, y a partir de la estrategia de “guerras preventivas”, lo fundamental es la convicción de enfrentar las tendencias antinorteamericanas, que atentan contra la identidad, la cultura y la “seguridad” nacionales, así como la concepción actual, acerca de la necesidad de encontrar los mecanismos necesarios para poder actuar de manera “anticipada” o “adelantada”, en lugar de comportarse con una modalidad reactiva”. Bajo esta sombrilla se desarrolla el concepto de “locaciones operativas avanzadas”, que transforma la noción tradicional de “bases militares”, lo que ayuda a disminuir recelos y fricciones establecidos.

La visión hemisférica actualizada que brinda el documento denominado *Estrategia de Seguridad Nacional*, firmado el 6 de marzo de 2006 por el presidente Bush reafirma las principales tendencias de la política general de los Estados Unidos hacia la región y, en particular, enfatiza algunos de los “problemas de seguridad” de mayor relevancia en la agenda interamericana. Aunque por supuesto, la política real es mucho más compleja y matizada que lo que allí se expone, es conveniente examinar sus contenidos fundamentales. Como lo expresa Roberto Russell, “en la primera década del siglo XXI, la supremacía estadounidense sobre América Latina es un regreso a la *normalidad*, pero con la fuerte marca del 11 de septiembre” (...) “El antiguo *patio trasero* hoy forma parte de lo que se denomina *homeland security*”¹⁴. El contraste que aquí se marca expresa con elocuencia la persistencia de una óptica, cuya coherencia conlleva un tratamiento hipertrofiado. A la luz del 11 de septiembre, el traspatio pasa a patio delantero. Como en los viejos casos de crisis. Recuérdesse la década de 1980, por citar sólo un ejemplo no demasiado lejano.

En ese recorrido, se reitera la posición norteamericana de tratar sus prioridades hacia América Latina por separado, utilizando para ello resortes variados, que incluyen desde presiones diplomáticas hasta amenazas de reducir la precaria ayuda ó modificar esquemas existentes, como ha sucedido en el caso de las remisiones de remesas hacia determinados países centroamericanos. A la par, sobresale el mismo tratamiento anterior, según el cual aunque se le concede importancia, no así prioridad a la región de América Latina. La distinción es útil en la medida en que aunque la retórica de “seguridad nacional” sobre la región posea un bajo perfil, en comparación, por ejemplo, con la que se sigue hacia el Medio Oriente ampliado o con respecto a China, ello no equivale a que los Estados Unidos dejen de actuar directamente sobre los problemas regionales o nacionales, cuando se considere estén afectando a “sus” intereses nacionales. El tradicional carácter de “traspasio” conlleva también el no menos tradicional modo de actuar “caso por caso”.

En la anterior versión de dicha *Estrategia*, que data de septiembre de 2002, las referencias básicas al ámbito latinoamericano se concentraban en dos cuestiones consideradas prioritarias para las proyecciones de los Estados Unidos en el hemisferio: La implementación del ALCA y el conflicto con Colombia. Como lo ha esclarecido Luis M. García Cuñarro, “cuatro años después, y a la luz de que las prioridades estratégicas globales de los Estados Unidos sobrepasaron el discurso monotemático de la guerra contra el terrorismo para incorporar también la lucha contra las tiranías, se han incluido otras proyecciones como es la de estimular el surgimiento y aplicación de las denominadas cartas democráticas que toman como argumento la adoptada por la OEA, a raíz del 11 de septiembre de 2001. Todas ellas expresarán, como lo ha hecho ya la versión regional, el doble estándar en materia de democracia que se tiene desde Washington, pues para citar sólo dos ejemplos en esta parte del mundo: El derrocamiento del presidente haitiano, Jean Bertrand Aristide, y el golpe de Estado contra el presidente venezolano Hugo Chávez, en abril de 2002, democráticamente elegidos ambos, no se consideraron violaciones de la democracia”¹⁵.

Como otras características, desde 2006 resulta prioritaria para los Estados Unidos, además, la conclusión de los Tratados de Libre Comercio en la región, como instrumentos para consolidar la hegemonía y facilitar acciones complementarias de la política exterior. Como aspectos sobresalientes, llama la atención que de los siete “retos regionales” que se reconocen en el documento de 2006, como parte de las acciones norteamericanas en el contexto mundial, tres de ellos se encuentran en el hemisferio occidental y, en específico, en el ámbito latinoamericano.

El primero de esos retos es Colombia, que continúa siendo una prioridad, concebido como un “aliado democrático que combate los asaltos persistentes de los terroristas marxistas y los traficantes de drogas”. Desde luego, no se mencionan los paramilitares colombianos ni otros factores clave del conflicto. La visión norteamericana del mismo se resume en narcotráfico y terrorismo. El segundo reto lo constituye

Venezuela, que se define como “florecimiento demagógico del dinero del petróleo que mina la democracia y se propone desestabilizar la región”. Bajo estas frases se estructura la política de los Estados Unidos hacia la revolución bolivariana. El tercer reto identificado —no podría faltar— es Cuba, país considerado como con “un pueblo oprimido y que se concentra en subvertir la libertad en la región”.

Más allá de estos “casos críticos”, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2006 precisa otras puntualizaciones de relevancia para comprender la política estadounidense hacia América Latina. Así, se incluye una referencia directa a lo que se califica como “populismo contra el libre mercado”. Desde la perspectiva norteamericana, no puede permitirse que dicho fenómeno “erosione las libertades políticas”. Esa precisión va dirigida contra el movimiento regional para evitar, primero, la aplicación del ALCA, y, después, para avanzar en la implementación de determinados mecanismos de integración y colaboración, cuya expresión más vigilada por los Estados Unidos es el ALBA, que impulsan Venezuela y Cuba. También se califica bajo el término de “populista” el proceso nacionalista y los ajustes en curso en Bolivia, Argentina y Brasil.

Desde la óptica de Riordan Roett, sin embargo, “el escaso tiempo dedicado al hemisferio occidental en los círculos políticos de Washington se enfoca sobre todo en cuestiones negativas. La creciente presencia de Venezuela en la región es observada con desconfianza cada vez mayor. La incertidumbre de la transición política en Cuba —y la posibilidad de disturbios en la Isla— también es motivo de preocupación (...) “Prevalece la sensación de que América Latina se está inclinando hacia la izquierda. Por otro lado, la presencia de China en la región es percibida por algunos miembros del Partido Republicano como una violación a la decimonónica Doctrina Monroe”¹⁶. Sirva este criterio como muestra de una de las líneas de pensamiento que afloran en buena parte de la latinoamericanística en los Estados Unidos, según la cual los procesos de Nuestra América se jerarquizan sólo cuando son percibidos con ribetes críticos, o sea, como en aquellos casos en los que se advierte una “amenaza externa”, un “peligro extracontinental”, o algún desarrollo económico, social o político interno que propicie inestabilidad, crisis de gobernabilidad y afecte los “intereses nacionales” de los Estados Unidos, según una visión bastante tradicional (o hasta fundamentalista) del monroísmo y del panamericanismo. La preservación de la hegemonía norteamericana en América Latina aparece siempre —de modo latente, cuando no manifiesto— como la verdadera prioridad.

El caso venezolano encaja en esta caracterización. La situación actual refleja mucho más que una inquietud circunstancial. Como reconoce Carlos A. Romero, “Venezuela ha sido una constante entre las preocupaciones estratégicas de EE UU”¹⁷, a partir de sus condiciones geopolíticas y geoeconómicas. Este análisis requiere mayor profundización analítica.

Venezuela: ¿Prioridad o importancia en el tablero hegemónico norteamericano?

Interpelando de nuevo a la historia de las relaciones interamericanas como referencias explicativas que, salvando las distancias temporales pueden arrojar luz sobre las actuales circunstancias, valdría la pena recordar a la republicana y neoconservadora administración Reagan, cuando enfrentaba los procesos en América Latina a comienzos de la década de 1980 y procuraba conformar una estrategia que concedía prioridad al tratamiento bilateral de las diversas situaciones que protagonizaban la escena de entonces. En aquel contexto, el diseño norteamericano distinguía tres clases de situaciones: Los “casos críticos”, las “potencias medias” y los “aliados leales”, estableciendo estrategias diferenciadas para cada uno de esos grupos de países. En las condiciones actuales, Venezuela clasificaría en una combinación entre el primero y el segundo grupo, teniendo como diferencia básica con los “casos críticos” de entonces (que incluían a Cuba, Nicaragua, El Salvador, Granada) su fortaleza y peso económico regional e internacional, que justamente en aquella etapa permitían evaluarlo entre las “potencias medias”, entre las cuales se situaban en un primer nivel Brasil y México, y en un segundo plano, Argentina y Venezuela. Utilizando los códigos de la administración Reagan, los “casos críticos” requerían control y reversión de los procesos antidemocráticos, de orientación procomunista, adversos a los Estados Unidos, o a la inestabilidad que se desarrollaban en ellos; los “aliados leales”, en tanto exponentes de gobiernos autoritarios, con posturas anticomunistas y fieles a la política norteamericana, conllevaban la simpatía y el apoyo estadounidense; en cuanto a las “potencias medias”, se trataba de mantenerlas (o de ser sumadas) como aliados, o al menos, neutralizadas por la política norteamericana, dentro de un tablero estratégico regional y global. De aquí que, en cierto modo, los Estados Unidos le otorgan en la actualidad un tratamiento a Venezuela que oscila entre su condición de “caso crítico” y su estatus como “potencia media”.

La esencia de la mirada norteamericana hacia Venezuela la resume de la mejor manera Richard Hass, cuando señala: “Hugo Chávez representa un desafío para los intereses de Estados Unidos en el continente americano. Sin embargo, los expertos difieren en cuanto al grado de ese desafío. Ahora que los ingresos petroleros difieren en cuanto al grado de ese desafío. Ahora que los ingresos petroleros venezolanos aumentan y la influencia de Washington se ve dañada por su política hacia Irak y por las perdurables desigualdades en la región, Chávez ha logrado aumentar y profundizar su influencia y atractivo a la vez que ejerce una rivalidad no muy fuerte, pero sí desgastante, para Estados Unidos. No es sorprendente que esta situación haya desencadenado cantidad de reacciones en el gobierno estadounidense y más allá, relativas a la seriedad del problema y a la forma de enfrentarlo”¹⁸. Si bien la mirada norteamericana no es monolítica, hasta cierto punto el criterio expuesto recoge una visión de consenso, en la que convergen valoraciones gubernamentales y opiniones de tanques pensantes, así como republicanos y demócratas, conservadores y liberales.

Un estudio producido en fecha reciente por el Consejo para las Relaciones Exteriores expone un detallado escrutinio de las relaciones entre los Estados Unidos y Venezuela, y ofrece diagnósticos y pronósticos, junto a propuestas de políticas, enfocadas hacia un tratamiento basado en la moderación, con el fin de disminuir la polarización en términos ideológicos.

Como síntesis, su autor, Richard Lapper, plantea que “las relaciones Estados Unidos-Venezuela han sufrido un marcado deterioro en años recientes y hoy se caracterizan por recelo y tensión mutuos. Funcionarios estadounidenses se han dividido respecto de la mejor forma de lidiar con la centralización del poder, las políticas económicas nacionalistas y la beligerante retórica de Venezuela y garantizar a la vez el acceso continuo a su petróleo”¹⁹. Su análisis argumenta que la finalidad norteamericana no es exagerar la amenaza y recomienda una política en la que los Estados Unidos dejen clara su disposición a colaborar pragmáticamente con Venezuela en temas de interés mutuo, y se propicie un entendimiento con determinados líderes latinoamericanos, sobre la forma de responder calibradamente en el caso de que “la política venezolana traspase ciertos límites, que no puedan admitirse”²⁰.

Y en términos de límites o líneas rojas que desde el ángulo de los Estados Unidos se perciben con especial atención en el informe, se encuentran acciones internacionales de Venezuela, que desbordan el mero marco bilateral y regional. Bajo ese criterio se afirma que “hasta hace uno o dos años, la preocupación por el rol de Chávez concernía sólo a América Latina y el Caribe”.

Tomando como base un trabajo publicado por el *Financial Times*, Rioridan Roett señala, con un enfoque similar al anterior, que “el presidente venezolano le está provocando a Washington un dolor de cabeza a escala global. Chávez ha identificado cada vez más su Revolución Bolivariana con la reducción o la eliminación de la presencia estadounidense en el hemisferio occidental y ha comenzado a formar (según la mirada de los funcionarios políticos en EEUU) una coalición antiestadounidense que incluye a La Habana, Damasco, Luanda y otros actores poco amigables”²¹. Es decir, según este punto de vista, Venezuela se inscribe por partida doble en las inquietudes de los Estados Unidos, como interés de seguridad hemisférico e internacional: Si bien, por un lado, la política venezolana tropieza en primer lugar con la norteamericana, a nivel bilateral, su entorno geopolítico, por otro, la convierte en una especie de remolino, toda vez que atrae conflictividad adicional.

La confrontación entre los Estados Unidos y Venezuela ha ido adquiriendo mayores niveles, visibles en muchos sentidos, donde quizás lo más notorio (o en apariencia conmocionante) no sea lo más importante ni trascendente, en términos de implicaciones de corto plazo. En este sentido, el gobierno norteamericano ha enfocado el proceso venezolano bajo una óptica de seguridad, y no han sido pocos los documentos y pronunciamientos gubernamentales, emitidos por diversas instancias

del aparato ejecutivo, incluidas las referencias del presidente Bush, que han sido en unos casos magnificados por los medios de prensa, y en otros, abiertamente manipulados. Las sospechas, certezas y evidencias de que los Estados Unidos estuvieron involucrados protagónicamente en el golpe de Estado de 2002, a partir de las reacciones iniciales del gobierno norteamericano, han fortalecido, como es lógico, el antiimperialismo venezolano y en un sentido más amplio y relevante, han ratificado las previsiones bolivarianas y martianas. En una dirección paralela, la tendencia del presidente Chávez a insultar en foros públicos a los políticos norteamericanos, y sobre todo, al presidente, propicia al interior de la sociedad estadounidense la manipulación del antinorteamericanismo, como actitud contraria a los intereses y a la cultura nacional, que en esa medida se beneficia del clima creado después de los atentados terroristas del 11 de septiembre. Esta dimensión (llámesele subjetiva), es una de las vías que, dicho en lenguaje popular, le sigue echando leña al fuego, y que de modo oportunista aprovecha la administración Bush para alimentar su política de línea dura hacia Venezuela. Lamentablemente, este tipo de visión no se restringe a la mentalidad de políticos o funcionarios gubernamentales de los Estados Unidos, vinculados al manejo de la agenda interamericana, sino que se manifiesta en algunas instituciones de las reconocidas como “tanques pensantes”, que generalmente han asumido posturas moderadas y realistas. Según la percepción de un documento reciente del Diálogo Interamericano, “los contornos de la ambiciosa política interna y externa de Chávez se hacen cada día más claros. En lo que va del 2007, el mandatario venezolano ha pisado a fondo el acelerador, ha introducido drásticos cambios económicos, ha comenzado a suprimir fuentes independientes de poder político y económico, y está extendiendo su agenda radical a través de la región y del mundo”.²²

Momento descollante en ese cuadro sería la conocida intervención del presidente Chávez en un foro de las Naciones Unidas, en septiembre del pasado año, en la que precisó que “la pretensión hegemónica del imperialismo norteamericano pone en riesgo la existencia de la especie humana”, y donde tildó de diabólica la figura del presidente Bush. Como se sabe, la situación daría lugar a numerosos comentarios y opiniones cruzadas, que ilustran bien lo antes apuntado, articulándose con una pauta que constituye una suerte de lugar común en el despliegue de la política latinoamericana de los Estados Unidos hacia los líderes de los procesos revolucionarios, nacionalistas y populares: La labor propagandística, asociada generalmente a operaciones de guerra psicológica, que procuran el desgaste de la imagen nacional de países y estadistas. Más allá de la constante que define la política contra Cuba y el denotado esfuerzo por desacreditar la figura del jefe de la Revolución, a lo largo de casi cinco decenios, recuérdese, como ejemplo, la campaña de descrédito contra Noriega, en Panamá, que propició la ulterior invasión militar, en diciembre de 1989. El viejo método, lamentablemente, produce aún confusión, ecos útiles y reacciones funcionales en diversos sectores de las sociedades latinoamericanas.

En realidad, lo más importante de la relación entre los dos países se pone de manifiesto cuando se atiende a otras dimensiones, que revelan un entramado complejo, matizado por contradicciones que adquieren mayor o menor expresión, según los altibajos de la coyuntura bilateral, hemisférica e internacional. Así, por encima de la grandilocuencia discursiva, de la hostilidad retórica, se mantienen vínculos estables y significativos”.²³

Aunque la confrontación entre la política norteamericana y el gobierno venezolano se inscribe en el viejo patrón estadounidense de la preservación hegemónica —no sólo por la opción nacionalista, popular, o socialista que pudiera conllevar la ulterior profundización del proceso bolivariano (a partir del desarrollo del ALBA y de las concepciones del presidente Chávez acerca del socialismo del siglo XXI), sino también por su impacto regional e internacional, a partir de las alianzas que está estableciendo y del valor agregado que le imprime su simbolismo para las izquierdas, va quedando claro que la comparación con la experiencia vivida por Cuba en su histórico y prolongado conflicto con los Estados Unidos, y la perspectiva de reproducción de un modelo de confrontación similar, no posee demasiados fundamentos.²⁴

Nota final

El gobierno que preside en Venezuela Hugo Chávez es resultado de procesos electorales amparados en las reglas de la democracia que funcionan en una sociedad como esa, en la que existe la propiedad privada, la inversión extranjera directa, el libre mercado, el pluripartidismo y la libre expresión. Chávez es un gobernante, más allá de las simpatías y antipatías, legítimamente instalado en el poder, relegitimado en ocasiones sucesivas, acorde con los principios que los Estados Unidos, supuestamente, reconoce como válidos.

La condición económica del país, sobre la base de sus amplios recursos y sobre todo, de su capacidad petrolera, la connotan como un país con grandes potencialidades, calificable incluso como “potencia media”, lo cual le permite no pocos grados de libertad y de autonomía al decidir las proyecciones de su política nacional e internacional. En este sentido, como se ha reconocido, el gobierno de Chávez aún dispone de márgenes de maniobrabilidad.²⁵

El proceso que se desarrolla en Venezuela desde el establecimiento de Chávez como presidente de ese país ha evolucionado en los últimos años, incrementando su radicalismo, sobre todo desde el punto de vista de la profundización de las acciones de beneficio social, con un alcance masivo y popular, como las múltiples iniciativas encaminadas a elevar el nivel educacional y cultural de la población, a facilitarle servicios de salud pública eficientes y, en general, a mejorar el nivel y la calidad de vida de no pocos sectores (lo cual si bien no se ha resuelto aún, a escala

nacional y general, todos los problemas relacionados con la pobreza, la equidad, derivados de las estructuras del subdesarrollo y de una larga historia neocolonial, profundizada por las prácticas neoliberales de los gobiernos precedentes, apunta hacia una creciente y paulatina generalización).

Sin embargo, esa radicalización social no ha ido aparejada de una profundización análoga en el plano económico ni político. Las estructuras de la propiedad se han mantenido, hasta la fecha, sin expropiaciones ni nacionalizaciones cuya envergadura conmueva los pilares estructurales del esquema demoliberal. Se exceptúan de ello casos como los de la CANTV (compañía de telecomunicaciones que había sido privatizada en 1991), y Electricidad de Caracas, la mayor empresa eléctrica privada del país²⁶. La burguesía nacional y el capital transnacional —si bien en plena incertidumbre, alimentando en no pocas situaciones a la contrarrevolución interna y en contubernio con la política de desestabilización norteamericana, mantienen su lugar clasista en una sociedad en tensión, en proceso de cambio, en la que se habla de socialismo del siglo XXI, protagonista de un proyecto tan radical y antiimperialista como el ALBA, con estrechísimas relaciones e identificaciones con Cuba, en tanto la confrontación con los Estados Unidos pareciera una espiral, que anuncia momentos traumáticos.

Desde el punto de vista de su relación con los Estados Unidos, en una visión de conjunto no puede omitirse que los programas de “ayuda exterior” norteamericanos se mantienen vigentes en Venezuela, si bien con capacidad limitada, con la anuencia del Departamento de Estado para el año fiscal 2007, en coordinación con la Iniciativa Andina contra las Drogas y la Oficina de Iniciativas de Transición de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

En términos de corto plazo, es de esperar una continuidad de las políticas en curso por parte del gobierno norteamericano, enfrascado ante todo en el desenlace del conflicto en Irak, las presiones del Congreso al respecto cada vez más inmerso en las implicaciones que reclama la proximidad de las elecciones presidenciales en noviembre de 2008, cuya campaña, de hecho, ya está en despliegue. Cualquier escenario de cambio abrupto en la aplicación de la política venezolana actual de los Estados Unidos, que conlleve el abandono del *pragmatismo* prevaleciente, requerirá de un detallado análisis de coyuntura, en función de la dinámica bilateral, interamericana y mundial.

La relación con Cuba despierta, como era de esperar, suspicacias, animosidades, disgustos. Más allá de la relación personal y de las identificaciones de los líderes de ambos países —manipuladas, como ha sido habitual, por una prensa y una maquinaria político-propagandística que no alcanza a comprender la esencia de los procesos históricos, ni el papel de los liderazgos individuales y colectivos en ellos, y reitera la cacareada tesis de la “exportación de la revolución”, existen bases objetivas incuestionables de identificación y comunicación, y para el caso de Venezuela, de

aprendizaje. En este sentido, y dada la enorme significación de la Revolución Cubana como el hecho de mayor trascendencia hemisférica en los últimos cincuenta años, resultaría válida la reflexión según la cual “el protagonismo internacional de Venezuela durante la gestión de Chávez está inspirado en la experiencia de Cuba, país que ha sabido reafirmar y proyectar su presencia internacional a pesar de sus escasos recursos y sus reducidas dimensiones, gracias a su modelo político y, en algunas etapas, al desarrollo de una capacidad militar internacional que le ha permitido intervenir en conflictos en otras regiones e incluso disuadir a EEUU de una eventual invasión”. (...). Y a la vez, ello se complementa con “el despliegue de una ideología que incluye apelaciones a la equidad, la solidaridad y la justicia internacional desde una perspectiva nacionalista, que encuentra su expresión en el bolivarianismo de Chávez”.²⁷

Tal vez valdría la pena aclarar sólo dos cosas: Que las “intervenciones” aludidas se produjeron siempre, como gestos solidarios, a solicitud de gobiernos legítimos, de países en los que peligraba la soberanía nacional, la integridad territorial y la capacidad de autodeterminación. Y que no es necesario acotar el bolivarianismo como “de Chávez”. Esta última precisión no es necesaria, en la medida que el proyecto de Bolívar, como el de Martí, posee sus propias improntas, más allá de quienes lo hagan suyo y lo lleven a cabo, como eje de un proceso auténtico, de dimensiones nacionales, comprometido con la búsqueda de unidad e integración latinoamericana, que define a ambos.

Notas

1. Véanse los documentados y críticos estudios de Lars Schoultz (1998). *Beneath the United States: A History of U.S. Policy Toward Latin America*, Cambridge: Massachusetts, Harvard University Press, y de Peter H. Smith (2000). *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, Segunda edición, New York: Oxford University Press.
2. Francisco Rojas Aravena (2006). “El nuevo mapa político latinoamericano”, en: *Nueva Sociedad*, No. 205, Caracas, septiembre-octubre, p. 115.
3. Atlio Borón, “La renovada presencia de la izquierda en la vida política latinoamericana”, en: <http://www.rebelión.org/noticia.php.21/02/05>.
4. “Palabras del editor”, Contexto Latinoamericano, *Revista de Análisis Político*, Ocean Sur, No. 1, septiembre-diciembre de 2006, p. 8.
5. Carlos A. Romero (2006). “Venezuela y Estados Unidos: ¿una relación esquizofrénica?”, en: *Nueva Sociedad*, No. 206, Caracas, noviembre-diciembre, pp. 78-79.
6. Véase Arthur M. Schlesinger, Jr. (1986). *The Cycles of American History*, Boston: Houghton Mifflin Company, Mass.
7. Bajo esta perspectiva, por ejemplo, la política de los Estados Unidos hacia Cuba en los últimos cuarenta y cinco años, caracterizada por su continuidad básica, es esencialmente ideológica. Ha mantenido su base ideológica, afincada en la confrontación con un régimen contrario a los valores democráticos que sostienen

la cultura, la sociedad y el sistema político norteamericano. Sin concesiones. Y a pesar de que tal vez levantando el bloqueo (o embargo) se hubiese conseguido hace algún tiempo la pretendida transición al capitalismo, incluso sin traumatismo, se ha preferido mantener el discurso y el decurso de una política prácticamente invariable en sus fines, aunque haya modificado coyunturalmente sus medios. Así, la política de hostilidad en todos los planos ha propiciado no sólo dificultades de todo tipo a la Isla, sino también reforzamiento de la unidad nacional, y nuevos espacios al consenso interno. Y, aunque quizás haya sido contraproducente, en la medida en que no ha logrado sus metas, durante cerca de cinco décadas, ha sido legítima ante muchos ojos, y sobre todo, fiel a los valores e intereses nacionales de los Estados Unidos. El compromiso que el presidente George W. Bush establece en sus frecuentes pronunciamientos acerca de la necesidad del mantenimiento de las tropas en Irak, y la real persistencia de la guerra allí, es una codificación *ideológica*. Habitualmente, estas formulaciones se acompañan con simbolismos y un alto nivel de espectacularidad retórica.

8. Desde este ángulo, las adecuaciones que, con frecuencia, se observan en la fundamentación conceptual de tratamientos políticos dados por los Estados Unidos a fenómenos que resultarían —bajo el prisma de una postura ideológica o principista, totalmente contradictorios con los valores que sostienen la cultura, los intereses nacionales y el sistema político, son totalmente válidas y funcionales. Es lo que se suele presentar como las codificaciones de los dobles raseros, de la doble moral, del doble estándar; según el cual el lenguaje estadounidense distingue entre dictaduras buenas y malas, entre terrorismos aceptables y detestables. Políticas pragmáticas, por excelencia, son las que se aplican, por ejemplo, a Cuba (país descalificado, que aparece en todas las listas negras, sometido a bloqueo o embargo, contra el que existe un plan subversivo convertido en política estatal, pero con el que se mantiene un acuerdo migratorio) y a México (socio privilegiado, involucrado en un Tratado de Libre Comercio, al que se le levanta un muro para controlar la migración).
9. David Wise y Thommas Ross (1974). *The Invisible Government*, New York: Vintage Books, p. 11.
10. Octavio Paz (1983). *Tiempo nublado*, Seix Barral, México, p. 41.
11. Mark Falcoff (1980). "Latin America", en: Peter Duignan and Alvin Rabushka (Eds), *The United States in the 1980s*, California: Hoover's Institution on War, Revolution and peace, Stanford University Press, p. 819.
12. Abraham F. Lowenthal (1993). "El hemisferio interméstico", en: *Relaciones Internacionales*, CRI-FCPyS, UNAM, No. 57, enero-marzo, p. 15.
13. Joseph Tulchin (1996). "Reflexiones sobre las relaciones hemisféricas en el siglo XXI", en: *Síntesis*, No. 25, enero-junio, Madrid, pp. 126-127.
14. Roberto Russell (2006). "Estados Unidos y América Latina: el estado actual de las relaciones" en: *Nueva Sociedad*, No. 206, Caracas, noviembre-diciembre, p. 59.
15. Luis M. García Cuñarro (2006). "El militarismo contemporáneo de los Estados Unidos. Influencia en América Latina y el Caribe", en: *Seguridad y Defensa*, No. 3, Vo. 4, CEID, La habana, diciembre, p. 31.
16. Riordan Roett (2006). "Estados Unidos y América Latina: estado actual de las relaciones", en: *Nueva Sociedad* No. 206, Caracas, noviembre-diciembre, p. 111
17. Carlos A. Romero, Op. Cit., p. 80.
18. Richard Hass (2006). "Prólogo", en: Richard Lapper, *La vida con Hugo. Política de Estados Unidos hacia la Venezuela de Hugo Chávez*. Centro para la Acción Preventiva, Consejo para las Relaciones Exteriores, CSR No. 20, Noviembre, p.V.
19. Richard Lapper, Op. Cit. p. 21

20. Idem.
21. Riordan Roett, Op. Cit., pp. 119-120.
22. Michael Shifter (2007). *Hugo Chávez. Un desafío para la política exterior de los Estados Unidos*. Informe Especial del Diálogo Interamericano, Washington D.C., marzo, p. 4.
23. En este sentido, el arco real de contradicciones lo dibuja matizadamente Lapper cuando indica: “Durante más de medio siglo, Venezuela ha sido fuente importante de petróleo para Estados Unidos. Es el cuarto proveedor en volumen de importaciones petroleras estadounidenses (11 %), detrás de Canadá (18 %), México (17 %) y Arabia Saudita (14 %) ...cualquier movimiento para reemplazar por completo el petróleo venezolano con combustible de otras fuentes llevaría años y requeriría un incremento significativo de la capacidad de producción en otras partes del mundo. Por estas razones, las amenazas de Chávez de suspender las ventas de petróleo a los Estados Unidos han suscitado preocupación entre los políticos respecto de la seguridad nacional energética de su país. Richard Lapper, Op. Cit., p. 26
24. De ahí la necesidad de una apreciación equilibrada, realista, que nos acerque a la conjugación entre *ideología* y *pragmatismo* a que se ha hecho alusión desde el comienzo de este trabajo. Adrián Bonilla lo ha explicado así: “El énfasis cada vez mayor de EEUU en las políticas unilaterales y las presiones en las relaciones bilaterales, caracterizadas por una enorme asimetría de poder, permiten suponer que Washington se encuentra en una senda que, potencialmente, puede llevar a un conflicto más profundo y más abierto con Caracas. Este, sin embargo, no es el único escenario posible. De hecho, hasta ahora el enfrentamiento no ha impedido la llegada a EEUU de una sola gota de petróleo, y tampoco ha hecho que Venezuela redujera las importaciones estadounidenses o levantara algún tipo de barrera contra las inversiones de empresas de ese país que, al contrario, han gozado de garantías a lo largo de los últimos ocho años. Adrián Bonilla/Alexei Páez, “Estados Unidos y la región andina: distancia y diversidad”, en: *Nueva Sociedad*, No. 206, Caracas, noviembre-diciembre de 2006, pp. 134-135.
25. Edmundo González Urrutia (2006). “Las dos etapas de la política exterior de Chávez”, en: *Nueva Sociedad*, No. 205, Caracas, septiembre-octubre.
26. Según señala Michael Shifter, al referirse a ambas nacionalizaciones, “estas medidas afectaron a grandes corporaciones norteamericanas, entre ellas Versión y AES, las que poseyeron fuertes inversiones en esas empresas”, a la vez que señala inquietud por el futuro. En este sentido, comenta que “Chávez afirmó que tiene intenciones de efectuar nuevas nacionalizaciones en la Franja del Orinoco, donde las transnacionales estadounidenses Chevron y Exxon han invertido fuertemente en refinerías” (...) además de las medidas de nacionalización, Chávez ha manifestado intenciones de cerrar refinerías en Estados Unidos y buscar mercados alternativos, especialmente en China e India”. En: Op. Cit., p. 21.
27. Andrés Serbin (2006). “Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera”, en: *Nueva Sociedad*, No. 205, Caracas, septiembre-octubre, p. 84.

La política exterior de Venezuela y su impacto en la región

Ana Marleny Bustamante

Introducción

La política exterior de Venezuela y su impacto en la región se comprenden a partir de sus principios, líneas de acción y la revisión de su comportamiento. A lo largo de su historia, el comportamiento característico ha sido el activismo y el presidencialismo. Desde la década del sesenta del siglo XX, sus líneas de acción han sido la consolidación de la democracia, la integridad territorial y el resguardo de recursos naturales base de la economía, especialmente el negocio petrolero. Sin embargo, a pesar de estos hilos conductores, las diferencias entre los gobiernos de lo que se ha dado en llamar la Cuarta y la Quinta República¹ se han vuelto cada vez más evidentes a medida que el gobierno del presidente Chávez se consolida en el poder.

En este artículo se mostrarán los cambios en la política exterior de Venezuela a partir de 1999, haciendo énfasis en sus actuaciones en el escenario regional hemisférico y en el impacto de esta nueva forma de llevar la política exterior en la región. Desde entonces las actividades de política exterior en el hemisferio han dado giros notables en distintos frentes, a saber: Los Estados Unidos y Cuba como modelos de formas antagónicas de desarrollo y de praxis política; los países vecinos, la integración regional y las formas multilaterales de organización y cooperación entre las que se encuentran la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Las actuaciones y el éxito en estos escenarios son los puntos centrales de este papel de trabajo.

El activismo y la preeminencia del líder nacional o del presidente en la política exterior venezolana ha sido constante desde su nacimiento como Estado – nación (Romero, 2005). Los casos de Simón Bolívar, Guzmán Blanco, Cipriano Castro, Carlos Andrés Pérez y el actual presidente Hugo Chávez son más que notorios. Ellos no sólo se consideraban líderes de una nación, sino que sentían la necesidad de entregarlo todo por fines considerados superiores, como lo eran, en cada momento, la libertad continental, la construcción y reconstrucción de Colombia La Grande, enfrentar la “planta insolente del extranjero”, liderar a los países del ahora llamado Tercer Mundo en la construcción de un nuevo orden internacional hasta, en las palabras del último nombrado, atacar y defenderse del “imperialismo americano” liderado por Bush.

Tradicionalmente se asume que estas actuaciones son propias de líderes de países fuertes, y no deberían ser utilizadas por líderes de países con menor desarrollo relativo o de países débiles, ya que representan un costo excesivo para las sociedades que dirigen en términos económicos, así como en la imagen del país como tal. Explicaciones sobre este comportamiento en la política internacional van desde la autopercepción de un destino manifiesto al estilo de gran potencia, hasta razones pragmáticas e históricas como lo fueron la aceptación del apoyo de Inglaterra a la causa de la independencia cuando aquella recelaba del naciente poderío de Estados Unidos, y el respaldo a los militares argentinos en el conflicto de Las Malvinas.

Respecto a los objetivos de la política exterior desde que Venezuela se transformó en país democrático, se observan dos etapas: La que va de 1958 hasta 1998, y la que se inicia a partir de 1999 hasta la actualidad. La primera incluía la preservación de la democracia, el mantenimiento de relaciones estables con Estados Unidos y la preservación de la integridad territorial como fundamentales. Objetivos formales de la política exterior venezolana de los gobiernos de ese período, según Romero (2006), eran:

Asegurar y defender la salud del sistema político, mantener un margen de autonomía en la política internacional, diversificar el comercio exterior del país, preservar la integridad del territorio nacional, participar activamente en las organizaciones internacionales y en otros mecanismos de concertación mundial y defender y promover los precios justos y mercados confiables para el petróleo venezolano, los objetivos reales eran: Mantener unas relaciones estables con Estados Unidos, contener la posibilidad de los autoritarismos y otras formas políticas ... y preservar las fronteras del país (p. 98).

La segunda etapa, iniciada y refrendada en 1999 con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se aleja de la anterior y establece nuevas bases para el Estado y para el proyecto político del presidente Chávez. Así, en el Preámbulo de la Constitución se establecen los “principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, la democratización de la sociedad internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de humanidad” (Preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2000). “En realidad, el gobierno estaba modelando una política exterior disidente, precursora de un orden internacional multipolar” (Mora, 2004, p.78). En este sentido, se aparta de los objetivos previos del mantenimiento de relaciones estables con Estados Unidos y de la salvaguarda y estabilidad de los mercados y de los precios del petróleo. Mantiene en cambio la preservación de las fronteras del país y, al menos formalmente, la democracia.

Sin embargo, este hilo conductor de la política exterior que es la democracia formal, se ha asumido de forma distinta en la práctica. Si para los gobiernos del

Pacto de Punto Fijo la consolidación de la democracia se refería a la democracia representativa, el gobierno de Chávez enfatiza la democracia participativa, propia de los gobiernos comunistas y socialistas del llamado bloque socialista, especialmente de la URSS y Europa del Este. Para éstos la democracia representativa era la democracia burguesa y clasista que no permitía la participación del pueblo soberano en la toma de decisiones.

El cambio en la política exterior empieza a hacerse visible durante la Tercera Cumbre de Las Américas, cuando el gobierno venezolano establece su reserva a la convocatoria con el fin de elaborar un Plan de Acción para proteger la democracia representativa, y a la preparación de una carta democrática interamericana para reforzar los instrumentos de la OEA en “defensa activa de la democracia representativa” (Declaración de Quebec, 2001). Desde el año 2000 el gobierno de Venezuela había iniciado una estrategia para presentar la democracia participativa como alternativa y aspiración válida de cualquier país en la región. En ese sentido, desplegó una campaña para lograr que en la OEA no se institucionalizase el principio de la democracia representativa, pero finalmente, en el 2001, la Asamblea General de la OEA rechazó el principio de la democracia participativa y adoptó el de la representativa. Fue un duro golpe para la diplomacia venezolana (Duarte, 2004).

Este viraje es claro al abordar la política exterior hacia los Estados Unidos, Cuba, los países vecinos y la integración regional. También se da una orientación distinta al uso del petróleo como mecanismo político y a los conceptos de seguridad y defensa como instrumentos de política exterior. En la siguiente parte se presentarán, en primer lugar, las actuaciones de Venezuela en el escenario regional con particular atención a los temas de seguridad y petróleo, para luego incluirlos en la revisión de las políticas hacia áreas geográficas o temas específicos.

I. Las acciones de política exterior venezolana en la región

Son muchos los factores que inciden en el diseño y ejecución de la política exterior de un país; la realidad política doméstica es uno de ellos. Sin embargo, a pesar de reconocer su importancia, en esta parte sólo se mencionará tangencialmente, en caso de ser necesario y se dedicará especial atención a las acciones directas de política exterior.

Una de las líneas de acción que muestra el cambio en la política exterior es la relación bilateral con los Estados Unidos. No obstante, debe reconocerse que tal giro no ha sido drástico, sino paulatino. Aunque desde la campaña presidencial Chávez expresaba críticas a Estados Unidos, éste optó, en primer lugar, por ignorarlo bajo la idea de “conocerlo por sus acciones y no por sus palabras”. Y, ciertamente, las

acciones han demostrado que el presidente venezolano ha ido cumpliendo sus planteamientos iniciales; en consecuencia, Estados Unidos ha ido reaccionando.

En efecto, en 1999 las relaciones bilaterales eran tensas pero cordiales; a Estados Unidos le preocupaba la preservación de la institucionalidad democrática. Luego, entre 1999 y el 2001 el gobierno venezolano evitó la confrontación directa con Estados Unidos, y el gobierno estadounidense evitó ver en las acciones del presidente Chávez actitudes de Estado, y prefirió adosárselas a la persona del presidente. Entre las acciones contrarias a la buena vecindad destacan: En 1999, el pronunciamiento contra el uso del espacio aéreo venezolano por aviones estadounidenses cuyo objetivo era combatir el tráfico de drogas; en el 2000, la propuesta de creación de un ejército latinoamericano como alternativa para sustituir el TIAR, y la visita a Saddam Hussein en Irak y a Mohamad Kaddafi en Libia como parte de la nueva diplomacia petrolera para recuperar la OPEP, siendo considerados Irak y Libia estados delincuentes por Estados Unidos. En el 2001, el gobierno de Chávez asumió una posición contraria a los bombardeos en Afganistán como represalia por los ataques al World Trade Center el 11 de septiembre, y profundizó las relaciones bilaterales con Brasil, China y Cuba (Duarte, 2004).

A partir de abril de 2002, después del fallido golpe de estado en Venezuela y de la posición norteamericana de justificarlo, se hacen visibles las contradicciones ideológicas de las partes y las posiciones de abierta confrontación. En el 2003 el Consejo Nacional de Defensa (CND) venezolano publicó un informe donde demostraba la participación de Estados Unidos en el fallido golpe. A partir de allí, Venezuela ha criticado abiertamente las políticas de libre mercado de Estados Unidos y al presidente Bush, mientras avanza en el acercamiento fraternal a Fidel Castro y a Cuba. En la biografía del presidente Chávez aparece la siguiente información:

Hugo Chávez está totalmente en oposición a George W. Bush, por lo que ... los agregados militares estadounidenses en su país fueron expulsados, acusados de violar la soberanía nacional y las leyes venezolanas, y de cometer conspiración y espionaje. Sólo quedaron los funcionarios diplomáticos estadounidenses en la Embajada de Caracas.... Siempre que puede Chávez demuestra su disconformidad con los Estados Unidos, criticando cuanto puede la política exterior de este país (La Revista, 2005, Contra la pobreza y los Estados Unidos, párr. 2 y 3).

En esta segunda etapa figuran acciones como la participación en la contra-cumbre de Mar del Plata para atacar verbalmente al presidente estadounidense y el libre mercado promovido por el ALCA; el apoyo a la causa Palestina mediante el llamado a aportar una moneda para las víctimas de los bombardeos al Líbano; la defensa del programa nuclear de Irán y el respaldo a las expresiones grandilocuentes y actitudes de desafío a Estados Unidos del presidente de Irán Mahmoud Ahmadi-

nejad, y la promoción de su visita a Ecuador con motivo de la toma de posesión del presidente Correa. En ese contexto, el presidente de Irán ha aprovechado la asociación estratégica con Venezuela para anunciar su voluntad de generar “alianzas” con los “países revolucionarios y antiimperialistas” de América Latina en el contexto del conflicto que Irán mantiene con Estados Unidos, aprovechando la actitud anti-norteamericana de Venezuela (Deustua, 2007). Más recientemente, en marzo de 2007, con ocasión de la visita del presidente Bush a Brasil, Uruguay, Colombia, Guatemala y México, el presidente Chávez visitó, casi de forma paralela, a Argentina, donde además participó en un acto público de manera extraoficial; también a Bolivia, Nicaragua, Jamaica y Haití. Como resultado de esa gira, el presidente Chávez expresó que le había dado un “nocaut fulminante” al jefe de la Casa Blanca (El País, p.12).

De todo este accionar se infiere que la política exterior del gobierno de Chávez está en franca oposición a la del gobierno estadounidense, pues gran parte de la actividad diplomática del presidente venezolano ha estado presente en el frente regional y mundial con la intención de pugnar por un mundo multipolar.

No obstante la oposición a Estados Unidos como país imperialista, los ataques también van dirigidos al presidente Bush. Estos ataques parecieran tener una intención dual: Debilitar a los Estados Unidos externamente y al presidente Bush en su país, ante las contradicciones internas entre demócratas y republicanos, y en el seno mismo de tales organizaciones partidistas. De esta manera cobra sentido la oferta de combustible para las alcaldías de Boston y Londres. Boston es capital de uno de los estados más ricos de Estados Unidos y Londres es una de las capitales más opulentas de la tierra. No se hizo tal oferta para las regiones más pobres de Estados Unidos o del Reino Unido. En síntesis, la oposición a Estados Unidos y la política petrolera son ejes transversales de las demás líneas de acción, como lo son las relaciones con Cuba, los países vecinos y la integración regional.

Por otra parte, las relaciones con Colombia y Brasil, sus vecinos más cercanos, evidencian la profundización de la política iniciada en el gobierno de Rafael Caldera, a la cual se le ha unido el componente ideológico asociado a la nueva visión del mundo. Colombia ha sido el vecino con el que tradicionalmente se han mantenido relaciones activas en todos los ámbitos y, a pesar de las relaciones de amor-odio, ha predominado la convivencia. Empero, durante el gobierno actual se han protagonizado eventos inéditos, como las acusaciones abiertas y mutuas de apoyo a la guerrilla, o a las autodefensas en el otro país, resultados de expresiones ideológicas opuestas y malos entendidos respecto al apoyo de algunos sectores colombianos a la oposición venezolana. Asimismo, el incidente diplomático ante la detención en Venezuela del “canciller de las FARC” Rodrigo Granda, calificado por Venezuela como actuación extranjera y secuestro en territorio venezolano, casi ocasiona la ruptura de las relaciones diplomáticas.

En realidad, las diferencias básicas se encuentran en la asociación de Colombia a Estados Unidos y las divergencias en la conducción de la economía y la integración regional. Al respecto, las contradicciones en el seno de la CAN por asuntos como el control de cambios, los contingentes arancelarios en el seno de la OMC, las restricciones al transporte, las normativas respecto a la propiedad intelectual en medicamentos y el tratado de libre comercio con Estados Unidos, han propiciado momentos de gran tensión en las relaciones entre los dos países. No obstante lo anterior, las relaciones fronterizas se han mantenido; incluso se ha avanzado en estrategias de integración fronteriza mediante la creación de la Zona de Integración fronteriza (ZIF) en Táchira (Venezuela) – Norte de Santander (Colombia), la venta de gasolina a precios preferenciales en las estaciones del Norte de Santander y el gasoducto Venezuela- Colombia- Panamá. Por otra parte, Colombia mantiene una brecha comercial favorable (Cavecol, 2005) y continúa aumentando el comercio con Venezuela.

En cuanto a Brasil, las relaciones se han orientado a la búsqueda de respaldo para el proyecto venezolano de consolidación de un mundo multipolar y de contención de Estados Unidos en la región; consciente o inconscientemente, Venezuela ha acompañado a Brasil en la consecución de una plataforma de poder de negociación suramericana. Esta amistad con Brasil y el sustento de la opción Sur, llevaron a solicitar el ingreso pleno al MERCOSUR, al nuevo enfoque de las relaciones comerciales hacia Brasil, a la invitación a participar en la estrategia petrolera entre las que se incluye el gasoducto del Sur, a la construcción de refinerías y tanqueros, y a la construcción de proyectos de infraestructura en el país. La visita reciente de Bush a Brasil y su asociación alrededor de la producción de etanol parecen evidenciar los logros de la política brasilera antes que la venezolana; situación que quedó evidenciada en la Cumbre Presidencial celebrada en la Isla de Margarita el 17-18 de abril de este año donde el presidente venezolano cambió drásticamente su oposición al desarrollo del etanol.

La estrategia de integración regional se ha orientado alrededor de la idea de la integración bolivariana, muestra una vez más de la ideologización de la política exterior. Los conceptos asociados a la democracia que deja de ser representativa para convertirse en participativa, el intercambio comercial en el cual se aspira a que el dinero deje de ser el único valor de cambio, el retorno al privilegio de estrategias propias del regionalismo cerrado como lo son el establecimiento de cuotas y aranceles elevados a los no socios, han sido factores de fragmentación de las experiencias existentes y de incertidumbre ante las nacientes. Desde 1999-2000, Venezuela optó por continuar, de manera independiente y al margen de la CAN, las negociaciones conducentes a su ingreso pleno en el MERCOSUR, acompañando a Brasil en su oposición al ALCA y promoviendo la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), conocida inicialmente como Área de Libre Comercio de Sur América (ALCSA). Adicionalmente, desplegó la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), a la cual se han incorporado Cuba y Bolivia,

y Nicaragua y se espera que Ecuador lo haga prontamente. La propuesta ALBA contempla, además de las nuevas ideas sobre democracia e intercambio comercial, el desarrollo endógeno suramericano y a Telesur como estrategia comunicacional para la promoción de una nueva América del Sur.

Por demás está señalar el cambio que Venezuela ha dado en su relación con Cuba. Aunque Venezuela, a diferencia de otros países de la región, mantenía relaciones económicas con Cuba, el viraje dado por el gobierno actual ha sido inusitado. Venezuela ha desplegado acuerdos y asociaciones privilegiados con Cuba en los ámbitos de la salud, la educación y el petróleo.

Las relaciones con Cuba, y de Hugo Chávez con Fidel Castro, han ido más allá de las tradicionales formas de entender las relaciones diplomáticas. Se habla de similitudes en la forma de manejar las relaciones internacionales y de aprendizaje de Chávez de las enseñanzas del maestro. En consecuencia, parte de la diplomacia de confrontación y choque se atribuye a las relaciones con Cuba, además de la seguridad de contar con el ingreso petrolero.

Como se ha mencionado, además de la nueva visión de democracia, el petróleo se ha convertido en una herramienta eficaz de política exterior para lograr los objetivos expresos de “rescate de la soberanía”, promoción de un mundo multipolar y de integración de América Latina. Las actividades van desde participar activamente en la revitalización de la OPEP, hasta planificar una estrategia geopolítica de inserción en Latinoamérica y en el orden global.

El gobierno venezolano revisó el ordenamiento preexistente y asumió nuevos retos. Uno de los cambios más significativos fue la revisión de los contratos y asociaciones con las corporaciones internacionales, vigentes desde el período de la apertura petrolera de los años noventa. Se han firmado nuevos acuerdos de entendimiento para la refinación del gas con India, Rusia, China, España, Irán y Brasil. América del Sur y el Caribe se han convertido en destinos petroleros y de gas en los planes estratégicos. Se avanza en la propuesta de constitución de Petroamérica, de la cual participan Petrocaribe, Patroandina y Petrosur; y dentro de ella se adelanta la constitución de anillos energéticos como lo son el anillo caribeño, andino y del cono sur. Entre las acciones concretas figuran: Asociación con Petrobrás para la construcción de una refinería en Pernambuco; la refinería La Teja en Uruguay; reactivación de la refinería Cienfuegos en Cuba; expansión de la refinería Kingston en Jamaica; planificación de los proyectos de gasoducto Venezuela - Colombia- Panamá y el gasoducto del Sur, que integrará a Argentina, Brasil, Bolivia y Venezuela; la construcción de la mayoría de los 36 tanqueros que Venezuela contrató en los astilleros de Brasil y Argentina (Mendoza y Quiroz, 2006).

II. Impacto de la política exterior venezolana en la región

La política exterior desplegada por el presidente Chávez ha producido más impacto en la región que ninguna otra desde la instalación de la democracia en 1958. Siendo la oposición a Estados Unidos el principal eje de articulación de su política multipolar, la seguridad regional se plantea en términos de una integración militar bolivariana (Cardozo, 2006; Jácome, 2006). Los países vecinos se clasifican en aliados o enemigos, y el modelo de integración regional es la integración regional bolivariana, con su propuesta ALBA.

Al mismo tiempo, nunca antes esta actividad le ha generado tantos amores y odios. Por un lado le ha permitido el apoyo incondicional de Cuba y Bolivia, y Nicaragua mientras espera igual lealtad por parte de Ecuador. Además, se ha ganado la solidaridad diplomática de Argentina y relativa de Brasil. Contrariamente, por otro lado, le ha ocasionado situaciones difíciles con México, Perú, Colombia, Argentina, Chile, Guatemala, y las consabidas con Estados Unidos. Los factores que han causado malestar incluyen la injerencia de diplomáticos venezolanos en asuntos internos de otros países, como ocurrió con México y Argentina, que ocasionó el retiro de los embajadores. Asimismo, expresiones subidas de tono contra los presidentes de México, Colombia y Perú; la postulación de Venezuela como candidato al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en oposición a Guatemala; y las opiniones, sin el consentimiento de Chile, del voto favorable de esa nación ante las Naciones Unidas.

Por último, si bien inicialmente los Estados Unidos había optado por ignorarlo, paulatinamente ha respondido con el respaldo directo o indirecto a resoluciones tales como la Declaración de la OEA sobre la Democracia Representativa como principio primordial de la base democrática en el continente, la promoción de condenatorias a Venezuela por sus bajos índices de respeto a los derechos humanos, y condenas en la Sociedad Interamericana de Prensa por violaciones a la libertad de expresión. El gobierno estadounidense ha señalado poca colaboración en la lucha contra el narcotráfico e incluso miembros de alto rango se han pronunciado sobre el peligro que representa Hugo Chávez para la región. También ha promocionado políticas de exposición del tipo de liderazgo que representa el presidente Chávez como modelo a no imitar por el resto de los países de la región.

La calificación positiva o negativa de la política exterior venezolana y sus acciones depende de las concepciones respecto al deber ser de la política exterior. Para el gobierno actual es altamente positiva y para Estados Unidos es altamente inconveniente. Si se analiza desde la perspectiva de enfoques teóricos, también se observan distintas apreciaciones. Por un lado, se puede calificar de impropia en un mundo donde las normas, la institucionalidad y los consensos deben predominar; pero muy apropiada desde el punto de vista de las nuevas tendencias que asumen que en la política exterior de los países se deben reflejar las necesidades de las gran-

des mayorías y/o se deben utilizar mecanismos de confrontación con expresiones directas y de ataque o contraataque frontal antes que mecanismos de conciliación y negociación según el caso. Sea como sea, se están produciendo reajustes, fragmentaciones de las visiones previas e integraciones alrededor del privilegio de lo político-ideológico. Y lo cierto es que los resultados son difíciles de predecir.

El punto está en determinar si estos reajustes y fragmentaciones de las visiones previas son resultado de la política exterior actual de Venezuela. Hay una confluencia de situaciones que ayudan a matizar tal apreciación. La coincidencia de un gobierno republicano en la Casa Blanca, que tradicionalmente ha tenido posturas más definidas respecto al interés nacional norteamericano, incluyendo la política clásica del “garrote y la zanahoria”, con las actuaciones “unipolares” luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001, que desviaron la atención estadounidense hacia Afganistán e Irak; contribuyeron para que en América Latina tuvieran eco las opiniones respecto al poder hegemónico que estaba asumiendo los Estados Unidos en el mundo luego del desmembramiento político del campo socialista. América Latina y el resto del Tercer Mundo pasaron a ocupar un segundo plano en la política exterior estadounidense.

En tal escenario, en América latina empiezan a fortalecerse gobiernos y candidaturas que se señala forman parte de la nueva izquierda latinoamericana. De todas ellas destaca Venezuela, la cual desempeña un papel de activador o promotor de la confrontación con Estados Unidos. Entra las razones que explican tal comportamiento se encuentra el gran poder de negociación alcanzado con el recurso petrolero. Venezuela pasa a ser, lo que muchos califican como el “dueño de la chequera”.

Ser el “dueño de la chequera” fortalece y da poder al juicio político tanto para el ejercicio de un relativo liderazgo en la región como para elevar la importancia de Venezuela en el seno de la OPEP, controlada y manejada por el mundo musulmán que se encuentra en abierta confrontación con Occidente. Por otra parte, se estaban produciendo una serie de acontecimientos que contribuyeron a elevar los precios del petróleo y a restringir la oferta petrolera para el beneficio de un conjunto extraño de productores y comercializadores. La crisis en la economía rusa empezó a aliviarse con los nuevos precios petroleros. Las compañías petroleras tradicionales que habían hecho grandes inversiones en el Mar del Norte, el Golfo de México y otras regiones necesitaban, así mismo, precios que permitieran la recuperación de esas inversiones tan pronto como fuera posible. Así, Venezuela, por primera vez desde la fundación de la OPEP, abandona el papel de único abastecedor confiable de Occidente, para asumir posiciones más próximas a los miembros árabes; que tradicionalmente lo han confrontado. Sólo de esta manera se explican el respaldo dado a Irak e Irán en cada momento, así como la búsqueda de nuevos aliados para la exploración y explotación del crudo en el país.

El fortalecimiento económico y político obtenido por Chávez en ese escenario más amplio, lo robustece para desplegar en América Latina una política exterior sumamente activa que a pesar de las marchas y contramarchas no parece estarse debilitando.

Conclusiones

El análisis apunta básicamente a direcciones contrarias, según la ideología y sistema político de los países. De una parte, el gobierno de Chávez se siente exitoso por la forma de dirigir su política y por los logros en términos de exportación de su modelo. De la otra, el gobierno estadounidense ha reconocido de hecho que debe prestar más atención a la región: Venezuela era confiable y aliada casi desde la aparición del petróleo con fines comerciales en la década de 1920, independientemente de su activismo y de que esporádicamente apareciera un líder con pretensiones de liderazgo de gran potencia. Eran situaciones que se podían canalizar o dirigir a otras áreas. Pero aparentemente Estados Unidos no estaba preparado para un viraje tan violento en las relaciones diplomáticas de Venezuela.

Venezuela, quizás, no hubiese avanzado con su oferta política si el gobierno estadounidense hubiese estado en una mejor situación en sus relaciones globales y, además, si el petróleo no tuviese el peso político con que empezó a ser manejado luego de las crisis financieras de México, Rusia, Venezuela, Argelia y la propia Arabia Saudita, además de los otros productores importantes. Recientemente el presidente de la Exxon Mobil Rex Tillerson señalaba que en condiciones normales los precios naturales del petróleo podían estar entre 30 y 40 dólares el barril y que “cuando los países amenazan con frenar este flujo, se frena el progreso económico a nivel mundial” (El Universal, 2006); dando a entender que los precios altos respondían a la especulación de los intermediarios que manejan el mercado petrolero “en asociación” con los principales exportadores de crudo.

De manera que el petróleo sigue siendo un instrumento importante de la política exterior global y particularmente significativo para Venezuela, el gran productor y dueño de las mayores reservas del Hemisferio Occidental. Los abundantes recursos financieros obtenidos del petróleo le han brindado al gobierno de Chávez un instrumento muy convincente para la obtención de favores políticos en su política exterior.

Las recomendaciones de políticas para los países fieles a la democracia representativa se basarían en evitar desviaciones mediante un trabajo continuado de formación, fortalecimiento y promoción de sus bondades. Debe existir una división real de poderes; llevarse a cabo una descentralización bien planificada, ejecutada y evaluada; pero el requisito fundamental es la distribución más equitativa

de la riqueza. De esta forma la población excluida, que es la mayoría en la región, no se haría eco de líderes que convierten la pobreza y la exclusión en banderas políticas.

Para los seguidores de la democracia participativa, la misma recomendación anterior: Atender las necesidades de toda la población de su país, pues de no responder a sus demandas, estará presta a cambiar sus lealtades tan pronto como aparezca un nuevo liderazgo que prometa aliviar sus necesidades.

De la misma forma es altamente recomendable que los países de la región, a través de sus líderes, depongan las actitudes beligerantes y contrarias a cualquier posibilidad de entendimiento. Es necesario destacar que aún en los momentos de mayor tensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética, durante la crisis de los misiles en Cuba, se impuso la racionalidad política antes que la confrontación ideológica. De allí en adelante se ensayó lo que se conoció como la coexistencia pacífica, que les permitió mantener relaciones pragmáticas en asuntos considerados de vital importancia para las partes y para el futuro de la humanidad.

Es tiempo de ensayar una coexistencia pacífica en las relaciones con Estados Unidos y con la región para avanzar en la solución de los problemas verdaderos del desarrollo de la región. Así, por ejemplo, la población que habita en espacios considerados bisagras (fronteras) de los países con políticas disímiles, como Colombia y Venezuela, pueden continuar desarrollando integraciones productivas, comerciando, en fin, trabajando y habitando con mejor nivel de vida en esos espacios comunes. Si bien no es la salida ideal, permitiría aumentar la eficiencia productiva y la disminución de los niveles de pobreza e inseguridad, aunque cada gobierno siguiera manejando su política de acuerdo con su visión de la democracia.

Notas

1. Durante el gobierno del presidente Chávez se han aceptado los términos cuarta y quinta república para referirse a dos momentos de la vida republicana en Venezuela. Se entiende por cuarta república la surgida en 1830 con la presidencia de José Antonio Páez, que culmina con la disolución definitiva en 1998 del pacto institucional de Punto Fijo iniciado en 1958. La elección de Hugo Rafael Chávez Frías como presidente constitucional dio inicio a la quinta República.

Bibliografía

- “Arabia Saudi: Sólo el 18% de los crudos mundiales han sido explotados”, (2006). Caracas, 13 de septiembre, *El Universal*, Caracas www.eluniversal.com/2006/09/13/eco_ava, [consulta en línea: 04-04-2007]

- Cardozo, Elsa (2006). *Brasil y Colombia en la agenda de seguridad de Venezuela*, Caracas: ILDIS.
- Cámara de Integración Económica venezolano-colombiana (CAVECOL). “Comercio bilateral de Venezuela con Colombia en www.cavecol.com/comerciobilateral_de_venezuela_con_colombia”, [consulta en línea: 10-04-2007]
- Declaración de Quebec (2001). Tercera Cumbre de las Américas. Declaración de Québec, 20-22 de abril de 2001. en www.ftaa-alca/summits/quebec/declara_s.asp, [Consulta en línea: 6-04-2007]
- Deustua, Alejandro (2007). “Editorial: Venezuela y Bolivia: dos casos de exceso de diplomacia presidencialista”, *Contexto*, 19 de enero, en <http://www.contexto.org/docs/2007/edit448.html> [Consulta en línea: 5-04-2007]
- Duarte Villa Rafael, (en-abril 2004). “Dos etapas en la política exterior venezolana frente a Estados Unidos en el período de Hugo Chávez”, *Cuadernos del Cendes*, año 21, No. 55. Caracas: UCV.
- El país (15 marzo 2007). “Nocaut fulminante”, <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/1-26325-2007-03-15.html>, [consulta en línea: 07-04-2007]
- El Universal (2006). “Arabia Saudi: sólo el 18% de los crudos mundiales han sido explotados”, Caracas, 13 de septiembre, www.eluniversal.com/2006/09/13/eco_ava, [consulta en línea: 04-04-2007]
- Jácome, Francine (2006). *Venezuela 2006: Avances en la doctrina de seguridad y sus impactos regionales*. Caracas: ILDIS.
- La Revista (2005). *Biografía de Hugo Rafael Chávez Frías*, en <http://www.publispain.cohttp://www.publispain.com/revista/biografia-de-hugo-rafael-chavez-frias.htm>, [Consultada el 4-04-2007]
- Mendoza P. Carlos y Rafael Quiroz (2006). *La Energía como factor activo de la Integración Latinoamericana*, Caracas: Ildis.
- Mora B. Daniel (2004). “La política Exterior de Chávez en tres actos”, *Aldea Mundo*, No. 16. San Cristóbal: CEFI-ULA.
- República Bolivariana de Venezuela (2000). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Preámbulo, Caracas, 24 de marzo.
- Romero, Carlos (2006). *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*, Caracas: Ediciones B.

La nueva línea de Tordesillas. La actual gran línea divisoria entre el Este y el Oeste en Latinoamérica

Alfredo Valladão

El Tratado de Tordesillas (1494) y su enmienda en 1506, sancionado por una bula papal, dividió las Américas entre los dos reinos ibéricos, España y Portugal, a lo largo de un meridiano norte-sur que partió por la mitad la actual gran área de tierra brasilera. Todos los territorios al este de esta línea imaginaria fueron asignados a los portugueses, los del oeste fueron concedidos a España. Esta línea divisoria entre el este y el oeste tuvo un enorme impacto en la manera en que las diferentes partes del Nuevo Mundo se integraron en este primer proceso de globalización en occidente. Esta “línea de Tordesillas” también puede explicar muchas diferencias que todavía perduran entre las Repúblicas de la América Hispánica, que nacieron durante las guerras por la independencia en el siglo 19, y el Brasil de la América Lusitana.

Casi olvidada durante los siglos 19 y 20, la “línea” está retornando con la globalización del siglo 21. Una vez más, Latinoamérica tiene que enfrentar el desafío de cómo ser parte de los flujos comerciales y de la economía mundial que se integran rápidamente. Sin embargo, los países latinoamericanos de la Cuenca del Pacífico no practican las mismas estrategias que Brasil y sus vecinos del Atlántico. Lo que en realidad estaba en juego en la serie de elecciones presidenciales durante el año 2006 en Latinoamérica, era decidir cuál sería el camino más admisible para abordar este desafío y, en consecuencia, elegir el modelo de desarrollo interno que fuera más compatible con ese curso.

El declive de la influencia de Hugo Chávez

A fines del 2005, Hugo Chávez y su golpe de la revolución “Bolivariana” parecían estar en alza, beneficiándose de un ímpetu casi imparable. La insatisfacción con las políticas públicas de la última década, en particular con sus magros resultados en cuanto a la lucha contra la pobreza y la desigualdad, era ampliamente compartida por los electorados de la región. La marca de antiimperialismo agresivo y de populismo de petrodólares del presidente venezolano, parecía ser muy apta para

la gente que deseaba cambios radicales en una región donde todavía permanecen muy vigentes el vapuleo de los gringos y el viejo anhelo de Salvadores mesiánicos. Los candidatos presidenciales en las carreras del 2006 públicamente respaldados por Chávez o asociados a él, ya sea en forma voluntaria o por sus oponentes, encabezaban las encuestas mientras que los expertos y los analistas encubrían la “nueva ola izquierdista” que iba a barrer Latinoamérica.

Un año después, estas profecías parecían exageradas. A excepción de Evo Morales de Bolivia, y más ambiguamente, Rafael Correa de Ecuador, todos los demás candidatos presidenciales con sello “chavista” fueron derrotados. La mayoría de los presidentes con tendencia a la izquierda elegidos en el 2006, como es el caso de Michelle Bachelet en Chile, Alan García en Perú, Óscar Arias Sánchez en Costa Rica o Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, descartan de manera explícita el ejemplo venezolano. La elección de Daniel Ortega en Nicaragua, con menos del 40% de los votos y debido a una nueva cláusula casuística propuesta en la ley electoral del país, puede caracterizarse mejor como una reacción a la interferencia opresiva del gobierno de los Estados Unidos más que como un éxito para Chávez. Al ex sandinista y ferviente católico, aliado políticamente al ala más corrupta y populista del partido conservador de su país, no se lo puede rotular adecuadamente de abanderado del “anti-sistema”. Incluso Morales ha buscado recientemente poner cierta distancia entre su futuro político y el de su amigo y *sponsor* venezolano. Los acuerdos firmados a fines de octubre de 2006 entre el gobierno de La Paz e inversores extranjeros relacionados con los yacimientos de petróleo y gas del país, en particular la compañía brasilera estatal Petrobras, han establecido un vínculo cercano de facto a largo plazo entre la economía boliviana y sus dos vecinos más importantes, Brasil y Argentina. Al mismo tiempo, Morales ha estado soñando con la Unión Europea y ha puesto énfasis en su interés en mantener su calidad de miembro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), e incluso ha estado considerando una intensa participación en el MERCOSUR. A la larga, todas las declaraciones antiestadounidenses improvisadas y con la excusa del petróleo (petro-cajoling) del presidente venezolano no pudieron ni siquiera reunir suficientes votos de la región (y de los otros miembros de la comunidad internacional en cuanto a eso), para conquistar, en el 2006, su preciado objetivo de convertirse en un miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU.

Por el momento, en Latinoamérica, la “Alternativa Bolivariana para las Américas” (ALBA), defendida por Hugo Chávez, no parece generar mucho entusiasmo más allá de Caracas y La Habana. Los otros estados miembro, Nicaragua y Bolivia, así como también simpatizantes como el Ecuador de Rafael Correa o algunos pequeños estados caribeños, están más interesados en recibir los flujos de dádivas de petróleo venezolanas que en comprar el ALBA a valor nominal. Lo cierto es que la idea de un bloque antiimperialista alineado a los regímenes más controvertidos del planeta, como Irán, Belarús, Corea del Norte o Cuba, en confrontación directa y abierta no sólo con los Estados Unidos, sino a veces también con Europa y algunos de los

vecinos latinoamericanos, no se ve muy admisible o realista. Del mismo modo, el modelo económico del ALBA (una desenfrenada renacionalización y militarización de la economía, unida a políticas de asistencia pública basadas en el bienestar social financiado directamente a través de las ganancias del petróleo) pudo apenas aplicarse a países que carecen de los enormes recursos energéticos de Venezuela. Además de la naturaleza voluble de una estrategia socio-económica distributiva basada en el carrusel de los precios internacionales del petróleo prácticamente sin inversión productiva, ni siquiera para mantener los niveles de producción de la compañía estatal de petróleo PDVSA, y que está generando el más alto índice de inflación y la mayor escasez de producto en América Latina. Por último, el fomento de un “Tratado Comercial de los Pueblos”, fundado en los créditos preferenciales de petrodólares venezolanos más médicos, enfermeras y maestros cubanos, como una alternativa a los acuerdos comerciales con el resto del mundo, no parece ser la manera más sensata de asegurar el crecimiento económico y el desarrollo sostenido.

El apogeo y el lento declive de la “Alternativa Bolivariana”, y su caída gradual hacia un autoritarismo abierto y culto de la personalidad, no significan que haya desaparecido el descontento generalizado de la región respecto de las políticas actuales, ni que el populismo mesiánico esté eliminado. Muchos nuevos líderes elegidos, de la izquierda pero también de la derecha del espectro político, podían más o menos clasificarse como “populistas”. Además, a los candidatos del anti-sistema les fue particularmente bien en las elecciones, mejorando de manera significativa su fuerza parlamentaria y a veces perdiendo la elección presidencial por sólo una poca cantidad de votos. En ese sentido, se puede decir que en la mayor parte de Latinoamérica existe una profunda división del electorado pero, paradójicamente, esta ruptura podría también interpretarse como una madurez del proceso democrático de la región, que está arrojando resultados milagrosos, como ocurre en las democracias más establecidas de Occidente. Estas votaciones tan reñidas muestran que el principal campo de batalla electoral ha estado cambiando al centro a expensas de las mayorías más radicalizadas del pasado, lo cual, con el tiempo, podría favorecer un proceso de alternancia pacífica en el poder, siendo cada candidato obligado a moderar sus opiniones más extremas para ganar un mandato.

El mapa político después de la maratón electoral del 2006

El fracaso de los candidatos del anti-sistema por pequeños márgenes demuestra al menos dos truísmos. En primer lugar, a pesar de los procesos de reforma y de la modernización económica de la última década, aún existen enormes desigualdades sociales y regionales, y suficientes personas que se sienten excluidas, como para legitimar un voto de protesta muy marcado y un deseo persistente de cambio radical. En segundo lugar, en la mayoría de los electorados de la región, existen en la actualidad mayorías políticas y sociales, las cuales se beneficiaron lo suficiente de

estas mismas políticas económicas y sociales, que perciben cualquier ruptura de este tipo como una amenaza, aún si muchos todavía critican partes de estas políticas y querrían ver cambios moderados, siempre que no amenacen la estabilidad política y económica ganada con tanta dificultad. Estas dos características son, claramente evidentes si miramos los patrones geográficos de votación del 2006. Prácticamente en todas partes, las regiones más rurales y pobres, con relaciones sociales arcaicas, desiguales y clientelistas, votaron de manera abrumadora por los candidatos del anti-sistema (las provincias del altiplano en Perú y Bolivia, la sierra en Ecuador o las regiones del sur de México son los mejores ejemplos de este patrón). Esto es algo relativamente nuevo, ya que estos sectores del electorado eran por lo general controlados (y muchos aún lo son) por los partidos populistas o conservadores tradicionales controlados por los “caciques” locales. La razón principal para esta nueva conducta en las elecciones podría bien ser el resultado de los procesos de modernización de la última década que hicieron que la gente de estas regiones pobres y subdesarrolladas estuviera mucho más informada y consciente de sus condiciones sociales y económicas injustificadas.

Por otro lado, las regiones más dinámicas, urbanizadas y modernas, junto con las provincias de la nueva “frontera”, donde se concentran las principales y más prometedoras actividades económicas, dieron en efecto origen a mayorías que no sólo favorecían a los candidatos de la tendencia principal sino que también estaban claramente “en contra” de sus alternativas radicales (Guayaquil y las provincias costeras en Ecuador, Lima, las provincias costeras y del nordeste en Perú, la “Media Luna Oriental” en Bolivia, las provincias costeras en Costa Rica, las provincias del norte en México...). Hasta en Brasil, esta división fue evidente entre el norte y el nordeste pobre (Pará, Bahía y Pernambuco) por un lado y el sur más afluyente (Sao Paulo o Rio Grande do Sul) y el oeste “pionero” (Mato Grosso y Mato Grosso do Sul) y el norte (Roraima) por el otro. La cómoda victoria electoral de Lula puede tener su origen en su habilidad para presentarse como el candidato de los pobres y de las regiones subdesarrolladas y, al mismo tiempo, como un firme defensor de la estabilidad y de las políticas macro-económicas ortodoxas.

¿Cuáles son las importantes lecciones políticas de este año 2006 cargado de elecciones en Latinoamérica? Una es que en un ámbito democrático, ya no es posible gobernar sin o en contra de los sectores y las regiones más dinámicos y modernos que se beneficiaron de las políticas macro-económicas implementadas en la década pasada, basados en la responsabilidad fiscal y en la liberalización del comercio. La otra es que estas políticas están en la actualidad contra la pared: Pueden producir más crecimiento para la clase media y mejores condiciones de vida y oportunidades para los pobres y los oprimidos, o la democracia misma podría correr peligro (junto con cualquier perspectiva de crecimiento y desarrollo económico sostenido). A veces, los economistas de la tendencia principal se refieren a este conjunto de políticas como TINA (por su sigla en inglés), “no hay alternativa”. Pero ahora TINA se expresaría mejor.

No existe una vidriera de oportunidades tan grande para consolidar el “acquis” de una gerencia macroeconómica responsable, integración regional y apertura a los mercados mundiales, y para abordar seriamente la cuestión de las desigualdades sociales, antes de que sea fuertemente criticado por el enojo de la enorme masa de aquellos que sienten que son dejados atrás. Desde el comienzo del nuevo siglo, la mayoría de las economías latinoamericanas se han beneficiado de una economía mundial bendecida por buenas condiciones especiales. El impulso de la globalización, con índices muy altos de crecimiento en China y Asia, más el crecimiento y los enormes déficits comerciales dirigidos por los consumidores en los Estados Unidos, crearon un círculo aparentemente virtuoso (por el momento) que estimuló el crecimiento económico en todo el mundo. Para los latinoamericanos, fue este ambiente mundial dinámico lo que mantuvo los flujos comerciales y los precios de los productos primarios, sus productos comerciables más importantes, e incluso abrió mercados para sus exportaciones industriales más competitivas. La pregunta es cuánto tiempo puede este círculo virtuoso continuar funcionando con todas las nubes negras en el horizonte: La economía recalentada de China, los crecientes déficits de los Estados Unidos y el impacto sobre el dólar, el sentimiento proteccionista creciendo en todas partes, mercados de energía extremadamente herméticos y el resurgimiento de las rivalidades geopolíticas del petróleo y del gas, la proliferación nuclear y las tensiones regionales en el Medio Oriente y en la región Asia-Pacífica, las amenazas terroristas en el mundo... Si los líderes latinoamericanos no hacen uso en la actualidad de la favorable situación económica internacional para “cerrar bajo llave” sus reformas económicas y comenzar a resolver la ecuación del crecimiento sostenido con más justicia social, ¿Cuándo lo harán?

Un nuevo modelo del Pacífico latinoamericano

La integración regional está en el centro de las estrategias del desarrollo latinoamericano. Al menos desde los albores del panamericanismo, a fines del siglo 19, la DNA de la región ha sido informada por enfoques regionalistas. Durante la segunda mitad del siglo 20, desde ALALC, MCCA, CAN o ALADI, hasta NAFTA y el MERCOSUR, Latinoamérica entró en una racha de acuerdos de integración, algunos abarcando sólo regímenes comerciales preferenciales, otros siendo más ambiciosos, a veces inspirados por la experiencia de la Comunidad Europea. Hoy en día, no existe un líder en la región que contemple el futuro de su país sin un conjunto de acuerdos de integración con los estados vecinos, así como también con otras regiones del mundo, que amplíen y profundicen. Aún los abiertamente antiglobalistas, como Chávez o Castro, querrían establecer el ALBA como bloque antiimperialista regional integrado. Sin embargo, este profundo consenso latino acerca del hecho de que en un mundo más independiente no existe demasiado espacio para aventuras nacionales solitarias eficientes, no significa que todas las estrategias de integración sean semejantes o tengan los mismos objetivos. Si observamos el mapa de la región después de la maratón electoral del 2006, se puede distinguir la consolidación tentativa de al menos tres caminos hacia la integración

regional, cada uno basado en diferentes premisas sobre los grados de interdependencia económica y política aceptables.

Por el momento, es seguro suponer que el modelo boliviano de “integración de los pueblos” (un bloque cerrado con economías regidas por el estado e intercambios basados en la “solidaridad”, que se rehúsa a participar en la lógica de los mercados globales y las cadenas de producción, a excepción del negocio del petróleo en Venezuela, por supuesto) está fuera de lugar. Los otros dos modelos representan diferentes patrones institucionales y económicos que están provocando en la región una división potencial entre el este y el oeste: Los estados del Pacífico, desde México hasta Chile, por un lado, y por el otro, un grupo de países del Atlántico que giran alrededor del eje político y económico argentino-brasileño.

Paradójicamente, los países de la Costa del Pacífico, separados por procesos de integración regional diferentes, están mostrando mucha mayor coherencia económica y en la política comercial que el conjunto más estrechamente unido y cerrado del MERCOSUR. En los últimos años, la mayoría de sus gobiernos y comunidades comerciales han decidido aferrarse a la misma mezcla de política económica de una gerencia macroeconómica responsable y la aceptación del libre comercio, unido a un alto grado de integración en la economía global y el fomento de la empresa privada y las políticas públicas compatibles con el mercado. A fin de circunvenir el estancamiento de las negociaciones del ALCA, todos los estados de la Costa del Pacífico han seguido el camino de México al negociar y concluir (a excepción de Ecuador) los Acuerdos de Libre Comercio (ALC) con los Estados Unidos. Aún si cada país negociara diferentes programas para la liberalización del comercio, estos acuerdos del tipo NAFTA representan una fuerte armonización regional de normas de gerencia económica cuya implementación está sujeta a la vigilancia de un socio americano extremadamente poderoso. Esta nueva disciplina común, garantizada de facto por un tercero, es también útil para fomentar normas comunes acordadas más profundas y amplias para los mismos bloques regionales locales (esto es particularmente cierto para el Sistema de Integración de Centro América - SICA). Las normas que son claramente compatibles con la tendencia internacional de crear e implementar un cuerpo de normas globales en crecimiento, estándares y reglamentos.

Al mismo tiempo, y también siguiendo los ejemplos de México y Chile, estos países ya han iniciado conversaciones formales con la Unión Europea a fin de firmar los Acuerdos de Asociación lo antes posible. Siempre que estas últimas series de negociaciones no se atasquen en sus caminos llenos de baches inevitables (y un gran bache es la insistencia de los Estados Unidos de fomentar la integración “más profunda” de sus socios regionales), la gran mayoría de los estados del Pacífico latinoamericano habrán abierto sus mercados a sus dos socios comerciales más abrumadoramente importantes, y bajo normas relativamente estrictas que abarcan inversiones, la consecución del gobierno, los derechos de propiedad intelectual, los subsidios, etc. Finalmente, Chile, Perú, México, y probablemente Colombia en un futuro cercano, son miembros del Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC por su sigla en inglés), y ya están buscando y firmando acuerdos

bilaterales con socios asiáticos (Chile-Corea del Sur, Chile y el P-4, Chile-China, México-Japón...). En realidad, para los países latinoamericanos del Pacífico esta apertura económica muy ambiciosa es equivalente a un acuerdo comercial multilateral de la OMC, quizá incluso un arreglo “OMC-plus” comprensivo, ya que incluye disciplinas que no podrían incluirse en la agenda de Ginebra (algunos de los “temas de Singapur” por ejemplo), y medidas más radicales de acceso a los mercados.

La integración del Pacífico latinoamericano

Esta visión compartida de una política comercial y económica está empujando a los países del Arco del Pacífico a contemplar seriamente la construcción de una Zona de Libre Comercio del Litoral Pacífico Latinoamericano (ZLC Pacífico). El gobierno colombiano y sus socios del Pacífico latinoamericano han realizado ya una reunión en Cali, en enero de 2007, donde se lanzó el Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano con una agenda enfocada hacia qué mecanismos pueden diseñarse para una mejor integración económica de la región y para fortalecer sus vínculos con Asia. La idea de una ZLC Pacífico está fundada en una red de ALC en continua expansión entre los estados miembro. México ha firmado acuerdos de libre comercio con todos los países de Centroamérica (excepto Panamá), al igual que con Chile, Colombia, Venezuela, Perú y Bolivia. Panamá participa de enérgicas negociaciones con sus socios del SICA. Chile ha firmado ALC con México, Perú, Colombia, Panamá y los países centroamericanos. Pero el principal impulso para el proyecto fue la reconsideración de las instituciones de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) después de que Hugo Chávez decidió, en abril de 2006, dejar el bloque. La reorganización necesaria de una CAN sin Venezuela abrió la caja de Pandora de un viejo debate sobre los méritos de su Tarifa Externa Común, que ya se estaba gastando bajo el estrés de las preferencias comerciales bilaterales y el hecho de que Perú y Bolivia nunca la aplicaron. De hecho, la reapertura de esta discusión, junto con la vuelta de Chile al bloque, está inclinando la balanza a favor de aquellos que defienden una “disminución” de las ambiciones del bloque, de una Unión Aduanera a un Área de Libre Comercio. La decisión, tomada en septiembre de 2006, de tener a Chile como miembro asociado de la CAN, puede considerarse como un símbolo de este nuevo camino que abre las puertas a la posibilidad de una futura ZLC Pacífico.

El impacto de esta dinámica sobre los esquemas de integración regional en Latinoamérica puede ser enorme. Los países del Pacífico sudamericano ya están considerando que este nuevo curso podría convertirse en la base para la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA, recientemente nombrada de nuevo UNASUR por Unión de Naciones Sudamericanas). Eso significaría una importante reorientación del proyecto CASA impulsado principalmente por Brasil y sus socios “del Atlántico” como un bloque más cohesivo y cerrado, desde el

punto de vista político y económico, mejor adaptado al patrón del MERCOSUR. La piedra fundamental del “modelo del Pacífico” es en realidad la aceptación de la liberalización del comercio más amplia posible, disciplinada por reglas intrusivas garantizadas en acuerdos bilaterales con socios poderosos. Es también un enfoque pragmático y flexible hacia la política comercial, siendo cada país miembro libre de apoyar los ALC con otras partes del mundo sin necesariamente estar expuesto a disciplinas comunes preestablecidas.

¿Resolverá este modelo la ecuación del fuerte crecimiento sostenido con una mejor distribución de los ingresos? Los líderes del Pacífico latinoamericano están apostando a que sus comunidades comerciales nacionales harán uso del amigable clima de negocios, una afluencia anticipada de inversión extranjera directa, la presión de la competencia extranjera para modernizarse y el acceso a los mercados mundiales más dinámicos, para aprovechar su margen competitivo en algunos sectores o productos. El objetivo sería utilizar estas ventajas (principalmente en recursos primarios como la agricultura, la minería, los paisajes para el turismo o la mano de obra barata) a fin de desarrollar nuevas actividades que lleven a subir de manera eficaz la escalera del valor agregado. Se supone que encontrar y explotar los mejores nichos de valor agregado disponibles dentro de las cadenas de producción y de comercio mundiales resuelve el problema de promover un índice de crecimiento vigoroso y estar a la altura de la competencia asiática. En este tema, Chile parece ser la experiencia para emular.

En cuanto a la redistribución, muchos están mirando de cerca los programas sociales del presidente Lula en Brasil. En su primera visita a Brasilia, el nuevo presidente peruano, Alan García, consideró de manera explícita importar el concepto de la “Bolsa Familia” a su país. La idea es combinar las políticas macroeconómicas ortodoxas y pro-mercado con un programa de asistencia social masivo enfocado barato (todo el presupuesto de la Bolsa Familia representa menos del 0,5% del PBI de Brasil). Esta mezcla de políticas, si se puede implementar de manera competente, podría ser justo la estrategia correcta para darles suficiente esperanza y expectativas a los pobres, a fin de predicar paciencia hasta que los beneficios del crecimiento económico comiencen a surgir, atrayendo a aquellos que reciben subsidios por desempleo a los trabajos. Además de la posibilidad de enormes ganancias electorales para el gobierno de turno, como lo demostró la barrida extraordinaria que realizó Lula de todas las regiones más pobres de Brasil.

Ciertamente, sin la oposición de TINA (por su sigla en inglés), esta es todavía una tarea difícil. Muchas cosas pueden salir mal. En un mundo interdependiente que evoluciona con rapidez, no existe la seguridad de que estas economías relativamente pequeñas tendrán los recursos materiales y humanos para construir “nichos” sostenibles dentro de las cadenas de producción globales y para seguir mejorándolos a lo largo de la escalera del valor agregado. No existe garantía de que el actual liderazgo pueda mantener un impulso sostenido para los programas de reformas

contra la resistencia de las elites rentier tradicionales y otros intereses corporatistas. Estas políticas necesitan tiempo para demostrar algún éxito tangible, y aquellos que se sienten excluidos no se mostrarán muy pacientes. Más difícil de abordar aún, este modelo depende completamente de la buena salud de la economía mundial y de los flujos comerciales. Necesita del libre comercio y de normas que se puedan implementar eficazmente. Mientras que esto es real para todos, incluyendo a los gigantes económicos mundiales, las economías del Pacífico latinoamericano carecen de profundidad estratégica y son extremadamente vulnerables a un shock económico o político mundial, así como también a las consecuencias de que los grandes jugadores no jueguen según las reglas. En ese sentido, el nuevo Congreso de los Estados Unidos, controlado por el Partido Demócrata y donde las actitudes proteccionistas están en alza, no es un buen presagio. Hoy en día, para el Arco del Pacífico, no hay vuelta atrás, a menos que estos países estuvieran dispuestos a pagar un precio extremadamente alto para dirigirse a un futuro alternativo y más incierto. Si la ratificación de los ALC de Perú y Colombia se encuentra con un obstáculo en el Senado de los Estados Unidos, el modelo económico de la región no será desechado, pero su legitimidad política y lógica económica serán seriamente corroídas.

El modelo del MERCOSUR Atlántico

Del lado del Atlántico del subcontinente, la situación es más turbia. Frente a una ZLC Pacífico putativa, existe la alternativa del MERCOSUR, organizada alrededor del eje argentino-brasileño y defendida por su miembro más poderoso, Brasil. Desde sus comienzos y además de sus objetivos económicos y comerciales, el MERCOSUR tiene una gran dimensión política que está ausente en el margen del Pacífico latinoamericano. Este proceso de integración tiene sus bases en la superación de la tradicional rivalidad geopolítica entre Argentina y Brasil. Cualquier proyecto económico común habría sido imposible sin las exitosas negociaciones en la década del 80 que resolvieron las diferencias entre los dos países sobre las represas del Río Paraná y las plantas hidroeléctricas, y sin el tratado de 1985 en el acordaron poner fin a su desenfrenada carrera armamentista nuclear no oficial y prohibir por completo cualquier opción militar atómica. Esta evolución de competencia a cooperación fue, y todavía es, una contribución histórica a la estabilidad política de Sudamérica, en especial porque se basó también en un acuerdo entre estados democráticos. Fue esta nueva relación estabilizada entre los dos estados más importantes en Sudamérica la que abrió las puertas a un proceso de integración económica más fuerte.

La dimensión económica de lo que iba a convertirse en el MERCOSUR tuvo que, desde el comienzo, compensar este fuerte marco político. El proceso de integración no pudo nunca superar del todo las tensiones entre sus objetivos económicos co-

munes y las aspiraciones políticas nacionales de sus dos miembros más poderosos, en particular de Brasil. En cuanto a la Argentina, el MERCOSUR se trataba mayormente de tener mejor acceso al enorme mercado consumidor brasileño y colocar a Buenos Aires en una mejor posición para negociar otros acuerdos comerciales. En lo que respecta a Brasil, el objetivo fue crear un espacio económico integrado sólido y lo suficientemente amplio, en el que Brasilia ejercería su liderazgo “natural” y que fortalecería su mano diplomática sobre el escenario mundial. El modelo del MERCOSUR refleja la ambigüedad que marcó su nacimiento: Su objetivo fundamental es, en forma explícita, construir un mercado común, que necesita normas comunes y coordinación macroeconómica (e incluso, posiblemente, una moneda común en el futuro) pero con instituciones establecidas sobre una base estrictamente intergubernamental, evitando cualquier compromiso supranacional, en particular por parte de los dos países más grandes. Una clase de Unión Europea sin Bruselas: No tiene ni la flexibilidad de una zona de libre comercio ni las ventajas de beneficiarse de la disciplina impartida por instituciones comunes fuertes. Además, este “modelo” es en extremo difícil de manejar en un proceso de integración donde las asimetrías entre los estados miembro son tan profundas, dejando a los jugadores más poderosos (o al jugador más poderoso) con una capacidad sin impedimentos para decisiones unilaterales.

Estrategias comerciales y políticas: Los límites del mercantilismo del MERCOSUR

El MERCOSUR fue, sin dudas, la historia de éxito de los años 90. En menos de una década, la región cuadruplicó sus flujos comerciales internos y pudo montar una imperfecta Unión Aduanera. Su personería jurídica, su “cláusula democrática” y su fortaleza en el mercado lo convirtieron en un jugador respetado en las negociaciones comerciales internacionales. No obstante, estos logros no pudieron ocultar muchas de sus debilidades: Sobre todo, la incapacidad de los miembros del bloque para “internalizar” el número creciente de normas comunes (y de respetarlas), así como también la falta de instituciones comunes capaces de manejar los inevitables conflictos comerciales y económicos entre los países miembro. Al tener los Jefes de Estado que abordar directamente cada problema dentro del bloque, incluso los pequeños, todo el proceso de integración fue, en forma inevitable, sumamente politizado. Y cuando un país se encontró frente a una amenaza vital a sus intereses nacionales (o, más a menudo, a sus lobbies internos más resonantes), la reacción siempre fue unilateral, como la devaluación del real en Brasil en 1999 o las recurrentes infracciones de la Argentina a la Tarifa Externa Común y al libre flujo de ciertos productos dentro de la Unión Aduanera. Más perjudicial aún, es la percepción creciente de los miembros más pequeños, Uruguay y Paraguay, de que no están obteniendo una participación justa en este proceso de integración debido a las actitudes manifiestamente proteccionistas de sus dos socios más grandes. Esta

situación no habría representado un impedimento en una estructura de integración más flexible. Pero el proyecto del MERCOSUR apunta, de manera explícita, a construir un bloque muy disciplinado e integrado.

De hecho, el MERCOSUR no fue concebido como una forma de acelerar la inserción de los dos países miembro más grandes en la economía global, sino como un bloque que negociaría lentamente, paso a paso, su participación en los flujos comerciales globales de tal manera que dé cabida a proteger la mayor parte de sus sectores económicos. La estrategia brasileña, que tiene mucho peso en las decisiones del bloque, fue, y todavía es, una mezcla de políticas: La liberalización de sus sectores más competitivos, el acceso equivalente a los mercados de sus socios, y protección para sus sectores industriales que no son competitivos globalmente pero que pueden prosperar en su vasto mercado interno, así como también en los mercados de sus vecinos donde el acceso está garantizado por acuerdos comerciales preferenciales. A este modelo lo complementa una política de redistribución masiva —la Bolsa Familia— que tiene la doble ventaja de ganar tiempo para la consolidación de un ciclo económico virtuoso sostenido y de aumentar la demanda interna. A corto plazo, la economía brasileña es lo suficientemente fuerte para seguir este tipo de políticas preferenciales, pero esta estrategia ya está siendo desgastada por la integración de los países del Pacífico latinoamericano en el mercado mundial y por la presión de los sectores internos más competitivos que necesitan de la liberalización para continuar creciendo.

Pero si Brasil tiene, por los menos, la escala para intentar seguir esa ruta, este no es el caso de sus socios en el MERCOSUR. Estos últimos dependen completamente de su acceso al mercado brasileño (el cual no siempre es amigable, por no decir cosa peor), e incluso eso no es suficiente. Para las economías pequeñas, como Paraguay y Uruguay, es también vital tener el mayor acceso posible a los grandes mercados mundiales, en particular los Estados Unidos y Europa, lo cual implica una actitud mucho más abierta a la liberalización del comercio. Esto explica muchas de las recientes tensiones entre Brasilia, Montevideo y Asunción. Los argentinos, por su parte, están en apuros con un sector industrial no competitivo, que depende mucho del acceso al mercado brasileño, que engendra una postura mucho más proteccionista que la brasileña. Para Brasil, esta situación puede ser una ventaja al negociar con los grandes poderes económicos y comerciales, pero también una desventaja cuando se necesitan algunas concesiones para concluir las conversaciones, y esto también provoca tensión entre los dos socios, aún si ambos son muy cautos acerca de las aperturas de los mercados.

Esta desconfianza acerca de las ventajas de una amplia liberalización del comercio, se tradujo en la estrategia de los últimos años de aspirar a acuerdos comerciales preferenciales entre los países del sur cubriendo un pequeño número de productos. Este claro punto de vista mercantilista fue también alentado por el problema peculiar de la región con los acuerdos comerciales: La agricultura y la industria

agropecuaria son sus sectores más competitivos internacionalmente pero también los que los países desarrollados y en vías de desarrollo, de igual manera, están menos ansiosos de abrir al mercado. Desde el punto de vista político, es siempre muy difícil abrir el mercado de uno sin obtener algo aceptable a cambio, particularmente en el caso de un país como Argentina que tiene un enorme sector de industria agropecuaria y un sector industrial importante pero no competitivo que está siempre implorando protección. Brasil que es una superpotencia en la industria agropecuaria pero también tiene un gran sector industrial absolutamente sofisticado, es probablemente el único país en Latinoamérica que tiene los recursos, y por momentos la voluntad, para intentar proseguir una estrategia mercantilista sobre la base práctica de concesiones mutuas. El problema es que Brasil no es lo suficientemente débil para complacerse a sí mismo encontrando algunos “nichos” en un sistema comercial mundial donde un pequeño número de jugadores poderosos hacen las normas, y no son lo suficientemente fuertes para imponer sus prioridades sobre sus socios más importantes.

¿Es Brasil demasiado grande para el MERCOSUR?

Esta difícil posición de Brasil somete a la estructura del MERCOSUR “Atlántico” a un gran esfuerzo. Brasil necesita a sus socios “mercosurianos” para incrementar su fuerza negociadora con los Estados Unidos, Europa o en las conversaciones con la OMC, pero al mismo tiempo, no puede aceptar gentilmente someterse a disciplinas comunes dentro del bloque. La aspiración estratégica de Brasil está más cerca del modelo de integración *hub and spokes* que del modelo de integración “profunda” alternativa, inspirada por la experiencia europea. La idea de una Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), que el actual gobierno está impulsando con fuerza, es un buen ejemplo de esta ambición de convertirse en el eje central del bloque sudamericano girando alrededor de Brasil. Otros ejemplos son el empuje para integrar Venezuela al MERCOSUR, sin siquiera negociar las condiciones para su ingreso, y el pedido reciente de la inclusión de Bolivia.

De hecho, el MERCOSUR ha estado perdiendo rápidamente su coherencia como bloque disciplinado con políticas comunes. Algunos miembros, como Uruguay y Paraguay, ya están buscando nuevos acuerdos fuera del bloque (Montevideo incluso se está dejando tentar por la idea de una “renuncia” a fin de iniciar conversaciones comerciales con los Estados Unidos sin someterse a la disciplina del MERCOSUR). Más alarmante aún: El MERCOSUR como institución colectiva fue totalmente incapaz de mediar el conflicto de las “papeleras” entre Argentina y Uruguay. El hecho de que el Rey de España tuviera que intervenir como “intermediario honesto” no es un buen signo de la vitalidad del bloque. Además, los ataques periódicos del presidente Hugo Chávez contra el MERCOSUR “capitalista” y “viejo” y su objetivo de transformar el bloque en algo parecido a un ALBA más amplio promoviendo su “Socialismo del siglo 21”, ha aumentado las tensiones entre los estados miembro, en particular con Brasil. Al mismo tiempo, la “cláusula democrática” del MERCOSUR, que es uno de sus principales pilares, pronto tendrá que enfrentar

una prueba del tornasol en lo que respecta a la rápida caída de Venezuela en un régimen autoritario.

La alternativa del Atlántico a la ZLC Pacífico, que ya está viendo la posibilidad de un área de libre comercio transpacífica, depende en sumo grado de la capacidad de Brasil para proyectar su liderazgo y convencer a sus vecinos de que lo sigan. La cuestión ahora es que el surgimiento de Brasil como jugador global, al menos en algunos dominios estratégicos como las negociaciones comerciales, el cambio climático, la energía, la industria agropecuaria y el claro poder económico, ha profundizado la brecha entre las aspiraciones globales y regionales del país. La diplomacia brasileña sabe que un liderazgo regional consolidado en Sudamérica, y acceso preferencial para sus exportaciones, es una de sus más grandes ventajas, e incluso una condición sine qua non para convertirse en jugador global. Pero, la adaptación de las demandas de sus vecinos en el MERCOSUR se ha convertido en un estorbo para las ambiciones globales de Brasil. Por ejemplo, en las negociaciones comerciales que están en el núcleo de su política exterior, Brasil podría mostrar mucha más flexibilidad si no tuviera que estar atento para evitar romper la calma con Argentina, donde los sectores industriales son más proteccionistas.

Estas demandas para mantener unido al MERCOSUR pueden explicar más de una posición de Brasil en las conversaciones de la Ronda de Doha, así como también un creciente debate dentro del país, particularmente en el sector empresarial, acerca de si Brasil es muy grande para el MERCOSUR. La iniciativa de la Unión Europea, en julio de 2007, de mejorar su relación con Brasil al nivel de “asociación estratégica” (y la aceptación de Brasil) también está creando tensiones dentro del MERCOSUR. Por casi una década, la UE ha estado negociando un acuerdo de asociación con el MERCOSUR que incluye el mismo objetivo de la “asociación estratégica”. Por lo tanto, no es sorprendente que Buenos Aires o Montevideo estén cuestionando si la UE está todavía interesada en promover el MERCOSUR y, en cuanto a eso, si el mismo Brasil está perdiendo interés en mantener unido al bloque. Aún más nefasto para las ambiciones de Brasil en Sudamérica, fue la disputa pública por la posición de los estados más importantes del margen del Pacífico latinoamericano (algunos de ellos miembros del G-20) criticando la postura de Brasil en la reunión de la OMC-G4 en Postdam, en junio de 2007.

Conclusión

Después de más de una década de políticas liberalizadoras coexistiendo con muchos gobiernos formalmente “antiliberales”, los procesos de integración en Latinoamérica parecen más fragmentados que nunca. La liberalización del comercio y las estrategias de producción para “nichos” adoptadas por la gran mayoría de los estados latinos que lindan con el Pacífico han favorecido una convergencia de modelos de desarrollo entre estos países. Pero existe una clara contradicción entre estos mismos modelos, basada en la rápida integración en el mercado global y los acuerdos de libre comercio con los socios económicos más poderosos del mundo, y sus alternativas de “integración profunda”. Los mercados nacionales abiertos

que funcionan bajo las normas globales no encajan realmente en un proceso de construcción de un bloque preferencial parcialmente abierto, protegido por una tarifa externa común. Por supuesto la cooperación política, administrativa y social entre vecinos todavía tendría sentido, pero en este marco carecería de incentivos económicos. Además, la idea de una ZLC Pacífico podría perfectamente sumergirse en el proceso de liberalización transpacífica que está siendo fomentado por los Estados Unidos y otros miembros del APEC.

La lógica del Pacífico latinoamericano es también incompatible con el tipo de integración sudamericana que Brasil está promoviendo. Para lograr que estos países sudamericanos de la costa oeste se sumen, UNASUR tendría que convertirse en una extensión de este modelo del Pacífico: Una zona de libre comercio superficial con disciplinas internas muy leves, donde cada estado miembro mantiene su plena capacidad de decisión y de acción autónomas cara a cara con el resto del mundo. Sin embargo, esta perspectiva es claramente incompatible con la lógica del Atlántico latinoamericano que tiene Brasil sobre un proceso de integración sudamericana disciplinada bajo el liderazgo de Brasil, donde las relaciones económicas con los socios externos deberían someterse al debate y a las decisiones colectivas. El problema es que incluso el MERCOSUR, que fue creado y prosperó bajo esta premisa, está en la actualidad en una profunda crisis interna, por no decir en un proceso de completa fragmentación. El MERCOSUR se ve cada vez menos atractivo para segmentos en continuo crecimiento de intereses de los países miembro, y el mismo Brasil, en el futuro, con un gobierno menos comprometido, podría tener otro parecer en lo que respecta a un esquema de integración regional que reduce su libertad de acción como jugador global.

Esta ruptura entre el Atlántico y el Pacífico en Latinoamérica, y sus consecuencias en la fragmentación de la región, no son buenas noticias. Todas las estrategias de desarrollo sostenido de los países de la región dependen de ámbitos políticos predecibles y pacíficos, estabilidad democrática, cooperación económica y social. Los procesos de integración regional son las herramientas más exitosas para alcanzar estos objetivos. En Sudamérica, nadie podría crecer si se reaviva la competencia geopolítica entre Brasil y Argentina, Chile y sus dos vecinos del norte, Paraguay y Bolivia, o Venezuela y Colombia. Desafortunadamente, por el momento, la línea de Tordesillas está aún viva y en buen estado.

Tan lejos de Dios: Rol de Estados Unidos en América Latina visto desde México

José Luis Valdés Ugalde

Antecedentes

La relación de México con el Coloso del Norte nunca ha sido fácil. Y la política de Estados Unidos al sur de su frontera siempre ha sido ambigua e inconsistente. Más aún, ha sido incluso antitética con respecto a las prioridades políticas y económicas, y desde luego geoestratégicas, que, al menos en el discurso, Washington se ha planteado. Esto no es de sorprender si atendemos al hecho de que se trata de una relación no simétrica y la cual se ha distinguido, ante la mirada de problemas comunes que comparten ambos países, por una carencia casi absoluta de sensibilidad y reciprocidad, principalmente por parte de Washington, e indiferencia complaciente por parte de México. Hay que agregar que las dos políticas exteriores, principalmente la mexicana, *sufren*, dado su carácter confrontativo, esta ambigua relación en el ámbito de los espacios multilaterales y en aquellos en los que México y Estados Unidos despliegan su política internacional: Su trato sobre asuntos de carácter general, casi siempre roza críticamente los temas pendientes de su agenda bilateral, los de carácter particular se estancan en un mar de mutuos reproches e incomprensiones y al final del día, la diplomacia no opera profesionalmente como debiera, sino caóticamente como no se desearía. Adicionalmente, cada nación vive sus propias resistencias al interior de sus países, entre las cuales prevalecen las posiciones conservadoras, tanto de izquierda como de derecha, con respecto a la eventual apertura frente a cada cual. En ese proceso se han encontrado México y Estados Unidos en forma intermitente. Y en este proceso nos encontramos en este momento en donde domina cierta incertidumbre sobre el clima futuro de nuestras relaciones y los arreglos que han quedado pendientes en el curso de los últimos seis años, acerca de asuntos como el de la migración, la cooperación fronteriza, seguridad, integración, entre varios más. Si bien no se trata de una fatal inevitabilidad, la relación de México con la potencia más poderosa del planeta, es una relación histórica e inmediata, con la conflictiva implícita que esto tiene para la estrategia internacional mexicana.

Planteamiento

Lo anterior nos lleva al siguiente planteamiento ¿Son incompatibles en Latinoamérica, la modernización del Estado y la de la economía, simultáneamente? ¿Esto se complica, debido a que los Estados-Nación del continente —unos más, otros menos, no han acabado de definir su proyecto nacional? ¿Se explica esto debido a que las soberanías nacionales han quedado subordinadas a la órbita de la geopolítica estadounidense? ¿De aquí la imposibilidad de la integración plena y/o de las enormes divergencias al respecto, en el continente? Y por último, ¿Ha sido el capitalismo emergente inconsecuente con las necesidades de consolidación temprana de la democracia latinoamericana? ¿Hasta qué grado la irresponsabilidad de nuestras elites políticas y económicas cuenta en esto?

Lo anterior tal vez pueda complementarse con los argumentos de Louis Hartz. De acuerdo con Hartz, la mayoría de las políticas exteriores de Estados Unidos —incluyendo la de la guerra— han reducido cuestiones sociales complicadas,

A simples líneas del esquema de batalla [...] Dado que el credo liberal americano es una fe oculta [...], obviamente ésta no es una teoría que los otros pueblos puedan fácilmente apropiarse o entender. Su mismo absolutismo depende, desde luego, de este aspecto de su carácter. Al mismo tiempo, esto no es antitético [...] con la cruzada “americana” basada en el ánimo que el mismo carácter del pensamiento americano inspira.¹

Hartz estudia más a fondo el contrastante esquema que ha usado Estados Unidos para justificar su presencia en los asuntos internacionales; especialmente cuando se trata de respuestas intolerantes a regímenes de diversa naturaleza en el poder, aunque la mayoría de ellos inaceptables o, en el mejor de los casos, incomprensibles para Washington (que pueden ser expresión de lo que él llama “el peligro de la unanimidad”). Hartz define todo esto como una “manifestación del lockeanismo irracional o del «americanismo», para usar una expresión favorita de la legión americana”. Asimismo, Hartz se pregunta si “¿No ha sufrido Locke, al mismo tiempo, un golpe relativista?”² En línea con el tema del tradicionalismo, Hartz sugiere que:

No sólo se nos ha dicho que nuestra historia nos provee de una “propuesta americana” aplicable a todos los países del este y del oeste, sino que también se nos ha dicho que somos nosotros quienes somos la nación “más revolucionaria” en la tierra. Nada está más lejos de la verdad [...] es la ausencia de una revolución social lo que está en el corazón de todo el dilema americano. Esto no sólo provoca la calidad de nuestro pensamiento absoluto —Locke nunca ha sido contrastado con Filmer, y por tanto nunca con Marx— sino que en toda una serie de formas específicas esto entra en nuestra dificultad de comunicación con el mundo [...] Ninguna

insularidad en el mundo occidental, ni siquiera la inglesa, ha sido tan aguda como la americana: Ningún involucramiento internacional, otra vez, ni siquiera el inglés, ha sido tan profundo.³

Será bueno preguntarse si este involucramiento tan fallido se produce por el temor a “perder” el sentido de *identidad americana*, la cual está, en este análisis, íntimamente ligada al ejercicio de la supremacía, que se ha caracterizado por ser tan dogmática como narcisista (los estadounidenses ponen más atención en cómo se distribuye el poder que en de cuánto poder se está hablando).

Simultáneamente, estos valores, a diferencia de los de otros países desarrollados, han sido hasta cierto punto la razón de la inyección de intolerancia dentro de la tradición política estadounidense. Es con esto en mente que Lipset sostiene que:

La evidencia histórica [...] indica que, comparados con otros ciudadanos de un buen número de países, especialmente británicos y escandinavos, los americanos no son un pueblo tolerante [...] Un factor importante que afecta a esta falta de tolerancia en la vida americana es la observación básica de la moralidad puritana protestante que siempre ha existido en este país. Los americanos creen que hay una diferencia fundamental entre el bien y el mal, que el bien se debe sostener y lo malo debe ser suprimido, que el error y el diablo no tienen derechos contra la verdad. Esta propensión a ver la vida en términos de todo negro o todo blanco es más evidente, y tal vez más desastrosa, en el área de política exterior, en donde los aliados y los enemigos no pueden ser grises, sino que deben ser negros o blancos.⁴

En esta misma vena, Augelli y Murphy, nos ilustran con lo siguiente:

...Los estadounidenses, especialmente aquellos que se identifican como los más religiosos, no son particularmente tolerantes con el comportamiento que se desvía de normas relativamente estrictas, aún cuando las mismas personas tiendan a profesar su adherencia a un principio abstracto de “libertad para todos”. Como resultado, muchos estadounidenses aceptan un concepto relativamente autoritario de “comunidad”, uno que implica adoctrinamiento y muy poca disensión real. Para muchos es el único concepto de comunidad que entienden. No obstante, muchos estadounidenses siguen temerosos de aquellos que consideran que la reconversión y la represión son las únicas alternativas posibles ante los disidentes, y luchan contra toda manifestación de este impulso en la vida política de su país... “la fuerza original del Calvinismo proviene de esta habilidad para imponer un orden legítimo, autoritario sobre un mundo confundido.”⁵

Si dicho “concepto autoritario de comunidad” iba a moldear el carácter nacional, no es así sorprendente que este carácter jugara un papel protagónico en la consolidación de una noción de grandeza nacional estructurada sobre la base de la dominación y el control del disenso y la diferencia. El adoctrinamiento y una noción jerárquica de la existencia se volvieron características de gran importancia para interpretar los acontecimientos que ocurrían fuera de las fronteras nacionales, y en particular el expansionismo estadounidense y el ejercicio histórico de su supremacía a través de los siglos XIX, XX y XXI.

Por lo demás, Lipset agrega:

Yo aún creo que, comparados con otras culturas, los americanos tendemos más a ver la política en términos moralistas que la mayoría de los europeos. Ningún político americano se referiría a un aliado como lo hizo Churchill respecto de Rusia, al decir que se aliaría con el ‘mismo diablo’, para obtener la victoria.⁶

Una perspectiva latinoamericana de la fusión de la religión con la política en Estados Unidos se puede encontrar en la aguda mirada de Octavio Paz:

[...] Estos cimientos [ética religiosa Protestante] no son sólo políticos (el contrato social entre los hombres) sino religiosos: El convenio de los hombres con Dios. En todas las sociedades, la política y la moralidad existen de manera conjunta, pero contrario a lo que sucede en una democracia secular como la de Francia, en Estados Unidos es casi imposible separar moralidad y religión ... En Estados Unidos, la democracia es el producto directo de la Reforma (esto es, de una crítica *religiosa* de la religión...) La fusión entre moralidad y religión es característica de la tradición Protestante. En sectas reformadas, ritos y sacramentos guardan el lugar cardinal de la moralidad y la búsqueda de las almas... La democracia americana carece de dogma y teología, pero sus bases no son menos religiosas que el convenio que une a los judíos y a Jehová.⁷

En vista de estas consideraciones, sugiero que el “americanismo” como credo político se ha convertido, muy inconvenientemente, en un componente ideológico esencial de la conciencia política estadounidense, “muy parecido el socialismo, el comunismo o el fascismo... El americanismo se ha convertido en una ideología compulsiva en lugar de ser un término simplemente nacionalista. El americanismo es un credo de un modo que el ‘britanismo’ no es”.⁸ No obstante, se debe subrayar que, para bien o para mal del marco discursivo de política exterior de esta nación, el “americanismo” ha sido la columna vertebral en la que se sostiene el proyecto de política exterior de Estados Unidos. En consecuencia, representa,

junto a la intolerancia, un rasgo esencial de la definición y defensa del interés nacional estadounidense en su conjunto, cuya máxima expresión se encuentra en el sistema internacional, más particularmente en el sistema interamericano.

Para comprender la lucha por producir una política exterior nacional, es esencial considerar las circunstancias políticas y culturales que preceden a las decisiones dentro de este ámbito. De acuerdo con Bell:

Ha habido poca evidencia de que la política exterior americana esté guiada por un sentido del tiempo histórico y una valoración precisa de las fuerzas sociales (...) La política exterior ha fracasado porque cada administración ha tenido dificultades en definir un interés nacional, moralmente enraizado, cuyas políticas puedan ser ajustadas en forma realista a las capacidades y constreñimientos impuestos por las condiciones del poder mundial (...) Los americanos raramente han sabido como aguantar, esperar, calcular en términos históricos, aprender que la 'acción' no puede revertir fácilmente rumbos sociales cuyos cursos fueron trazados mucho tiempo atrás.⁹

Albert Einstein, en una visita a Nueva York, exclamó:

‘¡Ésta parece ser una tierra de dos dimensiones!’ (...) En sus términos, él había percibido la naturaleza de una sociedad de poder. Tal mundo sólo tiene dos superficies: Su energía corre en una continua construcción de fronteras de acción, nunca lleva lo que adquiere hasta la profundidad de una ‘tercera dimensión’.¹⁰

Este “descubrimiento” (que sirve también para aclarar la visión general de Lipset) nos muestra un rasgo notable de un país del primer mundo industrializado que no tiene otra respuesta para los desafíos de la modernidad que recurrir a la uniformidad, en un intento por organizar su acción política y, en gran medida, ganar un lugar en la historia mundial. Con respecto a esto, el historiador Richard Hofstadter ofrece un patrón arquetípico cuando señala en relación con el “americanismo” que: “Ha sido nuestro destino como nación no tener ideologías, sino ser una”.¹¹ Al sostener esto, Hofstadter destaca una convención que ha existido por generaciones y que concierne a la “religión política” del país: Volverse americano se puede ver como un acto ideológico y religioso. De ahí la implicación de que ser “americano” significa compartir un credo político (el *americanismo* como lo opuesto a la otredad). De ahí también, la limitación de la ideología nacional para encontrar un perfil de “conformación ideológica”¹² como una de las condiciones, tanto para la buena ciudadanía como, con el tiempo, para tener una agenda estratégica en las políticas mundiales. Aquí reside la relevancia de la naturaleza de dos dimensiones de la historia política de Estados Unidos, como fue elucidada por Einstein.

Bell menciona que desde los años 50 se debe considerar a “la emergencia de la política exterior como el problema principal en política” y agrega que la “arena de la política”, siendo ahora la política exterior, “permitió que tuvieran éxito las presiones moralizadoras”.¹³ Continuando con esto, Bell argumenta que uno de los aspectos singulares de la política de Estados Unidos es que:

Mientras los asuntos internos han sido argumentados en términos prácticos y astutos, con un compromiso de dar y recibir como resultado, la política exterior siempre ha sido formulada en términos moralistas [...] Dado que la política exterior usualmente ha estado dentro del contexto del discurso moral más que del práctico, el debate [...] se ha centrado en términos morales.¹⁴

Se requiere entonces un elemento ideológico que refleje la simplicidad del universo ideológico unidimensional y/o bidimensional de Estados Unidos; y que pueda ser fácilmente equiparado con un elemento moral. Este fue el caso de la narrativa de Guerra Fría: Bell sostiene, por ejemplo y en relación a la bipolaridad, que “los ataques al comunismo fueron realizados con todo el fervor moral compulsivo, mismo que fue posible gracias a la equiparación del comunismo con el pecado”.¹⁵ En consecuencia, en aquellos tiempos, se vio al comunismo, entendido principalmente como una amenaza externa a la integridad nacional, como el opuesto del “americanismo”; y el “americanismo” como *way of life* produjo un sentimiento (y un fundamento) según el cual cualquier cosa o persona que se opusiera a tal principio podía ser considerada desleal a los estándares americanos. Por esta razón “en América hay más que una tendencia para definir a una persona como americana, al grado de que ésta actúa y siente y piensa en una forma definida como americana (...) El *way of life* americano involucra la afirmación de ideales. Los ingleses no tienen que esforzarse por vivir en un *way of life* inglés”.¹⁶

En este sentido, este crítico desarrollo en que el “*americanismo*” se vincula con la defensa de toda buena causa, en tanto instrumento geopolítico fundamental de la política exterior de Estados Unidos, ha dado como resultado una larga tradición de penetración estadounidense en América Latina que, aunque con menos intensidad, hoy persiste en la forma de la defensa de la seguridad. En efecto, ésto ha ocasionado un buen número de repercusiones en la esfera interamericana: Primero, un rompimiento decisivo dentro del proceso de política exterior como tal; y segundo, una eventual falta de credibilidad y una extrema fragilidad a la que la política exterior, mejor entendida como el reflejo coherente de la diplomacia, se ve expuesta; por no mencionar el abandono al que Washington se ha habituado para posteriormente reaccionar con arrebatos y re-preocuparse por sus vecinos del sur.

Quizá no haya otro país entre todas las naciones occidentales modernas que se valga de la ideología para construir un modelo de identidad nacional, la cual resulte finalmente en una empresa de política exterior con un alto grado de un

elemento notable de hiperpatriotismo popular. No parece haber ningún “ismo” (excepto el propio comunismo soviético y no fue suficiente) que pueda compararse al americanismo como paraguas ideológico todopoderoso y pragmático universal; con la capacidad eventual de influir en la política interna e internacional tanto del mundo del este como del oeste, del norte y el sur. Desde este punto de vista, no sería una trivialidad subrayar la importancia mundial que ha representado la codiciada fantasía del mundo del este con el “American way” en los acontecimientos que han tenido lugar en esa parte de Europa y en algunas otras regiones desde los años 60 en el siglo pasado, hasta nuestros días, integración a la UE incluida.

Ya sea bajo la forma del comunismo, del cambio sociopolítico pacífico o violento, de procesos de integración alternativa o, más dramáticamente, de la amenaza terrorista que domina la agenda de Washington en el siglo XXI desde 2001, más particularmente en las esferas más cercanas a la influencia de Estados Unidos, tales eventos se asocian con una “intrusión extranjera” dentro del campo civilizatorio estadounidense y por lo tanto se las considera una negación violenta de los valores esenciales. Aquí se origina la necesidad de Estados Unidos de proteger su seguridad, no sólo por su propia seguridad, sino también porque ésta se ve amenazada, así sea parcialmente, por un peligro antinatural que es inaceptable para los estándares americanos.¹⁷ La moralidad puritana derivó finalmente en una negación del pluralismo: Esto es en una negación de lo que en la teoría política clásica se entiende comúnmente como el ámbito de la libertad. Al mismo tiempo, tal “americanismo” produjo un antirevolucionarismo extremo que ha sido para algunos autores el origen de una “xenofobia exacerbada”¹⁸ en la política de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial; no se diga en política mundial. Esto ha sido particularmente evidente en la política de Estados Unidos hacia América Latina en los siglos XX y XXI.

Actualidad

El posicionamiento que Estados Unidos se ha planteado tener en América Latina, ha estado enmarcado históricamente por los rasgos culturales descritos y esto ha definido tanto sus políticas específicas como la respuesta de los actores latinoamericanos, entre ellos, México.

Así las cosas, desde 2001, año de la alternancia política, el entorno internacional del régimen político mexicano ha entrañado grandes retos. La globalización de la política y la economía mundiales vuelve impostergable que la política exterior de México se someta a una seria revisión si es que se quiere cumplir con la expectativa expresa de que México sobreviva con éxito a la ola de cambios a que el sistema internacional ha estado expuesto desde el fin de la Guerra Fría. Son innumerables los temas de los que ha dependido y dependerá México en esta materia, pero

sobre todo, serán muchas las exigencias que este contexto cambiante le planteará a México en el nuevo milenio.

Tal es entonces el escenario doméstico en el que se encuentran inmersas las relaciones del nuevo siglo entre Estados Unidos, México y la gran mayoría de los países al sur del continente. En consecuencia, es un imperativo, en primer lugar, proponerse que la nueva política exterior mexicana se recomponga y se le precise claramente una diferenciación de la antigua política del régimen autoritario de partido único que perduró en México por más de 70 años. Se trata de una política exterior que ha estado bajo el acecho de una contradicción: El tránsito del autoritarismo, del régimen de partido único, el cual practicó una política exterior de bastiones, algunos más simbólicos que reales, que retrasaron mayormente los propios avances democráticos internos y que incluso anquilosaron las prácticas políticas externas como desprendimiento directo de principios constitucionales en la materia (todos ellos universales), hoy de dudosa vigencia en el plano doméstico; a una democracia plena en la que se implementen políticas prácticas y prácticas públicas trascendentes con el propósito de recrear el México del futuro.

La política exterior mexicana no era el resultado del consenso nacional debido a que las decisiones de Estado estaban basadas en la estructura autoritaria, no democrática del régimen. En consecuencia, los varios factores de decisión en asuntos internacionales respondían a una entendible lógica: El régimen autoritario tenía que lograr su legitimación planteándose derroteros grandilocuentes y desplantes espectaculares que eran respaldados por una amplia alianza con sus pares del entorno cercano con quienes intercambiaba la compra-venta de protección ante la mirada de la comunidad internacional. Tal era el caso de la relación diplomática que se tuvo por cuarenta años con la Revolución Cubana: México y Cuba se mantendrían indiferentes ante su respectiva condición autoritaria, siempre y cuando el primero apoyara el proceso revolucionario cubano y el segundo se abstuviera de fomentar o apoyar la guerrilla en México. El resultado fue que Fidel Castro se consagró como el primer priísta latinoamericano fuera de México y el régimen político mexicano, así como amplios sectores de su clase política se distinguieron —y aún distinguen— por ser los más castristas fuera de Cuba. Este episodio fue uno de varios que situaron a la política internacional de México, principalmente de los sesenta en adelante, a un nivel de demagogia que atrofió en enorme medida el clima político doméstico con miras a un debate nacional serio en la materia, e impactó negativamente la posibilidad de cualquier acuerdo o consenso interno con respecto a la definición de la conducción y condición de las relaciones internacionales de México. La consulta al respecto simplemente no existió en nuestro país durante la mayor parte del tiempo de esta etapa de su historia moderna.

A la limitante circunstancia anterior se agrega obviamente la siempre traumática relación con Estados Unidos quien, por cierto, se aprovechó hábilmente de la naturaleza autoritaria del régimen político de México a fin de imponerle la mayor parte de sus intereses y propósitos complicándole más las cosas a la ya de por sí esquizofrénica relación bilateral; todo lo cual nos muestra hasta donde la coexistencia entre régimen autoritario y potencia hegemónica, redundó y redundó más en beneficio de los intereses de la última y a costa de la debilidad progresiva de la soberanía nacional de México. De esta forma, autoritarismo y Neo-Imperio cohabitaron funcionalmente y con relativa armonía en este período. Así, el estado climático de la relación México-Estados Unidos acabó haciéndose presente e impactando el desempeño de México en la escena internacional en forma sistemática. Como ya fue elaborado líneas arriba, resulta que a la fecha, para México resulta prácticamente imposible dirimir por un lado sus pendientes, arreglar sus diferencias o incluso coincidir felizmente en algunos temas con Washington, y a la vez posicionarse en los grandes temas de la agenda mundial, como por ejemplo el multilateralismo. De forma tal que el “síndrome Washington” ha perseguido nuestra política exterior desde siempre y ha sido un fantasma que nos ha limitado como nación soberana.

En esta misma medida, nuestra cercanía geográfica y los grandes problemas que compartimos con Estados Unidos representan una gran presión tanto para la definición de objetivos como para la elaboración misma de nuestra política exterior. Finalmente, la relación que México guarda con la gran potencia, única entre todas las que los países latinoamericanos tienen con Washington, reduce en lugar de diversificar y limita en vez de ampliar las posibilidades mexicanas de tener una política internacional más consistente y congruente con los nuevos tiempos que impone la realidad internacional.

En todo caso, la política exterior del nuevo siglo mexicano responde ya a necesidades políticas y sociales diferentes; el desafío radica en que se tiene que buscar trascender el círculo perverso descrito que limitaba al régimen, tanto por su carácter autoritario, como por su dependencia asimétrica, por no decir también traumática y esquizofrénica, de la gran potencia. De haber estado atrapada entre el régimen cerrado y la política neo-imperial, hoy en día las circunstancias han cambiado para la política exterior mexicana: El ensanchamiento de la política mundial y la tierna condición democrática de México, en donde la alternancia es ya una realidad, nos impone la necesidad de explorar vías alternativas para ejecutar una política exterior que sea eficiente y encaminada a permitir lograr hacerse oír y sentir, y asumir el liderazgo que desea, sin falsas disyuntivas, en el concierto mundial y regional. Y también evitarse la continua molestia que supone el desdibujamiento que sufrió su política internacional al no percatarse a tiempo los varios involucrados de la favorable coyuntura cambiante que le daba la transición democrática, que a su vez le ofrecía la gran oportunidad de encaminar, con base en un amplio debate nacional, la construcción de las bases de una nueva política exterior.¹⁹

En este sentido, México se encuentra ante un reto: Definir sus prioridades y estrategias de mediano plazo con los países del continente, proponiéndose construir una política institucional y actualizada y que responda a la funcionalidad que el México moderno exige. Para lograrlo habrá que basarse en los cinco valores que rigen el sistema internacional y que el Estado Mexicano, como cualquier Estado, tiene como prioridad afianzar para lograr un ejercicio sistemático y no accidentado de la protección de sus intereses y de su soberanía, a saber: Seguridad, libertad, orden, justicia y bienestar. Con respecto al primer valor destaca que los estados son tanto el origen como la solución del problema de la seguridad. En primer lugar, porque la existencia de la independencia nacional entraña el desafío mayor para la preservación de la seguridad. Así, el Estado tiene el poder de defender, así como de atentar contra la seguridad de los pueblos. Esto es lo que se llama “el dilema de la seguridad”. Con relación al tema de la libertad, se entiende que éste es un valor fundamental en la búsqueda del cambio progresivo. No hay libertad individual sin libertad nacional y este objetivo se logra idealmente en el marco de un sistema de paz generalizada. En este marco, se asume que las relaciones internacionales pueden ser mejor caracterizadas como un mundo en que los Estados cooperan entre sí para preservar la paz y la libertad. El tercero y el cuarto valor son bienes intrínsecos al régimen democrático. Tanto el orden internacional como la legalidad internacional, lo cual incluye el respeto a los derechos humanos, son principios en los cuales los Estados conviven y se obligan a comprometerse como dos de los valores fundamentales en las relaciones internacionales y los únicos que garantizan la preservación del sistema internacional. Por último, el aspecto del bienestar económico de la población es vital para el Estado. En un ambiente internacional de interdependencia económica, la expectativa social de que sus gobiernos satisfagan niveles altos de empleo, inflación baja, inversión estable y desarrollo comercial, dependen hoy más que nunca de la manera en como los Estados respondan al ambiente económico internacional para fortalecer o al menos defender los estándares de bienestar existentes.

El entorno mundial en el que México se mueve y los propósitos explícitos que se ha planteado para dinamizar la política internacional mexicana, todo lo cual incluye encarar nuevos retos y buscar nuevos interlocutores, encerrará muy probablemente varias disyuntivas. Sin embargo, se trata de un momento en que habrá de prepararse para que los valores prioritarios del Estado en política internacional, que en sí mismos son de la más alta importancia para el desarrollo interno, sean la base consistente del acuerdo nacional para encauzar la defensa de los intereses nacionales en el exterior. Éste será el reto que tendrá el Estado Mexicano a fin de atinar su inserción moderna en el concierto mundial del nuevo siglo.²⁰ Y de esto dependerá en gran parte la manera en que se definan los vínculos con otros actores del continente, como Estados Unidos, Venezuela, Cuba y Brasil.

Notas

1. Hartz, Louis (1991). *The Liberal Tradition in America*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Publishers: 305
2. Ibid: 11,13.
3. Ibid:305-306, 284.
4. Lipset, Seymour M. (1964). "The sources of the Radical Right", in Bell, Daniel (ed)(1964), *The Radical Right*. Garden City, New York: Anchor Books: 316-317.
5. Augelli, Enrico and Craig Murphy (1988). *America's Quest for Supremacy and the Third World: A Gramscian Analysis*. London: Pinter Publishers: 40-41,f/n15.
6. Ibid: 316-317.
7. Paz, Octavio (1985). *One Earth, Four or Five Worlds: Reflections on Contemporary History*. London: Carcanet Press Limited: 145.
8. S.M. Lipset (1964:321). Lipset agrega que "un líder político americano no podría decir, como Churchill en 1940, que el Partido Comunista Inglés estaba compuesto por ingleses, y que él no temía a un inglés." Ibid:320-321.
9. "The Dispossessed", in Bell, Daniel (ed) (1964). *The Radical Right*. Garden City, New York: Anchor Book: 20.
10. Frank, Waldo (1929). *The Rediscovery of America: An Introduction to a Philosophy of American Life*. New York: Charles Scribners Sons: 88). Véase también Coker, Christopher (1989). *Reflections on American Foreign Policy since 1945*. London: Pinter Publishers in association with John Spiers.
11. Hofstadter citado en S.M. Lipset (1996). *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. New York & London: W.W. Norton & Company: 18.
12. S.M. Lipset (1964:321).
13. Bell, Daniel (1965). *The End of Ideology*. New York: The Free Press:120.
14. Ibid:120.
15. Ibid:120.
16. Shils, Edward A. (1956). *The Torment of Secrecy: The Background and Consequences of American Security Policies*. London: William Heinemann, Ltd: 77-78.
17. Puede argumentarse que la amenaza del comunismo fue una categorización ideológica utilizada por Estados Unidos para convencer a los aliados de perseguir objetivos comunes. La realidad política fue que la URSS no dio señales, de acuerdo con Carr, de pelear seriamente una "Guerra Fría en todo el hemisferio." Más aún, si consideramos que los dos partidos comunistas más fuertes, el brasileño y el chileno, no tuvieron un involucramiento directo y relevante en la política durante los años de la Guerra Fría. Véase Carr, Raymond (1967). "The Cold War in Latin America", in Plank, John (ed) (1967). *Cuba and the United States: Long-Range Perspectives*. Washington, D.C.: The Brookings Institution:160.
18. E.A. Shils (1956:95).
19. Ver José Luis Valdés Ugalde (2007). "A Debate", en Política Exterior. Un modelo para armar, *Nexos* 351, marzo de 2007: 21-23.
20. Ibid.

Bibliografía

- Augelli, Enrico and Craig Murphy (1988). *America's Quest for Supremacy and the Third World: A Gramscian Analysis*. London: Pinter Publishers.
- Bell, Daniel (ed) (1964). "The Dispossessed" en *The Radical Right*. Garden City, New York: Anchor Book.
- _____ (1965). *The End of Ideology*. New York: The Free Press.
- Carr, Raymond (1967) "The Cold War in Latin America", in Plank, John (ed) (1967), *Cuba and the United States: Long-Range Perspectives*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Coker, Christopher (1989). *Reflections on American Foreign Policy since 1945*. London: Pinter Publishers in association with John Spiers.
- Frank, Waldo (1929). *The Rediscovery of America: An Introduction to a Philosophy of American Life*. New York: Charles Scribners Sons.
- Hartz, Louis (1991). *The Liberal Tradition in America*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Publishers.
- Lipset, Seymour M. (1964), "The sources of the Radical Right", in Bell, Daniel (ed)(1964), *The Radical Right*. Garden City, New York: Anchor Books.
- _____ (1996). *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. New York & London: W.W. Norton & Company.
- Paz, Octavio (1985). *One Earth, Four or Five Worlds: Reflections on Contemporary History*. London: Carcanet Press Limited.
- Shils, Edward A. (1956). *The Torment of Secrecy: The Background and Consequences of American Security Policies*. London: William Heinemann, Ltd.
- Valdés Ugalde, José Luis (2007). "A Debate", en "Política Exterior. Un modelo para armar" *Nexos 351*, marzo de 2007: 21-23.

La dinámica del Gran Caribe: Tendencias actuales

CARICOM: Los retos de una Política Económica para la integración
Laneydi Martínez Alfonso

La Cooperación en el Gran Caribe:
La Asociación de Estados del Caribe y sus desafíos actuales
Zoila González Maicas

La cooperación europea y la integración caribeña: Logros y limitaciones
Iván Ogando

CARICOM: Los retos de una Política Económica para la integración

Laneydi Martínez Alfonso¹

Introducción

La implementación del Mercado y la Economía Únicos en la Comunidad del Caribe (CARICOM)², ha sido erigida como el núcleo fundamental de la estrategia de integración de la región, en un contexto particularmente complejo para muchos de sus países miembros. El actual escenario se ha caracterizado por la profundización de importantes desequilibrios internos, la creciente vulnerabilidad y dependencia externa, la pequeñez de las economías, la erosión de las preferencias, entre otros. Estos aspectos alertan sobre la necesidad urgente de reformular la agenda integradora, desde una visión que implique un uso activo de la Política Económica³ a nivel regional.

El presente artículo pretende, identificar los principales retos del diseño e implementación de políticas económicas regionales en los marcos de la CARICOM. Para ello parte de analizar las fragilidades internas y amenazas externas del contexto socioeconómico actual y su incidencia sobre la integración subregional. Este acercamiento al tema de la Política Económica desde la integración en la CARICOM, advierte, también, sobre la necesidad de complementar, de manera coherente, los objetivos integracionistas con las estrategias de desarrollo nacionales, teniendo en cuenta que la integración no debe ser asumida como un fin en sí misma, sino como una pieza más de las estrategias de crecimiento y desarrollo nacionales.

Evolución económica de los países del CARICOM: Los últimos 5 años

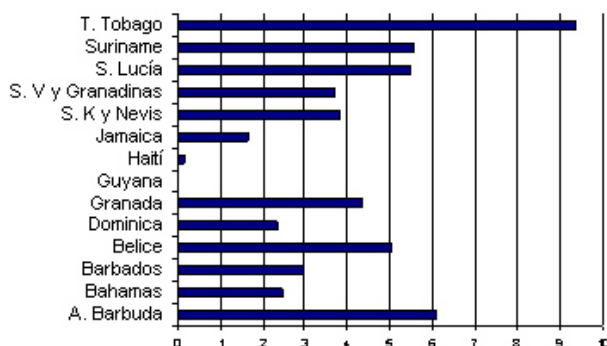
Las perspectivas de la integración en los marcos de la Comunidad del Caribe, tiene dentro de sus determinantes más importantes, la evolución económica y social de sus miembros. Precisamente, un balance de la integración en el área, debe partir de un análisis de los principales retos de la situación socioeconómica actual.

En los últimos cinco años, el desempeño económico de los países de la CARICOM, ha estado marcado por la influencia de diversos factores. Entre ellos pueden citarse: La emergencia de desastres naturales, la evolución de las condiciones globales de

financiamiento, el alza de los precios internacionales de los hidrocarburos, la evolución del turismo y la construcción, el incremento de las remesas, entre otros.

En el período 2002-2006, las economías caribeñas mostraron un crecimiento económico promedio del 4,1% anual⁴, cifra mayor que la experimentada por el resto de América Latina en ese mismo período (3,4% anual). Sin embargo, si se analiza por países, este desempeño subregional ha sido mucho más heterogéneo (Ver Gráfico 1). Como puede observarse en el Gráfico 1, en los últimos cinco años, los países de la subregión que exhibieron los promedios anuales más elevados de crecimiento fueron Trinidad Tobago con 9,4%, Antigua y Barbuda con 6,1%, Suriname con 5,6%, Santa Lucía con 5,5% y Belice con 5%. Los más bajos crecimientos del PIB fueron registrados por Guyana con un 0,06%, Haití con un 0,2% y Jamaica con un 1,7%⁵.

Gráfico 1
Crecimiento del Producto Interno Bruto
en el Caribe, 2002-2006 (%)



Fuente: Elaborado por la autora a partir de datos de CEPAL, 2006. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2006, www.eclac.cl

La recuperación de los sectores del turismo y la construcción, ha tenido una influencia positiva sobre la actividad económica de los países del Caribe. Solamente en el período enero-agosto de 2006, el número de arribos de turistas había aumentado un 5,1%, cifra superior al año anterior, cuando registró un crecimiento del 2,7%. Sin embargo, el Caribe constituyó la subregión de menor dinamismo en

el arribo de turistas en América Latina, siendo superada por Centroamérica con un 8,7% y América del Sur con un 8,1% (OMT, 2005). Este menor dinamismo del turismo con relación a otras subregiones alerta sobre el progresivo agotamiento de determinados destinos del área caribeña, y la emergencia con especial fuerza de nuevos destinos regionales.

La mayor parte de los países del Caribe son altamente dependientes del sector turístico, lo que se refleja en la influencia del sector sobre: Los ingresos de la Balanza de Pagos, la generación de empleo, la contribución al PIB, y el papel en la recepción de inversiones, en virtud de su aporte a la generación de divisas. Sin embargo, dicho sector ha mostrado, tradicionalmente, un importante carácter procíclico, y ha sido altamente dependiente del comportamiento de variables externas, reforzando la vulnerabilidad de sus bases económicas.

En los últimos años, el repunte del sector de la construcción ha estado explicando parte del crecimiento de PIB, asociado a las actividades relacionadas con la Copa Mundial de Críquet y a la recuperación tras la emergencia de desastres naturales, entre otros. Como parte de los preparativos de este evento, se han continuado realizando obras destinadas a renovar y reconstruir instalaciones deportivas, así como, ampliar y mejorar la infraestructura turística. No obstante, existen importantes reticencias en cuanto al dinamismo de este sector como impulsor del crecimiento en un período post Críquet, teniendo en cuenta que este es, también, altamente propenso a cambios en el ciclo económico.

El sector externo del Caribe, en los últimos 3 años, se ha visto estimulado por la favorable evolución de los términos de intercambio. Sin embargo, este comportamiento subregional responde, básicamente, al peso de Trinidad Tobago, dentro de las exportaciones totales de CARICOM. Excluyendo a este país (exportador neto de petróleo), los principales productos exportables del resto del área caribeña han mostrado un escaso dinamismo. Esta situación ha deteriorado el déficit comercial de la mayoría de las naciones de la CARICOM, dada su condición de importadores netos de petróleo, y ha impactado negativamente en las condiciones de endeudamiento externo.

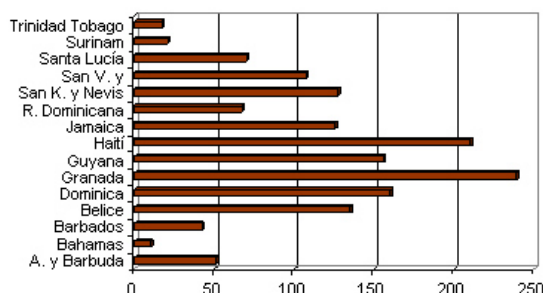
En este contexto, la progresiva erosión de preferencias, en el marco de acuerdos comerciales, especialmente, con la Unión Europea, tendrá importantes implicaciones para las exportaciones totales de la región. Esta situación impone retos significativos para el sector externo caribeño, y alerta sobre la necesidad urgente de su reestructuración desde una visión no sólo nacional, sino, fundamentalmente regional. Así, las escasas capacidades individuales para hacer frente a una reestructuración del sector transable invitan a la búsqueda de alianzas regionales sobre estos temas.

Por otra parte, aún cuando no se cuenta con detalladas cifras subregionales sobre las remesas, se estima que estas continúan siendo importantes flujos de entrada para

las naciones caribeñas, especialmente para países como Granada, Guyana, Jamaica y Haití (CEPAL, 2006). Para el 2005, se estimó que este indicador ascendió a la cifra de 6.500 millones de dólares en la subregión. Durante este mismo año, dicho flujo ascendió a 1.500 millones de dólares en Jamaica y 1.000 millones de dólares en Haití. En términos relativos, en el 2005, las remesas representaron el 17% del PIB de Guyana (3 veces lo recibido por concepto de IED), el 17% del PIB de Jamaica (2 veces lo recibido por IED), el 6,8% del PIB de Belice (0,5% de lo recibido en IED) y el 0,9% del PIB en Trinidad Tobago (0,1 veces lo recibido por IED) (CEPAL, 2006a). Esta situación ha compensado levemente la situación deficitaria del balance de cuenta corriente de la mayoría de los países del área, significando una importante entrada de recursos destinados fundamentalmente al consumo de hogares.

Por otra parte, la situación de la deuda externa continúa siendo un grave problema para las economías caribeñas. Desde el 2002 y hasta 2006, la relación Deuda Bruta Total/PIB, ha registrado promedios anuales de alrededor del 105% en los países de la CARICOM. En la actualidad, la subregión registra los mayores niveles de este indicador en la región latinoamericana. Los casos más críticos son Granada con 239% de este indicador, Dominica con un 160%, Guyana con un 156%, San Kitts y Nevis con un 128% y Belice con un 135% (Ver Gráfico. 2). Los menores niveles de endeudamiento con relación a las exportaciones pueden ser encontrados en Bahamas con un 10%, Trinidad Tobago con un 17% y Suriname y Barbados con un 21% y 42% respectivamente (CEPAL, 2006).

Gráfico 2
Relación entre Deuda Externa Bruta Total y
Exportación de bienes y servicios 2006 (%)



Fuente: Elaborado por la autora a partir de datos de CEPAL, 2006. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2006, www.eclac.cl

El desempleo constituye otro problema, particularmente serio para las economías del Caribe. Aún cuando en la mayoría de las naciones para las que se dispone datos de este indicador, los niveles de empleo han mejorado coyunturalmente (de acuerdo con el crecimiento del PIB), en general, las tasas de desempleo continúan elevadas. Este indicador pasó de 9,1% en el 2005 a 8,1% en el 2006 en Barbados, en Belice de 11% a 9,4%, en Jamaica de 11,3% a 11,2% y en Trinidad Tobago de 8% a 6,8% (CEPAL, 2006).

Para el 2007, las estimaciones realizadas ubican el crecimiento del PIB para toda la subregión caribeña, en 5,4%, cifra menor a la registrada durante el 2006 (6,8%) (CEPAL, 2006). Así, el actual contexto de crecimiento del Caribe y las favorables perspectivas para el 2007, parecieran vislumbrar un escenario optimista para el próximo bienio. Sin embargo, existen numerosos factores que advierten, de manera creciente, sobre la fragilidad del crecimiento actual y las limitaciones de su sostenibilidad en la subregión caribeña. La situación del permanente déficit comercial de las economías del área, con excepción de Trinidad Tobago, el incremento de los niveles de endeudamiento, su coexistencia con elevados déficits públicos; el dinamismo comparativamente más bajo que otras subregiones en el turismo, entre otros, son algunos de los riesgos internos que se ciernen sobre el Caribe.

Unido a las fragilidades internas que imponen amenazas al crecimiento económico, se refuerzan y emergen riesgos externos. Asimismo, su condición de pequeñas economías les impone mayores retos dentro del escenario regional e internacional. Lo anterior refuerza el factor vulnerabilidad basado, fundamentalmente, en la incidencia de shocks externos contra los que tienen baja capacidad de adaptación y respuesta, y advierte sobre la necesidad de nuevas iniciativas regionales que permitan mitigar los efectos del contexto internacional sobre estas economías.

Tradicionalmente, el comercio intraregional ha tenido poca influencia sobre el crecimiento. Sin embargo, de manera inversa esta relación ha sido bastante intensa. O sea, generalmente las desaceleraciones del PIB han venido acompañadas de retrocesos en el comercio intraregional, de ahí que la dinámica del crecimiento en la región se encuentre muy ligada a la dinámica integracionista y sus posibles avances o retrocesos. Un escenario futuro de bajo desempeño económico para los países del Caribe, podría implicar ralentizar la agenda integracionista. Esto sería especialmente nocivo para la CARICOM, teniendo en cuenta que la integración transita por un momento de trascendental importancia: La implementación y puesta en marcha del mercado y la economía únicos.

Evolución de la integración en CARICOM: Fuerzas motrices y amenazas

Históricamente, la CARICOM se ha caracterizado por ser uno de los esquemas de integración más dinámicos de América Latina. El comercio al interior del bloque se

ha mantenido en el nivel más elevado por subregiones, pasando de alrededor del 12% en 1990 a un 23% en la actualidad (CEPAL, 2006c). Sin embargo, es importante destacar que el comercio intraregional⁶ de bienes en la CARICOM, se encuentra dominado por unas pocas naciones, fundamentalmente, Trinidad Tobago. Si se excluye el peso de este país dentro de este comercio, se puede concluir que ha habido una tendencia a la pérdida de importancia del comercio de CARICOM en las últimas dos décadas. Mientras Trinidad Tobago concentra alrededor del 76% del comercio intraregional, los países de la OECO apenas abarcan el 4,4% (Girvan, 2004).

Asimismo, se señala frecuentemente como un logro de CARICOM el importante componente manufacturado de su comercio intraregional (alrededor del 78,4% en el 2004) (CEPAL, 2005). Sin embargo, este alto componente se explica, igualmente, por las exportaciones de Trinidad Tobago de combustibles, lubricantes, químicos y otros materiales relacionados con la industria petrolera.

De la misma forma, las políticas comerciales de los países del área se han orientado hacia los mercados extraregionales, como motor principal del comercio en los últimos años (teniendo en cuenta que los principales socios comerciales de CARICOM se encuentran fuera de la subregión). Esto ha devenido en un incremento de la vulnerabilidad real del esquema integrador y su economía, debido a que ha reforzado los determinantes externos del crecimiento, el comercio y la inversión regionales. En este sentido, la proliferación y negociación de acuerdos comerciales de diversa naturaleza con socios extraregionales, ha multiplicado, aceleradamente, las interacciones entre los diversos ámbitos de negociación comercial (subregional, intraregional, extraregional, multilateral, entre otros), complejizando el escenario integrador.

Por otra parte, se estima que la Inversión Extranjera Directa (IED) intraregional es alrededor del 10% de total que afluye a la subregión caribeña. Este flujo, que es todavía muy bajo, se encuentra también concentrado en un grupo reducido de países y sectores. Trinidad Tobago lidera el grupo emisor de IED intraregional, seguido de Barbados y Jamaica. Entre los principales países destino pueden citarse estos dos últimos, seguidos de los países pertenecientes a la OECO, Belice, Guyana y Surinam⁷ (BID-INTAL, 2005). El proceso de liberalización financiera acometido durante los noventa, por numerosos países de CARICOM, ha dejado a estas naciones más dependientes del financiamiento externo para activar su proceso de reproducción económica, y ha significado un reforzamiento de la vulnerabilidad financiera de la región, aunque con diferentes matices para cada país.

En general, todas estas diferencias intraregionales en términos comerciales, financieros e institucionales, entre otros, han explicado la posición de algunos países miembros de la OECO de reclamo de Trato Especial y Diferenciado, así como de una adecuada financiación de los sectores y regiones, potencialmente, afectadas con la implementación del Mercado y la Economía Únicos. La negociación desde posiciones y bases económicas desiguales podría generar impactos asimétricos, e

implicar importantes costos de ajuste, fundamentalmente para los países más pequeños. Como resultado, los fondos de financiamiento de las asimetrías constituye uno de los temas más debatidos a nivel subregional.

La implementación del Mercado Único en los marcos de CARICOM, impone importantes retos en el corto y largo plazo para las economías miembros, con efectos potenciales sobre las balanzas comerciales, los niveles de endeudamiento, las decisiones de localización de las empresas, el desempleo, las migraciones intraregionales, el déficit fiscal, entre otros indicadores (Martínez, 2006). En el largo plazo, esta meta que presupone el logro de una mayor eficiencia, no se ha visto complementada por la elaboración de estrategias regionales de fomento de los determinantes internos del crecimiento y el desarrollo. Aún cuando la libre movilidad de capitales se ha logrado ya en los países signatarios, la movilidad de personas calificadas y el comercio de bienes se han encontrado con numerosos obstáculos en su profundización. La intergubernamentalidad que ha caracterizado las relaciones entre los países de CARICOM, entra en contradicción con la velocidad que exige la adopción de una meta que se ha convertido en el eje central del esquema. Dada la actual situación, la integración en el Caribe no se encuentra en condiciones de permitirse nuevos retrasos en la implementación del mercado único, debido a que podría generar pérdida de credibilidad del esquema, por una parte, y desincentivos en la profundización de los objetivos de integración.

Existe el riesgo de que algunos países de la región intenten compensar la pérdida de preferencias a través de la aceleración de las negociaciones de tratados de comercio bilaterales y de inversión con países extraregionales como la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, y otros. El mayor peso de estos países en la estructura del sector externo caribeño podría generar mayores incentivos por profundizar el acercamiento comercial y financiero hacia estos países.

Igualmente, en el contexto de Centroamérica, persiste el riesgo de que países como Belice exploren un acercamiento más profundo hacia esta subregión, teniendo en cuenta sus importantes lazos comerciales. Desde otra posición, se encuentran Guyana y Surinam que comienzan a adquirir compromisos dentro de la Comunidad Sudamericana de Naciones, mientras que San Vicente y las Granadinas y Dominica ya han firmado un tratado de adhesión a los principios de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). La simultaneidad de propuestas en las que pueden verse involucrados (o ya lo están haciendo) un grupo de países de la CARICOM pudiera estar reflejando la incapacidad del esquema de integración para dar respuestas a los crecientes retos que impone el contexto global.

Indudablemente, los países del Caribe se enfrentan hoy a crecientes desafíos internos y externos con importantes implicaciones para la integración del área. La evolución de la CARICOM constituye una pieza clave en las perspectivas socioeconómicas de estas naciones. El establecimiento del Mercado y la Economía Únicos,

en este contexto, no puede ser asumido como una estrategia “única”, debido a que no cubre muchas de las principales limitaciones de las economías involucradas. Este objetivo no podrá ser efectivo ni beneficioso para CARICOM, sino se acompaña de la adopción de estrategias de políticas económicas regionales, enfocadas a la reducción de la vulnerabilidad externa de la región, y el fomento de determinantes internos regionales, dentro de la dinámica económica.

La conjunción de fragilidades internas, con la emergencia de amenazas externas de alta incidencia sobre la región, se han instituido en importantes desafíos a la integración en los marcos de CARICOM. En general, las debilidades internas del crecimiento se basan, fundamentalmente, en que este se ha sustentado en sectores altamente procíclicos y dependientes de factores externos para su evolución. El siguiente cuadro (Cuadro 1) resume algunos de las principales amenazas que se ciernen sobre la región en el contexto actual, diferenciando espacial (como internas y externas), y temporalmente (entre el corto y mediano-largo plazo).

Cuadro 1
Principales amenazas espaciales y temporales de CARICOM

Amenazas		
Corto plazo		Mediano y largo plazo
Amenazas	Internas	• Mantenimiento y profundización: - Fragilidades del actual crecimiento - Déficit comercial y déficit público - Endeudamiento externo - Elevadas tasas de desempleo • Pérdida de competitividad del turismo • Riesgo de incremento de inflación • Desaceleración en el comercio intraregional y otros objetivos de integración. • Profundización reformas comerciales y financieras (vulnerabilidad) • Incremento de la dependencia de variables externas • Deterioro ambiental • Incremento excesivo de las reservas (predominio de dólares)
	Externas	• Mantenimiento y profundización: - Elevadas tasas de desempleo • Estancamiento del comercio intraregional y otros objetivos de integración • Envejecimiento poblacional, prevalencia de VIH-SIDA y deterioro de otros indicadores sociales • Deterioro ambiental • Incremento de la migración de profesionales • Mantenimiento de limitaciones de infraestructura de transporte y comunicaciones • Incremento de la dependencia de variables externas • Profundización reformas comerciales y financieras (vulnerabilidad)
Amenazas	Internas	• Posible recesión en Estados Unidos • Mantenimiento y profundización tendencia de los precios del petróleo y aumento de precios de los alimentos • Depreciación del dólar • Riesgo de ocurrencia de eventos extraeconómicos a nivel global • Erosión de las preferencias (UE y EE.UU) • Emergencia de desastres naturales (calentamiento global) • Endurecimiento de las condiciones de financiamiento globales
	Externas	• Emergencia creciente de desastres naturales. • Erosión definitiva de las preferencias (UE y EE.UU) • Incremento de la migración de profesionales • Riesgo de ocurrencia de eventos extraeconómicos a nivel global • Mantenimiento y profundización de actual tendencia de los precios del petróleo • Endurecimiento de las condiciones de financiamiento globales

Fuente: Elaborado por la autora

Las amenazas descritas, representan elementos del contexto actual que pueden impactar las condiciones socioeconómicas del Caribe, y desacelerar o retrasar los objetivos del esquema integracionista. Dada la pequeñez de las economías, buena parte de los problemas de la integración y su aplicabilidad e implementación, han pasado a ser problemas de política económica, que no pueden ser enfrentados con efectividad, solamente, desde los marcos nacionales.

Retos de una Política Económica para la integración en la CARICOM

La emergencia del regionalismo abierto, bajo el marco de las políticas económicas neoliberales, ha reforzado la vulnerabilidad externa y dependencia comercial, financiera y tecnológica de la región. Bajo este paradigma de Política Económica, la estabilidad en algunos de los macroequilibrios fundamentales, ha sido alcanzada desde una visión restrictiva y *cortoplacista* (Ffrench-Davis, 2005), que ha generado desequilibrios macrosociales, temporales y estructurales. Este escenario de Política Económica ha reforzado las condiciones de vulnerabilidad real y financiera de las economías caribeñas en el mediano y largo plazo. Asimismo, ha favorecido un proceso de desactivación progresiva de instrumentos de política y limitado su uso (enfocado de manera creciente hacia la estabilización, la compensación y la asistencia).

Los límites de la voluntad política de los gobiernos de la CARICOM (que son los límites que sitúan las estructuras económicas y las políticas), coinciden con los de la integración regional. Teniendo en cuenta los problemas de estructura económica que presentan estas economías, las posibilidades de cambio del escenario integrador caribeño se encuentran en la implementación de políticas económicas nacionales, y su compatibilidad y coherencia con las estrategias de integración. Dichas políticas deben estar orientadas no sólo a la reducción de la vulnerabilidad externa de la CARICOM, sino a fomentar los determinantes internos del crecimiento, el comercio, el financiamiento y el desarrollo. En síntesis, es necesario generar sinergias positivas entre las políticas económicas nacionales y las estrategias regionales. La política social desde una perspectiva regional, debe jugar el rol, no sólo involucrar a los Estados como actores trascendentales dentro de la integración, sino de conectar a través del fomento de valores, a otros actores sociales dentro de este proceso.

La forma en que se ha trazado la integración en la CARICOM actualmente, se ha vuelto, en sí misma, incapaz de dar respuesta a las fragilidades internas y amenazas externas que se imponen sobre la región caribeña. Así, un primer reto que atraviesa de manera transversal la reformulación de la integración, es la necesidad de reorientar las políticas económicas en la región, a partir de reanalizar el rango y tipo de instrumentos de política disponibles, en función de los problemas estructurales de la subregión.

Este uso más activo de las políticas económicas desde una perspectiva regional, lleva consigo dos retos fundamentales. El primero se refiere a la necesidad de lograr una adecuada correlación entre objetivos nacionales y regionales, a partir de situar una estrategia común compatible con el fortalecimiento de los determinantes internos de largo plazo del crecimiento, y el desarrollo regional, en función de reducir la vulnerabilidad⁸. El segundo reto, se refiere a la necesidad de que el Mercado y la Economía Únicos, en su objetivo de aumentar la eficiencia regional, se complemente con la aplicación de estrategias de política económica. Este reto estaría dirigido a proveer a la CARICOM, de instrumentos que reflejen más ampliamente sus necesidades.

Problemas como la formación de capital, el crecimiento de la productividad, el desarrollo tecnológico, la permanente restricción financiera, las deformaciones de la estructura productiva, y las limitaciones en la expansión de su frontera, los problemas sociales, la dependencia comercial y financiera de los países desarrollados, entre otros, deben ser reinsertados en las estrategias de Política Económica desde la CARICOM. En definitiva, los límites de la integración se encuentran definidos por los límites de las políticas económicas nacionales, y su influencia e interacción con las necesidades de la integración regional.

La CARICOM debe aprovechar el actual contexto de crecimiento para impulsar políticas regionales destinadas transformar la estructura productiva, reducir la dependencia del turismo, desarrollar otros sectores desde una perspectiva regional, diversificar y ampliar la oferta predominante de sol y playa dentro de los servicios turísticos, lograr adecuados encadenamientos productivos con otros sectores y priorizar el desarrollo de componentes de largo plazo dentro del crecimiento. Asimismo, dada la dependencia del financiamiento externo, la región tiene el reto de implementar políticas que estimulen el ahorro y la inversión intraregionales, dirigida esta última hacia sectores priorizados de interés común. El Banco de Desarrollo del Caribe debe comenzar a jugar un papel más activo, (sin riesgos extremos para la eficiencia), en la reestructuración real y financiera que necesita la región.

Las diferencias en los sistemas impositivos al interior de la CARICOM es otro elemento que ha reforzado la competencia por el destino de la inversión. De ahí que el tránsito hacia su relativa homogenización, constituye un reto conjunto a asumir por las economías caribeñas. La reestructuración de la deuda, la diversificación de la composición monetaria de las reservas, el uso de moderados controles de capital, entre otros, son desafíos pendientes en la reducción de la vulnerabilidad financiera de la subregión.

El tema energético requiere, de manera urgente, el diseño de estrategias de alcance regional. Sin dudas la iniciativa PetroCaribe ha generado numerosas expectativas en cuanto a la solución de los problemas de suministro inestable y de elevación desmedida de los precios internacionales del petróleo. Sin embargo, dada la di-

námica de las relaciones comerciales entre los países de la CARICOM, esta puede significar una reducción del interés de los miembros por el bloque, estimulando el acercamiento de algunas naciones caribeñas hacia mercados extraregionales. Otros temas relacionados con el deterioro ambiental, la vulnerabilidad ante desastres naturales y las estrategias a seguir en un contexto de creciente cambio climático, son aspectos a ser incluidos, de manera creciente, en los diseños transversales de políticas regionales.

Es necesario re-agendar dentro del debate de la integración en la CARICOM, el tema de la construcción de un escenario común, a partir del diseño de políticas económicas desde una visión regional. Estas deben estar dirigidas a reducir de manera conjunta, la vulnerabilidad externa de la región ante la emergencia de importantes amenazas. Las políticas que pongan énfasis en la creación de bases sólidas para el crecimiento y el desarrollo en el largo plazo, relacionadas con el uso y desarrollo del sector energético, el desarrollo educacional y tecnológico, ampliación de la estructura productiva, el desarrollo de la infraestructura de transporte y comunicaciones, el estímulo al ahorro interno para compensar el peso de financiamiento externo para la región, la creación de complementariedades que se revierta en incremento del comercio intraregional entre otros, son imperativos a solucionar. La urgente necesidad de reformulación de la integración en el CARICOM, supone repensarla incluyendo una estrategia de política mucho más amplia, que la que hasta ahora ha intentado dar respuesta a las necesidades regionales.

Nota

1. Economista, investigadora del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) y Profesora Adjunta de la Universidad de La Habana, Cuba.
2. La Comunidad del Caribe (CARICOM) está integrada por 15 países: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad Tobago. Dentro del Mercado y la Economía Únicos se excluyen: Bahamas, Haití y Montserrat. Sus objetivos fundamentales se refieren a alcanzar una plena utilización de la fuerza de trabajo, lograr una explotación completa de los factores de producción, obtener una producción competitiva de bienes y servicios, y mejorar los estándares regionales laborales, y en general, de vida, así como avanzar hacia un desarrollo económico sustentable (Información sobre estos temas relacionados se encuentra disponible en la página Web de la Secretaría de CARICOM, www.caricom.org). Esto implica directamente el logro de una libre movilidad de bienes, servicios, capital y personas en los marcos de CARICOM.
3. Se asume como Política Económica, la intervención del Estado en la economía a través de instrumentos de política en función de alcanzar determinados objetivos. En su diseño se tienen en cuentas tres características fundamentales: Su eficiencia, efectividad y capacidad de hacerse cumplir.
4. Calculado por la autora a partir de CEPAL, 2006. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2006*, www.eclac.cl. Este dato no incluye a Haití.
5. Los datos corresponden a cálculos realizados por la autora para los últimos 5 años,

a partir de datos de CEPAL, 2006. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2006*, www.eclac.cl

6. A pesar de que el comercio intraregional continúa siendo empleado como el principal indicador del avance de un esquema de integración, esta variable presenta aún innumerables limitaciones para realizar un adecuado balance. Otras fuerzas motrices de la integración en la CARICOM, como la cooperación funcional, los avances institucionales, la negociación frente a terceros en foros internacionales, entre otros, son aspectos mucho más difíciles de recoger dentro de un indicador económico.
7. Los principales sectores beneficiarios con la IED intraregional en la CARICOM son el energético, el minero y el turístico.
8. Esta correlación implica acometer la necesaria reestructuración productiva, ampliando su frontera, estimular el ahorro interno como fuente complementaria de financiamiento, entre otros.

Bibliografía

- BID-INTAL (2005). *CARICOM Report*, No.2, <http://www.iadb.org/intal>
- CEPAL (2006). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2006*, <http://www.eclac.cl>
- _____. (2006a). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2006*. Santiago de Chile, <http://www.eclac.cl>
- _____. (2006b). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2005-2006*. Santiago de Chile, <http://www.eclac.cl>
- _____. (2006c). *Panorama de la Inserción Internacional en América Latina y el Caribe 2006*, <http://www.eclac.cl>
- _____. (2005). *Panorama de la Inserción Internacional 2004. Tendencias 2005*, <http://www.eclac.cl>
- _____. (2003). *Export Promotion Policies in CARICOM Caribbean Economies*, <http://www.eclac.cl>
- Ffrench-Davis, Ricardo (2005). *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Ed. Siglo XXI Editores Argentina S.A, Buenos Aires.
- Girvan, Norman (2004). *Reflections on the CSME*, Keynote Address to SALISES Conference on CSME, UWI St Augustine, <http://www.uwi.tt/salises/workshop/csme/paper/ngirvan.pdf>
- _____. (2006). Towards a Single Economy and a Single Development Vision, <http://www.caricom.org>
- Martínez, Laneydi (2004). La CARICOM ante el nuevo escenario global, *Revista Temas de Economía Mundial*, Nueva Época (II), No.6, Julio 2004, La Habana, Cuba.
- _____. (2006). 2005: Retos y Amenazas de la integración en el Caribe, *Anuario para la Integración de Nuestra América*, México, 2006.
- OMT (2005). *Barómetro OMT del Turismo Mundial*, Volumen 3, No. 3, octubre 2005, <http://www.world-tourism.org>
- _____. (2006). *Barómetro OMT del Turismo Mundial*, Volumen 4, No. 1, enero 2006, <http://www.world-tourism.org>

Sahay, Ratna, D. Robinson, P. Cashim (2006). *The Caribbean: From Vulnerability to sustained Growth*, <http://www.imf.org>

Stotsky, Janet, E. Suss, S. Tokarick (2000). Liberalización Comercial en el Caribe, *Revista Finanzas y Desarrollo*, <http://www.imf.org>

UNCTAD (2006). *Trade and Development Report*, <http://www.unctad.org>

La Cooperación en el Gran Caribe: La Asociación de Estados del Caribe y sus desafíos actuales

Zoila González Maicas

Hablar del proceso de concertación y cooperación que se está verificando en la región del Gran Caribe resulta un propósito de indiscutible complejidad por las propias bases en que se sustenta. Una realidad altamente contradictoria resultante de la propia disparidad en cuanto a tamaño, población, situación económica, e incluso raíces y estructuras culturales de la región, que se reflejan de formas diversas en países como México, Venezuela, Colombia, Centroamérica y los países del Caribe Insular, hacen más complejo y difícil el análisis y enfoque del problema. Esto, unido al contexto internacional en que se mueven nuestros países donde prevalece un proceso de globalización que impone su primacía a partir del reconocimiento de dos tipos de fenómenos: Un mundo globalizado que aplan y excluye a los no elegidos y a su vez la necesidad de tener bases propias de sustentación como las que están en el fundamento de los procesos de cooperación e integración de la región.

De amplio conocimiento es el hecho que la globalización neoliberal supone además, serios límites a la acción del Estado, especialmente para los países subdesarrollados como resultado de que el margen de acción de los mismos se ha reducido a niveles ínfimos. Los planes de desarrollo son cada vez más condicionados por la inserción del país en el escenario internacional.

La concertación, cooperación e integración internacional constituyen una necesidad incuestionable para los países subdesarrollados y por ende para elevar el nivel de vida de toda la población y comenzar a satisfacer las apremiantes necesidades sociales acumuladas en toda la región.

Ahora bien, estos procesos hay que verlos con una óptica de integralidad y objetividad profunda y realista, lo que implica a nuestro entender tener muy presente el criterio de que la solución real y definitiva para lograr resultados positivos en lo que respecta al crecimiento y desarrollo económico de los países y pueblos y de avanzar eficientemente desde el punto de vista económico y social a nivel regional, deviene primariamente de la voluntad política interna para realizarlos y de

la elaboración y puesta en marcha de estrategias y políticas económicas internas, que obviamente tengan muy en cuenta el contexto internacional en el cual se van a proyectar y desarrollar

Esto es, los procesos y proyectos de cooperación e integración regional que se encuentran en marcha deben estar sujetos para su éxito pleno a una concepción y ejecución previa de acciones nacionales básicas que permitan la creación y uso adecuado del ahorro interno y externo, el desarrollo de las fuerzas productivas y la detención o control de la salida al exterior de los excedentes productivos y financieros creados por los países para que sean invertidos y reinvertidos en función de la solución de los acuciantes problemas económicos, sociales y financieros existentes. Sólo así se podrá hablar de una proyección social de la política económica interna y de procesos de cooperación e integración internacional que coadyuven y permitan el logro de tales objetivos. Sólo partiendo de estos principios se hace viable el reclamo internacional de los gobiernos y pueblos de establecer estrategias o proyectos de cooperación e integración que tengan en cuenta la problemática social. No se trata sólo de lograr la inclusión de proyectos de incuestionable necesidad a nivel nacional, subregional y regional, sobre la reducción de los niveles de pobreza, eliminación del analfabetismo, elevación de los niveles de educación, estrategias epidemiológicas y de salud primaria y especializada que permitan la reducción de los índices de morbilidad y mortalidad, incorporación de la mujer en condiciones equitativas a los procesos productivos y sociales, cuidado del medio ambiente, sino igualmente de establecer proyectos que se desarrollen previamente o paralelamente a los fines antes establecidos y que permitan la creación de la base económico-financiera que haga realidad estos objetivos.

Actualmente existe una profunda comprensión de que uno de los puntos más débiles que han tenido los esfuerzos unitarios en toda la región ha sido el no haber logrado el verdadero efecto social.

Las naciones caribeñas tienen que poner en primer plano al ser humano. Sólo así se logrará que todos y cada uno sienta como suyo, como algo esencial para sí mismo y para su progreso y bienestar, la acción integracionista.

La sociedad civil del Gran Caribe tiene que participar activamente en este esfuerzo de concertación, cooperación e integración, que sea capaz de adaptarse a las condiciones surgidas en el planeta en los últimos años y enfrentar los principales desafíos que se levantan en el mundo de hoy, que es ya de por sí un reto colosal.

Tratar de despojar de las insuficiencias y limitaciones que han experimentado los mecanismos integracionistas existentes y subsanar sus fallas supone sabiduría y audacia.

El análisis profundo y objetivo de la efectividad que han alcanzado en la actualidad

las experiencias de estos procesos de acercamiento en la región, sus logros, limitaciones conceptuales, prácticas, su real posibilidad de continuidad o vigencia en el enfoque de su proyección, resulta el aspecto clave a definir en estos momentos trascendentales para nuestros países subdesarrollados. La cooperación e integración caribeña tiene que llegar a ser capaz de involucrar en su trabajo y gestión con acciones apropiadas, al más amplio espectro de la sociedad civil caribeña. Lograrlo significa el éxito.

Resulta imprescindible al enfocar el proceso de cooperación en la región la realización de un análisis y validación de los esfuerzos realizados en el Gran Caribe, así como las potencialidades y limitaciones que se enfrentan. Y con ello nos referimos al análisis de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), creada en 1995 como respuesta a necesidades objetivas tanto de carácter externo como internos de la región, ha tenido en su desarrollo logros y limitaciones que evidencian el hecho de ser aún un organismo en proceso de consolidación.

Igualmente resulta relevante la consideración de la realidad que se está desarrollando actualmente en materia de cooperación entre países claves de la región, auspiciados a través del proyecto, ya en ejecución, del ALBA (Alternativa Bolivariana para Las Américas), que fue lanzada públicamente, en la III Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe, como un proceso de cooperación y de integración que concibe en su accionar aspectos de índole de preferencia o eliminación de barreras arancelarias al comercio, coordinación y promoción de políticas productivas sectoriales y globales, financieras, bancarias, de comunicación y sobre todo destinadas a la solución, como fin primario del proceso, de los problemas sociales que afectan con carácter dramático al mundo y a la región latinoamericana y caribeña.

El proyecto ha avanzado, con paso firme, en la práctica bilateral y regional y se ha constituido en una alternativa, preferentemente al ALCA (Área de Libre Comercio de Las Américas) que presenta posibilidades concretas y plausibles para el futuro de nuestras naciones y pueblos, avaladas por la fuerte voluntad política de sus progenitores de ponerla en marcha en beneficio de nuestro futuro.

Este proyecto se ha extendido y materializado con objetividad, en países de la subregión del Caribe insular en proyectos sectoriales de alcance prioritario a fines de desarrollo y crecimiento económico y social tales como Petrocaribe firmado en junio de 2005 y que no se trata sólo de un proyecto de ajuste de precios sino encaminado y en ejecución hacia el desarrollo económico y social de los pueblos, con fondo llamado ALBA-Caribe que posee un capital inicial de 50 millones de dólares.

Cabe la pregunta ante esta disyuntiva central en el plano del análisis que se pretende desarrollar. ¿Resulta factible la coordinación y el desarrollo paralelo de los proyectos de cooperación existentes en el área en un contexto temporal y espacial

altamente demandante de agilidad, eficiencia, objetividad y ante todo voluntad política en la proyección de estrategias y tácticas de acción para la región?

Es incuestionable que el proceso de cooperación en el Gran Caribe, refiriéndonos a la AEC en sus años de historia ha enfrentado grandes desafíos fundamentalmente en lo referente al logro del consenso político entre su particular membresía, y en ganar legitimidad a través de la definición precisa de sus objetivos fundamentales de trabajo teniendo en cuenta un factor decisivo y desafiante como son las grandes diferencias estructurales en el tamaño y las relaciones externas, políticas y económicas de sus países miembros. Esta razón determina que para tratar de hacer un diagnóstico de su destino futuro, al menos, a corto plazo, es imprescindible plantear los factores internos y externos que puedan frenar o facilitar su desarrollo.

El rol que debe jugar la AEC como un organismo regional se ha proyectado desde su creación a través de la limitante de carácter estructural referente al hecho de que la mayoría de los 25 países miembros pertenecen a grupos integracionistas existentes tales como el CARICOM, SICA, CAN, NAFTA etc. y por tanto sus intereses básicos se proyectan primeramente al cumplimiento de los compromisos adquiridos en dichos procesos de integración. En el caso de México, Colombia y Venezuela (G-3), que tiene más del 75% del comercio exterior de la AEC, sus compromisos integracionistas responden a procesos no incluidos dentro de los países integrantes de la AEC.

Igualmente el ALCA, que fue lanzada casi al inicio de la creación de la AEC, constituye otro factor limitante en los propósitos de cooperación y concertación de la organización en términos no sólo comerciales. Todos los países de la AEC, con la excepción de Cuba, participan de estas negociaciones e incluso los proyectos de liberalización comercial entre los subgrupos regionales se desarrollan en contexto hemisférico más amplio, lo cual ha impedido cualquier intento de lograr preferencias arancelarias o eliminación de obstáculos al comercio.

Grandes contradicciones han emergido en el tratamiento de aspectos claves en donde se ponen de manifiesto los intereses particulares de los subgrupos integracionistas. Tal fue el caso del trato preferencial a las importaciones del banana que beneficiaba a los países del CARICOM y perjudicaba a Centroamérica. Igualmente, el fracaso para el establecimiento de las Tarifas Preferenciales para el Caribe (PAC) como una alternativa de libre comercio entre los países de la AEC frente al ALCA.

El trato especial y diferenciado a las pequeñas economías, a pesar de haber sido aprobado desde el año 2001 por el Comité Especial de Comercio de la AEC, se ha mantenido en un proceso de letargo dada las grandes disparidades de interpretaciones y definiciones. Las posiciones son muy diferentes al respecto entre la CARICOM, beneficiaria de los acuerdos con la Unión Europea, incluyendo a los

pequeños estados del Caribe Oriental, y las interpretaciones que al respecto realizan los países de Centroamérica o los no agrupados (Panamá, Cuba y República Dominicana) los cuales son considerablemente mayores en tamaño y potencialidad.

En el sector turístico que constituye uno de los renglones más importantes de desarrollo de los países del Gran Caribe, las contradicciones son enormes y a su vez están permeadas de un alto nivel de competencia en los análisis. Más de una vez se ha acusado a la AEC de duplicar los esfuerzos que en este sector y en otros realiza respecto a otras organizaciones subregionales especializadas.

El turismo, que podría ser un área de cooperación y colaboración decisiva, sobre todo entre los países del Caribe insular está permeado del temor a la competencia entre los destinos turísticos de los diferentes países miembros. Igualmente el desarrollo del multidesestino turístico.

Es incuestionable la necesidad de reconocer que se han realizado logros importantes en materia de coordinación de esfuerzos, a través del establecimiento de Acuerdos Marcos de cooperación, tanto en la actividad turística como en transporte aéreo y en desastres naturales, actividades todas de relevante importancia entre los países de la región.

Poco se ha avanzado en materia de concertación y colaboración en el campo de la educación, a pesar de la culminación exitosa de un proyecto para la reducción de las barreras idiomáticas entre los países de la OECO, y en materia de prevención y colaboración en la esfera de seguridad, salud pública y cultura, lo cual valoramos de falta de proyección y visión política de los nichos claves de cooperación entre los países miembros aprovechando las capacidades creadas en muchos de ellos.

Por supuesto que todas estas contradicciones están inmersas en una problemática más relevante y limitante que es la falta de recursos financieros y la falta de voluntad política de los países miembros para dar solución a tan grave problema.

Como ya se dijera, para los países del Gran Caribe en su conjunto, con excepción de Cuba por razones esencialmente políticas, un objetivo y al propio tiempo un desafío central, lo constituye la proyectada Área de Libre Comercio de Las Américas (ALCA). Estados Unidos constituye para casi todos estos países, tal vez con la excepción de los micro estados del Caribe Oriental, más vinculados a Europa a través del Acuerdo de Cotonou, el mercado principal para el 70% – 80% de su comercio exterior y seguramente la fuente principal de las inversiones y el turismo.

De tener un rápido avance el proceso del ALCA, en cualquiera de sus proyecciones, se deterioraría la voluntad política tendiente hacia la integración caribeña, que hasta ahora ha manifestado un grupo de los integrantes de la AEC. El ALCA y los acuerdos comerciales o económicos con los Estados Unidos, monopolizan la

atención y por tanto los recursos de los países del hemisferio en lo que se refiere a la negociaciones comerciales. No obstante, abre espacios para cooperación y búsqueda de consenso, especialmente en lo que se refiere a actividades y estudios que proporcionen elementos útiles a los países y apoyen el proceso. Actividades de “creación de capacidades”, diálogos sobre políticas comerciales y capacitación de negociadores.

El escenario a continuar desarrollándose por el ALCA es el de su articulación a través de una red de acuerdos de libre comercio firmados con Estados Unidos, que tendrían una cobertura geográfica de al menos 15 países de los 34 involucrados en las negociaciones, para fines del 2008. Esto podría incluir en una variante especial a los países de la CARICOM.

Este afianzamiento de las negociaciones CARICOM-Estados Unidos podría incidir en un debilitamiento de los intereses de este grupo subregional en cuanto a la elevación de la capacidad de colaboración regional.

Se maneja una posibilidad de negociaciones y acuerdos a tomar entre temáticas más sensibles y generales para los países y las menos sensibles.

La deformación estructural de las economías caribeñas, dependientes en su mayor grado de la exportación de productos primarios, tratando de lograr la competitividad internacional a través del desarrollo de economías basadas en recursos naturales y laborales baratos y abundantes, ha determinado un esquema de especialización internacional y de otros países que los aísla de las corrientes tecnológicas y comerciales de avanzada. La estructura exportadora de estos países los sitúa de manera general y siguiendo el esquema de la matriz de competitividad, en países exportadores de productos en retroceso, o en retirada.

Es necesario continuar con los esfuerzos por diversificar mercados y productos de exportación de forma que se reduzca la vulnerabilidad externa de las economías de la región. Las discusiones sobre la reforma a la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea, así como el cumplimiento del plan de acción de Doha en materia de eliminación de subsidios y el Trato Especial y Diferenciado (TED) podrían ofrecer espacios para que la AEC facilite el diálogo, para la creación de consensos y la acción concertada.

Ello conlleva entre otros aspectos a la pérdida de interés del sector privado por invertir en los mismos, por supuesto sin la estrategia mancomunada con el sector público que resultaría necesaria para el logro de pasos de avances apreciables en torno a la política de desarrollo económico.

Las dificultades que imponen la situación del transporte marítimo como el aéreo constituyen barreras para el fortalecimiento de los lazos regionales. Los servicios

marítimos se caracterizan por disponer de tecnologías para comunicar a los puertos de la región con los puertos de los países con mayor desarrollo, pero no son en su mayoría aptos para el comercio intrazonal de corta distancia a lo cual se le suman las insuficiencias en el desarrollo del transporte tanto marítimas como aéreo en los marcos de la subregión.

Ahora bien un análisis profundo de la importancia y potencialidades de este organismo de cooperación regional está en la propia comprensión por los países miembros de la necesidad de conceptualizar y desarrollar a la AEC primordialmente como una zona de concertación y cooperación político-económica, respetando los esquemas y compromisos integracionistas subregionales. Ello complementaría y apoyaría políticamente los proyectos existentes y por desarrollar, siempre que los mismos tiendan al logro del desarrollo o crecimiento económico de los países.

Por otra parte, la existencia de un aval de actividades de cooperación en una gran diversidad de sectores facilita y propicia la búsqueda del proceso integrador subregional y de la consolidación de proyectos globales y sectoriales a nivel regional que amplían el espectro integracionista y propicie la concertación política, económica y social de la zona a nivel internacional.

Esto conlleva a la posibilidad de priorizar el tratamiento de los principales problemas que afectan a la región para trabajarlos con mayor énfasis de modo que facilite el despegue económico.

Igualmente como factor propiciador del proceso de cooperación que se desarrolla se tiene en cuenta que la industria turística es el sector puntero común regional de cuyo éxito dependerá la evolución económica de una gran parte de los países. La existencia de una gran diversidad de variantes de turismo en el área (playa, cultural, salud, científico, ecología, historia, política, crucerismo, etc.) está vinculado en relación directa con el éxito de los proyectos. La implementación de una Zona de Turismo Sustentable del Caribe, con su estrategia medioambiental, está dentro de las posibilidades más tangibles a lograr a corto y mediano plazo, por supuesto siempre que exista una clara decisión política al respecto. El sector turismo es a su vez la fuente más importante de inversión extranjera directa en la región.

La industria turística y el logro del multidestino están en relación directa con los avances en el desarrollo del transporte aéreo y marítimo y del establecimiento de una política al respecto, que priorice la conexión interna entre los países miembros.

El desarrollo del turismo y del transporte tiene una incidencia incuestionable sobre otro sector clave del proceso integracionista: El comercio. Si bien es cierto que el comercio intraregional sufre los efectos negativos que caracterizan el propio proceso de cooperación e integración en la región, el crecimiento de los flujos comerciales

se hace imprescindible para el desarrollo turístico, de transporte, y de otros factores vinculados directa o indirectamente con estas actividades (industria ligera, construcción, energía, alimenticia, zonas francas, parques industriales, etc.).

Un aspecto que deviene en fortaleza del proceso de cooperación que lleva a cabo la organización es la comprensión a nivel institucional de que uno de los puntos más débiles que han tenido los esfuerzos integracionistas en la región ha sido el no haber logrado el verdadero efecto social. La toma de conciencia de la sociedad civil del Gran Caribe de la situación crítica y contradictoria por ende, del escenario político-económico y social, internacional, deriva en la comprensión de una participación más activa en los esfuerzos de la concertación e integración que rescate y afirme la credibilidad del proyecto. La creación de una conciencia de una sociedad del Gran Caribe puede ser uno de los objetivos del “Programa Regional de Cooperación” y requiere necesariamente del fortalecimiento de los lazos entre los distintos actores de la AEC, sociedad civil, sector privado, etc.

Es quizás el elemento aglutinador de mayor eficiencia hasta el presente en los trabajos desarrollados los logros obtenidos y los proyectos que se desarrollan en cuanto a la cooperación entre los países de la AEC en la actividad de desastres naturales, aspecto de alta prioridad para todos los países.

Sobre la base de los factores facilitadores y limitantes del proceso de cooperación caribeña consideramos que se mantendrán a corto y mediano plazo los aspectos contradictorios, limitantes y facilitadores en el accionar de la región. La cooperación y concertación política entre los organismos subregionales que forman parte de la AEC en el desarrollo de sus actividades, constituirán siendo el objetivo principal a lograr por razones obvias. Los puntos más relevantes que continuarán estimulándose en el período serán el desarrollo de actividades que contribuyan a una convergencia en el accionar regional. Algunas de ellas se encuentran en pleno proceso de análisis de su importancia y validez de incorporación concreta en los planes de acción de la Asociación. Esto es:

1. La priorización de la actuación para facilitar acciones regionales concertadas, así como, los procesos de diálogo y cooperación en las áreas prioritarias para los países de la región, tales como: El narcotráfico, la seguridad de la zona, la inestabilidad política, la lucha por el proceso de descolonización, el desarrollo económico, la cooperación, el terrorismo, drogas, etc.
2. Apoyo de los compromisos establecidos y realizar y controlar la ejecución de acciones concretas respecto a la declaración para el establecimiento de la Zona de Turismo Sustentable del Caribe y desarrollo del multidesestino.
3. Desarrollar el intercambio, sobre bases comerciales, de actividades culturales.

4. Fomentar la participación del sector empresarial, público y privado en la elaboración y ejecución de proyectos específicos.
5. Coadyuvar al desarrollo coordinado de una estrategia epidemiológica en el Caribe.
6. Aprobar e implementar una estrategia medioambiental en el Caribe.
7. Establecer y desarrollar una Política Regional de Transporte Aéreo y Marítimo.
8. Establecer programas regulares de promoción del comercio a través del intercambio de información, ferias y exposiciones, proyectos de investigación, ejecución de programas de liberalización y medidas por la facilitación de negocios.
9. Establecer un programa integral al desarrollo de la educación y la salud pública a la región es otra actividad prioritaria ya que constituye el punto de partida y la base sobre la que se sustenta cualquier proyecto de estrategia de desarrollo político– económico y social.
10. Lograr la participación más decisiva de la sociedad civil en todas sus representaciones en la proyección de las actividades a desarrollar.
11. Continuar apoyando la declaración del Mar Caribe como Área Especial y factor de unión clave para la membresía.

Se podría plantear que el rol de la AEC para el futuro mediano está claramente definido como organización de cooperación y concertación política. Avances en este sentido existen. Su efectividad, credibilidad y sostenibilidad futura dependerá de la habilidad de su membresía para maximizar los niveles de complementariedad y minimizar las contradicciones irreconciliables.

Será difícil, para la organización elevar el nivel de comprensión entre sus miembros de que uno de los puntos más importantes lograr en sus planes de trabajo es la consideración del efecto social y que para ello se requiere de la elevación de los esfuerzos que se realizan para la priorización de proyectos encaminados al análisis de la disminución de los niveles de pobreza y la búsqueda de una posición regional o una posición concertada y de colaboración al respecto, principalmente en las áreas focales de trabajo de la organización. Esto estaría vinculado a los planes centrales que se plantea el ALBA y requeriría de la comprensión y acción concertada de los países caribeños. Requeriría igualmente una posición de avanzada de Venezuela, Cuba y demás participantes del proyecto ALBA en cuanto a su apoyo y coordinación bilateral o regional, incluyendo el análisis de las complejas y contradictorias variables de incidencia política, económica y financiera que se proyectan por países, subregiones y para la región en general. Podemos plantear que este constituye el punto crucial del posible proceso de coordinación de posiciones y proyección estratégica entre las estrategias de trabajo y planes de acción de la AEC y el ALBA.

Siendo los aspectos socio-culturales menos conflictivos para lograr concertar posiciones y esfuerzos conjuntos, esta resulta un área donde es necesario avanzar en profundidad y contribuir así a rescatar y a afirmar la credibilidad regional.

Esencial resulta la reconsideración del papel de la cooperación y colaboración con países y organizaciones especializadas en materia de salud y educación en el marco de la salud y la educación, sectores en los cuales las posibilidades concretas de cooperación por parte de Cuba, han sido evidenciadas con carácter irrefutable.

La AEC puede ser el organismo de coordinación y concertación de las proyecciones de trabajo y acción entre los países de la región. La sociedad civil del Gran Caribe tiene que participar activamente en este esfuerzo de concertación y colaboración, entre la AEC y el ALBA a fin de lograr adaptarse a las condiciones surgidas en el planeta en los últimos años que es ya de por sí un reto colosal. Tratar de despojar el proceso de las insuficiencias y limitaciones que se han experimentado hasta el presente y subsanar sus fallas supone sabiduría y audacia.

Bibliografía

- Bosch, Juan (1995). *De Cristóbal Colón a Fidel Castro. El Caribe frontera imperial*. Santo Domingo: Editorial Corripio.
- Estay Jaime (2000). *La nueva integración económica de América Latina y el Caribe: Balance y Perspectivas en el cambio de siglo*. Compilación. AUNA y Universidad Autónoma de Puebla México.
- Guerra y Sánchez, Ramiro (1970). *Azúcar y población en las Antillas*, La Habana: Editorial Ciencias Sociales.
- Suárez Luis (2003). *Madre América*. La Habana. Editorial Ciencias Sociales.
- Serbin Andrés (1997). *América Latina y el Caribe Anglófono ¿Hacia una nueva relación?*. Buenos Aires: Compilación Editorial Nuevo Hacer.
- Grafenstein, Johanna Von (1999). *Nueva España y el Circuncaribe: 1779-1808, competencia imperial y vínculos intercoloniales*, México: UNAM.
- González-Ripoll Navarro, María Dolores, García Mora, Luis Miguel (1997). *El Caribe en la época de la independencia y las nacionalidades*. México: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Colección Alborada Latinoamericana no. 11,
- James, C.L.R. (1989). *The Black Jacobins, Toussaint L' Overture and the San Domingo Revolution*, New York: Nintage Books.
- Knight, Franklin W. (1990). *The Caribbean, The Genesis of a Fragmented Nationalism*, Oxford Univ. Press.
- Moreno Friginals, Manuel (1978). *El Ingenio*, La Habana: Editorial Ciencias Sociales.
- Parry, J.H. y Sherlock, P.M. (1976). *A Short History of the West Indies*, The Macmillan Press, Ltd.
- Williams, Eric (1978). *From Columbus to Castro. The History of the Caribbean (1492-1969)*, London: Edit. A. Deutsch, Inc.

- Girvan, Norman (2000). "Reinterpretar al Caribe". University of the West Indies. *Revista mexicana del caribe*, No. 7.
- Girvan, Norman y Byron, Jessica (2000). *CARICOM/Cariforum: Integración regional y los temas del comercio internacional*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- López Coll, Armando (1983). *La Colaboración y la integración económicas en el Caribe*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- López Segrera, Francisco (1989). *La Administración Reagan y la Cuenca del Caribe: Geopolítica y estrategia militar*. La Habana; Editorial de Ciencias Sociales.
- Manley, Michael. (1974). *The Politics of Change. A Jamaican Testament*. London: Andre Dutch.
- González Maicas Zoila. Consideraciones sobre las perspectivas de la Asociación de Estados del Caribe 2004 AEC y 2005 ISRI.
- González Maicas Zoila y Roberto González. "El Caribe en la Encrucijada 2005". *Revista Política Internacional ISRI*. Varias publicaciones internacionales Trinidad Tobago, Puerto Rico, Venezuela, ISRI.
- González Maicas Zoila. Hacia una Zona de Turismo Sustentable en el Caribe. Trinidad Tobago 2003 y 2004. Periodos del área Caribe Insular a través de la red AEC
- Martínez, Ana E (1999). Reunión Especial de jefes de Estados y De gobiernos del CARIFORUM. Memoria Santo Domingo: Secretaria de Estado de Relaciones Exteriores.
- Beltrán, Luis y Serbin, Andrés (1992). *El Caribe entre Europa y América: evolución y perspectivas*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Gaztambide Géigel, Antonio (2000). *Cien Años de Sociedad. Los 98 del Gran Caribe*. San Juan: Editorial El Callejón.
- Grafenstein, Johanna Von, Muñoz, Laura (coord.) (2002). *El Caribe. Región, frontera y relaciones internacionales*, en dos tomos, Instituto Mora, México.
- Gunn Clissold, Giliam (1998). Divergent Internacional Perspectives on the Caribbean Briefing Paper No. 1, Washington: Georgetown University.
- Hall, Kenneth, Dennis (2000). *Contending with destiny, The Caribbean in the 21 st*. Kingston: Century Ian Randle Publishers.
- Knight, Franklin y Palmer, Colin (1989). *The Modern Caribbean*, The Univ. of North Carolina, Press.
- Oliva, Carlos, Serbin, Andrés (comp.) (2002). *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*. La Habana: AUNA.
- Ramsaran, Ramesh y Dookeran, Winston (1988). "The Caribbean Quest: Directions for Structural Reforms in a Global Economy", *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, (Special Issue), No. 1-2*, Sewden; Stockholm University.
- Ratter, Beate y Sandner, Gerhard (1997). *Conflictos territoriales en el espacio marítimo del Caribe*, Bogotá: Edit. Fondo FEN.
- Rodríguez Beruff, Jorge (1988). *Política militar y dominación. Puerto Rico en el contexto latinoamericano*. Río Piedras: Edic. Hiran.
- Serbin, Andrés y Bryan, Anthony (1991). *El Caribe hacia el 2000. Desafíos y Opciones*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Serbin, Andrés (1989). *El Caribe: ¿Zona de paz?. Geopolítica, integración y seguridad en el Caribe no hispánico*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

La cooperación europea y la integración caribeña: Logros y limitaciones

Iván Ogando

1. Introducción

Este artículo aborda el papel que ha venido desempeñando la Comisión Europea (CE)¹, tanto a través de la disponibilidad de asistencia técnica y financiera como por medio de las negociaciones comerciales, en la promoción de un proceso de integración dentro del contexto del Foro ACP del Caribe (CARIFORO) y particularmente entre la Comunidad del Caribe (CARICOM)² y la República Dominicana,. Se analizan los logros alcanzados así como las limitaciones que han caracterizado a dicho proceso.

2. La Cooperación Regional de la UE y el CARIFORO

Sin lugar a dudas, la Unión Europea (UE) constituye el caso de integración económica regional más exitoso de los tiempos modernos. El proceso comenzó hace más de cincuenta años con la iniciativa de cinco países cuyas economías habían quedado prácticamente destruidas luego de la Segunda Guerra Mundial. En la actualidad, esa iniciativa ha resultado en un bloque conformado por veintisiete naciones, que representan el principal contrapeso económico, político y comercial de los Estados Unidos en el plano internacional.

A partir de su propia experiencia, la integración económica y regional es un elemento consustancial a la filosofía del desarrollo económico de la UE. El interés respecto a la promoción y reforzamiento de los procesos de integración regional como estrategia para lograr el crecimiento y desarrollo económicos se refleja directamente en el discurso y la práctica de la cooperación al desarrollo que se implementa a través de la CE con otros países, en particular con los países del grupo

ACP.³ En este sentido, la promoción de la cooperación e integración regionales es uno de los principios más importantes de las pasadas versiones de los Acuerdos de Lomé y del actual Acuerdo de Cotonú, los cuales han sido los principales esquemas de cooperación financiera y comercial entre la UE y los países ACP desde 1975 hasta la fecha.

En el contexto de las relaciones UE-ACP, la cooperación regional ha consistido en proveer asistencia técnica y financiera para apoyar las iniciativas de cooperación e integración dirigidas a fomentar proyectos o programas que involucren dos o más países ACP. El objetivo de esta cooperación es motivar a los países a trabajar conjuntamente para lograr acceso a los fondos regionales disponibles en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Esta modalidad de cooperación de la CE ha sido muy particular e innovadora, ya que ningún otro esquema de cooperación Norte-Sur le ha otorgado una importancia similar al fomento de la cooperación regional entre países en desarrollo y a la promoción de la cooperación Sur-Sur.

En lo que respecta al Caribe, desde 1980 hasta la fecha, se han asignado 514 millones de Euros al financiamiento de proyectos regionales orientados a objetivos compartidos a nivel de la región en las áreas de desarrollo de recursos humanos, infraestructura, turismo, medio ambiente, promoción del comercio, salud, agricultura, entre otros.

**Fondos Asignados al Plan Indicativo Regional
Cooperación EU-Caribe ACP
(en millones de Euros)**

5 ^{to} FED	Lomé II (1980-1985)	55.6
6 ^{to} FED	Lomé III (1985-1990)	72
7 ^{mo} FED	Lomé IV (1990-1995)	105
8 ^{vo} FED	Lomé IV (1995-2000)	90
9 ^{no} FED	Cotonú (2000-2005)	57
10 ^{mo} FED	Cotonú (2005-2010)	134.4
TOTAL en 30 años		514

Previo a Lomé IV, la Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM) era el interlocutor regional para la coordinación de la cooperación regional europea. Los fondos asignados al Caribe se destinaban a proyectos y programas que respondieran directamente a las necesidades y prioridades del proceso de integración de los países miembros de este grupo.

Con la entrada de dos estados caribeños no miembros de la CARICOM, la República Dominicana y Haití, al Convenio de Lomé IV a finales de 1989, surgió la necesidad de crear una nueva instancia de coordinación y negociación de la cooperación regional, en la cual participaran y estuvieran representados, en igualdad de condiciones, todos los países ACP del Caribe. Así se crea, en 1991, el Foro de Países ACP del Caribe (CARIFORO), como una instancia *ad hoc* que fuera el interlocutor regional frente la CE para la coordinación e implementación de la cooperación regional y para discusión política dentro del marco de Lomé IV. Se conformó la Secretaría del CARIFORO constituida por un Secretario General⁴ y con el apoyo técnico de una Unidad de Programación, Monitoreo y Evaluación, responsable de negociar, definir y coordinar los programas indicativos regionales en los cuales se identifican los sectores y proyectos prioritarios para fomentar la integración y la cooperación de la región.

A pesar de estar ubicados en la misma región del Caribe, previo al acuerdo de Lomé IV, los países de la CARICOM, habían mantenido un contacto limitado con Haití y la República Dominicana. Como consecuencia, en gran parte de la herencia colonial, no existían vínculos históricos, lingüísticos, económicos o políticos lo suficientemente fuertes para motivar una iniciativa interna y voluntaria que propiciara un acercamiento con base en el interés común. Es un elemento externo, la cooperación europea y la necesidad de definir un interlocutor regional para coordinar dicha cooperación, lo que lleva a la creación de un espacio en el cual por primera vez estos países se vean obligados a sentarse y a deliberar de manera conjunta, temas de común interés.

Quince años más tarde y con 385 millones de Euros asignados para financiar diversos proyectos regionales, es indiscutible que la cooperación europea ha sido un elemento clave en el proceso de cooperación y la promoción de un acercamiento real y efectivo entre estos países. Las negociaciones dirigidas a lograr los consensos necesarios para implementar la cooperación regional, han implicado un intenso intercambio técnico y político, a nivel de los gobiernos y en alguna medida del sector privado y organizaciones no gubernamentales del Caribe. Esto ha dado lugar a un lento pero sostenido proceso de reconocimiento y acercamiento mutuo entre los países miembros de la CARICOM y la República Dominicana.

Asimismo, el acercamiento motivado por la cooperación regional de la UE, creó las circunstancias favorables que propiciaron que los países del CARIFORO, a su vez, emprendiesen iniciativas propias dirigidas a fortalecer la cooperación y la integración regionales. Entre los resultados más importantes que, en alguna medida, se derivaron del acercamiento propiciado por la cooperación europea, se pueden mencionar la adhesión de Haití como miembro de la CARICOM y la firma de un tratado de libre comercio entre la República Dominicana y la CARICOM en 1998.⁵ Asimismo, la profundización del proceso de integración de los países de la CARICOM, expresada en la implementación del Mercado y Economía Única del

Caribe (MEUC)⁶ contó con un significativo apoyo financiero y técnico proveniente de la cooperación europea.

Otro elemento asociado con la relación CARIFORO-UE, que propició un mayor acercamiento fue la necesidad de tener que definir una posición caribeña conjunta durante el proceso de negociación de las relaciones post-Lomé con la UE a finales de los años 90. Esto condujo a que la República Dominicana se incorporara a la Maquinaria Regional de Negociaciones del Caribe (*Caribbean Regional Negotiating Machinery* o CRNM) creada por los jefes de gobierno de CARICOM especialmente para atender los intereses regionales en los procesos de negociación no sólo con la UE, sino también en las negociaciones hemisféricas del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y en las negociaciones comerciales de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Es preciso destacar que si bien la República Dominicana se mantuvo negociando individualmente en el ALCA y en la OMC, en el caso de las negociaciones post-Lomé era la primera vez que este país cedía la representación y coordinación de una negociación política a un organismo regional conformado por nacionales de otros países. Esto representó un avance en el reconocimiento de un cierto compromiso para la regionalización

Sin embargo, aun cuando ha habido un progreso sustantivo en el acercamiento entre la CARICOM y la República Dominicana, es preciso reconocer que ha sido un proceso con altibajos, plagados de incomprensiones, contradicciones, recelos y desconfianzas mutuas, justificadas o no, que han sido exacerbadas por las barreras lingüísticas y la mentalidad insular limitada de los gobiernos. En consecuencia, se ha dado un vacío en la definición de un verdadero compromiso político regional que ha tenido como resultado que la cooperación regional en el contexto del CARIFORO, no haya podido trascender mucho más allá del ámbito provisto por la relación de cooperación con la UE. En otras palabras, al margen del TLC entre CARICOM y la RD, el CARIFORO, como grupo regional se ha limitado a ser un espacio de coordinación de la cooperación y el diálogo político frente a la UE y no ha resultado en la definición de una agenda de integración económica común de todos sus miembros.

A pesar del interés y la influencia ejercida por la UE en apoyar una agenda de integración que involucre a todos los miembros del CARIFORO, como espacio regional y concepto geopolítico, el CARIFORO es solamente reconocido por la CE y no ha logrado reconocimiento internacional como espacio regional fuera del marco de la cooperación en Lomé y Cotonú. Ni siquiera es reconocido como tal en la agenda política y de cooperación bilateral con los propios países europeos⁷ y muchos menos por otros países desarrollados y organismos de cooperación multilaterales y hemisféricos.

3. El Acuerdo de Asociación Económica y sus implicaciones para la integración regional

Con el comienzo de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Económica (AAE) entre el CARIFORO y la UE en el 2004, se produce un cambio en el enfoque y la intensidad de la promoción del tema de la integración regional. El AAE, programado para entrar en vigencia en enero del 2008, se constituirá en el nuevo esquema que regirá las relaciones comerciales EU-CARIFORO, cambiando el antiguo régimen unilateral por un régimen comercial recíproco y acorde con las reglas establecidas en el contexto de la OMC.

Tanto el CARIFORO como la UE han considerado que la integración regional constituye uno de los objetivos principales en la conformación de un AAE. Pero hasta allí llega la coincidencia con respecto al tema, pues ambas partes tienen una interpretación diferente en cuanto al significado y la cobertura de la integración regional económica y comercial del Caribe.

Por un lado, para el Caribe, se plantea que agenda de la integración regional está conformada por varios niveles. Un primer nivel que corresponde al proceso de integración entre los miembros de la CARICOM y que tiene como objetivo principal la implementación de un MEUC, reconociendo que dicho proceso a su vez presenta diferentes grados de integración sub-regionales;⁸ y un segundo nivel que corresponde a la relación CARICOM-RD y que su objetivo se circunscribe a la plena implementación del TLC firmado entre las partes, así como a algunas limitadas iniciativas de cooperación funcional.

Por el otro lado, los europeos entienden que la profundización de una integración económica que comprenda a todos los países que componen al CARIFORO resulta la opción más lógica para que una región compuesta por economías individuales con mercados muy pequeños, pueda enfrentar más eficientemente los retos de la globalización y garantizar una mejor transición e inserción al mercado mundial. Según este razonamiento, la integración regional lleva a un incremento en el tamaño del mercado, lo que a su vez genera las economías de escala que permiten atraer una mayor inversión externa hacia la región, e incrementar el flujo del comercio, lo que conduce al crecimiento económico de los países del área.

En tal sentido, con el comienzo formal de las negociaciones del AAE en abril del 2004, en lo que respecta a la integración regional, la CE ha pasado de una retórica diplomática y sugerente apoyada en la disponibilidad de recursos financieros, a un discurso más directo y proactivo dirigido a presionar abiertamente el avance de la agenda de la integración comercial del CARIFORO. Para la CE, la profundización de la integración del CARIFORO ha dejado de ser un objetivo deseable y se ha convertido en un requisito necesario para lograr el AAE.

Ejemplo de este cambio y de las presiones ejercidas, lo constituyó la exigencia de la CE de que las Secretarías de CARICOM y del CARIFORO se fusionaran como un requisito *sine qua nom* para desembolsar los recursos asignados a la cooperación regional dentro del 10^{mo} FED. Ambas secretarías, si bien compartían un mismo Secretario General, habían mantenido cierta autonomía en términos técnicos y de conformación en su personal. Esta imposición de la CE forzó a una larga y dificultosa negociación entre la República Dominicana y la CARICOM, debido a que la fusión implicaba la adhesión administrativa del CARIFORO a la Secretaría de la CARICOM. La parte dominicana entendió que esto podría conducir a que, al no ser miembro de la CARICOM, se erosionaría la capacidad del país para influir en las decisiones respecto a la administración, manejo y distribución de los recursos y proyectos regionales. Para cumplir con el requerimiento de la EU, en abril del 2005, la República Dominicana propuso a la CARICOM una alternativa orientada a crear espacios políticos de negociación y coordinación propios del CARIFORO, que no se limitaran a la agenda regional de frente a Europa. Esta propuesta resultaba más ambiciosa que la mera fusión de los secretariados, pues iba dirigida a ampliar el contexto de la coordinación regional en los temas comunes relativos a la cooperación funcional, aspectos comerciales y de políticas externas más allá del ámbito de la agenda política y comercial de la región con la UE.⁹

La propuesta dominicana fue rechazada por la CARICOM, pues muchos de estos países compartían la errada impresión de que la República Dominicana buscaba un acceso “por la parte de atrás” al grupo regional para complacer a los europeos. Asimismo, la falta de una estrategia diplomática coordinada por la parte dominicana para canalizar su propuesta también fue, en alguna medida responsable del rechazo. Lo cierto es que se provocaron tensiones y sensibilidades diplomáticas entre ambas partes. Finalmente se acordó un esquema de fusión de los secretariados mediante el cual se le asignaban algunos puestos a nacionales dominicanos dentro de la nueva estructura CARICOM/CARIFORO, que sólo atendería al contexto de la cooperación frente a Europa. Lo que sí quedó claro de esta situación es que no existía la voluntad política para llevar las relaciones del CARIFORO a otro nivel de cooperación y coordinación.

Las presiones en cuanto al empuje de la agenda de integración de la región por parte de la CE se materializan de manera más abierta y específica en el proceso de las negociaciones comerciales entre la CE y el CARIFORO para la definición del AAE. Una de las divergencias políticas más sobresalientes de estas negociaciones ha sido la posición de la CE de que el AAE se firme sobre la base de un compromiso entre dos regiones, y no como un compromiso individual de los países. Esto significaría que una violación del acuerdo por parte de un miembro individual del CARIFORO, tendría una sanción regional pues también se dispondría de un solo mecanismo de solución de controversias. Los países del CARIFORO se han opuesto a esto y mantienen la posición de que si bien el AAE establece un marco

común para las disciplinas que contempla, la aplicación del mismo obedece a las responsabilidades individuales de los países y no a la región en su conjunto. El CARIFORO insiste en que se reconozcan los diferentes niveles de integración de la región y el derecho soberano de los países para diseñar el alcance y profundidad de su proceso de integración.

La presión para que el CARIFORO asuma posiciones regionales comunes también se manifiesta abiertamente en las negociaciones sobre el proceso de liberalización comercial en el contexto del AAE. Inicialmente la CE exigía un nivel de integración que incorporara el establecimiento de una unión aduanera para todos los países del CARIFORO. Aparte del discurso político sobre las ventajas de la integración comercial y económica como estrategia de crecimiento, este requerimiento también responde a un interés práctico: una unión aduanera permitiría a los proveedores europeos establecer un gran puerto de acopio para la entrada al Caribe y desde allí, con la garantía de la libre movilidad de los productos europeos dentro la región, establecer canales de distribución y comercialización eficientes con costos reducidos que incrementarían la competitividad de sus productos.

La intención de establecer una unión aduanera en la región para fines del AAE fue rechazada por el CARIFORO, pues no es compatible con las prioridades inmediatas del proceso de integración definidas por la región. Esto ha llevado a la CE a variar su estrategia, pero conservando el interés de promover un marco arancelario regional común del CARIFORO frente a la UE. En tal sentido, los esfuerzos negociadores de la CE se han concentrado en conseguir que el proceso de liberalización arancelaria por parte de los países del CARIFORO se haga a partir de una línea arancelaria inicial única (*single starting line*) lo que implicaría que todos los países del CARIFORO acuerden una especie de arancel común para el trato comercial con Europa.

Las negociaciones de los AAE han forzado a un intenso proceso de consulta y discusión entre los países de CARIFORO y se ha avanzado en el consenso de posiciones regionales comunes en las distintas áreas que están siendo negociadas para el establecimiento del AAE¹⁰. Sin embargo, persisten serias diferencias que han impedido avanzar de manera más expedita en las negociaciones y que amenazan el objetivo de culminar las negociaciones antes de finales del 2007.

En tal sentido, no se ha avanzado mucho en la exigencia de la UE para que el CARIFORO presente una lista y un calendario de desgravación arancelaria comunes para toda la región con respecto a los bienes procedentes de Europa. Esto presenta serias dificultades prácticas por las diferencias en los niveles de aranceles aplicados por los países de la región.

Si bien el Acuerdo de Cotonú tiene vigencia hasta el 2020, el régimen comercial unilateral dentro del acuerdo no es compatible con las reglas de Organización Mundial de Comercio y fue extendido solo hasta finales del 2007 gracias a una dispensa solicitada por la UE. Ya la UE ha advertido que no está dispuesta a invertir capital político para solicitar a la OMC otra extensión de esta dispensa y en tal sentido solo estaría en posición de ofrecer acceso a su Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), lo cual representaría una erosión significativa de las preferencias de acceso que disfrutaban los países del CARIFORO actualmente. Esto también tendría repercusiones negativas en el comercio de productos claves para algunas economías de la región.

La presión ejercida por la UE por mayores niveles de integración comercial a través de las negociaciones del AAE ha llevado a la región una situación sin precedentes y que exige una rápida definición.

Una parte de la CARICOM rechaza el hecho de que condicionantes externos estén forzando o imponiendo un proceso de integración comercial a nivel intra-regional que va más allá de su esquema y voluntad política actuales. Por su parte, si bien la República Dominicana no tiene bien definida la viabilidad de su adhesión al esquema de la CARICOM, entiende que la negociación de un AAE le garantizaría definir las relaciones comerciales con CARICOM, más allá que lo que determina el propio TLC firmado por las partes.

4. A modo de conclusión

La cooperación regional y las negociaciones comerciales de la UE, en el marco del Acuerdo de Cotonú, con la región del Caribe, son los únicos factores dinamizadores para una eventual integración de la República Dominicana con la CARICOM. Al margen de lo anterior, no existe en la agenda ningún proyecto o iniciativa que involucre a ambas partes para propiciar una profundización de las relaciones económicas, políticas y comerciales. El discurso sobre la profundización de la integración regional de la CARICOM se circunscribe a la implementación del MEUC, cuyo proceso no ha estado exento de muchas dificultades por lo que ha avanzado muy lentamente. Los más de quince años de cooperación regional provista por la UE, si bien ha mostrado avances, no ha logrado vencer las barreras y las resistencias de los países del CARICOM para aprovechar las ventajas derivadas de una expansión real del mercado regional. Por la parte de la República Dominicana, la integración con CARICOM ni siquiera es tema de discusión entre los actores económicos y sociales nacionales y al margen de algunos pocos sectores, no se valora las oportunidades y los nichos comerciales que puede representar una vinculación más estrecha con el resto del Caribe ACP.

En gran medida, ambas partes, si bien ya no viven completamente de espaldas una con otra, tampoco han podido vencer los obstáculos que impiden un nivel de cooperación y entendimiento que logre tener un impacto favorable significativo en las economías de la región.

La prueba más contundente de todo lo anterior lo constituye la incapacidad de las partes de por sí solas haber podido lograr la plena implementación del TLC suscrito en 1998, el cual hubiese podido haber sido el referente principal en todo lo concerniente a la negociación del AAE con Europa. De concretarse la lógica del concepto de la multilateralidad comercial en el AAE, es decir, que lo que los países de CARIFORO le concedan a la UE se lo deben conceder entre ellos mismos, CARICOM y RD habrán perdido la oportunidad de haber construido un referente de integración comercial propio y una vez más los elementos de presión externa habrán determinado y condicionado las relaciones entre ambos.

Notas

1. Se hace la distinción entre Unión Europea (UE) que constituye el conglomerado de países y la Comisión Europea (CE) como el órgano ejecutor de la política de cooperación comercial y al desarrollo emanado de la UE.
2. La CARICOM está integrada por 15 miembros, de los cuales 14 son naciones independientes. La conforman Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Grenada, Guyana, Jamaica, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Sta. Lucía, Suriname y Trinidad y Tobago. Monserrat es el miembro no independiente. Haití fue aceptado en 2001, pero para fines de este análisis, por sus relaciones particulares y especiales con la República Dominicana, cuando hablamos de la relación RD-CARICOM, se debe entender a Haití como una excepción dentro del grupo de CARICOM.
3. Los países ACP son los países de África, Caribe y Pacífico signatarios del Acuerdo de Cotonú y de las pasadas Convenciones de Lomé. El primer Convenio de Lomé se firmó en 1975 en Lomé, capital de Togo. Hubo cuatro versiones de dicho convenio, hasta que en el 2000, Lomé IV fue reemplazado por el Acuerdo de Cotonú, el cual introduce cambios significativos en la dimensión de la cooperación política, financiera y comercial.
4. Se acordó que el Secretario General de la CARICOM fungiría también como Secretario General de CARIFORO para evitar mayores gastos a los países y garantizar un vínculo estrecho con la Secretaría de la CARICOM, con sede en Georgetown, Guyana.
5. Para la República Dominicana este fue el segundo tratado de libre comercio firmado, mientras que para la CARICOM constituyó el primer acuerdo de libre comercio que estipulaba reciprocidad con los países de mayor desarrollo de la CARICOM.
6. El MEUC tiene como objetivo la creación de un espacio económico común que permita la armonización de las políticas comerciales, fiscales, monetarias entre los miembros de la CARICOM.
7. En común que en muchos ministerios de relaciones exteriores de los principales países europeos, las secciones que se ocupan de las relaciones con el Caribe solo se ocupen de las relaciones con CARICOM, mientras que la República Dominicana pertenece a la sección de Latinoamérica.

8. Dentro del proceso de integración de la CARICOM se dan diferentes dinámicas y niveles de participación. Por ejemplo, los seis países de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), constituyen un sub-grupo dentro de la CARICOM creado en 1981, el cual ha logrado un mayor nivel de integración económica y política con respecto a los demás miembros. La OECS ha logrado implementar una unión monetaria regida por un banco central y hasta dispone de misiones diplomáticas conjuntas en algunas capitales. Otros ejemplos son Bahamas y Haití, los cuales, si bien pertenecen a la Comunidad del Caribe, no son miembros del MEUC, lo cual es una facultad contemplada dentro del Tratado de Chaguaramas que constituye a la CARICOM.
9. La propuesta dominicana implicaba crear tres instancias a nivel ministerial: la primera para asuntos de comercio tanto al exterior como al interior del CARIFORO; la segunda para aspectos relativos a la cooperación funcional, no sólo dentro del ámbito de la cooperación regional europea sino entre los mismos países y con organismos internacionales; y una tercera instancia ministerial encargada de coordinar el dialogo político y la coordinación de posiciones conjuntas en el plano de las relaciones internacionales con terceros países o bloques de países. Estas tres instancias estarían supeditadas al Consejo de Jefes de Estado y Gobierno del CARIFORO, todas con el apoyo logístico y técnico de las Secretarías del CARIFORO/CARICOM. La idea era reproducir las instancias existentes en CARICOM pero garantizando que la República Dominicana tuviera una participación política igualitaria en todas. Para facilitar el trabajo y evitar duplicidades de viajes y costos, se proponía también que las reuniones de estas instancias se realizaran inmediatamente antes o inmediatamente, después de las reuniones regulares de las instancias similares de la CARICOM.
10. Las negociaciones de un AAE, aparte de grupo de Acceso a Mercados para productos agrícolas y no agrícolas, incluye un grupo de negociación para servicios, inversión y otro para asuntos relativos al comercio que abarca propiedad intelectual, compras gubernamentales y de política de competencia. Un cuarto grupo de negociación se ocupa de los asuntos institucionales del acuerdo.

Perspectivas desde la sociedad civil y los movimientos sociales

Cambio político, integración regional y participación social.
El caso del Mercosur
Mariana Vázquez

Cambio político, integración regional y participación social. El caso del MERCOSUR

Mariana Vázquez¹

I. Introducción

“La dimensión regional interpela a todos los actores y exige otra forma de organizarse, de reaccionar y de proponer; ya que las dinámicas nacionales en las que los actores sociales han estado tradicionalmente inmersos tienen cada vez más una expresión más allá de las fronteras.”²

Nos proponemos llevar adelante en esta presentación un análisis crítico acerca de cómo se ha considerado la cuestión de la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR.

Para ello, en primer lugar, nos referimos brevemente al contexto de surgimiento de la estructura institucional y de la metodología de la integración en el bloque, planteando la relación existente entre aquel y las características de las dos últimas.

En segundo lugar, realizamos una descripción de los mecanismos establecidos por el MERCOSUR para la participación de la sociedad civil, planteando, en tercer lugar, sus deficiencias.

En cuarto lugar, nos referimos a la nueva dinámica que otorga al bloque el nuevo contexto político-ideológico que se da en América del Sur a partir de 2003 y la influencia que éste tiene sobre la concepción de la participación ciudadana en la región.

Finalmente, llevamos adelante unas breves reflexiones acerca de los obstáculos que presentan la actual estructura y metodología de la integración para el fortalecimiento de la participación ciudadana en la región.

II. Participación social en el MERCOSUR. Una fotografía de 10 años del Protocolo de Ouro Preto

La institucionalidad y la metodología de la integración, en contexto

La elección de un determinado diseño institucional y de una cierta metodología

de trabajo en un proceso de integración regional, no es ajena al contexto político e ideológico en cuyo marco se establecen las normas en las que aquella se cristaliza. Es importante, entonces, reflexionar acerca de qué cuestiones están en juego detrás de dicha opción. Dados los objetivos de esta presentación, nos concentraremos en los temas vinculados a la cuestión de la participación social. Desde este punto de vista, consideramos que la discusión sobre la institucionalidad y la metodología de la integración implica, principalmente, un debate sobre lo siguiente:

- En primer lugar, acerca del modelo de integración y los escenarios posibles y/o deseables del proceso: Un modelo más o menos profundo, más o menos solidario, centrado en los temas comerciales o en las dimensiones productiva, social y política, etc.³;
- En segundo lugar, sobre el modelo de democracia, en los niveles local, nacional y regional y en el espacio de articulación entre ellos. Con respecto a esta cuestión, consideramos un continuo que va desde un modelo formal a uno sustantivo⁴ (entendido en este contexto como participativo) y desde un modelo más concentrador del poder a otro que tiende a desconcentrarlo en las múltiples dimensiones posibles, por ejemplo, dando participación a las organizaciones de la sociedad civil y/o a los gobiernos locales, descentralizando la definición e implementación de las políticas públicas de integración. Dependiendo del tipo de actores que participen en el proceso decisorio, las opciones de política de integración serán, consecuentemente, diferentes y más o menos legítimas, efectivas y eficaces⁵;
- En tercer lugar, sobre los modelos de desarrollo nacional y regional y su mayor o menor articulación. Si bien se trata de dimensiones de análisis diferentes, hay una relación, más o menos intensa según el momento del proceso de integración, entre la institucionalidad, el tipo de actores que participan en el proceso decisorio y la pauta temática central del bloque⁶;
- Por último, sobre la cuestión de si el sistema de integración es capaz de procesar los conflictos y arribar a una resolución legítima, democrática y pacífica. El diseño puede crear mayores o menores incentivos para la concertación o favorecer el predominio en la negociación de visiones centradas en la exclusiva búsqueda de intereses nacionales y/o sectoriales.

La elección de un determinado tipo de diseño institucional y de una cierta metodología de la integración, o su reforma, tiene impacto sobre cada uno de estos niveles

La base jurídica sobre la que se asienta el proceso de integración en el MERCOSUR está constituida por el Tratado de Asunción (TA), firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 26 de marzo de 1991 y el Protocolo de Ouro Preto (POP) del 15 de diciembre de 1994. En el derecho originario y derivado del bloque se establece

la institucionalidad, la metodología de trabajo (características del proceso decisorio) y, específicamente, el marco formal en el que tiene lugar la participación social.

El TA y el POP se firman en un contexto político e ideológico regional en el cual se renuncia a dar un lugar central a la política (de los Estados nacionales y, por extensión, de cualquier construcción político-institucional regional) en cuanto a la orientación de los resultados del proceso de integración. Esto se refleja en la agenda del bloque, casi exclusivamente comercial, en la metodología y los tiempos elegidos⁷ y en el diseño de su estructura.

La arquitectura que nace del POP es de tipo intergubernamental.⁸ Se trata, en primer lugar, de instituciones cuyos miembros son designados por cada uno de los Estados partes, con respecto a los cuales no tienen ningún tipo de autonomía. En segundo lugar, la toma de decisiones se realiza en todos los casos por consenso y con la presencia de los Estados partes, lo cual da idéntica capacidad de veto a cada uno de ellos. No se trata solamente de un sistema institucional intergubernamental sino que, además, se da una concentración de la toma de decisiones en los poderes ejecutivos nacionales.

Se crean tres órganos que poseen capacidad decisoria⁹:

- El Consejo del Mercado Común (CMC)¹⁰;
- El Grupo Mercado Común (GMC)¹¹, del cual depende un conjunto de otros más de 150 organismos (subgrupos de trabajo, reuniones especializadas, etc.) y;
- La Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM)¹².

Los tres órganos están integrados por miembros de los poderes ejecutivos nacionales.

Además de ellos, encontramos en el diseño establecido por el POP:

- La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPC)¹³;
- El Foro Consultivo Económico y Social (FCES)¹⁴;
- La Secretaría Administrativa (SAM), definida por el POP como órgano de apoyo operativo de todo el sistema.

Hasta diciembre de 2004, a diez años de la aprobación del POP, podían destacarse tres modificaciones en el esquema institucional.

- La institucionalización, en 1998, del Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP)¹⁵, como órgano auxiliar del CMC, con el fin de contribuir tanto con la consolidación y expansión de la creciente dimensión polí-

tica del MERCOSUR, como con la profundización del diálogo entre los Estados partes y entre éstos y los Estados Asociados, en temas de política exterior y de agenda política común¹⁶;

- La transformación, en 2003, de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en órgano técnico, ahora llamado Secretaría del MERCOSUR.¹⁷ Entre sus atribuciones se destaca particularmente el que constituirá “un espacio de reflexión común”, ausente hasta entonces;
- La creación, en 2003, de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM)¹⁸, que no sólo reúne a las representaciones diplomáticas de los Estados partes ante el bloque sino que tiene también una presidencia dotada de funciones de representación internacional.

La participación social en el MERCOSUR del Protocolo de Ouro Preto

A los fines de este trabajo, es preciso aclarar dos cuestiones. En primer lugar, que consideramos que la participación social no reemplaza a la representación política, sino que se trata de espacios complementarios cuyo fortalecimiento e interrelación hacen a la calidad democrática del proceso de integración. En segundo lugar, que partimos de un concepto de sociedad civil definido con amplitud. En este sentido, nos parece pertinente considerar dos definiciones que encontramos complementarias, utilizadas en trabajos sobre la participación de la sociedad civil en el MERCOSUR, elaborados por especialistas en la temática:

- “(...) Otros actores distintos de aquellos representados por la política externa de la burocracia estatal, (...).”¹⁹
- “(...) Todos aquellos actores u organizaciones sociales que actúan guiados por un objetivo común, y que interactúan con los actores de las esferas pública y privada.”²⁰

¿Cuáles son entonces los mecanismos establecidos por el bloque para la participación de la sociedad civil?

El TA, en su artículo 14, prevé la posibilidad de que el GMC convoque a representantes del “sector privado” en el desarrollo de sus trabajos, en caso de considerarlo pertinente. Sin embargo, durante el período de transición establecido por aquel tratado (1991-1994), no se define ningún procedimiento en ese sentido²¹. El POP, en 1994, establece dos tipos de mecanismos:

- El FCES, espacio institucional exclusivo para la participación de los “sectores económicos y sociales”; y
- La posibilidad de participación en las reuniones preparatorias de los subgrupos de trabajo (SGTs) y respectivas comisiones, dependientes del GMC, así como en las reuniones especializadas y los grupos ad hoc.

El POP define al FCES como el “órgano de representación de los sectores económicos y sociales”. Está integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte y se le atribuye una función consultiva, que se concreta a través de recomendaciones al GMC, tomadas por consenso.

Entre los cometidos del FCES que se establecen en su reglamento interno, aprobado por la resolución del Grupo Mercado Común No. 68 de 1996, podemos destacar:

- Pronunciarse dentro del ámbito de su competencia, emitiendo recomendaciones, sea por iniciativa propia o sobre consultas que, (...), realicen el GMC y demás órganos del MERCOSUR. Dichas recomendaciones pueden referirse tanto a cuestiones internas del MERCOSUR como a la relación de éste con otros países, organismos internacionales y otros procesos de integración;
- Cooperar activamente para promover el progreso económico y social del MERCOSUR, orientado a la creación de un mercado común y su cohesión económica y social;
- Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto social y económico derivado de las políticas destinadas al proceso de integración y las diversas etapas de su implantación, sea a nivel sectorial, nacional, regional o internacional;
- Proponer normas y políticas económicas y sociales en materia de integración; y
- Contribuir a una mayor participación de la sociedad en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración en el MERCOSUR y difundiendo su dimensión económico-social;

El FCES se organiza en secciones nacionales. Su reglamento establece que éstas tienen autonomía organizativa, pudiendo definir qué sectores económicos y sociales las componen, exigiéndose que las organizaciones sean las más representativas y de ámbito nacional²². El órgano superior de esta institución es el Plenario, al cual compete la adopción de las decisiones. En cuanto a la participación en este último, cada sección nacional tiene derecho a nueve delegados titulares y sus respectivos alternos, requiriéndose la paridad en la designación de los representantes de las organizaciones de los trabajadores y empresarios.

Deficiencias identificadas para la participación en la estructura del Mercado Común del Sur

Las instituciones y la metodología de integración en el MERCOSUR se establecieron, como señalamos, en el POP, en el marco de un modelo de integración que hemos denominado autorregulado. Este modelo, implementado durante la década del '90, tuvo como meta central la integración negativa²³ en el terreno comercial,

es decir, fundamentalmente, la liberación de las barreras al comercio. Ha dejado de lado entonces otros objetivos, como el establecimiento de una política comercial común o la coordinación de las políticas macroeconómicas, presentes incluso en el TA. Asimismo, no ha considerado al acuerdo regional como un instrumento para la integración productiva y el desarrollo local, nacional y regional, o para la integración social y cultural, sino que tuvo al incremento de los niveles de comercio como objetivo central. Esto se expresó incluso en el hecho de que el bloque no se dio tampoco en el período políticas destinadas a disminuir las grandes asimetrías existentes entre los territorios que lo componen.

Las modificaciones del diseño posteriores al POP intentaron resolver problemas de gestión de la integración que aparecieron con la ampliación del espectro temático que presenta todo proceso de este tipo a medida que avanza. La realidad institucional y, fundamentalmente, política, del bloque, superó ampliamente la estructura orgánica de 1994. El diseño actual consolida distorsiones vinculadas a diversas necesidades funcionales, corporativas y/o a coyunturas políticas domésticas o regionales. Sin embargo, no es acorde ni funcional con respecto a la etapa presente del proceso de integración y establece límites importantes para su profundización y democratización y para que el bloque devenga un instrumento de desarrollo y un espacio real de procesamiento y resolución de diferencias.

Nos parece pertinente comenzar señalando las deficiencias que hemos denominado transversales, es decir, aquellas que atraviesan distintos espacios de la estructura del MERCOSUR, para luego concentrarnos en los problemas encontrados en los mecanismos específicos previstos por el bloque. Identificamos deficiencias que trascienden la cuestión de la participación, para remitir al problema más amplio del déficit democrático del proceso de integración y de su mayor o menor capacidad para obtener legitimidad política y social.

En cuanto a las primeras, entonces, podemos destacar:

- En primer lugar, el MERCOSUR tiene un importante déficit de rendición de cuentas: Es difícil, para actores tanto políticos como sociales, identificar quién toma las decisiones, cuál es el locus de la responsabilidad en el proceso de integración. Carece de la necesaria legitimidad con respecto a la clase política, a las tecnoburocracias de agencias ajenas al proceso decisorio, a las organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general. Esta ausencia de legitimidad tiene un importante impacto sobre el nivel de efectividad y eficacia de las decisiones. Como señala un documento de la Fundación Friedrich Ebert: “El escaso grado de compromiso con las decisiones tomadas en el ámbito institucional del MERCOSUR constituye una clara señal de que muchos actores gubernamentales o no gubernamentales tienen dificultades para aplicar o para hacer cumplir decisiones respecto de las cuales no fueron consultados.”²⁴ En lo que se

refiere exclusivamente a los mecanismos previstos de consulta, “se puede concluir que sus objetivos y procedimientos están establecidos todavía de forma incompleta y que, finalmente, en ninguno de ellos existe la preocupación por prever la rendición de cuentas sobre la utilización de los resultados por la estructura institucional del bloque y su influencia en el proceso de toma de decisiones (...)”.²⁵ “Es decir que el canal es puesto a disposición, pero no su forma de funcionamiento. Además, es también importante relacionar tal principio al interés de aquellos que no integran el proceso de decisión, pero que sin embargo tienen interés en acompañar su proceso. (...) se nota la ausencia de información disponible al público en general sobre cómo se desarrollan los mecanismos de participación, es decir que aquél que no participa, no tiene acceso a las informaciones sobre ‘quién’ participa, ‘cómo’ lo hace y ‘en qué medida influye’ en el proceso de decisión. Por ello, este principio está íntimamente relacionado al de transparencia, (...)”.²⁶

- En segundo lugar, el modelo institucional vigente no refleja en ninguna de sus instituciones decisorias un proyecto colectivo, sino que dificultosamente pretende articular proyectos nacionales que colocan al proyecto común en lugares más o menos importantes de la agenda según la coyuntura política doméstica y regional. La lógica del intergubernamentalismo que caracteriza al proceso de integración crea incentivos institucionales para el predominio de una visión predominantemente nacional de la integración.²⁷ Esto se refleja también, como veremos, en la concepción y organización de los mecanismos de participación.
- En tercer lugar, el MERCOSUR presenta un importante déficit de transparencia. A modo de ejemplo²⁸, desarrollaremos el estado de aplicación del principio de publicidad en el bloque.²⁹ Este principio está presente en el ordenamiento jurídico de los Estados partes del MERCOSUR.³⁰ Sin embargo, ni el TA ni el POP lo consideran. Desde un comienzo y en el marco de este vacío, se estableció la siguiente distinción: Mientras las decisiones aprobadas (actas, normas y la documentación anexa) serían por regla general públicas, excepto que los Estados partes lo establecieran de otro modo, los proyectos de norma en negociación (las propuestas presentadas por los Estados partes), tendrían un carácter reservado a los funcionarios gubernamentales. Esta situación inhibía la posibilidad de que los integrantes de la sociedad civil pudieran participar del propio proceso negociador. La resolución del GMC No. 08/05, art. 2, cambia la regla, obligando a la publicidad de todas las resoluciones y los propios proyectos de normas, salvo que un Estado solicite su reserva.

El déficit de transparencia se ve con claridad si consideramos los siguientes datos: De enero de 2003 hasta noviembre de 2005, en sus 45 reuniones, los órganos decisorios del MERCOSUR (CMC, GMC y CCM) han producido 235 documentos reservados como anexos a sus actas, sobre un total de 382. El GMC, en particular, en el mismo período, clasificó como reservado el 45% de los anexos a las actas (100 sobre 243).

Por último y vinculado a los puntos anteriores, nos gustaría llamar la atención sobre un elemento que suele no ser considerado por los análisis del diseño institucional del MERCOSUR: La variable temporal. Es ésta la que nos permite ver la influencia que, en el tiempo, el diseño institucional ejerce sobre la cultura política e institucional y la definición de la agenda de la integración. El MERCOSUR ha tenido una trayectoria institucional que, a lo largo de los años, ha dado lugar a una cultura institucional que, actualmente, no es la más favorable a la integración; presenta límites importantes en cuanto a su capacidad para permitir el avance del proceso en las múltiples dimensiones y momentos en que éste se desarrolla. Esta cultura institucional, en términos generales, como hemos visto, prioriza la visión nacional en la negociación y la reserva con respecto a la información. Esta última, justificada a lo largo de la historia de las diplomacias nacionales para algunas cuestiones sensibles, no es acorde ni funcional con la extensa pauta temática de todo proceso de integración.

Veamos ahora algunas deficiencias propias de los mecanismos establecidos por el bloque para la participación de la sociedad civil.

El FCES, único espacio institucional específico reconocido para la participación, presenta límites tanto externos como internos.

En el caso de las deficiencias externas, nos referimos principalmente a dos cuestiones:

- El FCES tiene un rol meramente consultivo; y
- La consulta no implica, en el MERCOSUR, rendición de cuentas sobre la utilización de la información y/o opiniones por parte de aquellos que la realizan. De hecho, considerando tanto la trayectoria de la CPC como del FCES, podemos afirmar que, en el bloque, afirmar que una institución tiene un rol consultivo no significa mucho más que decir que esa institución no tiene poder de decisión. En diciembre de 2005, sobre un total de 22 recomendaciones realizadas por el FCES al GMC, se podían encontrar sólo dos consultas. En ninguno de los casos la institución con poder decisorio se manifestó acerca de la recomendación provista, lo cual implica una absoluta carencia de rendición de cuentas vinculada al procedimiento en cuestión.

En el caso de las deficiencias internas, consideramos particularmente dos:

- La participación en el FCES es muy limitada. Las secciones nacionales concentran el registro y el reconocimiento de los actores de la sociedad civil autorizados a participar, de tal forma que ninguna organización puede hacerlo si la sección de su país no lo admite. Esto lleva a una importante elitización de la participación y a una seria deficiencia en términos del carácter más o menos inclusivo del mecanismo. Esta situación se ve agravada por el hecho de que las secciones nacionales reservan, en su propio reglamento interno, una parte de los nueve lugares a que tienen derecho para algunas organizaciones que en un determinado momento fueron consideradas las más representativas en el ámbito nacional;
- La organización del FCES, articulada en torno a secciones nacionales, presenta restricciones importantes en lo referente a la construcción de una visión regional.

La participación en otros órganos del MERCOSUR adolece de reglas claras tanto en cuanto a la forma como a los actores calificados para participar. Parte de estos mecanismos de participación fue reglamentada precariamente en los reglamentos internos de los respectivos órganos y/o del órgano con poder de decisión (CMC, GMC, CCM) al que están vinculados. La fórmula general es la siguiente: En la etapa preparatoria de las reuniones, cada sección nacional puede solicitar, por consenso, la participación de representantes del “sector privado”³¹. La etapa decisoria es reservada a los representantes gubernamentales.

“(…), el mayor déficit de participación de la sociedad civil en el MERCOSUR reside en la calidad de la participación y no en la cantidad de mecanismos. Numérica y formalmente existen, pero no hay gobernabilidad en la definición de los mismos. Es decir, no es clara la justificación de por qué es admitida la participación en determinados mecanismos y no en otros. La mayoría de las veces, la apertura a la participación adviene de una coyuntura política o, a veces, hasta personal, y no sistémica. Tal deficiencia queda todavía más en evidencia cuando no están establecidos los procedimientos de participación, incluyendo la rendición de cuentas sobre los efectos de dicha participación”.³²

III. 2004-2006: ¿Una “nueva dinámica” de la integración?

Los cambios políticos que tuvieron lugar en la región a partir de 2003, con la llegada al poder de Luiz Inácio Lula da Silva, Néstor Kirchner y Tabaré Vazquez en Brasil, Argentina y Uruguay, respectivamente, llevaron a que la “cuestión social”, especialmente en su dimensión de la participación social para la integración, permeara el discurso oficial del MERCOSUR, comenzando a convertirse en objeto de políticas públicas.

Esta idea queda plasmada en la decisión del CMC No. 26, de diciembre de 2003, “Programa de Trabajo 2004-2006”, que establece la agenda prioritaria del bloque para el período. Esta agenda plantea un espectro temático de la integración que quita el eje de acción de lo exclusivamente comercial. En su segunda parte, bajo el título de “MERCOSUR social”, se propone impulsar la ampliación de la participación de la sociedad civil y la visibilidad cultural del proceso de integración. De forma coherente con el nuevo lugar que la cuestión social ocupa en la agenda del bloque, actualmente todos los Estados parte cuentan con áreas, con diversos niveles de desarrollo, responsables de crear y fortalecer espacios nacionales y comunes para la participación social en el proceso de integración.

En el segundo semestre de 2005, la presidencia pro-témpore uruguaya del MERCOSUR pone en marcha la Iniciativa SOMOS MERCOSUR, bajo el lema “llenar de ciudadanía al MERCOSUR”. La iniciativa desarrolla un conjunto de propuestas tendientes a ampliar y fortalecer los espacios de participación ciudadana para la integración. Bajo presidencia argentina, en 2006, la iniciativa se convierte en el Programa Regional SOMOS MERCOSUR y se crean puntos focales del mismo en cada uno de los Estados partes. Se conforma también el grupo promotor del Programa, conformado por instituciones del bloque y organizaciones sociales regionales.

El I Encuentro por un MERCOSUR social y productivo, organizado por el Programa SOMOS MERCOSUR en el marco de la XXX Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR de julio de 2006 (Córdoba, Argentina), fue el primero de este tipo llevado a cabo en el marco de las Cumbres de Presidentes del MERCOSUR. Se trató de una iniciativa desarrollada por los gobiernos del bloque, con la participación de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR (CPC), el Foro Consultivo Económico y Social (FCES), la Reunión Especializada de la Mujer, la Reunión Especializada de Cooperativas, la Asociación Latinoamericana de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ALAMPYME), la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), la Coordinadora de Productores Familiares del MERCOSUR (COPROFAM), la Red de Mercociudades, entre otros, además de las experiencias nacionales como el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería Argentina. Reuniendo a más de 500 representantes de organizaciones sociales regionales, planteó un rico debate acerca del modelo de integración regional, así como propuestas para avanzar hacia un MERCOSUR en el cual la integración se centre en las dimensiones productiva y social.

Durante la presidencia pro-témpore brasileña, en diciembre de 2006, y en el espíritu de aquel encuentro, se organizó la Cumbre Social del MERCOSUR. Como señalan acertadamente Alemany y Leandro “Las Cumbres Sociales (Córdoba y Brasilia) enfrentan un dilema crucial: El proceso discutido les llega a los negociadores durante la Cumbre Presidencial del MERCOSUR, superado por los problemas coyunturales:

Falta de información calificada anticipada, transparencia de las pautas, agenda integrada; pero puede llegar a incidir en la agenda futura. Hay que encontrar el equilibrio entre lo que ya está negociado y lo que debería estar, establecer puentes entre lo que ocurre en las redes y en los ámbitos oficiales.”³³

IV. Reflexiones finales

El MERCOSUR cuenta con una estructura institucional y una metodología establecidas en un contexto político-ideológico, que impulsaba un determinado modelo de integración. Éste era compatible con elecciones de política doméstica orientadas, con las particularidades de cada Estado parte, por los principios del Consenso de Washington.

En ese marco, la participación de la sociedad civil no estaba presente en la agenda del bloque. Sin embargo, se establecieron los mecanismos descriptos: El Foro Consultivo Económico y Social y la posibilidad de participación en las reuniones preparatorias de los órganos dependientes, definida con escasa claridad en cuanto a las características de su real implementación. Estos mecanismos han presentado importantes limitaciones. Hemos identificado tanto deficiencias generales o transversales como específicas.

Al mismo tiempo, la amplitud y la calidad de las redes y organizaciones activas en la región ha desbordado y superado estos instrumentos. Podemos encontrar ejemplos en múltiples sectores: Cooperativismo, derechos humanos, género, agricultura familiar, son algunos de ellos.

Nos encontramos entonces con una dinámica regional que no se refleja en la estructura y la metodología del bloque y que tiene por lo tanto obstáculos importantes en cuanto a su capacidad de incidencia.

Durante el período 2004-2006 ha habido avances relevantes, que confluyeron en la puesta en marcha del Programa SOMOS MERCOSUR y la formalización de las Cumbres Sociales. Sin embargo, esto tendrá importantes límites si no se lleva adelante una reingeniería institucional y metodológica en pos de la transparencia, la inclusión de nuevos actores y la democratización del bloque.

Notas

1. Licenciada en Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha realizado estudios de posgrado en el Institut d'Etudes Politiques de Grenoble (Francia) y la UBA. Actualmente es profesora de esta casa y de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Ha sido becaria de la Unión Europea y de la Organización de Estados Americanos. También becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, durante el período 1998-2003. Durante el período 2003-

2006 se desempeñó como consultora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en la Cancillería Argentina. Ha realizado numerosas publicaciones sobre la temática de la integración regional.

2. Alemany, Cecilia y Leandro, Beatriz (2006). *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
3. Cecilia Alemany y Beatriz Leandro han desarrollado específicamente, con carácter prospectivo, la interrelación entre los escenarios en términos de participación ciudadana y los escenarios del MERCOSUR, en Op. Cit. Esa relación puede ser extendida a una pauta más amplia que la específica de la participación social.
4. Sobre la diferencia entre democracia formal y democracia sustancial, puede consultarse Bobbio, Norberto (Varias Ediciones). "Democracia", en Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*. México D. F.: Siglo XXI Editores.
5. Sobre el vínculo entre sistema de concertación de intereses, efectividad y eficacia de las reglas, es interesante el trabajo de Peña, Félix (2003). *Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el MERCOSUR*, Montevideo: Red de Investigaciones Económicas del MERCOSUR-Programa Estado de Derecho para Sudamérica de la Fundación Konrad Adenauer.
6. Un desarrollo interesante de esta temática, concentrado específicamente en la dimensión sociolaboral del proceso integrador, puede encontrarse en Larisgoitia, Andrés y Perosa, Hugo (2006). "MERCOSUR: Instituciones para la integración de los pueblos". AAVV. *La institucionalidad del MERCOSUR: Una reforma necesaria*. Buenos Aires: Central de Trabajadores Argentinos, Ediciones Debate Internacional, Serie Integración Regional.
7. Hemos desarrollado esta relación en Geneyro, Rubén y Vázquez, Mariana (2007). *El MERCOSUR por dentro*. Bogotá: Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Sobre la cuestión específica de la metodología y los tiempos de la integración, en su dimensión económico-comercial, puede consultarse el trabajo de Lavagna, Roberto (1997). *Argentina, Brasil, MERCOSUR. Una decisión estratégica*. Buenos Aires: Ciudad Argentina. Sobre el vínculo entre las reformas estructurales llevadas adelante en Argentina y Brasil en la década del '90 y las características e impacto sobre el proceso de integración en el MERCOSUR, cfr. el interesante trabajo de Obaya, Martín (2007). "Los límites del regionalismo abierto. En busca de nuevos ejes para la integración en el MERCOSUR". Buenos Aires: *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*, Volumen X, Número 15.
8. En esta presentación consideraremos que un proceso de integración regional es intergubernamental cuando presenta las siguientes características: a. los miembros de sus instituciones representan a los Estados nacionales; no al interés comunitario; b. la toma de decisiones se realiza por unanimidad o consenso, es decir, no se lleva a cabo según algún tipo de sistema de mayoría; c. las normas creadas por el acuerdo regional requieren ser internalizadas en los ordenamientos jurídicos nacionales para entrar en vigor.
9. Hemos desarrollado con mayor profundidad las competencias de cada una de las instituciones del MERCOSUR en Vázquez, Mariana (2006). "Las instituciones del MERCOSUR. Un análisis crítico". *La institucionalidad del MERCOSUR: Una reforma necesaria*. Buenos Aires: Central de Trabajadores Argentinos, Ediciones Debate Internacional, Serie Integración Regional.
10. Es el órgano superior del MERCOSUR y le corresponde "la conducción política del mismo y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común". Está integrado por los ministros de relaciones exteriores y de economía de los Estados parte.

11. Es el órgano ejecutivo del MERCOSUR. Está compuesto por miembros que pertenecen a los ministerios de relaciones exteriores, los ministerios de economía y los bancos centrales.
12. Según el POP, cumple funciones vinculadas al establecimiento y modificaciones de los instrumentos comunes de política comercial.
13. La CPC es definida por el POP como el órgano representativo de los parlamentos de los Estados parte en el ámbito del MERCOSUR, reconocida como una institución más, aunque sin capacidad decisoria. Ha estado integrada por igual número de parlamentarios de cada país (16), designados por los respectivos parlamentos nacionales, de acuerdo con sus procedimientos internos. La CPC ha dado lugar al Parlamento del MERCOSUR, cuya sesión constitutiva tuvo lugar en diciembre de 2006, en Brasilia, durante la presidencia pro-témpore de este país.
14. Nos referiremos más adelante a la composición y competencias de esta institución.
15. A través de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 18/98.
16. Es la decisión del CMC No. 18/98 la que crea el FCCP, como órgano auxiliar del CMC. Este foro sesiona con la participación de representantes de los Estados asociados y trabaja sobre temas de interés común. Su principal función es profundizar el examen y la coordinación de la agenda política de los Estados partes del MERCOSUR y asociados, inclusive en lo referente a las cuestiones internacionales de naturaleza política y de interés político común relacionado con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. La decisión del CMC No. 02/02 define con mayor claridad sus atribuciones y funciones, así como los mecanismos de coordinación con los demás órganos del MERCOSUR. A su vez, el CMC delega en el FCCP las funciones encomendadas al GMC con respecto a las Reuniones de Ministros de Educación, Justicia, Cultura, Interior y Desarrollo Social y también le encomienda el seguimiento de las Reuniones Especializadas de la Mujer, de Autoridades de Aplicación en Materia de Drogas, Prevención de su uso indebido y rehabilitación de drogodependientes y de Municipios e Intendencias. Las funciones del FCCP en relación con estas reuniones son: Participar en sus sesiones, efectuar el seguimiento de sus trabajos, recibir las actas e instrumentos emanados de las mismas y elevar al CMC, para su aprobación, los acuerdos y propuestas de normas MERCOSUR emanados de dichas reuniones, a través del GMC. El FCCP formula entonces recomendaciones, adoptadas por consenso, que son sometidas al CMC para su consideración.
17. A través de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 26/03 (previamente, la decisión No. 30/02 y sus normas complementarias).
18. A través de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 11/03 y sus normas afines.
19. Botto, Mercedes, Geneyro, Rubén, Ratton Sanchez, Michelle, Rolim, Marcos y Vazquez, Mariana (2006). *Gobernabilidad democrática, Participación de la sociedad civil y de los gobiernos subnacionales en el MERCOSUR*. Montevideo: Informe Final, Proyecto de Cooperación de la Secretaría del MERCOSUR y del Banco Interamericano de Desarrollo, Montevideo, pág. 16.
20. Alemany, Cecilia y Leandro, Beatriz, Op. Cit. Establecen las autoras que esta definición comprende a: "Organizaciones comunitarias y de base; ONG en el área de desarrollo, ambientalistas, de mujeres, etc.; fundaciones privadas (relacionadas con sociedades comerciales y filantrópicas); asociaciones empresariales; sindicatos y organizaciones de trabajadores; asociaciones profesionales y estudiantiles; asociaciones culturales y deportivas; cooperativas; instituciones educativas, colegios y universidades sin fines de lucro; y organizaciones religiosas.

21. También es importante destacar que, dado el carácter restrictivo de gran parte de los documentos de la época, no es posible identificar si alguna convocatoria fue realizada y, en caso afirmativo, quién habría participado en calidad de “sector privado” (Botto, Mercedes, Geneyro, Rubén, Ratton Sanchez, Michelle, Rolim, Marcos y Vazquez, Mariana, Op. Cit., pág. 36).
22. Una comparación entre los reglamentos de las secciones nacionales puede encontrarse en Botto, Mercedes, Geneyro, Rubén, Ratton Sanchez, Michelle, Rolim, Marcos y Vazquez, Mariana, Op. Cit., apéndice A.6.3.
23. Seguimos aquí la diferenciación que realiza Fritz W. Scharpf, entre la integración negativa, definida como aquella que impulsa la libertad de los mercados y de la competencia y la integración positiva, configuradora de la Comunidad mediante medidas positivas, que normalmente requieren el acuerdo de los gobiernos nacionales en el Consejo de Ministros y la explícita legitimación política. Cfr. Scharpf, Fritz (1999). *Gobernar en Europa: ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid: Alianza Editorial.
24. Friedrich Ebert Stiftung-Uruguay (2004). *Desafíos institucionales para el MERCOSUR. Las relaciones entre Estados, Instituciones Comunes y Organizaciones de la Sociedad*. Montevideo.
24. Botto, Mercedes, Geneyro, Rubén, Ratton Sanchez, Michelle, Rolim, Marcos y Vazquez, Mariana, Op. Cit., pp. 24-25. El detalle de las normas y su contenido, puede consultarse en los apéndices A.5 y A.6.1 del mismo documento.
25. Botto, Mercedes, Geneyro, Rubén, Ratton Sanchez, Michelle, Rolim, Marcos y Vazquez, Mariana, Op. Cit., pp. 24-25. El detalle de las normas y su contenido, puede consultarse en los apéndices A.5 y A.6.1 del mismo documento.
26. Ibidem, pág. 25.
27. Esta cuestión nos lleva al análisis de las lógicas nacionales de formación de las preferencias con respecto a las políticas de integración, que no podemos desarrollar aquí.
28. Otras cuestiones que podrían analizarse son: El acceso a la documentación, la política de difusión aplicada en el bloque o la legibilidad de la información.
29. Para ello nos basaremos en el trabajo desarrollado en Botto, Mercedes, Geneyro, Rubén, Ratton Sanchez, Michelle, Rolim, Marcos y Vazquez, Mariana, Op. Cit..
30. No se ha relevado el caso de la República Bolivariana de Venezuela.
31. Para un exhaustivo análisis de la terminología utilizada por el MERCOSUR, cfr. Ratton Sanchez, Michelle (2005). *Pontos Críticos da Participação da Sociedade Civil no MERCOSUL*. Sao Paulo: Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas.
32. Botto, Mercedes, Geneyro, Rubén, Ratton Sanchez, Michelle, Rolim, Marcos y Vazquez, Mariana, Op. Cit. pág. 40.
33. Alemany, Cecilia y Leandro, Beatriz (2006). *Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.

Autores

Luis Fernando Ayerbe es profesor del Departamento de Economía de la Universidade Estadual Paulista (UNESP) y del Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales de la Unesp, Unicamp y Puc/SP. Fue Visiting Scholar en el David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard, y del Centro de Estudios Internacionales e Interculturales de la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente es miembro de la Junta Directiva de CRIES.

Mariana Vázquez. Licenciada en Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha realizado estudios de posgrado en el Institut d'Etudes Politiques de Grenoble (Francia) y la UBA. Actualmente es profesora de esta casa y de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Ha sido becaria de la Unión Europea y de la Organización de Estados Americanos. También becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, durante el período 1998-2003. Durante el período 2003-2006 se desempeñó como consultora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en la Cancillería Argentina. Ha realizado numerosas publicaciones sobre la temática de la integración regional.

e.mail: lfayerbe@uol.com.br

Ana Marleny Bustamante. Maestría en Ciencia Política en la Universidad de Los Andes (Venezuela), Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Liverpool, Ex-Directora del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) y Coordinadora de Investigación de Universidad de Los Andes – Táchira. Cuenta con cuatro libros publicados en colaboración y más de veinte artículos académicos en publicaciones nacionales y extranjeras.

e.mail: apernia@ula.ve

Rita Marcela Gajate. Abogada. Especialista en Integración Latinoamericana. Docente en el grado y en la Maestría de Integración Latinoamericana del Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Investigadora. Profesora visitante de universidades extranjeras. Miembro

de la Comisión para la Abogacía del MERCOSUR del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Cancillería Argentina. Autora y coautora de diversas publicaciones nacionales y extranjeras.

e-mail: ritagajate@jursoc.unlp.edu.ar

Zoila González Maicas. Jefe de Departamento y Coordinadora Grupo Caribe Instituto Superior de Relaciones Internacionales, Cuba.

e-mail: zoilag@isri.minrex.gov.cu

Jorge Hernández Martínez. Profesor e Investigador Titular. Doctor en Ciencias Históricas. Director del Centro de Estudios sobre Estados Unidos (CESEU), de la Universidad de La Habana.

e-mail: jhernand@uh.cu

Elsa Llenderrozas. Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y del Programa de Intercambio de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales de FLACSO Argentina. Ha publicado *Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR* (2006) junto a Giorgio Alberti y Julio Pinto, y numerosos artículos en libros y en publicaciones especializadas.

e-mail: elsallenderrozas@yahoo.com

Laneydi Martínez Alfonso. Economista, investigadora del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) y Profesora Adjunta de la Universidad de La Habana, Cuba.

e-mail: laneydi@gmail.com

Iván Ogando Lora. Economista dominicano con experiencia profesional en temas relacionados con la cooperación y el comercio internacional. Fue Director de la Unidad de Programación de la Secretaría del Foro de Países ACP del Caribe (CARIFORUM) con sede en Georgetown, Guyana (1995-1999); En 1999, abrió la primera misión diplomática permanente de la República Dominicana en Trinidad y Tobago y fungió como representante permanente de su país ante la Asociación de Estados del Caribe (AEC) con sede en Puerto España. Del 2000 al 2005, fue Director Ejecutivo de la Secretaría Administrativa del Área de Libre Comercio de la Américas (ALCA). Entre 2005-2007 fue parte del equipo de la CRNM, con sede en Barbados, como coordinador del Acuerdo de Asociación Económica para el Caribe. Ha sido profesor de economía y de relaciones internacionales en varias universidades de la República Dominicana y fue consultor asociado en el Centro de Investigación Económica del Caribe (CIECA).

e-mail: ivan.ogando@gmail.com

Carlos Oliva Campos. Actualmente se desempeña en el Centro de Estudios sobre América. Recibió su licenciatura en Historia en la Universidad de La Habana en 1981. Ha sido profesor invitado en universidades de Estados Unidos, México, Venezuela, Brasil, España y Suecia. Ha trabajado como investigador agregado del Centro de Estudios sobre Estados Unidos de la Universidad de La Habana. Ha publicado numerosos artículos y es autor o coautor de varios libros que abordan diferentes aspectos de las relaciones políticas internacionales.
e-mail: carlos@cea.org.cu

Emilio Pantojas García. Director Interino de la Escuela Graduada de Administración de Empresas e Investigador Titular del Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.
e-mail: epantojas@yahoo.com

Andrés Serbin. Antropólogo y Doctor en Ciencias Políticas, Profesor Titular (r) de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela e Investigador Emérito del Sistema de Promoción del Investigador del CONICYT de Venezuela, actualmente es Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), una red latinoamericana y caribeña de centros de investigación y organismos no-gubernamentales con sede en Buenos Aires. Ha sido director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y de numerosos programas regionales de investigación e incidencia, y profesor visitante de las universidades de Harvard, Pennsylvania, Georgetown y Florida International en los EEUU, Warwick en el Reino Unido, Marseille/Aix en Provence y La Sorbonne III en Francia, y FLACSO en América Latina. Es autor y compilador de más de treinta libros publicados en español e inglés y de numerosos artículos. Su más reciente volumen es Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe, Barcelona/Buenos Aires: ICARIA/CRIES/IDRC, 2007.
e-mail: aserbin@cries.org

José Luis Valdés Ugalde. Politólogo; maestro en Sociología Política y Doctor en Relaciones Internacionales por la *London School of Economics and Political Science*. Director del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, (CISAN) de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Miembro del Comité Académico del posgrado de Ciencias Políticas de la UNAM y miembro del Consejo Directivo de la Comisión México-Estados Unidos para el intercambio Educativo y Cultural (COMEXUS), Becas Fulbright-García Robles, a partir de mayo de 2007.
e.mail: jlvaldes@servidor.unam.mx

Mariana Vazquez. Licenciada en Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha realizado estudios de posgrado en el Institut d'Etudes Politiques de Grenoble (Francia) y la UBA. Actualmente es profesora de esta casa y de la

Universidad Nacional de Tres de Febrero. Ha sido becaria de la Unión Europea y de la Organización de Estados Americanos. También becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, durante el período 1998-2003. Durante el período 2003-2006 se desempeñó como consultora del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en la Cancillería Argentina. Ha realizado numerosas publicaciones sobre la temática de la integración regional.
e.mail: mmagdala11@yahoo.com.ar

Alfredo Valladão. Nacional de Brasil. Profesor del Institut d'études politiques de Paris (Ciencias Políticas), Director de la Cátedra Mercosur de Ciencias Políticas y Coordinador del Grupo de Trabajo sobre las Negociaciones Unión Europea (UE)-Mercosur y de la Conferencia Anual Internacional de Forte Copacabana sobre el "Diálogo europeo-sudamericano en materia de defensa y seguridad". Investigador Senior del Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionales (IEEI – Lisboa). Es periodista especializado en política internacional, editorialista para Radio France Internacional y colabora regularmente con la BBC y la CBN (Brasil). Ex corresponsal diplomático y de defensa del diario *Libération* (Francia). Miembro del Comité Editorial de las revistas trimestrales sobre asuntos internacionales *Questions Internationales* (Francia) y *Res-Publica* (Portugal). Fundador y ex miembro del Comité Editorial del anuario económico y geopolítico *L'Etat du Monde* (Francia). Ha escrito mucho sobre temas relativos a la seguridad internacional, diplomacia y comercio internacional.
e.mail: alfredo.valladao@sciences-po.fr