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

N° 7 , año 2008-2009

Fecha de cierre, noviembre de 2008

Coordinadores:
Laneydi Martínez Alfonso, Lázaro Peña, Mariana Vazquez

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)
Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI)
Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM)
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009
ISBN 980-317-196-8
ISSN - 1317-0953

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

Diseño, coordinación gráfica: 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

Indice

Presentación
Andrés Serbin _____ 5

Introducción
Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vazquez _____ 7

Barreras y obstáculos a la integración en América Latina y el Caribe

Del "regionalismo abierto" al "regionalismo post-liberal".
Crisis y cambio en la integración regional en América Latina
José Antonio Sanahuja _____ 11

¿Por qué es necesaria la integración económica?
Los costos de no integrarse
Hilda Elena Puerta Rodríguez _____ 55

Políticas económicas para la integración en América Latina y el Caribe:
El dilema coyuntura-estructura en el análisis de sus principales
barreras económicas
Laneydi Martínez Alfonso _____ 69

La seguridad contra la integración en América Latina
Raúl Benítez Manaut _____ 87

¿Convidados de piedra? Ciudadanía e integración regional
Andrés Serbin _____ 109

Entre MERCOSUR y UNASUR: De realidades y ambiciones

Integración subregional en seguridad pública y defensa;
del MERCOSUR a UNASUR
José Manuel Ugarte _____ 141

Dificuldades e Potencialidades da Integração Regional na Perspectiva
da Política Exterior do Brasil
Tullo Vigevani, Haroldo Ramanzini Júnior y Gustavo de Mauro Favaron __ 163

Una dura prueba para el Mercosur: El caso Papeleras
Agustín Portilla _____ 181

Paraguay y Uruguay: Estrategias de inserción internacional
y su impacto en la integración regional
Elsa Llenderrozas, Sol Parra y Vanesa Túñer _____ 193

¿Paradiplomacia en el MERCOSUR? Incentivos y barreras a la
participación de los actores subnacionales en el acuerdo regional
Damián Paikin y Mariana Vazquez _____ 213

Las dinámicas contradictorias del Gran Caribe

La integración en la Cuenca del Caribe desde la perspectiva de la construcción de regiones como fenómeno político actual: Barreras y actores
Carlos Alzugaray Treto _____ 235

Problemas y retos actuales de la Asociación de Estados del Caribe
en el contexto de la integración del Gran Caribe
Pedro Monreal _____ 249

La integración económica de la Comunidad del Caribe
y los retos del desarrollo
Tania García Lorenzo _____ 269

"Las relaciones CARICOM-Estados Unidos frente al siglo XXI:
Hoy como ayer…"
Laneydi Martínez y Maylín Cabrera _____ 285

El Acuerdo de Libre Comercio de los Estados Unidos con
Centroamérica y República Dominicana: Obstáculo para
el desarrollo sostenible e independiente de la subregión
Luis René Fernández _____ 299

Autores _____ 315

Presentación

El presente volumen del **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009** constituye la séptima publicación resultante de un esfuerzo sostenido por parte de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) en promover, desde la perspectiva de la sociedad civil, un debate actualizado sobre la evolución de los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe. Este esfuerzo se inicia en el año 1999, con la realización de un taller previo de investigadores y de representantes de la sociedad civil y se materializa en el primer volumen publicado en 2000 en el marco de un acuerdo con la editorial Nueva Sociedad de Caracas. Casi una década más tarde, la realización de talleres y la publicación del **Anuario** se continúa en otras condiciones, con un equipo editorial establecido en Buenos Aires y con un equipo coordinador que ha ido cambiando a lo largo de este período. En este sentido, el presente volumen es el resultado de la coordinación y supervisión de tres investigadores pertenecientes a tres centros miembros de la red CRIES – Laneydi Martínez, del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) de Cuba; Lázaro Peña, actualmente director del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana, y Mariana Vazquez, investigadora del Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE) de Argentina y profesora de la carrera de Ciencias Políticas de la Universidad de Buenos Aires. El esfuerzo de estos investigadores en la compilación, revisión, corrección y organización de los artículos que componen este volumen, adicionalmente a sus propios aportes al mismo, se articula con la permanente labor del coordinador editorial de CRIES, Rodolfo Wlasiuk, para dar lugar a la publicación de esta séptima edición del **Anuario**. A todos ellos un especial agradecimiento de parte de CRIES por la dedicación y compromiso para hacer posible esta publicación.

Por otra parte, este nuevo volumen del **Anuario** da expresión asimismo al esfuerzo de un conjunto de investigadores mayoritariamente asociados al programa "Los costos de la no-integración en América Latina y el Caribe", originalmente iniciado por CRIES con las Universidades Javeriana y Tadeo Lozano de Bogotá. Las

contribuciones de 20 investigadores provenientes de diversos países de América Latina y el Caribe apuntalan el propósito sostenido del programa de mantener una amplia representación regional y de presentar, desde distintas perspectivas disciplinarias y desde diversos enfoques teóricos, la mayor pluralidad, posibilitando un intercambio enriquecedor para la construcción de la integración regional. Es en este sentido que, asimismo, quiero expresar, en nombre de CRIES, nuestro agradecimiento por los aportes realizados por estos investigadores y por su permanente disponibilidad para revisar, corregir y actualizar sus artículos en función de mantener la excelencia académica que tradicionalmente ha caracterizado la publicación de este **Anuario**.

Finalmente, un agradecimiento especial a aquellos funcionarios que, en el marco de los acuerdos existentes con la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y del Convenio Andrés Bello, hacen posible la distribución y la circulación del Anuario entre funcionarios y decisores en el ámbito de la integración regional. Confiamos en que este proceso de difusión siga desarrollándose y ampliándose en el futuro, de manera de hacer accesibles estos importantes aportes al mayor número posible de ciudadanos y funcionarios vinculados con diferentes facetas de la integración regional.

Dr. Andrés Serbin
Presidente Ejecutivo
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
Buenos Aires, Septiembre de 2008

Introducción

La integración regional continúa siendo una fuente inagotable de viejas y nuevas polémicas. El presente **Anuario de la Integración regional de América Latina y el Gran Caribe** pretende mantener en debate los cada vez más amplios temas de la integración, desde el prisma de sus interrelaciones con otras temáticas: diseño de política económica, seguridad pública, defensa, liderazgo, política exterior, conflictos regionales, paradiplomacia, actores subnacionales, construcción de regiones, sociedad civil, entre otros. Desde una perspectiva multidisciplinaria e interdisciplinaria, las contribuciones que se presentan en esta edición agrupan las realidades económicas y sociopolíticas de diversos esquemas regionales: Comunidad del Caribe, Asociación de Estados del Caribe, CAFTA-RD, MERCOSUR y UNASUR, entre otros.

Hoy como siempre, detrás del debate acerca de la integración regional en sus diferentes formas, encontramos el debate acerca del modelo de desarrollo escogido por los países de América Latina y el Caribe, su mayor o menor articulación y su vinculación con las diversas, a veces contradictorias, estrategias de inserción internacional. Aparece también, la cuestión de las asimetrías estructurales y de política, como uno de los principales desafíos en el camino hacia un proyecto de integración como instrumento para un modelo de desarrollo con inclusión, igualitario y solidario.

El **Anuario** continúa proponiendo una visión desde la región de los principales problemas, potencialidades, barreras, avances y perspectivas de la integración regional, en función de contribuir a la formación de pensamiento acerca de los desafíos internos y externos, viejos y nuevos, coyunturales y estructurales para la región. En este sentido, la edición que ponemos a su consideración examina temáticas de creciente relevancia en un formato de tres secciones.

La primera sección sobre las *Barreras y obstáculos a la integración en América Latina y el Caribe*, comienza con un sugestivo trabajo en el que se analiza la crisis del "regionalismo abierto" y el surgimiento de un nuevo ciclo denominado "regio-

nalismo post-liberal"; continúa con una reflexión presente desde el comienzo de los esfuerzos integracionistas en la región: ¿Por qué es necesaria la integración?, y examina los principales costos de no integrarse. Esta primera sección prosigue con una aproximación al tema del diseño de políticas económicas domésticas y la necesidad de coherencia con las estrategias de integración, y continúa abordando el auge del tema de la seguridad y su tratamiento en el marco de la integración en la región, así como el vínculo ciudadanía-integración, entre otros.

En la segunda sección: *Entre MERCOSUR y UNASUR: De realidades y ambiciones*, el lente se coloca en América del Sur, desde donde se polemiza acerca de los proyectos bolivarianos, la Unión Sudamericana de Naciones, el rol del Brasil en la integración a través de su política exterior, nuevamente los temas de seguridad pública y defensa, paradiplomacia, entre otros, en el marco de MERCOSUR y UNASUR. Se incorpora además en esta sección, un artículo acerca de las estrategias de inserción internacional de Paraguay y Uruguay.

La sección final: *Las dinámicas contradictorias del Gran Caribe*, se focaliza en la problemática de la integración en el marco de esta subregión desde sus diferentes propuestas y esquemas. Este acápite incluye un análisis de la integración en la Cuenca del Caribe desde la perspectiva de la construcción de regiones, los principales problemas y retos de la Asociación de Estados del Caribe, la Comunidad del Caribe y en particular su interacción con Estados Unidos, y concluye con una reflexión acerca del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.

Esperamos que el **Anuario** que ponemos a su consideración continúe alimentando el debate académico en torno al siempre vigente tema de la Integración de América Latina y el Caribe y sirva a los tomadores de decisiones comprometidos realmente con el desarrollo, el bienestar y la soberanía de nuestros pueblos en sus proyectos constructivos. Pero sobre todo esperamos que esta nueva edición del **Anuario** sirva a los sectores populares de la sociedad de civil para avanzar y fortalecer su lucha por un mundo mejor. En esta ocasión, es necesario agradecer el esfuerzo colectivo de reunir las contribuciones académicas de un grupo de instituciones de la región en la coordinación y autoría del presente volumen, en particular al Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI), el Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), también de Cuba, y la cátedra "Globalización y Regionalización", de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vazquez
Septiembre de 2008

Barreras y obstáculos a la integración en América Latina y el Caribe

Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina
José Antonio Sanahuja

¿Por qué es necesaria la integración económica? Los costos de no integrarse
Hilda Elena Puerta Rodríguez

Políticas económicas para la integración en América Latina y el Caribe: El dilema coyuntura-estructura en el análisis de sus principales barreras económicas
Laneydi Martínez Alfonso

La seguridad contra la integración en América Latina
Raúl Benítez Manaut

¿Convidados de piedra? Ciudadanía e integración regional
Andrés Serbin

Del "regionalismo abierto" al "regionalismo post-liberal". Crisis y cambio en la integración regional en América Latina

José Antonio Sanahuja[1]

Con el decenio de los noventa, la integración latinoamericana comenzó una nueva etapa inspirada por las estrategias del llamado "nuevo regionalismo". En ese marco, se reactivaron los procesos de integración centroamericano, andino y caribeño, en crisis durante la década anterior, y se lanzó el Mercado Común del Sur (Mercosur). En todos estos casos se optó por un nuevo modelo de integración que, en lo referido al comercio, se basó en las políticas de apertura del "regionalismo abierto", lo que permite identificar el periodo 1990-2005 como una etapa o ciclo coherente en la integración regional. Solo México y Chile optaron por estrategias individuales. En el caso de Chile, ya se había consolidado la estrategia de apertura unilateral adoptada por el gobierno militar. En el caso de México, se optó por dar estabilidad a la integración *de facto* que ya existía entre ese país y su principal mercado, Estados Unidos, a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La crisis que en estos últimos años ha afectado a la integración y, en particular, a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y al Mercosur, permite considerar agotado ese ciclo o etapa de la integración. Un indicador de esa crisis es el intenso debate que atraviesa la región sobre la conveniencia, la racionalidad, el contenido y objetivos de la integración regional. Ese debate se cruza con intensas polémicas políticas e ideológicas respecto a cuestiones que afectan directamente a la integración regional, como las estrategias de desarrollo y las modalidades de inserción internacional. Al tiempo, las opciones externas se han ampliado, con la proliferación de acuerdos de integración "sur-norte" con Estados Unidos y la Unión Europea (UE), y la mayor importancia de los mercados asiáticos. En ese marco, han surgido nuevas propuestas, que pueden ser caracterizadas como "post-liberales", como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), y la propuesta venezolana de la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA). Este capítulo examinará los factores que han dado origen a esta situación, aparentemente paradójica, de crisis y cambio en la integración regional, y el potencial de las nuevas propuestas de integración, como expresión del "nuevo regionalismo" latinoamericano, para articular un espacio económico y político regional suramericano.

La estrategia del regionalismo abierto (1990-2005): Alcance y condicionantes

Los mapas de la integración regional desde 1990

Desde 1990, la aparición del "nuevo regionalismo" es reconocida como uno de los rasgos característicos de las políticas económicas y de las relaciones externas de los países de América Latina. Es importante precisar que lo ocurrido a partir de 1990 se inscribe en el concepto de "regionalismo", que es más amplio que el de integración económica regional. No es este el lugar para analizar en detalle el regionalismo, en tanto proceso consciente de diseño y aplicación de políticas comunes o coordinadas para reorganizar un espacio geográfico regional determinado.

En el nuevo escenario definido por el fin de la guerra fría y los procesos de globalización, el "nuevo regionalismo" constituiría una estrategia para mejorar la inserción internacional de los actores estatales y no estatales, incluyendo la empresa privada, en el mundo "triádico" de la posguerra fría. Un mundo libre ya de los alineamientos estratégicos del bipolarismo, y crecientemente regionalizado y globalizado en torno a tres áreas económicas dominantes (Europa, Norteamérica, y Asia Oriental).[2] El "nuevo regionalismo", en una aparente paradoja, pretende crear capacidades de regulación para hacer frente a los desafíos económicos y de seguridad internos y externos que generan la globalización y la regionalización, pero al mismo tiempo contribuye a profundizar ambos procesos, al estar basado en políticas de liberalización económica intrarregional con una baja protección externa. Esa estrategia sería más atractiva para los países en desarrollo, con mayores riesgos de verse marginados en ese escenario.[3] Dado que el nuevo regionalismo se basa en acuerdos comerciales regionales, el aumento de su número es un indicador de su alcance: De los 170 acuerdos regionales en vigor notificados ante la OMC en 2005, alrededor de 140 lo fueron a partir de 1990, y hoy son muy pocos los países que en la actualidad no están integrados en uno o varios de estos acuerdos.[4]

En este marco, desde 1990, América Latina definió un "mapa" de la integración que ha permanecido invariable durante más de 15 años. Ese mapa mostraba distintas estrategias: como se indicó, México se distanció de América Latina y de la retórica integracionista y adoptó una vía pragmática de integración con Norteamérica a través del primer acuerdo "sur-norte" de este periodo. Después lo complementaría con otros acuerdos bilaterales de libre comercio, como el firmado con la UE en 2000, funcionales a una estrategia "radial" (*hub and spoke*) orientada a diversificar los mercados externos y atraer inversiones convirtiéndose en una "plataforma exportadora". Tras optar por la apertura unilateral, Chile siguió un modelo similar, basado en un número apreciable de acuerdos bilaterales, como los firmados con la UE y Estados Unidos en 2002.[5] Otros países, en cambio, optaron por estrategias regionalistas partiendo de la cercanía geográfica, la historia, la proximidad socio-

cultural, o intereses compartidos a causa de las interdependencias regionales. En 1989, la Comunidad y Mercado Común del Caribe decidieron iniciar el proceso hacia un mercado único; entre 1991 y 1993 el MCCA se convirtió en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que redefinió el marco institucional, reestableció la zona de libre comercio, y relanzó el comercio intrarregional. El Pacto Andino fue reactivado en 1991 para reactivar una zona de libre comercio y constituir la unión aduanera, y en 1996 se redefinió como Comunidad Andina de Naciones (CAN). Finalmente, a partir de acuerdos de integración argentino-brasileños, en 1991 se estableció el Mercosur con el objetivo de establecer una unión aduanera.

No cabe duda que estos grupos han experimentado importantes avances, tanto en lo referido a los intercambios comerciales, la inversión extranjera, y otras interdependencias económicas, como en el plano institucional y de coordinación de políticas. Sin embargo, en los últimos años se ha extendido la percepción de que la integración latinoamericana, y en particular la CAN y Mercosur, se encuentran "estancadas" o "en crisis". A ello ha contribuido la situación de Mercosur, cuya unión aduanera se ha ido deteriorando en los últimos años, sin que exista perspectiva de mejora, como resultado de la primacía de intereses domésticos, las convulsiones financieras que han afectado a la subregión, y las dudas sobre el liderazgo y el verdadero interés de Brasil en el proceso. Al escepticismo también contribuye la crisis de la CAN, con una estructura institucional desacreditada por su escasa eficacia, compromisos políticos que se incumplen, países que, en proceso de "refundación" de sus estructuras, plantean modelos de integración de impronta "bolivariana", y otros que apuestan por una estrategia "radial" (*hub and spoke*) basada en acuerdos de libre comercio con terceros. Tanto en Mercosur como en la CAN, inciden las ofertas de negociación de actores externos, como Estados Unidos y la UE, que están poniendo a prueba la cohesión interna de estos grupos.

A la hora de explicar la crisis de la integración regional, gozan de cierta popularidad los argumentos del "socio renuente", aludiendo a los países que, en cada grupo, definen el "mínimo común denominador" o eluden el cumplimiento de los compromisos de integración; al "disgregador externo", en referencia a Estados Unidos y los tratados bilaterales de libre comercio que este país ha promovido tras el bloqueo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); o al "agente desestabilizador", en referencia a las políticas impulsadas por el Gobierno de Venezuela, a las que se hará referencia en el siguiente apartado. Aun cuando estos tres argumentos puedan tener parte de verdad, la crisis de la integración parece responder a causas más complejas y profundas. En este capítulo se plantearán varias hipótesis explicativas referidas tanto a los procesos económicos, como a la dimensión institucional, a las relaciones externas, y las visiones en disputa, en las que el factor ideológico tiene cierta relevancia.

El primero de esos factores es el agotamiento de la estrategia de integración del "regionalismo abierto". A mediados de la década de los noventa, la CEPAL, el BID o el Banco Mundial definieron ese "modelo" y en particular las condiciones y políticas necesarias para que pudiera generar mejoras en la eficiencia y la productividad, y contribuir positivamente a la transformación y al modernización productiva.[6] Esas políticas incluían, por supuesto, una amplia liberalización intragrupo, con modalidades de integración más profundas que las del "viejo" regionalismo, que abarcarían la liberalización de bienes, servicios y capitales, suprimiendo tanto las barreras arancelarias como no arancelarias, y la eliminación, aunque fuera parcial, de barreras físicas, fiscales, y de otra índole, que obstaculizan la competencia y la libre circulación efectiva, ya que tienen importantes efectos de coste y, por ende, en la competitividad. Por otra parte, aunque el regionalismo abierto se basa en bajos niveles de protección, la apertura a terceros no debía impedir la existencia de un componente preferencial regional, especialmente allí donde se deseara promover economías de escala y otros efectos dinámicos de la integración. El inventario de políticas del "regionalismo abierto" incluía también la adopción de reglas comunes en materia de origen, servicios, inversiones, salvaguardas, propiedad intelectual, o contratación pública; una política de competencia; una política comercial común —o, al menos, coordinada— ante terceros, para evitar que los múltiples compromisos adquiridos por los estados miembros generen un entramado de compromisos excesivamente complejos, e incluso contradictorios; y la convergencia macroeconómica, en particular en lo referido a los equilibrios internos y la política fiscal y monetaria. Además, un proceso de integración que pretendiera favorecer la incorporación de progreso técnico y la transformación productiva, o la reducción de determinados costes u obstáculos no comerciales a la integración, requeriría políticas sectoriales en diversos ámbitos, como los transportes, la energía, o la innovación tecnológica, protagonizadas por actores públicos y privados. Finalmente, no deberían obviarse las políticas para afrontar las asimetrías entre los socios y mejorar —o, por lo menos, no empeorar— la cohesión social y territorial. Todo ello demandaría un marco institucional y normativo que permitiera gobernar el proceso de manera eficaz. Cada estadio de la integración plantea distintos requerimientos al respecto: una zona de libre comercio podría subsistir con instituciones intergubernamentales, pero éstas no permitirían sostener un esquema de integración más avanzado, que puede verse paralizado por acuerdos no vinculantes o por la regla de la unanimidad propia del intergubernamentalismo.

Un examen de los distintos procesos subregionales revela que en realidad la estrategia del "regionalismo abierto" se ha aplicado de forma parcial y selectiva. En particular, se ha puesto más énfasis en lo que Jan Tinbergen llamó la "integración negativa", es decir, la liberalización comercial intragrupo, que en la "integración positiva", centrada en las políticas comunes y la construcción de instituciones.

Además, en cuanto a la "integración negativa", el resultado ha sido desigual: se ha logrado eliminar los aranceles y otras medidas "visibles" a la libre circulación, pero persisten barreras no arancelarias y de otra índole. Respecto a las uniones aduaneras, los resultados, como se ha indicado, son desiguales. En todos los grupos, la liberalización de los servicios, el mercado de contratación pública o las inversiones ha tenido menor alcance y/o ha sido más tardía. Como ha señalado Fritz Scharpf para el caso europeo,[7] los avances en la integración negativa pueden ser substanciales si existe un órgano independiente que la promueve, se adoptan reglas imperativas, y existe un tribunal eficaz en caso de incumplimiento.

Esa opción intergubernamental explica también las dificultades para avanzar en la agenda de la "integración positiva". A menudo, se ha considerado a la liberalización comercial, sea intragrupo o respecto al exterior, como un sustituto de la política de desarrollo. No se ha explotado el potencial de la integración en campos como la infraestructura física, las políticas de ciencia y tecnología, innovación y desarrollo productivo, desarrollo regional, o energía, como sugieren los (infrecuentes) ejemplos a contrario, como la interconexión eléctrica regional en Centroamérica. Estas insuficiencias han sido muy marcadas en relación al problema de las asimetrías, o la agenda social y laboral, que con la excepción de Mercosur, ha sido muy débil.

La evolución del comercio intrarregional pone de manifiesto los logros y limitaciones del regionalismo abierto (ver cuadro adjunto). En los años noventa y en el decenio actual, éste creció a ritmos superiores a los del comercio total, lo que pone de manifiesto que la integración tuvo efectos positivos en términos de creación de comercio. A partir de 1998, por efecto de la "doble crisis" o el "lustro perdido" del periodo 1998-2003, esa tendencia cambió en el caso de la CAN y Mercosur, con claros retrocesos en cuanto a la participación del comercio intrarregional, que en parte responden a las medidas unilaterales adoptadas tras las crisis financieras, y al aumento de las exportaciones a Asia y a otros mercados. Sin embargo, desde 2003 se recupera la tendencia ascendente al calor de la bonanza económica que ha vivido la región hasta 2008.

En conjunto, las cifras acumuladas para América Latina y el Caribe muestran que entre 1990 y 2007 las exportaciones intrarregionales se multiplicaron por ocho en términos absolutos, mientras que las exportaciones totales se quintuplicaron. En relación a las exportaciones intrarregionales, el aumento es ligeramente mayor en Centroamérica (8,3 veces) y en la CAN, donde aumentó casi nueve veces, aunque partiendo de niveles bajos. Hay que considerar, además, que una parte apreciable de las exportaciones extrarregionales se han concentrado en los productos primarios con menor valor agregado, en particular hacia la UE y los mercados asiáticos. En los mercados intra e interregionales, por el contrario, la mayor parte de las exportaciones son manufacturas con mayor valor agregado, tiene más peso el comercio intraindustrial, generando cadenas productivas, y las pequeñas y medianas empresas.[8] En 2006, las manufacturas representaban entre el 78% y el

90% del comercio intrasubrregional de bienes, mientras que en las exportaciones extrarregionales las manufacturas oscilaban entre el 20% de la Comunidad Andina, y el 60% del Mercosur y el MCCA. Ahora bien, algunos estudios muestran que el comercio inter e intrarregional está dominado por manufacturas menos dinámicas y con tecnología baja y media.[9]

Cuadro 1
Evolución de las exportaciones intrarregionales, 1990-2007
(En millones de dólares corrientes y porcentajes)

Grupo regional	1990	1995	1998	2002	2004	2007
ALADI						
Exportaciones totales	112.694	04.170	51.345	319.807	427.835	675.139
Exportaciones a la **ALADI**	13.589	35.471	43.118	36.164	56.777	107.586
Exp. Intrarregionales (%)	12,1%	17,4%	17,2%	11,3%	13,3%	15,9%
CAN						
Exportaciones totales	31.751	39.134	38.896	52.177	74.140	139.102
Exportaciones a la CAN	1.312	4.812	5.504	5.227	7.604	12.909
Exp. Intrarregionales (%)	4,1%	12,3%	14,2%	10,0%	10,5%	9,3%
Mercosur						
Exportaciones totales	46.403	70.129	80.227	89.500	134.196	221.498
Exportaciones al Mercosur	4.127	14.199	20.322	10.197	21.134	33.051
Exp. Intrarregionales (%)	8,9%	20,2%	25,3%	11,4%	12,9%	14,9%
MCCA						
Exportaciones totales (a)	4.480	8.745	14.987	17.006	19.767	26.036
Exportaciones al MCCA	624	1.451	2.754	2.871	3.506	5.217
Exp. Intrarregionales (%)	13,9%	16,6%	18,4%	16,9%	17,7%	20,0%
CARICOM						
Exportaciones totales	4.118	5.598	4.790	5.732	7.880	19.872
Export. a CARICOM	509	843	1.031	1.220	1.810	2.793
Exp. Intrarregionales (%)	10,3%	14,2%	18,6%	17,2%	17,4%	14,1%
América Latina y el Caribe						
Exportaciones totales (b)	130.214	227.922	280.065	347.610	472.444	761.959
Exp. A. Latina y Caribe (c)	18.727	45.180	56.644	53.424	79.952	144.211
Exp. Intrarregionales (%)	13,9%	19,8%	20,2%	15,4%	16,9%	18,9%

Fuente: CEPAL, sobre información oficial de los respectivos grupos regionales y del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics*

(a) Incluye ventas externas de la maquila
(b) Incluye ALADI, CARICOM, Panamá, Cuba y República Dominicana
(c) Incluye el comercio intrasubregional en los grupos regionales, más el que se realiza por parte de México y Chile al resto de la región, así como las exportaciones de Cuba, Panamá, Venezuela y República dominicana a los demás países de la región.

Pese a estos indicadores positivos, el comercio intrarregional ha tenido un marcado carácter pro-cíclico, como ilustra la caída causada por la "doble crisis" de Mercosur

de 1998-2002 y el repunte posterior, y sigue siendo una proporción relativamente baja del comercio total, si se compara con otros grupos, como corresponde a una región que se ha caracterizado por economías exportadoras basadas en productos primarios, cuya industrialización fue tardía y limitada. En conjunto, las exportaciones intrarregionales han pasado de 1990 a 2007 del 13,9% al 18,9% del total, con porcentajes ligeramente superiores en Centroamérica, y más bajos en la CAN y en el Mercosur. En este último grupo, a pesar del repunte del periodo 2003-2007, no se ha recuperado aún el máximo histórico de 1998. En este hecho radica una notable paradoja, pues el modelo del regionalismo abierto se ha basado, precisamente, en la desgravación arancelaria y la liberalización comercial intrarregional.

¿Porqué, entonces, no ha crecido más el comercio intrarregional? ¿Cómo se explica esa paradoja? Pueden citarse varios factores, en su mayoría bien conocidos: el crecimiento de las exportaciones a los mercados asiáticos, y en particular a China, que ha impulsado al alza al total de exportaciones en cada grupo regional, particularmente en la CAN y en Mercosur, es es un factor importante, pues afecta a las cifras relativas del comercio intrarregional. Pero ello es, al menos en parte, consecuencia del patrón exportador de la región, aún muy basado en productos primarios, que la fuerte demanda asiática está alentando aún más; la escasa complementariedad de las economías latinoamericanas; el menor peso del comercio intrafirma e intraindustrial; los elevados costes de transacción derivados de la persistencia de barreras administrativas, la persistencia de barreras no arancelarias; la inestabilidad macroeconómica, y el recurso a las medidas unilaterales en caso de crisis; y los elevados costes de transporte derivados de la baja calidad o la falta de infraestructura física. En relación a este último aspecto, algunos estudios han puesto de manifiesto que los costes de transporte llegan a ser más importantes que las barreras arancelarias a la hora de explicar el desempeño exportador de América Latina y el Caribe.[10]

En cualquier caso, los distintos grupos regionales han acumulado un importante acervo en materia de liberalización comercial que permite un importante nivel de intercambios, y a partir del cual es más factible la convergencia entre grupos. Además de los intercambios comerciales, el impacto de la integración ha sido positivo, al crear mercados ampliados más atractivos para la inversión extranjera. La apertura intrarregional, en un contexto de liberalización hacia el exterior, también ha favorecido la internacionalización de las empresas latinoamericanas, sean de capital nacional o subsidiarias de compañías extranjeras. Para el sector automotriz brasileño, por ejemplo, Mercosur y otros países de la región constituyen uno de sus principales mercados. Los mercados regionales también han sido un elemento importante en la aparición de las denominadas "multilatinas" o "translativas", o empresas multinacionales de capital eminentemente latinoamericano, con o sin participación del Estado.[11] Comercio e inversión inter e intrarregional están protagonizando una integración "de facto" que a menudo no se ve reflejada en la retórica oficial. Según CEPAL, las empresas "translativas" representan ya el 8%

de la inversión extranjera directa que recibe la región, y hasta el 20% en el caso de América Central, especialmente en los sectores de los recursos naturales y las manufacturas basadas en ellos, bebidas y alimentos, comercio y servicios, sector que representaría alrededor de la mitad del *stock* total de IED.[12]

El agotamiento del regionalismo abierto también tiene una dimensión institucional. Se ha conformado un "regionalismo ligero" caracterizado por el intergubernamentalismo. En nombre de la soberanía nacional y el rechazo a crear burocracias onerosas, la región se ha caracterizado por el rechazo a la atribución de competencias soberanas a órganos comunes, a la toma de decisiones por mayoría, o a la existencia de un derecho de la integración de carácter imperativo. Ello priva a los procesos de integración de mecanismos decisorios, de legitimación y de control adecuados, erosionando su eficacia y credibilidad. En Mercosur, por ejemplo, la estructura institucional y los procesos decisorios continúan teniendo carácter intergubernamental y las normas comunes no han adquirido aún el carácter de un verdadero derecho comunitario, y en algunos miembros del grupo ceden ante las normas internas.[13] Otro ejemplo revelador lo ofrece un inventario realizado en Centroamérica. En los últimos 20 años esa región celebró 126 reuniones presidenciales; es decir, 6,3 al año, si bien el promedio se eleva a 11 reuniones anuales de 2000 a 2006. En este periodo, las reuniones generaron 247 mandatos, de los que se había cumplido el 54% —la cifra se eleva al 92% si se incluyen los que se encontraban "en proceso"—; el 85% no tenían plazos precisos y en el 25% ninguna institución era responsable de su cumplimiento.[14]

La debilidad de las instituciones y las políticas también contribuye a explicar la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración. La experiencia de las crisis recientes revela que éstos no cuentan con mecanismos capaces de impedir medidas unilaterales —devaluaciones, instrumentos de defensa comercial, uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios… —, que inducen un comportamiento procíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos. La "doble crisis" de Mercosur, causada por la crisis brasileña en 1998, y argentina en 2001, ilustraría estos problemas. Paradójicamente, al mismo tiempo que se ha adoptado medidas unilaterales que dañan el proceso de integración, en los órganos regionales, al más alto nivel, se acuerdan nuevos compromisos políticos estableciendo metas integracionistas aún más ambiciosas, que tampoco se cumplen. El resultado de esa "huída hacia adelante" es generar incertidumbre, y dañar la credibilidad de los grupos regionales ante terceros, que tienden a mostrarse cada vez más escépticos ante esos compromisos.[15]

Pero la debilidad y la falta de eficacia de las instituciones regionales es más un síntoma que una causa: se relaciona con el marcado nacionalismo y la concepción "westfaliana" o tradicional de la soberanía que caracteriza a la cultura política latinoamericana. Esa concepción recorre toda la región, y se explica por la necesidad

de preservar cierto margen de maniobra en la política nacional y la defensa de los intereses nacionales frente a los países vecinos, especialmente cuando existen marcadas asimetrías de tamaño, poder y riqueza, como ocurre en Mercosur. Así, los países pequeños y medianos se escudan en el principio de soberanía y el poder de veto ante Brasil, y el coloso regional también recurre a este argumento para no aceptar que los más pequeños puedan reducir su margen de autonomía. La historia de las relaciones de vecindad, no siempre armoniosa, indica que esa es una posición prudente, aunque podría alegarse que un sistema decisorio supranacional basado en una cuidadosa ponderación de voto podría satisfacer esas preocupaciones y, al tiempo, asegurar mayor eficacia. Hay que señalar, no obstante, que a menudo las actitudes nacionalistas contrarias a la integración han sido una coartada ideológica para justificar el rechazo de las elites nacionales a las instituciones internacionales y a sus lógicas tecnocráticas, que pudieran limitar su influencia en los gobiernos, o legislar en contra de intereses particulares. Aunque la liberalización y la existencia de normas imperativas es vista con desconfianza por grupos empresariales "rentistas" u oligopólicos, el rechazo a la liberalización o a las normas comunes también han estado presentes en sectores sindicales o campesinos, en cada caso con los acentos y matices propios de cada uno de ellos.

Ello ha dado origen a entramados institucionales en los que a menudo la forma prevalece sobre la función. El caso de los parlamentos regionales es el más visible, dado que se han constituido sin otorgarles competencias reales en el proceso de formación de normas, de toma de decisiones, o de control político. A la postre, todo parece depender de los jefes de Gobierno. En las cancillerías latinoamericanas se dice a menudo "no queremos una burocracia como la de Bruselas", pero la experiencia parece indicar que hay algo peor: no tenerla; o tener algo parecido a esa burocracia, y no otorgarle ni las competencias, ni los recursos necesarios para actuar eficazmente. En cualquier caso, la referencia a "Bruselas" permite recordar que la eficacia de las normas comunitarias y de las políticas comunes depende, en gran medida, de las instituciones nacionales. Por ello, incluso contando con un derecho de la integración y con instituciones regionales efectivas, la debilidad institucional y los problemas de gobernabilidad de parte de los países de la región serían, como lo son ahora, uno de los principales obstáculos en la construcción de bloques regionales viables.

Finalmente, el examen de los instituciones de la integración no debe limitarse a su eficacia. También se ha de considerar su legitimidad y "calidad" democrática. Desde un punto de vista político se suele subrayar la "doble legitimidad" que caracteriza a órganos de la integración en los que se dan cita tanto los representantes de la rama ejecutiva de gobiernos democráticamente electos, y por otro, se han establecido órganos parlamentarios, sean representantes electos de los parlamentos nacionales, o electos por sufragio universal y directo. Si existiera atribución de competencias a órganos comunes y un proceso decisorio conducente a un ordenamiento jurídico común —es decir, supranacionalidad—, la necesidad

de parlamentos de la integración debiera estar fuera de discusión. Sin embargo, estos órganos se encuentran al margen del proceso decisorio, que al ser de carácter intergubernamental, está dominado por los ejecutivos, y ello se ha traducido en serios problemas de legitimidad e imagen para algunos de estos órganos. A ello hay que sumarle la debilidad, o ausencia, de marcos institucionalizados de participación de la sociedad civil y la debilidad de lo que podría denominarse la "dimensión ciudadana" de al integración.[16]

Los dilemas de la inserción externa y los acuerdos "sur-norte"

La ampliación de las opciones extrarregionales y los dilemas que ello comporta para las estrategias internacionales de la región son el tercer factor a considerar en la crisis del "regionalismo abierto". A diferencia de lo ocurrido a principios de los años noventa, América Latina se ve confrontada con un mundo con más opciones múltiples, pero también con mayor incertidumbre. En palabras de Félix Peña, "… los países tienden a posicionarse en múltiples tableros de ajedrez al mismo tiempo —un verdadero juego de simultáneas entablando en cada una de ellos coaliciones que no necesariamente se reflejan en los otros".[17] Se participa simultáneamente en negociaciones comerciales multilaterales, plurilaterales y bilaterales, cuyo resultado es incierto, en una estrategia que trata de reducir el riesgo y la incertidumbre en materia de acceso a los mercados externos. Este "regionalismo disperso" debilita la cohesión interna de la integración e impide su profundización, ya que supone compromisos extrarregionales que en ocasiones son contradictorios con la integración, en particular en materia arancelaria o de normas de origen. Por ello, aunque la crisis de la integración es anterior y distinta a los acuerdos "sur-norte", éstos han contribuido a agravarla. El *spaghetti bowl* resultante, según la conocida expresión de Jagdish Baghwatti, hace aún más perentoria la convergencia de normas entre distintos grupos, en especial en el proceso de conformación de Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA). Como se indicará, a la larga los acuerdos Sur-Norte y la integración regional, en su forma actual, son incompatibles, y ello plantea un dilema fundamental para América Latina: si se opta por los acuerdos comerciales con los países más avanzados como marco básico para su inserción internacional —como ya han hecho México y Chile con sus respectivos acuerdos con Estados Unidos y la UE—, será necesario dar un nuevo contenido y enfoque a la integración regional, o ésta se tornará irrelevante.[18]

Desde el año 2000, se observa un fuerte incremento de los acuerdos "sur-norte" firmados o en proceso de negociación. Esta tendencia se observa, en particular, en Estados Unidos, que tras el fracaso del proceso del ALCA ha promovido acuerdos bilaterales o subregionales, como el CAFTA-RD o los acuerdos bilaterales con Perú y Colombia; y en la UE, con los acuerdos ya firmados con México y Chile, el que se firmó en diciembre de 2007 con los países del Caribe, y los denominados "Acuerdos de Asociación" que negocia con los otros grupos subregionales. Varios son los factores que explican esta tendencia. Primero, el *status quo* —las preferencias

comerciales no recíprocas otorgadas desde 1990 a los países centroamericanos y andinos para acceder a los mercados de Estados Unidos y la UE— ya no constituye una alternativa viable. Ello se debe a que desde 1995 la Organización Mundial de Comercio (OMC) exige su sustitución o bien por preferencias generales no discriminatorias —lo que equivale a que esas preferencias se devalúen— o por acuerdos de libre comercio de carácter recíproco. Segundo, la incertidumbre respecto a las negociaciones de la "ronda de Doha" y los propios acuerdos de integración aconsejaban abrir otras opciones de negociación. Tercero, estos acuerdos podrían proporcionar acceso garantizado a los mercados de Estados Unidos y la UE, eliminando la incertidumbre inherente a las preferencias comerciales en vigor, dado su carácter unilateral, y constituirían, por ello, un poderosos estímulo a la inversión extranjera. Cuarto, estos acuerdos "sur-norte" tienen una cobertura más amplia y compromisos de liberalización más profundos que los acuerdos de integración "sur-sur". Esto supone marcos normativos más amplios e imperativos que los definidos por las normas nacionales y regionales, por lo que ofrecen más seguridad jurídica a los inversores. Adicionalmente, establecen un entorno más competitivo y mayores incentivos para la competitividad y la eficiencia, y son la base de estrategias "radiales" más abiertas y flexibles para la inserción internacional.

Hasta ahí las ventajas. Sin embargo, también hay que valorar los costes. Como instrumentos de derecho internacional, los TLC priman sobre las normas internas, lo que puede generar mayor estabilidad y confianza de cara a los actores externos, pero también suponen menor autonomía para las políticas de desarrollo.[19] Además, debido a la naturaleza asimétrica de las negociaciones, pueden dar lugar a resultados desequilibrados a favor de los países avanzados. Si no se tiene en cuenta el impacto de la liberalización y los costes del ajuste, tanto en el diseño del acuerdo como en las políticas internas que los países firmantes habrán de adoptar una vez estén en vigor, el precio a pagar en términos de capacidad productiva, empleo y exclusión social puede ser muy elevado.[20] Los defensores del libre comercio suelen menospreciar estos riesgos, pero la experiencia del único acuerdo "sur-norte" en vigor por un largo periodo, el TLCAN, obliga a ser cauteloso. Las evaluaciones del TLCAN registran efectos negativos, que pueden se atribuidos a que no se contempló el problema de las asimetrías[21]. El gobierno de Estados Unidos rechazó, por principio, financiar ningún "paquete" compensatorio, y el Gobierno mexicano no aprovechó los periodos transitorios otorgados para aplicar políticas activas para promover la transformación productiva y la competitividad. Aunque han aumentado las exportaciones y la inversión externa, el TLCAN no ha generado las elevadas tasas de crecimiento anunciadas; el aumento neto del empleo ha sido reducido, y las diferencias de renta entre el norte y el sur de México han aumentado. Como conclusión, aunque México está hoy mejor con el TLCAN que sin el, eso no lo hace bueno, y el TLCAN ha sido un mal sustituto de la política de desarrollo que México debiera haber adoptado. Todo ello arroja enseñanzas valiosas para los países que en la actualidad están negociando o han de aplicar TLC de este tipo.

En cuanto a la integración regional, la opción por un modelo de "integración profunda" sur-norte plantea dilemas difíciles de soslayar. Pueden generar efectos discriminatorios en relación a los socios regionales, erosionando los incentivos económicos de ésta. Además, como se indicó anteriormente, la cobertura de estos acuerdos es más amplia, y las normas y los procedimientos de solución de disputas más imperativos, por lo que las normas regionales pueden tornarse irrelevantes. Esto, sin embargo, no significa que la integración deje de tener importancia. A corto plazo, los distintos grupos regionales habrán de adaptar y armonizar sus normas en relación a estos acuerdos, lo que también puede facilitar su convergencia[22]; y por otra parte, puede promover un desplazamiento de la integración hacia la agenda de la integración "positiva", y la promoción de políticas comunes en materia de comunicaciones, energía, ciencia y tecnología, y apoyo a la competitividad y la transformación productiva.

¿Hacia un regionalismo "post-liberal"? La redefinición de la integración en América Latina y el Caribe

La redefinición del regionalismo y el retorno del "Estado desarrollista"

Como se ha indicado, la crisis de la integración regional y del modelo del "regionalismo abierto" coincide con una nueva oleada de propuestas que apuntan a una redefinición del regionalismo y la integración. Aun teniendo enfoques distintos, y en ocasiones contradictorios, estas propuestas se caracterizarían por:

a) La primacía de la agenda política, y una menor atención a la agenda económica y comercial, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, al tono marcadamente nacionalista de esos Gobiernos, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil.
b) El retorno de la "agenda de desarrollo", en el marco de las agendas económicas del "post-consenso de Washington", con políticas que pretenden distanciarse de las estrategias del regionalismo abierto, centradas en la liberalización comercial.
c) Un mayor papel de los actores estatales, frente al protagonismo de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo anterior.
d) Un énfasis mayor en la agenda "positiva" de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales, lo que, como se indicará, ha dado lugar a la ampliación de los mecanismos de cooperación sur-sur, o la aparición de una agenda renovada de paz y seguridad.

e) Mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región.

f) Mayor preocupación por los "cuellos de botella" y las carencias de la infraestructura regional, con el objeto de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al tiempo, facilitar el acceso a mercados externos.

g) Más énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades en este campo.

h) La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración. [23]

En no pocos de estos rasgos característicos se expresa el rechazo latinoamericano a las políticas neoliberales del "Consenso de Washington", que algunos líderes de la región identifican expresamente con el "regionalismo abierto" y con grupos como el Mercosur y la CAN, considerados "neoliberales". En la particular narrativa de algunos sectores de izquierda en América Latina, neoliberalismo y globalización son sinónimos, y ambos procesos, que se han traducido en un debilitamiento del Estado y de la capacidad de las políticas estatales para promover el desarrollo, han sido impuestos desde el exterior a través de instituciones como el Banco Mundial o el FMI, y la integración regional existente es expresión clara de ese proceso. Esa visión de la globalización, marcadamente negativa, reclama una estrategia defensiva basada en el retorno a un Estado fuerte y eficaz. La integración regional, en parte, se redefine como estrategia al servicio de ese "Estado desarrollista", y no como instrumento para gestionar la globalización, mejorar su gobernanza, o ser el marco de políticas regionales proactivas para mejorar la posición de cada país en ese proceso partiendo de una visión más equilibrada de un proceso, la globalización, que no se reduce a la lectura anti-neoliberal vigente en la región. Ello ha alentado discursos y políticas neo-nacionalistas y la consiguiente revalorización del principio de soberanía en algunos países latinoamericanos. Como se señaló, las tensiones entre nacionalismo y regionalismo no son nuevas en la región, pero el neo-nacionalismo que caracteriza al nuevo ciclo político presente en América Latina plantea, de nuevo, dilemas difíciles de eludir para la construcción de instituciones y marcos regionales efectivos, y esos dilemas ya se observan en las nuevas propuestas de integración que recorren la región.[24]

Es importante anotar que estos elementos, aunque característicos del momento político que viven muchos países de América Latina, guardan relación o expresan tendencias más amplias. En otras regiones y países, el "retorno al Estado" también es visto como mecanismo defensivo frente a la globalización y sus consecuencias negativas, como la crisis financiera de 2007-08. En ese contexto, la integración se redefine en términos de soberanía nacional, y/o como instrumento para apuntalar la gobernabilidad interna de los países partícipes. En la Unión Europea, las

vicisitudes del Tratado de Lisboa y el rechazo popular a la profundización de la integración reúne a sectores que la consideran un instrumento de la globalización neoliberal, tanto a la izquierda como la derecha del espectro político. El "nacionalismo energético", a menudo justificado por preocupaciones de seguridad, se encuentra hoy presente en todo el mundo, incluso en Estados Unidos, aunque los acentos y matices puedan ser distintos. El retorno del Estado y de una mayor confianza en sus capacidades reguladoras se extiende conforme se acumulan las "fallas de mercado" a escala global, siendo la crisis financiera iniciada a mediados de 2007 la última y una de las más graves manifestaciones de dichas "fallas".

En la particular realidad de América Latina, todos estos elementos han contribuido a la aparición de distintas propuestas que podrían caracterizarse como "post-liberales" por tratar de trascender el modelo del regionalismo abierto.[25] Serían, en particular, la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA), y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Como se indicará, ambas expresan una determinad lectura del regionalismo, pero ninguna de las dos pude ser considerada una iniciativa de integración en el sentido clásico del término. Dado que estas propuestas coexisten con los acuerdos "sur-norte", y el decantamiento de algunos países hacia estrategias radiales (*hub and spoke*) de inserción internacional, no puede hablarse aún de una nueva etapa de la integración regional, como la que se dio a partir de 1990 bajo los parámetros del "regionalismo abierto". A lo sumo, el momento actual podría ser caracterizado como un periodo de transición, sin modelos claros, un mayor grado de politización de las agendas y, como consecuencia, más dificultades para generar consensos. En todo caso, tan sólo cabe señalar como tendencias claras la articulación, por un lado, de un espacio norteamericano de integración, en el que se inscriben México y los países centroamericanos, basada en tratados de libre comercio (TLC) y en iniciativas como el Plan Puebla Panamá. Ésta se extendería hacia algunos países suramericanos que también tratan de fortalecer sus relaciones con Asia. Por otro lado, aparecería un área suramericana, liderada por Brasil, que se enfrenta a serios obstáculos debido a las limitaciones de ese liderazgo, a la rigidez de su base económica, el Mercosur, para permitir estrategias individuales más orientadas hacia Asia, y a las dificultades que plantea el ALBA, el proyecto más ideologizado.[26]

El ALBA y el TCP: Los proyectos "bolivarianos" de integración [27]

Los fundamentos políticos e ideológicos de la visión bolivariana

En los primeros años de presidencia de Hugo Chávez, la política exterior venezolana estuvo marcada por cierto continuismo en lo referido al apoyo a la integración regional, en el marco de la CAN, y a la búsqueda de mayor autonomía en la política exterior.[28] Esta política, sin embargo, se torna más proactiva e ideologizada a

partir del triunfo del Presidente Chávez en el referéndum revocatorio de 2004, un acontecimiento que en ese como en otros ámbitos, supone un punto de inflexión ideológico y político en su Gobierno.[29] La formulación de un "nuevo mapa estratégico" en noviembre de ese año, y la deriva política hacia el "Socialismo del siglo XXI" conducen a una nueva matriz de política exterior de alto perfil, de fuerte impronta presidencial, que además va desarrollarse en el contexto favorable del ciclo alcista de los precios del petróleo. Esa política pretende promover un sistema multipolar y, con ello, establecer contrapesos a la pretensión del Gobierno de Estados Unidos de establecer un sistema internacional hegemónico, a la que era funcional la invasión de Irak, iniciada en 2003. En ese marco, también se planteó como objetivo estratégico establecer un proyecto alternativo de integración, que en diciembre de 2004 se plasmaría en la constitución del ALBA, y desarrollar una estrategia petrolera basada en Petrocaribe y Petroamérica.[30]

De una manera sintética, el proyecto bolivariano de política exterior pretende, en primer lugar, construir una "nueva geopolítica internacional", basada en un "mundo multipolar" frente a la hegemonía de Estados Unidos, y frente al unipolarismo en todas sus manifestaciones. Incluso cuando este aparece "disfrazado de multilateralismo", algo que debe ponerse en relación con la resistencia que ha mostrado Venezuela a las iniciativas de reforma de Naciones Unidas. En segundo lugar, en relación al objetivo anterior, se pretende construir un "bloque de poder suramericano" basado en el principio de soberanía, capaz de entablar relaciones "sur-sur" con África y Asia[31]. A ese propósito servirá hacer de Venezuela "una potencia energética mundial" y articular iniciativas de integración de la energía con otros países de la región. Para crear ese "bloque de poder", y este es el tercer eje, se pretende promover una "integración alternativa" que trascienda la concepción "neoliberal" o "mercantil" de la integración, funcional a los intereses de las burguesías nacionales y las empresas transnacionales. Esa integración alternativa promoverá el "comercio justo" eliminando las asimetrías y buscando el equilibrio de las partes; y estará basada en los principios de cooperación, complementariedad, solidaridad y reciprocidad, así como en el respeto de la soberanía de cada país. En particular, el Plan de Desarrollo 2007-2013 especifica que para ello se impulsará la construcción de un "nuevo Mercosur", el impulso "selectivo" del ALBA a partir del "eje" Venezuela-Cuba-Bolivia, y la autonomía financiera, mediante un "sistema financiero del sur".[32] En textos posteriores se precisa esta estrategia, identificando tres vectores de integración en América Latina y el Caribe: la "visión convencional", basada en la convergencia del Mercosur y la CAN conforme a las reglas del mercado; los países "opuestos a la integración", firmantes de TLC con Estados Unidos; y la "propuesta alternativa" del ALBA, que aspira a "trascender" el Mercosur y la CAN. Finalmente, el proyecto bolivariano busca promover la "Diplomacia de los Pueblos". Este concepto, lanzado en la contra-cumbre de Mar del Plata (Argentina), en noviembre de 2005, alude a la incorporación de los movimientos sociales a la integración, como complemento, más que como sustituto de la diplomacia tradicional, evitando el "elitismo" que los ha caracterizado.

La propuesta bolivariana, sin embargo, es ambigua en lo que se refiere al modelo de integración económica que se persigue. El rechazo a la apertura comercial intragrupo —fundamento de la integración en tanto crea mercados unificados— por ser considerada "neoliberal", deja sin contenido real a esa propuesta. En algunos textos oficiales se alude al neoestructuralismo de CEPAL[33], pero ello obscurece más que aclara esta cuestión. Precisamente en ese enfoque se basaron las estrategias que, al menos en sus objetivos, se plasmaron en el Mercosur y la CAN, y ese enfoque parece ser el fundamento de la estrategia de Brasil hacia Unasur[34]. Sin embargo, la propuesta bolivariana tiene una posición igualmente ambivalente hacia esos grupos, pues los cuestiona, pero no llega a rechazarlos. En su propia retórica, pretende "trascenderlos". La práctica del ALBA no resuelve este interrogante. A la hora de suprimir o reducir aranceles en el seno del ALBA o el TCP, sus miembros, incluyendo Venezuela, han respetado las obligaciones contraídas en sus respectivos acuerdos regionales, como la CAN, CARICOM, o Mercosur, al que Venezuela se ha adherido. Pese a su retórica integracionista, en realidad el ALBA es sobre todo un proyecto político y una estrategia de cooperación "sur-sur" que ni pretende, ni logra, integrar el espacio económico de sus miembros.

¿Integración o cooperación sur-sur? El ALBA y sus instrumentos

Concreción inmediata del proyecto bolivariano es la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), surgida como alternativa al ALCA. Sus orígenes se encuentran en las declaraciones del Presidente Chávez en la III Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe, en diciembre de 2001, pero su lanzamiento definitivo tiene lugar, como se indicó, en el marco de la "Nueva etapa" de la política exterior venezolana iniciada en 2004. La I Cumbre del ALBA, el 14 de diciembre de 2004, dio origen a esta iniciativa con la participación de Cuba y Venezuela. En abril de 2006 se sumó Bolivia; en enero de 2007, Nicaragua; en enero de 2008, Dominica, y en agosto de ese mismo año, Honduras.[35]

Cuadro 2

Evolución del ALBA a través de las cumbres presidenciales, 2004-2008

Cumbre	Principales acuerdos e iniciativas
I Cumbre La Habana, 14/XII/2004	- Constitución del ALBA por parte de Venezuela y Cuba y adopción de sus 12 Principios. - Ampliación del Convenio de Cooperación de 30/X/2000 entre Venezuela y Cuba: comercio compensado; petróleo venezolano en condiciones preferenciales, a cambio de 15.000 profesionales médicos cubanos para la Misión "Barrio Adentro".
II Cumbre La Habana 27-28/IV/2005	- Adopción Plan Estratégico del ALBA. Firma de 49 acuerdos e instrumentos de cooperación. - Cooperación social y sanitaria: 30.000 médicos y trabajadores de salud cubanos seguirán trabajando en Venezuela en la Misión Barrio Adentro. Se formarán en Venezuela 45.000 médicos y especialistas en salud cubanos, con la misión Barrio Adentro II. Otros 10.000 venezolanos se formarán en Cuba en medicina y enfermería en el marco Misión Ribas y Misión Sucre. Atención y cirugía oftalmológica y en otras especialidades a 100.000 venezolanos. - Cooperación económica: acuerdos para la constitución de empresas mixtas en distintos campos. Programa de desgravación arancelaria y de comercio compensado. - Energía: Acuerdo Marco, contratos de compraventa de crudo y de almacenamiento de petróleo y derivados; preacuerdo para la rehabilitación de la Refinería de Cienfuegos, transferencia de tecnología entre PDVSA y Cubana de Petróleos (CUPET), y ampliación puerto de Matanzas.
III Cumbre La Habana 28-29/IV/2006	- Adhesión de Bolivia. - Suscripción del Tratado Comercial de los pueblos (TCP). - Acuerdos de cooperación. Ampliación a Bolivia de acciones de cooperación sanitaria con Cuba y Venezuela: atención oftalmológica, 5.000 becas para realzar estudios medicina en Cuba, 600 especialistas médicos cubanos en Bolivia. Fondo venezolano de 1000 millones de dólares para proyectos en Bolivia. Medidas de desgravación arancelaria. - Acuerdo energía Petrocaribe y Fondo ALBA-Petrocaribe: marco institucional, creación del Fondo con un aporte inicial de 50 millones de dólares de Venezuela. Ampliación de los mecanismos de financiación preferenciales en función del aumento de precios del petróleo.
IV Cumbre Caracas 11/I/2007	- Adhesión de Nicaragua. - Acuerdo de cooperación energética Petrocaribe entre Venezuela y Nicaragua (suministro directo de crudo, derivados y gas hasta 10.000 barriles diarios). - Cooperación económica: acuerdos Cuba-Venezuela para la constitución de empresas mixtas en distintos campos (naval, ferroviario, seguros). Cooperación agropecuaria Nicaragua-Venezuela.

V Cumbre Barquisimeto 29/IV/2007	- Acuerdo para la construcción de los Tratados de Comercio entre los Pueblos (TCP). - Firma Acuerdo de Cooperación ALBA-Haití Petión, Bolivar, Martí. - Incorporación de los movimientos sociales: "cumbre" social y Declaración de Tintorero. - Institucionalización del ALBA: Consejo de Presidentes, Consejo de Ministros, Consejo de Movimientos Sociales; Secretariado, Comisión Política, 7 comisiones temáticas. - Acuerdos sobre Empresas Grannacionales y proyectos Grannacionales: alfabetización, cultura, suministro bienes industriales, cooperación financiera, turismo, minería, sector agroalimentario, transporte aéreo (ALSUR) y naviera (Transalba), sector metalúrgico y línea blanca. Apertura de "Casas del ALBA". Mandato para constituir el "Banco del ALBA". - Acuerdos bilaterales de Venezuela con Bolivia, Haití y Nicaragua para el suministro e hidrocarburos en términos concesionales, y destino de parte de los recursos financiados a Fondo ALBA para obras de infraestructura y proyectos sociales en los tres países. - Cooperación en energía: con Bolivia, distribución de combustibles, central térmica, exploración y explotación de 4 campos gas. Con Cuba: remodelación refinería Cienfuegos y planta regasificación GNL. Con Nicaragua: proyecto refinería y central térmica. Con Haití: planta de regasificación GNL y central térmica. - Tratado energético del ALBA: participación en "Bloque del ALBA" en la Faja del Orinoco a través de Empresa Grannacional "Petroalba"; desarrollo polos petroquímicos basados en el gas; proyectos de sustitución y eficiencia energética. Creación Empresa Grannacional de la Energía. - Agenda política: declaraciones de apoyo a Cuba sobre caso Posada Carriles, y de apoyo a Venezuela sobre revocación licencia a RCTV.
VI Cumbre Caracas 24-26/I/2008	- Adhesión de Dominica. - Agenda política: apoyo a iniciativas Venezuela de "canje humanitario" en conflicto de Colombia. Propuesta de creación de una alianza militar basada en ALBA. - Acta de constitución del Banco del ALBA, con un capital inicial de 1.000 millones de dólares, y compromiso de adopción del convenio constitutivo en un plazo de 60 días. - Acuerdo para establecer Empresa Grannacional de energía en 90 días. - Establecimiento de "ALBA Cultural". - Proyectos de cooperación: cable submarino Venezuela-Cuba.
Cumbre extraordinaria Caracas, 22/IV/08	- Agenda política: respaldo especial al Gobierno de Bolivia. - Acuerdo y plan de cooperación "Soberanía y seguridad alimentaria". - Creación de Fondo de Seguridad Alimentaria del ALBA (100 millones de dólares). - Red de comercialización alimentaria del ALBA. - Iniciativa "Petroalimentos" (apoyo a producción agraria) del Gobierno de Venezuela.

Fuente: Elaboración propia, a partir de http://www.alternativabolivariana.org, e Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio del Poder Popular de Relaciones Exteriores, Venezuela.

El ALBA es, en primer lugar, el resultado de una "diplomacia de cumbres" de alto perfil político y mediático, y pese a su retórica integracionista, constituye, sobre todo, un marco de cooperación sur-sur basado en la afinidad ideológica, más que en una complementariedad económica que no sería imaginable sin el petróleo venezolano. De hecho, en el proceso de cumbres se observa que la agenda política ha ido adquiriendo mayor relevancia y los países miembros, particularmente Cuba y Venezuela, han empezado a introducir cuestiones de política exterior ajenas a la agenda de cooperación económica, como el conflicto de Colombia, o la propuesta de 2008 de constituir una alianza defensiva. Como se indicó, en materia comercial se ha recurrido antes a mecanismos de trueque y de compensación, que no requieren divisas, si bien el ALBA también ha propiciado la reducción de aranceles. Se pueden intensificar seis ejes en dicha cooperación:[36] a) el energético, basado sobre todo en Petrocaribe y en otros acuerdos bilaterales; b) el social, que sostienen, sobre todo, los médicos cubanos en Venezuela, a través de la Misión "Barrio Adentro", y en Bolivia, así como la "Operación Milagro", con más de 700.000 operaciones oftalmológicas a pacientes de distintos países, miembros o no del ALBA, entre 2004 y 2008. A ello se le suman iniciativas de alfabetización y cooperación cultural y deportiva; e) el económico, que promueve la complementación económica a través del comercio de compensación, la creación de empresas mixtas y "empresas grannacionales"; d) las infraestructuras, en particular entre Cuba y Venezuela, ligado al eje energético; e) el eje de comunicaciones, a través de TeleSur, y el cable submarino Cuba-Venezuela; y f) el financiero, con el Fondo ALBA y el Banco del ALBA.

Elemento clave del proceso ha sido el acceso en términos preferenciales al petróleo venezolano, a través del acuerdo bilateral Cuba-Venezuela, de Petrocaribe, creada en junio de 2005 y parte del proceso del ALBA,[37] y del importante Tratado Energético del ALBA, adoptado en la V Cumbre del ALBA (29 de abril de 2007, Barquisimeto, Venezuela). A estos acuerdos se le suman iniciativas bilaterales con como Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Paraguay, en la perspectiva de la constitución de Petroamérica, a la fecha más una aspiración que una realidad. Es importante observar que la mayor parte de los 14 países del Caribe que son parte de Petrocaribe no lo son del ALBA, debido al fuerte sesgo ideológico y antiestadounidense del este último proyecto, con el que muy pocos Gobiernos del Caribe están dispuestos a comprometerse. De hecho, la "diplomacia petrolera" de Venezuela no ha logrado alinear a los países de la región en una plataforma anti-ALCA, ni despejar las suspicacias suscitadas por lo que desde el Caribe se percibe como una posición hegemónica de Venezuela, que es anterior a Chávez pero que éste ha revestido de ideología y de retórica "bolivariana". Resulta evidente que para los beneficiarios de Petrocaribe, ser parte de este Acuerdo no supone sumarse al ALBA[38] o, en el caso de Nicaragua, abandonar el Tratado de Libre Comercio Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos (CAFTA-DR).

Adoptado por iniciativa del Gobierno de Evo Morales, el Tratado Comercial de los Pueblos (TCP), que integra a Bolivia, Cuba y Venezuela, constituye un conjunto de

acuerdos de comercio compensado basado en las ventajas comparativas de cada economía. Salvo en el caso de Cuba, el único país que puede hacerlo al no ser parte de ningún grupo regional, no se prevé la eliminación de aranceles, puesto que ello supondría un incumplimiento de las obligaciones de Bolivia con la CAN, y de Venezuela tras su adhesión al Mercosur. Respecto a los intercambios entre los tres países, estos constituían sólo el 13% de sus exportaciones totales a América Latina y el Caribe, y con un total de 800 millones de dólares en 2006, menos de l% de sus exportaciones agregadas. Aunque puedan aumentar, su potencial es pequeño. Su significado es mayor en el ámbito social y político, como símbolo de oposición a los TLC.[39] Por otra parte, con este modelo es dudoso que se pueda promover la transformación productiva y las mejoras de eficiencia y competitividad que la región necesita para su inserción internacional.

La iniciativa más reciente es el Banco del ALBA (BA). El mandato para su creación emana de la V Cumbre (Barquisimeto, abril de 2007). En junio de 2007 el I Consejo de Ministros del ALBA aprobó un Memorando de Entendimiento respecto a su diseño, y su Acta de Constitución fue aprobada en la VI Cumbre (Caracas, enero de 2008), en la que se acordó que en un plazo de 60 días debería estar redactado su Convenio Constitutivo. Aunque el diseño final no está ultimado en el momento de escribir estas páginas, se sabe que el BA comenzará a operar con un capital desembolsado de unos 1.000 millones de dólares, que podría procede de las reservas de divisas de los miembros, y un capital autorizado de 2.000 millones de dólares. Sus objetivos serán prestar apoyo a las transacciones intra y extra-ALBA, respaldar a las empresas "grannacionales", y llevar a cabo proyectos de desarrollo, todo ello a través de créditos a tasas que aseguren la sostenibilidad de la institución y su solvencia crediticia, lo que, en principio, parece excluir la financiación concesional. El BA será dirigido por un Consejo de Ministros y un Directorio Ejecutivo con una presidencia rotatoria. Conforme a los principios del ALBA, cada Estado dispondrá del mismo poder de voto, si bien las aportaciones al capital — aún no definidas, como tampoco lo está la moneda en la que operará— serán de carácter progresivo, en función de las posibilidades de cada miembro. Salvo en lo referido a las aportaciones al capital y el poder de voto, en realidad el diseño institucional no parece muy distinto al de otros bancos regionales, pero lo que sí es una diferencia apreciable es su elevado perfil ideológico y político.

Unasur y la integración suramericana: Potencial y dificultades

Los orígenes de Unasur y el proyecto suramericano de Brasil

Unasur es, en gran medida, el resultado de un diseño geopolítico brasileño, que parte de la presunción de que México y Centroamérica estarán cada vez más vinculados a Estados Unidos. El propio proyecto de Unasur es funcional a este hecho, pues al redefinir el regionalismo en clave suramericana y no latinoamericana, se

deja a un lado a México, único competidor potencial de Brasil, y se deja a este último país como líder "natural" de la región. A ello ha contribuido, sin duda, la ausencia de México de los asuntos latinoamericanos y globales, como resultado de la debilidad de la política exterior del sexenio de Vicente Fox, y de su marcada orientación hacia Estados Unidos.[40]

Ahora bien, sería incorrecto atribuir la iniciativa de Unasur al actual Gobierno el Presidente "Lula" da Silva. Este proyecto, que debe mucho a Itamaraty, responde a estrategias de largo plazo de Brasil. Aparece por primera vez con la propuesta de 1993 de un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA). Esa propuesta de libre comercio, sin embargo, avanzó con dificultades y se fue concretando en una "red" de acuerdos bilaterales y plurilaterales de libre comercio en el marco de la ALADI.[41] Mientras las negociaciones comerciales progresaban con lentitud, el Gobierno de Cardoso trató de dar mayor perfil político y una agenda más amplia al proceso, a través de la I Cumbre Suramericana (Brasilia 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000). En esa cumbre se trató de incorporar al proceso a Guyana y Surinam, impulsar la convergencia entre la CAN y Mercosur hacia el ALCSA —definida en esa cumbre como la futura "espina dorsal" de América del Sur—, y sobre todo dar respaldo político a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA), una propuesta respaldada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) para mejorar las conexiones viarias entre los distintos países y crear corredores de transporte entre el Atlántico y el Pacífico Sur, que se trata más adelante. Esos objetivos se reiteraron con motivo de la II Cumbre Suramericana, celebrada en Guayaquil (Ecuador) el 26 y 27 de julio de 2002.

Unasur y la evolución de la integración suramericana

El nacimiento de Unasur como "Comunidad Suramericana de Naciones" (CSN) se produce en la III Cumbre Suramericana realizada en Cusco (Perú) el 8 de diciembre de 2004. En esa Cumbre el proyecto adquiere una clara vocación política, inspirada en la UE, y, al igual que esta última, se basa en una identidad común y en valores compartidos.[42] En concreto, la CSN se constituiría a partir de tres pilares. El primero es la concertación y coordinación de las políticas exteriores, con el propósito de afirmar a Suramérica como grupo regional en las relaciones internacionales. El segundo componente es la convergencia de la CAN, Mercosur y Chile, Guyana y Surinam en un Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA). El tercero es la integración física, energética y de comunicaciones en Suramérica, con la consideración de mecanismos financieros innovadores, en el marco de IIRSA. A ello se le sumó el compromiso de intensificar la cooperación una "cesta" amplia de materias, y alentar la participación del empresariado y la sociedad civil. Como se indicará más adelante, esta agenda se amplió posteriormente a la integración en materia de energía, al tratamiento de las asimetrías regionales, y al ámbito financiero, con la propuesta de creación del "Banco del Sur"[43].

En la creación de la CSN/Unasur convergen intereses de todos los miembros, que en muchos casos se percibían como intereses comunes o que, al menos, se podrían lograr mejor a través de un marco regional[44] Además de ser el espacio para su liderazgo político regional —de ahí su creciente dimensión política y de seguridad—, la CSN/Unasur puede dar a Brasil mercados ampliados para sus manufacturas; acceso a fuentes de energía, y en particular, gas; mejor acceso a los puertos y mercados del Pacífico, y reforzar su posicionamiento internacional. De esa manera, Unasur respondería a los distintos intereses económicos en pugna en el proceso de definición de la política exterior y las opciones internacionales de Brasil, pero sin tomar partido por ninguno de ellos: desde los sectores agroindustriales y agroexportadores interesados en un mejor acceso a los puertos del Pacífico y los mercados asiáticos; los industriales paulistas de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (Fiesp), y de la Confederación Nacional de la Industria (CNI), incluyendo algunas "multilatinas" brasileñas, para la que el mercado regional y cierto grado de protección siguen siendo relevantes, y los sectores de tecnología punta, a los que representaría Embraer, que tienen una estrategia global y están interesados en un mayor acceso al mercado de los países avanzados.[45]

Respecto a los otros países, para Chile, Unasur puede ser un marco para atenuar el potencial de inestabilidad y conflicto con Bolivia y Argentina, resolver sus problemas de seguridad energética y de acceso al gas suramericano sorteando su difícil relación con Bolivia, al "regionalizar" esta cuestión, y facilitar el acceso de sus exportaciones al mercado suramericano sin someterse a las disciplinas de Mercosur. Para Bolivia, Unasur puede proporcionar un mercado estable para sus exportaciones de gas, un respaldo regional al proyecto político de cambios del Gobierno de Morales, que contribuya a la estabilidad, y facilitar el acceso a los puertos del Pacífico atenuando la conflictividad inherente a esta cuestión a través de una relación bilateral con Chile. Perú vería reforzado su papel como "puerta" al Pacífico y su estrategia de inserción internacional "radial" (*hub and spoke*) orientada hacia los países asiáticos, y la integración energética a través de Unasur crearía un importante mercado para las exportaciones de gas de los campos de Camisea. Con Unasur, Colombia podría diversificar sus relaciones exteriores, muy dependientes de Estados Unidos, y reconducir a través de un marco regional la compleja relación bilateral con Venezuela. Este último país considera Unasur como una oportunidad para desarrollar su estrategia energética hacia Sudamérica, y promover el proyecto de integración "bolivariano" del Presidente Chávez. Otros actores regionales, como Ecuador, Uruguay, o Paraguay, también mejorarían su inserción internacional a través de este grupo. Finalmente, Unasur puede contribuir a mejorar la estabilidad y la gobernanza democrática —como ya hizo Mercosur en relación a alguno de sus miembros—, proporciona un marco adecuado para desarrollar una agenda renovada para la integración, y convierte la identidad suramericana en un activo para ese objetivo.

En cuanto a la proyección externa, la CSN logró ya algunos resultados. Se celebró una cumbre con los países árabes, y una cumbre CSN-Unión Africana. La I Cum-

bre América del Sur-países árabes (Brasilia, 10-11 de mayo de 2005), reunió a la CSN con representantes de 22 países miembros de la Liga Árabe, más Palestina. Esta cumbre, que respondió a una iniciativa brasileña, se convocó con un doble objetivo: ampliar la proyección internacional de Sudamérica, en el marco de una visión multipolar del sistema internacional, y abrir nuevos mercados. Para ello se celebró una reunión empresarial paralela. Las declaraciones de apoyo a Palestina, no obstante, causaron fricciones con Israel y con EE UU, y algunos gobiernos árabes no asistieron debido a las presiones de Washington. La Cumbre CSN-Unión Africana, celebrada el 30 de noviembre de 2006 en Abuja, Nigeria, logró acuerdos sobre la cooperación para la reforma de la ONU, y la reanulación de las negociaciones de la OMC. Se estableció que la próxima cumbre se celebrará en Venezuela en 2009.

Sin embargo, las expectativas existentes sobre Unasur no suponen necesariamente que exista una visión compartida. En la Cumbre de Cusco se optó por un diseño que, en la práctica, sumaba instituciones y marcos ya existentes, al que se añadió un débil compromiso de intensificar la coordinación concertación de políticas. Este diseño ha sido calificado, oportunamente, como de "mínimo común denominador" y revela la existencia de importantes discrepancias respecto a la naturaleza y el alcance del proyecto, que pueden condicionarlo. Por otro lado, sin personalidad jurídica ni estructura institucional, la CSN puede entenderse una expresión de la "diplomacia de cumbres" y también de la tradicional preferencia latinoamericana por un regionalismo "ligero", de naturaleza intergubernamental.

A todo ello se le suman dificultades importantes que existen en las agendas institucional, económica, y de infraestructura.[46] En materia de infraestructura, IIRSA muestra un grado de cumplimiento relativamente bajo. IIRSA tiene un fuerte respaldo de los países que más tienen que ganar de la conexión interoceánica —Brasil, Perú, Bolivia, Chile, Uruguay— y cuyo comercio se ha visto más afectado por la baja calidad de la infraestructura y los costes de transporte, pero otros países, entre ellos Venezuela, son menos entusiastas. En 2005 se aprobó una "Agenda de Implementación Consensuada" para el periodo 2005-2010, con 31 proyectos troncales seleccionados de un total de 348 proyectos identificados por esta iniciativa. En la actualidad, sólo 10 de esos proyectos troncales está en ejecución, y las inversiones comprometidas representan sólo el 10% del total previsto. Hasta julio de 2008, por ejemplo, no se han firmado los convenios para asegurar la financiación de los tramos bolivianos de la "ruta interoceánica" que unirá el puerto brasileño de Santos, en Brasil, y de Arica, en Chile, que es uno de los ejes viarios más importantes de IIRSA.[47] Además, sus costes ambientales son elevados y existen dudas razonables sobre los proyectos seleccionados: pueden contribuir a articular los mercados regionales, o bien ser funcionales al modelo "primario-exportador" que está alentando la demanda de Asia y la actual bonanza de los precios de las materias primas.[48]

En segundo lugar, en tanto espacio económico, la convergencia CAN-Mercosur incorpora el valioso acervo de liberalización comercial de los quince años anteriores en y entre ambos grupos, pero el proceso para establecer el ALCSA tiene escasa cobertura, es lento, no contempla las asimetrías, y puede verse frenado debido al carácter altamente cíclico de sus flujos comerciales. Dada la proliferación de TLC, la necesidad de acelerar y simplificar los calendarios de desgravación, y avanzar hacia la convergencia de los acuerdos debiera ser una prioridad[49]. Además, en la medida que se sustenta en la CAN y Mercosur, las barreras comerciales de ambos grupos son "importadas" por Unasur. La dimensión comercial, además, se ha relegado ante la falta de acuerdo entre los partícipes —de hecho, se ha obviado en el Tratado constitutivo de Unasur, que ni siquiera menciona ambos grupos de integración—, y parece perder relevancia ante unos objetivos cuyo número y alcance se amplía en cada cumbre, en un proceso de "pérdida de foco" que anteriormente ha debilitado a otros grupos. La adopción de una "agenda prioritaria" en la I Cumbre (Brasilia, 29-30 de septiembre de 2005) y la definición de objetivos de Unasur (13 en total) en la II Cumbre (Cochabamba, Bolivia, 8-9 de diciembre de 2006) muestra que Unasur no es un grupo comercial, y se orientará preferentemente a los campos político, social, ambiental y de seguridad.[50]

Entre las mayores dificultades que ha enfrentado Unasur se encuentra el choque entre las visiones venezolana y brasileña sobre su naturaleza y orientación económica e institucional. Ambas coinciden en la necesidad de dar al proceso un perfil político más pronunciado, y que sea un instrumento para políticas de desarrollo más inclusivas. Sin embargo, difieren en los medios y las estrategias para ello. El propio Presidente Chávez, con el apoyo parcial del Gobierno de Bolivia, ha promovido una visión de Unasur como "alternativa" al modelo "neoliberal" que representaría tanto la CAN como Mercosur. Por el contrario, Brasil, con el apoyo de otros Gobiernos, considera que Mercosur y su asociación con la CAN, en el marco de un "nuevo regionalismo" que supere el desacreditado "regionalismo abierto", pueden lograr esos objetivos. La pugna entre las visiones brasileña y venezolana se ha hecho visible en las Cumbres presidenciales. En la I Cumbre (septiembre de 2005), el Presidente Chávez se negó a aceptar el adelanto al año 2010 de los calendarios de desgravación arancelaria del ALCSA. Este y otros temas en disputa fueron pospuestos recurriendo al establecimiento de una "Comisión Estratégica de Reflexión" sobre el futuro de la CSN, cuyo informe, muy general, se presentó en la Cumbre de Cochabamba.[51] En esa Cumbre, el Presidente de Venezuela volvió a afirmar que la CAN y Mercosur "no sirven", pese a las objeciones de Argentina, Brasil y Bolivia. Finalmente, las cuestiones relevantes fueron pospuestas, aunque se asumieron algunas propuestas del informe. Respecto a la institucionalización de Unasur se produjo una clara "devaluación" de propuestas iniciales como la creación de una "Comisión" independiente con amplias atribuciones. Finalmente, se creó una comisión de Altos Funcionarios de carácter intergubernamental. Esa estructura también incluiría las Cumbres anuales de

Presidentes; las reuniones semestrales de cancilleres; reuniones ministeriales sectoriales, y la Secretaría pro-témpore.

Pese a las dificultades, el proceso de institucionalización de Unasur ha continuado avanzando. En la I Cumbre energética de Isla Margarita (17 de abril de 2007), en la que se adoptó el nuevo nombre de Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), se decidió encomendar a los Ministros de Relaciones Exteriores al elaboración de un proyecto de Tratado Constitutivo que debería ser presentado a la firma de los Presidentes en al III Cumbre, prevista inicialmente para octubre de 2008. También se acordó establecer una Secretaría en Quito (Ecuador), y encomendar esa función a Rodrigo Borja, ex-Presidente de Ecuador, pero ésta no llegó a establecerse debido a diferencias respecto a sus atribuciones.

Tras la negociación del Tratado, que se ha extendido durante un año,[52] éste fue aprobado el 23 de mayo de 2008 en la III Cumbre Sudamericana, celebrada en Brasilia. El texto finalmente aprobado por los 12 Estados miembros deja claro el carácter eminentemente político de la nueva organización.[53] De hecho, en lo referido a la integración económica apenas se menciona a la CAN y a Mercosur —un hecho que, junto a las escasas atribuciones de la Secretaría General, motivó la decisión de Rodrigo Borja de no aceptar ese cargo apenas tres días antes de iniciarse la Cumbre—, y la importancia que se otorga a la adopción de políticas comunes y a la cooperación que pueda establecerse en áreas no comerciales. Las metas económicas y comerciales de Unasur aparecen diluidas en una agenda muy amplia de objetivos que abarcan casi todos los campos, y en su formulación, farragosa y alambicada, pueden leerse entre líneas las disputas ideológicas que han venido acompañando la integración comercial.[54] Por todo ello, resulta difícil caracterizar a Unasur como un marco de integración económica, en el sentido que habitualmente se ha dado a esa expresión en América Latina. Sería más correcto caracterizar a Unasur como una expresión del "regionalismo post-liberal" que se ha tratado de exponer en estas páginas. El hecho de que, como se ha indicado, no se mencione a la CAN y a Mercosur como elementos constitutivos o como organizaciones asociadas a Unasur, más allá de una referencia genérica a los actuales procesos de integración, es un indicador significativo de la falta de consenso que existe respecto a su papel en la formación de un espacio económico sudamericano, y augura dificultades futuras para el encaje de los organismos de la integración económica y el "paraguas" político que pretende crearse con Unasur.[55]

Es patente la voluntad de los miembros de Unasur de establecer una estructura de carácter permanente, con personalidad jurídica y normas vinculantes, para promover un diálogo político permanente y estructurado, y la concertación de políticas en diversas áreas. Se establece una estructura institucional integrada por un Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, con una Presidencia pro-témpore; un Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; un Consejo de Delegadas/os, que se reunirá bimestralmente para definir la agenda y dar seguimiento

a los acuerdos adoptados; y la ya citada Secretaría General, con sede en Quito. El Tratado también prevé la constitución de Consejos ministeriales sectoriales, y de un Parlamento de Unasur, cuya creación está prevista para septiembre de 2008. El Consejo energético sudamericano, creado en la Cumbre de Isla Margarita, ha sido incorporado a Unasur. Finalmente, la propuesta inicial de creación de un Tribunal de Unasur, planteada por Brasil, no fue aprobada.

El texto del Tratado, sin embargo, también deja claro que en última instancia la confianza en Unasur y en sus procesos decisorios sigue descansando en el derecho de veto, dado que se consagra la regla de la unanimidad. La centralidad otorgada al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es consistente con el marcado presidencialismo que ha caracterizado los procesos de integración y la política exterior de muchos países de la región en el actual ciclo político. Relacionado con lo anterior, el carácter eminentemente intergubernamental de esta organización lo avala la importancia otorgada a los principios de soberanía nacional, no injerencia en los asuntos internos, y autodeterminación de los pueblos, que parecen haber sido asumidos en su formulación clásica o "westfaliana". Ese intergubernamentalismo también lo confirma la naturaleza de los acuerdos adoptados: los acuerdos adoptados por Unasur —decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno; Resoluciones del Consejo de Ministras/os Relaciones Exteriores; y Disposiciones del Consejo de Delegadas/os— sólo serán obligatorias cuando hayan sido incorporadas, mediante la norma legal correspondiente, al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro.[56] No obstante, se ha admitido la posibilidad de una integración "de geometría variable" —véase el artículo 13 del Tratado— con mecanismos que permiten una "cooperación reforzada" en un área concreta por parte de algunos Estados miembros.

Integración y energía: Visiones contrapuestas en la construcción de Unasur

La integración en materia de energía se convirtió en un asunto central en la agenda de Unasur en un contexto internacional de aumento de la demanda, inestabilidad de los mercados petroleros, creciente preocupación por la seguridad energética, y aparición por doquier de un renovado "nacionalismo energético". En ese contexto, existen evidentes beneficios en la integración, debido a la complementariedad existente entre los países con reservas y aquellos en los que las carencias de energía pueden ser un "cuello de botella" para el crecimiento.[57] Los costes de oportunidad de la "no-integración" en este campo pueden ser grandes: diputas bilaterales, incertidumbre causada por la dependencia de proveedores extra-regionales, menores ingresos para los exportadores, y uso de alternativas menos eficientes o dañinas para el medio ambiente, como la energía nuclear o la construcción de grandes embalses en hábitat naturales a preservar, como está planteando Chile. Las crisis energética de 2001-02 en Brasil o de 2007-08 en Argentina, y las disputas entre este Chile y Argentina por el incumplimiento de contratos de abastecimiento por parte de Argentina también ilustran estos costes.

La agenda de la integración energética incluye la planificación, la construcción y la financiación de las infraestructuras necesarias para la interconexión de abastecedores y consumidores, pero no se limita a estos puntos. La interconexión es condición necesaria, pero no suficiente para la integración.[58] Esta última supone establecer marcos reguladores comunes que aseguren la estabilidad del mercado, reglas estables de concurrencia de los operadores, públicos y privados, precios razonables, y garantías legales adecuadas para todos los actores, desde los gobiernos a las compañías involucradas. Estas cuestiones, sin embargo, se ven desde ópticas que, aun siendo muy diferentes, tienen un rasgo en común: son nacionales, y no regionales. Chile, el más pragmático, ve en la integración regional un instrumento para la seguridad energética. Brasil persigue una estrategia de autosuficiencia y la consolidación de Petrobrás como actor regional y global. Venezuela, como se indicó, ha desplegado una estrategia de alto perfil que trata de aumentar su autonomía respecto de Estados Unidos, y respaldar su estrategia y alianzas suramericanas. Para ello ha creado instrumentos como Petrocaribe y la mucho más débil Petroamérica, y empresas conjuntas con distintos países. Venezuela también alentó la nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, que podría darle a PDVSA una posición dominante en ese mercado. La construcción del Gran Gasoducto del Sur, un gigantesco proyecto que enlazaría Venezuela, Brasil, Uruguay y Argentina a través de la selva amazónica, sería otro elemento importante para controlar las principales reservas y mercados del gas de la región. Esa estrategia, sin embargo, se ha mostrado irrealizable. La revisión de las concesiones y los acuerdos alcanzados por el Gobierno de Bolivia y las petroleras extranjeras han mantenido la autonomía de ese país para perseguir sus propios objetivos y eludir la tutela venezolana. En retrospectiva, el acuerdo venezolano-brasileño para construir el Gran Gasoducto el Sur se presentaba más como una maniobra para llevar a Bolivia a posiciones más moderadas, que como una alianza estratégica entre Venezuela y Brasil. Esa alianza comenzó a romperse cuando Brasil empezó a cuestionar la estrategia venezolana en Bolivia, que dañaría a Petrobrás. Otros desacuerdos emergieron en la I Cumbre energética de Unasur, en Isla Margarita (Venezuela) en abril de 2007, cuando el Presidente Chávez cuestionó el uso de cultivos alimentarios para producir etanol y los acuerdos sobre biocombustibles alcanzados por Estados Unidos y Brasil, debido a su potencial impacto en los precios de los alimentos. En noviembre de 2007 el Gobierno de Brasil hizo público el descubrimiento de grandes reservas de petróleo y gas en el campo de Tupí, lo que conducirá a una mayor autosuficiencia e incluso a hacer de Brasil un importante exportador de crudo. Poco después, Brasil se retiró del proyecto de gasístico conjunto con Venezuela "Mariscal Sucre", lo que puede indicar la retirada de Brasil del Gran Gasoducto del Sur, del que dicho complejo formaría parte.

Cooperación monetaria y financiera: Debates en torno al Banco del Sur

Venezuela también ha promovido una nueva institución financiera, el Banco del Sur, como una ambiciosa alternativa al FMI y a los bancos de desarrollo que actúan en Latinoamérica, como el BID o la CAF. Según la propuesta original, planteada por

el Presidente Hugo Chávez en agosto de 2004, el Banco del Sur tendría funciones de apoyo a las balanzas de pagos —una función que ya asumía a escala latinoamericana, al menos en teoría, el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), creado en 1978 y con un capital superior a 2.100 millones de dólares—, la posible emisión de una moneda regional, y la financiación de proyectos de desarrollo.[59] Este Banco daría así un uso activo de las cuantiosas reservas de divisas acumuladas por los países suramericanos en la actual "bonanza" exportadora, que en la actualidad se invierten, a pérdida, en activos como las bonos del tesoro de Estados Unidos… que financian un elevado déficit que, a la vez que contribuye a la depreciación de las reservas latinoamericanas, en gran medida en dólares, financia la guerra de Irak. Además de apelar a este poderoso argumento, sus proponentes alegan que el Banco del Sur evitaría la tutela del FMI y las políticas del "Consenso de Washington", lo que para América Latina es una razón de peso debido a su negativa experiencia histórica con esta Institución y su condicionalidad.

La propuesta inicial, planteada por Argentina y Venezuela, comprendía un banco de desarrollo y un fondo de apoyo a las balanzas de pagos. En la variante de Ecuador se incluía un fondo monetario y una moneda regional, además de un banco de desarrollo[60]. Ambas variantes, sin embargo, fueron "rebajadas" por Brasil y otros países latinoamericanos que, aun pudiendo compartir los razonamientos venezolanos, no desean romper con las instituciones financieras multilaterales. El resultado es más modesto y se confirma que en lugar de ser "la alternativa" al FMI y el Banco Mundial, el Banco del Sur será, según lo expresó el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorím, "una alternativa más" para la financiación de proyectos de desarrollo[61]. Hay que recordar que Brasil cuenta con una potente institución financiera, el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico y Social (BNDES), con un total anual de préstamos de 37.000 millones de dólares (un 50% más que el Banco Mundial), en cuyo mandato se incluye la integración suramericana mediante préstamos que apoyen la exportación de bienes y servicios brasileños y la realización de obras por parte de constructoras y empresas de ingeniería de ese país, incluyendo "multilatinas" como Odebrecht o Alston [62].

Tras un largo proceso de negociación el banco fue formalmente constituido el 9 de diciembre de 2007, coincidiendo con la toma de posesión de Cristina Fernández como Presidenta argentina. El diseño final, sin embargo, no concretó las cuestiones claves: la participación accionarial de cada Estado miembro, y los derechos de voto, que se determinarían en el convenio constitutivo, que debería estar terminado 60 días después del acuerdo de creación del Banco[63]. Brasil, Argentina y, significativamente, Venezuela se han mostrado partidarios de un sistema similar al del FMI o el Banco Mundial que vincule el voto a la participación accionarial, mientras que, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Paraguay han planteado una fórmula similar a la del Banco del ALBA, con un voto para cada país miembro. También se ha planteado una fórmula mixta, con voto "igualitario" para los Gobernadores, y voto ponderado para los Directores Ejecutivos. En cualquier caso, según la información

disponible, el Banco contará con unas reservas de 7.000 millones de dólares, de los que la mitad podría ser aportada por Venezuela. A título comparativo, el capital del BID supera los 100.000 millones de dólares, y el de la Corporación Andina de Fomento (CAF) los 10.000 millones, por lo que el Banco del Sur tendrá que emitir bonos en los mercados financieros internacionales para ser una entidad relevante en relación a las ya existentes. Eso significaría que la institución no podría ser una herramienta política, como ha planteado Venezuela, y tendría que someterse a un comportamiento ortodoxo no muy distinto al que caracteriza al BID o a la CAF.

Paz y seguridad: ¿Nuevas dimensiones de la integración suramericana?

El marcado contenido político del "regionalismo postliberal" que expresa el proyecto sudamericano de Brasil es también visible en la propuesta de creación de un "Consejo de Defensa Suramericano" (CDS), planteada por su Presidente Luiz Inacio "Lula" da Silva el 4 de marzo de 2008. Significativamente, esa iniciativa se lanzó apenas dos días antes de la "Cumbre" del Grupo de Río que abordó la crisis diplomática causada por el ataque por parte de unidades militares colombianas a un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) situado en territorio ecuatoriano, en el que fue abatido el Comandante Raúl Reyes.

La propuesta brasileña responde, en primera instancia, a esa coyuntura de crisis, y eso explica que en ese momento no se precisara su alcance y contenidos. Sin embargo, esa iniciativa también se debe a factores de largo plazo. De nuevo, es la expresión del liderazgo regional al que aspira Brasil, y en particular, de su preocupación por el control efectivo de sus 17.000 kilómetros de frontera, muy porosa, frente a guerrillas, narcotraficantes, y otras actividades ilícitas, que constituye un objetivo estratégico de Brasil de larga data. También expresa la creciente inquietud de Brasil ante la inestabilidad de la región andina, y la búsqueda de un papel mayor como mediador en los conflictos que se puedan producir en esa región.[64] Por último, el CDS es parte de su estrategia global como país emergente. En el discurso en el que se planteó la iniciativa, el propio Presidente Lula la vinculó a la posibilidad de que Brasil ocupe un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La iniciativa también puede ser funcional al creciente papel de Brasil en misiones internacionales de paz y a su papel como único productor y exportador relevante de armamento en América Latina, que a través de distintas iniciativas está promoviendo el desarrollo de su industria militar —incluyendo distintos acuerdos con Francia para construir un submarino nuclear en Brasil, con tecnología francesa, y otros cuatro sumergibles convencionales—, y una mayor cooperación e integración de las empresas del sector en toda la región.[65]

Para ejercer ese papel el marco más adecuado para Brasil sería una instancia regional y no la tradicional arquitectura hemisférica de seguridad, basada tanto en la Organización de Estados Americanos (OEA), como en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que en ambos casos otorgan a Estados Unidos

un papel clave. Dado que en la mayor parte de los casos Estados Unidos es parte interesada de los conflictos de la región —y la crisis entre Colombia y Ecuador no fue una excepción a esa pauta—, el Gobierno brasileño considera que la implicación estadounidense es más un factor de inestabilidad que de lo contrario, y Brasil se ve a sí mismo mejor posicionado para ejercer de mediador o árbitro regional. En ese contexto, la búsqueda de acuerdos regionales, sin la participación de Estados Unidos, podría contribuir en mayor medida a su resolución por medios pacíficos. Más allá de la benévola autopercepción brasileña,[66] el hecho es que esa visión parece contar con cierto respaldo regional y externo —la Unión Europea ve a Brasil cada vez más como un "país-ancla" y ha reconocido este papel al proponerle una "asociación estratégica"—, y ello se suma a la creciente desconfianza que suscitan tanto la OEA como el TIAR —México incluso ha llegado a retirarse de esta última organización— y en general la política exterior de Estados Unidos durante el periodo Bush.[67]

Por otra parte, la iniciativa brasileña y la eventual creación de ese "Consejo Sudamericano de Defensa" no puede desvincularse de la propuesta formulada por el Presidente Chávez en 2003 de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) u "OTAN sudamericana", o de establecer una alianza militar basada en el ALBA, que se planteó en la VI Cumbre del ALBA en enero de 2008. De nuevo, la iniciativa del Consejo Suramericano de Defensa parece confirmar la estrategia seguida por este país en relación a Venezuela, "regionalizando" y "sudamericanizando" las propuestas del Presidente Chávez. Es decir, reconduciéndolas de manera que sean compatibles con la estrategia de liderazgo regional de Brasil, y, al limar sus aristas más radicales, e incorporar los intereses de otros países, promover consensos viables. Ello, además, permite lograr dos objetivos de Brasil que de otra forma serían incompatibles: por un lado, reducir de forma paulatina la influencia política y militar de Estados Unidos en la región, y al tiempo mantener relaciones cordiales con esa superpotencia, al colocar a Brasil, como "país moderado", en la posición de mediador y de interlocutor preferente para los actores externos de la región.

En la Cumbre Suramericana de Brasilia de mayo de 2008, en la que se adoptó el Tratado Constitutivo de Unasur, Brasil planteó formalmente la propuesta de creación del Consejo, pero la propuesta no llegó a prosperar debido a la oposición frontal de Colombia. El Presidente Uribe, en particular, resaltó que las diferencias existentes entre los países sudamericanos respecto a las FARC —en particular, la pretensión venezolana de otorgarles estatuto de "beligerantes"— impedían que Colombia pudiera sumarse a la nueva organización defensiva regional. Colombia, no obstante, también planteó la necesidad de preservar la Organización de Estados Americanos (OEA) como el marco adecuado para abordar las crisis regionales. En otros países de la región, como Uruguay, también se ha suscitado una fuerte resistencia al proyecto debido al papel predominante que asumiría Brasil en la seguridad de la región. Por todo ello, la Cumbre decidió posponer la cuestión, dando un plazo de 90 días para alcanzar un acuerdo sobre su conformación.

Finalmente, el 19 de julio de 2008, el Presidente colombiano Álvaro Uribe anunció la incorporación de su país al Consejo, tras una visita oficial del Presidente Lula a Colombia con ese propósito. El compromiso brasileño de que el acuerdo o declaración que estableciera el Consejo incluiría un rechazo expreso a los grupos violentos permitió ese cambio de posición. Previamente, Brasil había incidido en ese sentido ante el Gobierno de Venezuela. Ya en el mes de junio el propio Presidente Chávez, en un visible cambio de postura, había lanzado un llamamiento a las FARC para que abandonaran la lucha armada. Al éxito de la mediación brasileña ante Colombia y Venezuela ha contribuido los reveses sufridos por las FARC, y en particular la operación en la que fue abatido el Comandante Raúl Reyes, la difusión de datos de su ordenador, ciertos o no, que mostrarían la existencia de una supuesta "conexión venezolana", y la liberación en julio de 2008 de Ingrid Betancourt y otros prisioneros de las FARC por parte del ejército colombiano.

El acuerdo permitiría iniciar el proceso para conformar el Consejo de Defensa Suramericano como "mecanismo de diálogo político y cooperación en materia de defensa", si bien su contenido, órganos y mecanismos de actuación habrán de ser definidos en el futuro próximo.

La Cumbre de La Moneda: Unasur y la crisis boliviana

La grave crisis política y la escalada de violencia que se inicia en Bolivia en agosto de 2008, tras el triunfo del Presidente Evo Morales en el referéndum revocatorio de ese mes,[68] motivó, por primera vez, la actuación urgente de Unasur y la puesta a prueba de sus capacidades de concertación política y de gestión de crisis. La "Cumbre de La Moneda", celebrada en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008, fue el resultado de la convocatoria extraordinaria del Consejo de Jefes de Estado de Unasur por parte de la Presidencia *pro-tempore* chilena, tras distintas iniciativas del Gobierno de Venezuela. Si bien este último, con el apoyo parcial del Gobierno de Ecuador y de Argentina, pretendía que Unasur se constituyera en una instancia regional de apoyo a Morales frente a los prefectos secesionistas y la injerencia de Estados Unidos, para otros países de la región —notablemente Chile y Brasil— dar a Unasur ese papel podría contribuir a agudizar el conflicto. Más bien, la reunión debería servir para frenar la escalada de violencia, un eventual involucramiento de Estados Unidos, fuera directo o a través de la OEA, y a la postre promover la estabilidad del país vecino y asegurar el suministro de gas. Un aspecto sobre el que, sin embargo, existía un claro consenso era evitar el riesgo del separatismo y de la "balcanización" del país. Esta es una cuestión tabú en la cultura política y la tradición institucional de la región, que se caracteriza por distintos grados de centralismo, y por una marcada defensa de la inviolabilidad y la integridad del territorio de cada Estado, desde que fuera adoptado el principio de intangibilidad de las fronteras del periodo colonial a partir de sus independencias políticas.

La actuación de Unasur supondría difíciles equilibrios entre una actuación latinoamericana para la gestión de crisis, para la que existían escasos precedentes, y el principio de no intervención en los asuntos internos de cada Estado; entre la mediación y el liderazgo de los países con mayor peso de la región, como Brasil, y el riesgo de que dicha actuación fuera percibida como expresión de intereses particulares o como abierta injerencia; el difícil equilibrio entre el respeto a la legalidad y la legitimidad democrática del Gobierno boliviano, y la necesidad de acercar posiciones y promover el diálogo interno con la oposición; finalmente, no sería fácil aplacar la retórica antiestadounidense de los Gobiernos de Venezuela o Bolivia, y al tiempo evitar el involucramiento de ese país, directamente o a través de la OEA.

En la práctica, esos equilibrios se lograron a través de los condicionamientos previos de Brasil, que lograron que la Cumbre se definiera, de antemano, en los términos fijados por el Presidente "Lula" da Silva, y de la eficaz actuación de la presidencia chilena, en buena medida artífice del consenso logrado en la "Declaración de La Moneda", adoptada al término de la Cumbre extraordinaria de Unasur. En concreto, Brasil demandó la aceptación previa del Gobierno boliviano y de los autonomistas, para evitar cualquier acusación de interferencia externa; la adopción de una solución dialogada y la aceptación de esta por las partes en disputa —según la descarnada disyuntiva planteada por Brasil, si había diálogo, habría Cumbre e implicación de ese país; si se optaba por la confrontación, no habría nada de eso—; y que la cumbre se abstuviera de hacer de críticas y cuestionamientos a Estados Unidos.

Celebrada en un lugar tan cargado de simbolismo como el Palacio de La Moneda, en Santiago de Chile, la Cumbre reunió a 9 de los 12 Presidentes de los países miembros de Unasur.[69] Tras seis horas de debate, se aprobó una breve declaración que reafirma los principios de soberanía, no intervención integridad e inviolabilidad territorial; y expresa un inequívoco apoyo al orden constitucional y al Gobierno legítimo, rechazando de manera expresa "cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometa la integridad territorial de Bolivia". La Declaración también rechazó la violencia y la intimidación, condenando la masacre de Pando, así como las acciones desestabilizadoras y los ataques contra instalaciones gubernamentales, condicionando el diálogo a su finalización. Finalmente, a petición del Gobierno boliviano se estableció una comisión de investigación de la masacre de Pando, y otra comisión de acompañamiento de la mesa de diálogo Gobierno-oposición. Significativamente, la cumbre rechazó tanto la propuesta del Presidente Chávez de incluir en el texto una condena a la injerencia de Estados Unidos, y la propuesta de la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, de actuar conjuntamente con la OEA, cuyo Presidente, el también chileno José Miguel Insulza, estaba presente en la cumbre. Esta última propuesta, no obstante, en parte podría deberse a razones internas, pues Insulza podría ser el candidato socialista a la Presidencia de Chile en las elecciones de 2009, y con ello un posible sucesor de Bachelet.

El efecto de la Declaración de La Moneda fue inmediato. El Comité Cívico de Santa Cruz ordenó levantar los bloqueos de carreteras y se inició el proceso de diálogo entre las provincias "autonomistas" y el Gobierno central. Con ello, se ha puesto de manifiesto la capacidad de actuación de Unasur en la gestión de crisis y la defensa de la democracia, una función que hasta ese momento reclamaba para sí la OEA. Con el ascenso de Unasur, la OEA —y con ella, la actuación de Washington en las crisis de la región— parece haber quedado relegada a un segundo plano, y los propios líderes de la región, como se indicó, no han dejado de señalar que ese es precisamente uno de los objetivos que se persigue con la propia creación de Unasur.

Más allá de la valoración positiva de la Cumbre, esta parece confirmar el creciente liderazgo brasileño, pero también sus límites y condicionantes. Brasil, con la cooperación de Chile, definió de antemano el alcance de la cumbre y logró encauzar la actuación de Unasur de manera pragmática hacia soluciones dialogadas, evitando el riesgo de un mayor enfrentamiento interno, al tiempo que, sin estridencias, se dejaba "fuera de juego" a la OEA y a Estados Unidos. Al mismo tiempo, la crisis ha revelado que Brasil no puede actuar solo, y necesita del marco regional sudamericano para generar consensos. En suma, su liderazgo ha de ser colectivo, o no será.

La crisis también parece indicar que algo está cambiando en relación al estricto apego de Unasur y de sus Estados miembros al principio de soberanía, en su concepción tradicional. Al basarse en ese principio, el margen de maniobra de Unasur para la gestión de crisis es muy reducido, y además tal actuación requerirá de un consenso general que no siempre puede darse. Pero este caso revela que, si se dan esas condiciones, la actuación regional es más factible que en el pasado. Significativamente, la actuación de Unasur se ha puesto en relación con el principio de "Responsabilidad de Proteger", ya aceptado en el marco de Naciones Unidas, en lo referido a su dimensión más importante: la prevención de conflictos armados.[70]

Finalmente, cabe señalar que la cumbre y la posterior actuación de Unasur ha puesto de relieve la precariedad institucional de esta organización y los riesgos que encierra su marcado carácter presidencialista. A diferencia de la bien engrasada maquinaria de la OEA, que puede reaccionar con mayor prontitud a través de la reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, cuenta con un Consejo Permanente, y se ha dotado de mayores capacidades para el envío de misiones de mediación, observación electoral, o de otra índole, la convocatoria de los Presidentes de Unasur depende del acuerdo unánime de estos, no siempre fácil de alcanzar. El elevado perfil político y la visibilidad de la "diplomacia de cumbres" en la descansa Unasur es un arma de doble filo si se trata de afrontar una crisis: si se alcanza un consenso, la eficacia de la concertación política regional es mayor, pero son mucho mayores los incentivos para la adopción de posturas disonantes, si estas son funcionales a la agenda política doméstica.

Consideraciones finales

En este capítulo se ha analizado la crisis del "regionalismo abierto" como estrategia de integración regional dominante en el periodo 1990-2005, y el surgimiento de un nuevo ciclo caracterizado por el denominado "regionalismo post-liberal", que se está desarrollando en el espacio suramericano. El análisis de ALBA y de la Unasur muestra que esa nueva modalidad de regionalismo se caracteriza por un marcado predominio de la agenda política y de seguridad, y por visiones del desarrollo críticas con el "consenso de Washington", que han dado más importancia al papel de un Estado "neodesarrollista", a la agenda social de la lucha contra la pobreza, la desigualdad y las asimetrías, a la adopción de políticas activas en el campo de al energía y la infraestructura, y a la cooperación "Sur-Sur". En consecuencia, la agenda comercial pierde importancia, y la relación con los acuerdos comerciales anteriores se plantea en términos de conflicto, en el caso del ALBA, o no existe una articulación clara, como ocurre en Unasur.

Más allá de sus rasgos comunes, ALBA y Unasur son proyectos que compiten en el espacio sudamericano a partir de marcadas diferencias en cuanto a su liderazgo, alcance, orientación política e ideológica, y viabilidad. Respecto al ALBA, este análisis ha puesto de manifiesto los límites del proyecto regional "bolivariano" como estrategia regionalista y como proyecto de integración. El ALBA no parece capaz de articular los consensos que requeriría un proyecto suramericano viable debido a su marcada orientación ideológica, y es difícil de sostener a partir del voluntarismo político y de los recursos (limitados) que Venezuela pueda desplegar en apoyo de ese proyecto. Como ha señalado Carlos Romero, "…los planteamientos y acciones de Caracas originan un interesante debate que denominamos "de dos vías". Por un lado, está el debate teórico sobre los temas del desarrollo y de la democracia. Para Caracas hay una oferta de desarrollo alternativo de raigambre socialista (el socialismo del siglo XXI) (…) Por otra parte, está el debate político relacionado con la capacidad de Venezuela de promover estos cambios…" En particular, según este autor, la capacidad de extender el modelo "rentista petrolero" al conjunto de la región.[71] El hecho es que desde que fuera lanzado, hacia 2005, el "proyecto bolivariano" se ha enfrentado a crecientes dificultades y ha acumulado importantes fracasos, sean internos, como el referéndum sobre la reforma constitucional, o externos, como las resistencias de muchos países a sumarse al ALBA —Ecuador sigue sin ser miembro, y pese a incorporaciones más recientes, como Honduras, la largueza petrolera no ha logrado persuadir a otros países caribeños de las bondades de tal esquema—, los reveses de la "opción Sur" con Brasil y de su proyecto más emblemático, el Gran Gasoducto Suramericano, o la redefinición "minimalista" del Banco del Sur. Cabe preguntarse qué efecto tendrá todo ello en la política exterior de Venezuela, y no hay que descartar que conduzca a posiciones más moderadas que ayuden a encauzar la integración sudamericana por la vía del consenso, más a través de Unasur que del Alba,. En cierta forma, ese parece se el resultado de la cumbre de La Moneda de septiembre de 2008. Como se indicó, Venezuela planteó

inicialmente estar reunión con una visión más ideologizada, pero los condicionamientos de Brasil permitieron alcanzar un consenso regional que explica en gran medida el éxito de la mediación de Unasur en la crisis de Bolivia.

Ahora bien, el proyecto del ALBA y el activismo regional del Gobierno de Venezuela han tenido la capacidad de ensanchar el debate político sobre la integración y su relación con el desarrollo económico y social, abriendo paso a visiones más progresistas. En particular, el ALBA ha contribuido a dar más importancia a la agenda social y al tratamiento de las asimetrías, antes descuidadas, y a mostrar el potencial de la cooperación sur-sur. Ello ha contribuido a que se pueda salir de los estrechos márgenes de un debate que había estado confinado al "Consenso de Washington" y al "regionalismo abierto". Como se ha señalado anteriormente, la mayor parte de las propuestas planteadas por Venezuela y sus socios en el ALBA han sido reelaboradas en el marco, más amplio, de Unasur, y aunque el resultado final no responda al diseño original de Venezuela, han contribuido a dar a la integración suramericana un perfil político y social más marcado.

Por todo ello, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) parece alzarse como el proyecto regional más relevante y viable en el espacio suramericano, y como verdadero "caso de prueba" del "regionalismo postliberal". Unasur parece mostrar que los consensos regionales en torno al regionalismo y la integración son bastante robustos, y hay posibilidades de renovar "la razón integradora"; esto es, los fundamentos, objetivos y agendas de la integración. Sin embargo, ello no supone que este proyecto se vea exento de dificultades. Unasur es también la expresión de las tres líneas de fractura que hoy recorren el regionalismo y la integración regional en América Latina: en primer lugar, la que marcan las tensiones entre Unasur y el ALBA, dos esquemas que, sin ser totalmente incompatibles, compiten en el espacio regional suramericano y reflejan, a su vez, los liderazgos en pugna de Brasil y de Venezuela. En segundo lugar, la fractura entre el modelo de Mercosur, más exigente en cuanto a reglas, disciplinas y compromisos institucionales, y la opción "norteamericana-pacífica", que exige marcos más flexibles para acomodar políticas de liberalización comercial basadas en la firma de TLC, y permitir, como se ha indicado, una actitud más preactiva en la relación hacia los mercados asiáticos. Finalmente, la fractura creciente entre una integración norteamericana, que sigue anclada en el modelo del "regionalismo abierto" y el predominio de acuerdos de libre comercio, cada vez más vinculada a Washington a través del TLCAN, el CAFTA-RD y el Plan Puebla Panamá, y la integración suramericana, que responde en buena medida al liderazgo de Brasil y al "regionalismo post-liberal".

Como consecuencia de lo anterior, la ausencia de acuerdos básicos sobre el futuro de Unasur sigue siendo uno de los principales obstáculos que enfrenta este proyecto. Ni la visión ideologizada de Venezuela, ni la poco predecible combinación de "hegemonismo benigno" y de unilateralismo de Brasil pueden promoverlo por sí solos. Otros países o no tienen la influencia, o la determinación de hacerlo. En los últimos

años, Argentina ha estado volcada en su agenda interna, y la crisis agraria y las crecientes dificultades económicas que han jalonado 2008 sugieren que las prioridades domésticas seguirán dominando la agenda política en ese país. Chile, debido a su singularidad y al hecho de no ser miembro de Mercosur, seguirá estando en una posición relativamente periférica en los debates sobre la integración suramericana, al menos en lo que se refiere a su agenda económica y comercial. A medio y largo plazo, es el liderazgo de Brasil el que realmente importa. Además de los actores públicos —Gobierno y cuerpo diplomático— este país cuenta con importantes actores semipúblicos o privados que están jugando un papel clave en la región, como el BNDES o "multilatinas" como Petrobrás o Odebrecht.[72] Pero tanto los diferentes Gobiernos de Brasil como su diplomacia, la más profesionalizada de la región, han permanecido anclados en una visión marcadamente realista de la política exterior y del interés nacional, y existe una inclinación natural a hacer uso de su fuerte peso económico y político para perseguir sus propios intereses y minimizar los costes propios. Aunque se ha acusado al Presidente Lula de impulsar una política exterior "ideologizada", en realidad los gobiernos del Partido de los Trabajadores no han alterado en lo esencial esa tradición, aunque puedan haber limado sus aristas más afiladas al dar mayor atención a los aspectos sociales y a las relaciones Sur-Sur. Una muestra de ello es su posición en la OMC, que a diferencia de Venezuela se ha basado sobre todo en un análisis pragmático de costes y beneficios, y no en posiciones ideológicas, y no le ha impedido adoptar posiciones unilaterales cuando ha considerado que ello satisfacía sus intereses. Es cierto que Brasil está haciendo concesiones funcionales al fortalecimiento de la integración suramericana, como revela su participación en el Banco del Sur, que inicialmente descartó; sus contribuciones, aun modestas, al FOCEM; su creciente compromiso, vía BNDES, con la financiación de la infraestructura regional a través de IIRSA; las iniciativas en materia de paz y seguridad, como la propuesta de un Consejo Suramericano de Defensa; y en general su compleja relación con Venezuela, en la que Brasil trata de dar un "anclaje" regional suramericano a las iniciativas del Presidente Chávez y limar sus aristas más radicales, reconduciéndolas a un marco regional. Pero no es menos cierto que el Gobierno y la diplomacia brasileña siguen evitando asumir compromisos profundos en materia de comercio, finanzas, o política exterior.[73] Una muestra de ello ha sido la profunda fractura creada en Mercosur y en el G-20 en julio de 2008 a causa del unilateralismo brasileño en las negociaciones de la "ronda de Doha" de la OMC. En lo que parecía ser la fase final de la negociación, Brasil, que actuaba en representación informal de Mercosur y del G-20, decidió unilateralmente aceptar las propuestas presentadas por los países industrializados en materia de aranceles y subsidios agrícolas, sin consultas previas con Mercosur, y en una clara ruptura de la posición común del G-20. Ello dio lugar a ásperas recriminaciones al Gobierno brasileño, no menos tajantes respuestas del Gobierno brasileño respecto a la primacía de la soberanía nacional respecto a los consensos regionales, y ha generado nuevas dudas sobre la utilidad de Mercosur o de Unasur como plataforma de coordinación política, sobre el compromiso de Brasil con estos grupos, y sobre su fiabilidad como socio regional.[74]

De igual manera, la diplomacia brasileña muestra una clara preferencia por acuerdos intergubernamentales con un nivel de institucionalización bajo, aunque esto, en parte, responde también a los límites establecidos por el ordenamiento constitucional brasileño, que excluye de antemano la supranacionalidad. Pero ello revela también que las elites brasileñas no ha asumido que el país necesita a sus socios suramericanos y "mercosurianos" para perseguir sus objetivos globales, aumentar su poder negociador en los foros bilaterales y globales, y sustentar la modernización de un aparato productivo que precisa mercados más amplios para ello. Ello supondría hacer mayores concesiones en materia política y financiera, en particular la aceptación de reglas comunes. Esas elites han desarrollado una percepción sobrevalorada y autocomplaciente de su política exterior, su liderazgo y sus relaciones de vecindad, que los vecinos no comparten. La integración suramericana demanda algo distinto, y Brasil es el único país con la capacidad y económica y política para asumir los costes reales del liderazgo regional. El desafío es dar a Unasur un diseño institucional que permita integrar los legítimos intereses de Brasil, que sea lo suficientemente flexible como para admitir estrategias de inserción internacional como las que persiguen, de manera creciente, los países de la costa pacífica de Sudamérica, y que ofrezca el espacio político y los incentivos económicos necesarios para la participación de otros países.

Aunque se ha convertido en un lugar común hablar de la crisis del regionalismo y la integración en América Latina, el análisis realizado en estas páginas muestra que esa crisis dista de ser terminal. Es más la crisis del "regionalismo abierto" que una crisis de la integración y el regionalismo como tal. Esa crisis ha cerrado una etapa de unos quince años de integración centrada en la liberalización comercial, pero al mismo tiempo ha dado paso a un saludable debate sobre los fundamentos y los objetivos de la integración y el regionalismo, a nuevas fórmulas de cooperación "sur-sur" por parte tanto de Venezuela como de Brasil, a una mayor preocupación por la cohesión social y la gestión de las asimetrías, y a un agenda de integración "positiva" enfocada a la formulación de políticas comunes en campos como la energía, la infraestructura, las finanzas o la seguridad regional.

Un factor relevante de esas crisis es la nueva oleada de acuerdos "sur-norte" impulsados por Estados Unidos y la Unión Europea, que pueden ser tanto una fuerza centrífuga, como un "federador externo". A largo plazo, como se ha señalado, son incompatibles con la integración regional, por lo que los países latinoamericanos se enfrentan a un dilema esencial: si la integración regional sigue centrada en una agenda básicamente comercial, se tornará irrelevante; si, por el contrario, se reorienta hacia una agenda de políticas comunes de apoyo a la transformación productiva y la competitividad internacional, a promover la estabilidad económica y política y la gobernanza democrática, a la provisión de bienes públicos regionales, o a la seguridad energética, ayudará eficazmente a la región a afrontar los desafíos de la globalización. Para Unasur, en particular, lo que está en juego es importante. Unasur puede ser un espacio regional útil de cara a políticas de desarrollo que

favorezcan tanto el crecimiento económico como la cohesión social, permitiendo también que Suramérica tenga un papel más relevante en un sistema global necesitado de regiones fuertes y de un multilateralismo eficaz.

Este texto es una versión abreviada y actualizada del capítulo "La integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR), en VV AA (2008), Anuario Iberoamericano 2008. "La revolución bolivariana", Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, Cuaderno de Estrategia nº 139.

Notas

1. Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y director el Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Correo-e: sanahuja@cps.ucm.es. Este texto es una versión abreviada y actualizada del capítulo "La integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR), en VV AA (2008), *Anuario Iberoamericano 2008. "La revolución bolivariana"*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, Cuaderno de Estrategia nº 139.

2. La bibliografía al respecto es muy amplia. Un compendio de las diferentes visiones es el de Söderbaum, Fredik y Timothy M. Shaw (2003). *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Hampshire, Palgrave Macmillan. Véase también Payne, Anthony y Andrew Gamble (eds.) (1996), *Regionalism and World Order*, Basingstoke, Macmillan; Aldecoa, Francisco y Noé Cornago (1998). "El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLX-1998, nº 1, pp. 59-113, y Hettne, Björn (2005). "Beyond the "New" Regionalism", *New Political Economy* vol. 10, nº 4, pp 543-571.

3. Véanse, entre otros, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.1801/ Rev. 1-P; Ibáñez, Josep (2000). "El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa", VV AA *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, BOE/Universidad de Extremadura/AEPDIRI, pp. 321-330; y Sanahuja, José Antonio (2007). "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", *Pensamiento Iberoamericano* (nueva época), monográfico "La nueva agenda de desarrollo en América Latina", nº 0, febrero de 2007, pp. 75-106.

4. Crawford, Jo-Ann y Roberto V. Florentino (2005). *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, Ginebra, OMC, discusión paper nº 8, pp- 2-4.

5. Sobre estas estrategias radiales, véase Reza, Germán A. de la (2006). *Integración económica en América Latina. Hacia una nueva comunidad regional en el siglo XXI*, México, Plaza y Valdés.

6. CEPAL (1994), op. cit., p. 19; Burki, Shahid *et al*., *op. cit*, pp. 3-11; y Banco Interamericano de Desarrollo (2002). *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latina America Report 2002*, Washington, BID/The Johns Hopkins University Press, p. 3.

7. Scharpf, Fritz (1999). *Gobernar en Europa ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza, p. 59.

8. Devlin, Robert y Ricardo Ffrench-Davis (1998). *Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s*, Buenos Aires, INTAL/BID, working paper nº 2; Asociación Latinoamericana de Integración (2000a). *El comercio intrarregional de la ALADI en los años noventa*, Montevideo, Secretaría General de ALADI, estudio nº 126; y (2000b). *El comercio intraindustrial en el intercambio regional*, Montevideo, Secretaría General de ALADI, estudio nº 130; y Benavente, José Miguel (2001). *Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿desarme unilateral o integración regional?*, Santiago de Chile, CEPAL, marzo.

9. Benavente, José Miguel (2002). *¿Cuan dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?*, Santiago de Chile, CEPAL

10. Véase, en particular, Mesquita Moreira, Mauricio (2007) *Trade Costs and the Economic Fundamentals of the Initiative for Integration of Regional Infraestructure in South America (IIRSA).* Buenos Aires, BID/INTAL, DT nº 30, mayo.

11. Santiso, Javier (2007). *The Emergence of Latin Multinationals*, Paris, OECD Emerging Markets Network Working Paper, abril. Ver también Boston Consulting Group (2006). *The New Global Challenges. How 100 Top Companies from Rapidly Developinh Economies are Changing the World*, Bosron, BCG Report.

12. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2008). *Panorama de la inserción internacional d eAmérica Latina y el Caribe 2007. Tendencias 2008*, Santiago de Chile, CEPAL, p. 121.

13. Pena, Celina y Ricardo Rozemberg (2005). *Una aproximación al desarrollo institucional de Mercosur: sus fortalezas y debilidades*, Buenos Aires, BID/INTAL, documento de divulgación nº 31. Véase también Malamud, Andrés (2005). "Mercosur turns 15: Between Rising Rethoric and Declining Achievements", *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, nº 3, pp. 421-436.

14. Secretaría General del SICA (2006). *Informe del estado de ejecución de los mandatos presidenciales*, San Salvador, SG-SICA, noviembre

15. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002). *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G .2149-P/E, pp. 99-100.

16. Serbin, Andrés (2007). "Entre Unasur y ALBA: ¿Otra integración (ciudadana) es posible?", Manuela Mesa (Coord.). *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*, Barcelona, Icaria / CEIPAZ, pp. 183-207.

17. Peña, Félix (2005). "Latinoamérica y la Unión Europea en un mundo de arenas movedizas", Félix Peña y Ramón Torrent, *Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea-América Latina. Un diagnóstico inicial*, Barcelona, OBREAL/Universidad de Barcelona, p. 152.

18. Durán, Jose y Raúl Maldonado (2005). *La integración regional en al hora de las definiciones*, Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional nº 62, LC/L.2454-P, diciembre

19. **Gill, Stephen (1995). "Globalization, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism"**, *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 24, no. 1, pp. 399-423; y (1998). "New Constitutionalism, Democratization and Global Political Economy", *Pacifica Review* vol. 10, no. 1, February, pp. 23-28.

20. Para el caso del TLC Perú-Estados Unidos, veáse, por ejemplo, Alan Fairlie, Sandra Queija y Milagros Rasmussen, *Tratado de Libre Comercio Perú-EE UU: un balance crítico*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú/LATN, agosto. Véase también Oxfam (2006). *Cantos de Sirena: Por qué los TLCs de Estados Unidos con los países andinos socavan el desarrollo sostenible y la integración regional*, informe nº 90, junio.

21. Véanse Hufbauer, Gary C., Diana Orejas, y Jeffrey J. Schott (Eds.) (2003). *Nafta: A Seven-Year Appraisal*. Washington, Institute for International Economics; Audley, John J. *et al.* (2003). *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace; Lederman, Daniel, William Maloney y Luis Servén (2003). *Lessons fron NAFTA for Latin American and Caribbean Countries*, Washington, Banco Mundial; y Kose, M. Ayhan, Guy M. Meredith y Christopher M. Towe (2004). *How NAFTA has Affected the Mexican Economy? Review and Evidence*, Washington, International Monetary Fund, working paper no. 04/59, abril; Dussel, Enrique (2006). "México a 11 años del TLCAN: ¿Profundización de la integración económica o polarización?", en Alan Fairlie (ed.). *Países andinos frente al TLC y la Comunidad Sudamericana de Naciones*, Lima, LATN, Fundación Fredrich Ebert, pp. 15-40; véase también Reid, Michael (2006). "Time to wake up. A survey of México", *The Economist*, 16 de noviembre.

22. Rosales, Osvaldo (2008). "Integración regional: propuestas de renovación", en Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 33-66.

23. Serbin, Andrés (2007). *op. cit*., pp. 183-207.

24. Christensen, Steen Fryba (2007). "The influence of nationalism in Mercosur and in South America – can the regional integration Project survive?" *Revista Brasileira de Politica Internacional*, vol. 50 (1). pp. 139-158.

25. Para la caracterización del mismo, véase Motta Veiga, Pedro da y Sandra Ríos (2007). *O Regionalsmo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*, Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional, nº 62, julio, LC/L-2776-P. Ver también Chacón, José (2004). "Integración Sudamericana: un paso hacia el posneoliberalismo". *Observatorio del Sur*. CEICOM, diciembre.

26. Diana Tussie (2008). "¿Réquiem o un nuevo sendero para la integración?, en Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.), *op. cit.*, pp. 273-298; Fairlie, Alan (2007). *Acuerdos regionales en Sudamérica: entre la integración y la fragmentación*, s.l., LATN, mimeo; y Valladão, Alfredo (2007). *The New Tordesillas Line. The Present Great Latin American East-West Divide*, OBREAL background paper, julio.

27. En esta sección se ha contado con la colaboración como investigadora de Ana Carolina Da Silva, profesora contratada de la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Central de Venezuela.

28. Dos documentos de referencia en esta etapa serían el *Programa económico de transición 1999-2000*, y el *Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007*, ambos editados por la Presidencia de la República.

29. González, Edmundo (2007). "las dos etapas de la política exterior de Chávez", *Nueva Sociedad* nº 205, septiembre-octubre, pp. 159-171. Ver también Romero, Carlos (2006). *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*. Caracas, Ediciones B.

30. Véase el documento de Presidencia de la República (2004). *La nueva etapa. El nuevo mapa estratégico*, Caracas, 17 de noviembre, en particular el punto 10, y las *Intervenciones del Presidente el día 12 de noviembre del 2004. Teatro de la Academia Militar*, editadas por Marta Harnecker. Esa visión se formula con más detalle en el *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista (PPS). Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, Caracas, Presidencia de la República, septiembre de 2007.

31. La teorización sobre los bloques de poder se basa, en parte, en Dieterich, Heinz (2007). *Hugo Chávez y el socialismo del Siglo XXI*, Caracas, Monte Ávila editores (2ª edición). **Para una valoración independiente, véase Burges, Sean W. (2007). "Build**ing a Global Southern Coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chavez", *Third World Quarterly* vol. 28, nº 7, pp. 1.343-1.358.

32. Véase el documento, ya citado, *Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, pp. 42-45.

33. Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual (2007). *Fundamentos filosóficos de la nueva integración del Sur*, Caracas, Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, p. 8. Las referencias al neoestructuralismo, en particular las obras tardías de Osvaldo Sunkel y sus trabajos de principios de los años noventa para CEPAL, en ese mismo texto, p. 22.

34. Burges, Sean W. (2007), *op. cit.*, p. 1.348.

35. Altmann, Josette (2007). *Dossier ALBA. Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe*, San José, FLACSO/Fundación Carolina. Véase también Correa Flores, Rafael (2005). *Construyendo el ALBA. "Nuestro Norte es el Sur"*, Caracas, Gráficas Lauki.

36. Oliva, Carlos (2007). "El ALBA y la Unasur: entre la concertación y la confrontación", en Andrés Serbin, Pável Isa-Contreras y Lázaro Peña, *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe nº 6*, Buenos Aires, CRIES, pp. 71-86. Para un examen más detallado de la cooperación de Venezuela con países latinoamericanos, véase Xalma, Cristina (2007). *Informe de la cooperación en Iberoamérica*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), noviembre.

37. Petrocaribe ha ampliado las facilidades petroleras brindadas por Venezuela desde 1974, y da continuidad al Acuerdo Energético de Caracas, de 2000. Con Petrocaribe se aumenta el suministro de petróleo con financiación concesional para 13 países del Caribe, incluyendo Cuba, además de la cooperación de PDVSA en almacenamiento, refino y transporte, siempre que se opere a través de empresas estatales. Con la reapertura y futura ampliación de la refinería de Cienfuegos, en Cuba, este país se convertirá en un centro de refino y distribución para Petrocaribe. Nicaragua y Haití se incorporaron a Petrocaribe en 2007, y Honduras y Guatemala lo hicieron en 2008, con lo que el número de miembros llegó a 18. Otros países centroamericanos, como Costa Rica, han manifestado interés en adherirse. Véase Mayobre, Eduardo (2006). "El sueño de una compañía energética sudamericana: antecedentes y perspectivas políticas de Petroamérica", *Nueva Sociedad* nº 204, julio-agosto, pp. 159-175.

38. Serbin, Andrés (2006). "Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera", *Nueva Sociedad* nº 205, septiembre-octubre, pp. 75-91.

39. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2006-2007*, Santiago de Chile, CEPAL, p. 109; 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, abril.

40. Ruíz Sandoval, Érika (2008). "la política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox: mucho ruido y pocas nueces", *Foro Internacional*, volumen XLI, nº 3 (en prensa); Serbin, Andrés (2008). "Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional", en Manuela Mesa (Coord.). Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario 2008-2009, Barcelona, Icaria/CEIPAZ, pp. 141-157.

41. En particular los acuerdos Mercosur-Chile de 1996 Mercosur-Bolivia de 1997, y posteriormente el ACE-58 entre Mercosur y Perú, y el ACE-59, entre Mercosur, Colombia, Ecuador y Venezuela, que entraron en vigor en 2005. Con su entrada en vigor, en torno al 80% del comercio entre el Mercosur y la CAN ya estaba libre de aranceles; hacia 2008 sería el 90%, y según los calendarios acordados todo el comercio se habrá liberalizado en 2018. Véase Cienfuegos, Manuel (2006). "Las relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur: una asociación (in)viable?

VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2005*, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 85-161.

42. "Visions of unity", *The Economist*, 9 de diciembre de 2004.

43. Sobre los objetivos y evolución inicial de la CSN y Unasur, véase, entre otros, Díaz Barrado, Cástor (2005). "La Comunidad Sudamericana de Naciones: propuestas y realizaciones", *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*. vol. LVII, nº 2, pp. 639-663; Sanahuja (2007). op. cit.; Molina, Franklin (2007). "Los retos de la integración regional: de la Comunidad Suramericana de Naciones a la Unasur", en VV AA, *La integración suramericana: presencia de Venezuela y Brasil*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cuadernos CEA nº 1, pp. 55-83; y Cienfuegos, Manuel (2008). "Hacia la integración de Sudamérica. Condicionantes y perspectivas de la Unión de Naciones Sudamericanas", en Freres, Christian y José Antonio Sanahuja (coords.). *Los nuevos mapas de la integración regional en América Latina*, Madrid, ICEI/ Ed. Complutense (en prensa).

44. Cardona, Diego (2005). "¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?", *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, nº 5, pp. 84-92.

45. Giacalone, Rita (2006). "la Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios?, *Nueva Sociedad* nº 202, marzo-abril, pp. 74-86.

46. Bouzas, Roberto, Pedro da Motta Vega y Sandra Ríos (2007). "Crisis y perspectivas de la integración latinoamericana", *Foreign Affairs en Español*, vol. 7, nº 4, pp. 61-68.

47. El coste de dichos tramos es de 600 millones de dólares. Brasil financiará a través del BNDES los 300 millones de dólares que cuesta la construcción de la carretera Riberalta-Rurrenabaque, en el departamento boliviano de El Beni, y Venezuela se hará cargo de los 300 millones requeridos para la construcción del tramo Rurrenabaque-Santa Bárbara, esta última en La Paz (Bolivia). En ambos casos se trata de créditos.

48. Fernández, Wilson (2008). "La integración física y la viabilidad de IIRSA", en Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja (Coords.). *La integración regional en América del Sur*, Barcelona, CIDOB (en prensa).

49. Rosales, Osvaldo (2008). "Integración regional: propuestas de renovación", en Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 33-66., Véase también CSN (2006). *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica* (http://www.comunidadandina.org/csn/Documento_Convergencia.pdf.).

50. Una compilación de las declaraciones y acuerdos de la CSN/Unasr en Díaz Barrado, Cástor, y Cano, Mª Ángeles (2007). *La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Análisis e instrumentos*, Madrid, Centro de Estudios de Iberoamérica (CEIB). Cuadernos nº 1.

51. Comunidad Sudamericana de Naciones (2006). *Un nuevo modelo de integración de América del Sur. Hacia la Unión Suramericana de Naciones (Informe de la Comisión Estratégica de Reflexión)*. disponible en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm.

52. Como es sabido, las disputas entre Colombia, Ecuador y Venezuela y otros desacuerdos impidieron la celebración de la III Cumbre Suramericana, que fue pospuesta en dos ocasiones por la Presidencia colombiana. No obstante, las negociaciones del Tratado constitutivo finalizaron el 27 de enero de 2008, y en marzo de 2008, fecha prevista para la III Cumbre Sudamericana, el Tratado Constitutivo de Unasur estaba prácticamente cerrado. No obstante, no pudo ser aprobado, debido a que

esa Cumbre fue pospuesta. El motivo fue la crisis de las relaciones entre Ecuador y Colombia causada por la incursión militar colombiana contra un campamento de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano, en el que fue abatido el comandante Raúl Reyes.

53. Los Estados miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

54. El apartado "l" del artículo 3 señala como uno de los objetivos específicos de Unasur "la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza".

55. Peña, Félix (2008). ¿En qué se diferenciaría Unasur de un mercosur ampliado? Un debate que s etorna cada vez más conveniente, *Newsletter* (Informe junio. Disponible en http://www.felixpena.com.ar

56. Véase el análisis de la Comisión Económica para América Latina y el caribe (2008). *Panorama de la Inserción internacional de América Latina y el Caribe 2007.Tendencias 2008*, Santiago de Chile, CEPAl, pp. 133-135; y

57. Sennes, Ricardo y Paula Pedroti (2007). "Integración energética regional: viabilidad económica y desafíos políticos", *Foreign Affairs en español*, vol. 7, nº 3, pp. 31-46

58. Honty, Gerardo (2006). "Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra", *Nueva Sociedad* nº , julio-agosto, pp. 119-135.

59. Martínez, María José (2007). "Banco del Sur: ¿lógica o desafío?, *Política Exterior* nº 119, septiembre-octubre, pp. 29-33.

60. Toussaint, Éric (2007). "Sobre las circunstancias que afectan a la creación del Banco del Sur", Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM). 20 de mayo (mimeo).

61. "Bolivarian finance", *The Economist*, 13 de diciembre de 2007; Marirrodriga, Jorge (2007). "unas arcas bolivarianas", *El País negocios*, 16 de diciembre de 2007, p. 16.

62. Hirst, Mónica (2006). "Los desafíos de la política sudamericana de Brasil", *Nueva Sociedad*, nº 205, septiembre-octubre, p. 136. Véanse también los trabajos reunidos en Costa Vaz, Alcides (ed.) (2006). *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*, Brasilia, Universidad de Brasilia.

63. En agosto de 2008 el Convenio Constitutivo aún no estaba acordado.

64. Véase el análisis de Gratius, Susanne (2007). *Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?*, Madrid, FRIDE, documento de trabajo nº 35, abril.

65. A finales de 2007 Brasilia anunció un ambicioo plan para modernizar sus fuerzas armadas y reforar su flota oceánica para asegurar la defensa de los campos petrolíferos *off shore* de Tupí y Carioca y com oparte de su estrategia regional y global. A esta decisión no es ajeno el proceso de rearme del ejército de Venezuela, y la decisión de julio de 2007 del Departamento de Defensa estadounidense de volver a armar la IV Flota para el Caribe y América del Sur, compuesta inicialmente por 11 buques, entre ellos un portaviones y un submarino nuclear. Según el Pentágono, la misión de esa flota consistiría en "combatir el terrorismo" y las "actividades ilícitas" como el narcotráfico en aguas suramericanas, además de realizar "misiones humanitarias" ante desastres de origen natural.

66. Lafer, Celso (2001). *La identidad internacional de Brasil*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica

67. Gratius, Susanne (2008). "¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano", *FRIDE Comentario*, abril.

68. En agosto de 2008, tras la victoria de Evo Morales en el referéndum revocatorio, los enfrentamientos entre el Gobierno central de Bolivia y los departamentos autonomistas del oriente —la denominada "media luna", que integra a los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando, y, en parte, a Chuquisaca— se intensificaron con motivo de los paros, cortes de carreteras y ocupaciones de edificios públicos alentadas por las autoridades de las provincias "autonomistas" para exigir la transferencia de los fondos recaudados por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, que el Gobierno de Morales había destinado a gasto social. A principios de septiembre, en un contexto de denuncias de golpe de Estado y de crecientes ataques racistas contra los indígenas, grupos opositores ocuparon y cortaron distintos gasoductos y estaciones de bombeo, provocando explosiones y daños en la red y la caída del suministro a Argentina y Brasil. El 11 de ese mes se produjo la "masacre de Pando", en la que un grupo de campesinos partidarios del Gobierno fue asesinado —con al menos 30 muertos y más de un centenar de desaparecidos— en el municipio de El Porvenir, en Pando, supuestamente por milicias autonomistas. Ese mismo día, el presidente Morales decidió expulsar al Embajador de Estados Unidos —una actuación que poco después fue secundada por Venezuela— , acusándole de injerencia externa por apoyar las movilizaciones se la oposición. En represalia, la administración Bush adoptó sanciones contra Bolivia, formalmente motivadas por no cooperar en la erradicación de las drogas ilícitas. Tras la Declaración del Estado de sitio por parte del Gobierno de Bolivia el 12 de septiembre, los prefectos departamentales del Oriente llamaron a la resistencia armada frente a las tropas gubernamentales, lo que auguraba una escalada aún mayor de los enfrentamientos.

69. En el caso de Peru el Presidente Alan García, enfrentado con el Presidente venezolano, Hugo Chávez, no asistió, aduciendo razones de agenda, y estuvo representado por el Ministro de Relaciones Exteriores; Surinam y Guyana estuvieron representados a través de sus respectivos Embajadores.

70. Menéndez del Valle, Emilio (2008). "Bolivia: el ejemplo positivo de Unasur", *El País*, 15 de octubre, p. 33.

71. Romero, Carlos (2007). "Venezuela y Brasil: una integración difícil", VV AA, *La integración suramericana: ¿presencia de Venezuela y Brasil*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Cuadernos CEA nº 1, p. 39.

72. Sennes, Ricardo y Carla Tomazini (2006). "Agenda sudamericana de Brasil, ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?, *Foreign Affairs en español* vol. 6, nº 1, pp. 43-60.

73. Ayllón, Bruno y Eduardo Viola (2006). "Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior", *Política Exterior* nº 113, septiembre/octubre, pp. 123-135

74. Peña, Félix (2008). "Hay que construir un Mercosur de socios, no de rehenes", *El Cronista*, 4 de agosto; ver también "La flexibilidad en las negociaciones comerciales: una cuestión que se ha actualizado en la OMC y en Mercosur", *Newsletter* (Informe julio), disponible en http://www.felixpena.com.ar

¿Por qué es necesaria la integración económica? Los costos de no integrarse

Hilda Elena Puerta Rodríguez

Introducción

El mundo se encuentra ante un nuevo auge de los procesos de integración, lo que se pone de manifiesto, tanto en su proliferación a nivel mundial, como en la profundización de los esquemas ya existentes. Es así que puede definirse ésta como una nueva fase de la **Regionalización o Nuevo Regionalismo**, caracterizada por la conformación generalizada de bloques, que a su vez, adoptan nuevas formas y particularidades.

Al mismo tiempo, están presentes diversas tendencias desintegracionistas, que expresan agudos problemas de índole político, económico, étnico y religioso, trascendiendo en muchos casos la conformación de los estados-nación e indicando la existencia de importantes desavenencias con relación al diseño de la geografía mundial en ciertos puntos del orbe.

No obstante, en sentido general, se manifiesta con claridad la prevalencia de las inclinaciones claramente integracionistas, con el objetivo de lograr ventajas en las complejas circunstancias del mundo actual.

En el caso de los países subdesarrollados y de América Latina y el Caribe en particular, se han producido avances interesantes, destacándose al respecto el caso de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), coincidiendo a su vez —en una importante interrelación biunívoca— con los importantes cambios que han estado aconteciendo en el Continente desde el punto de vista político, caracterizado por nuevas realidades.

Se ha debatido mucho acerca de la viabilidad de la integración entre países subdesarrollados, teniendo en cuenta los pobres resultados obtenidos hasta el momento y el carácter deformado de sus estructuras productivas, que en la mayoría de las ocasiones lejos de devenir economías complementarias, constituyen naciones competitivas entre sí, lo que de hecho se torna —entre otros muchos factores— en un freno casi imposible de evitar.

Al mismo tiempo, sin embargo, la integración, vista en su sentido más amplio, constituye UNA NECESIDAD INSOSLAYABLE para estas naciones, caracterizadas por la marginación, la cada vez mayor dependencia, la inequidad y el limitado acceso a los recursos en las circunstancias actuales de un mundo cada vez más complejo con reglas de inserción y participación especialmente férreas, en estrecha relación con las normas y tendencias de la Globalización Neoliberal.

Cuando se hace un análisis en tan complejas circunstancias de las posibilidades de una mejor participación de las naciones más atrasadas, no cabe dudas de que prácticamente la única opción viable es la unificación de esfuerzos que partan de Políticas Estructurales y de Desarrollo NACIONALES adecuadas.

Es importante considerar que el momento actual debe ser aprovechado quizás como nunca antes, cuando se conjugan las nuevas tendencias que está mostrando la integración a nivel internacional con los cambios que en el orden político se están produciendo en América Latina, por lo que resulta de especial interés profundizar en las mismas, de modo de tener en cuenta sus posibles aportes a la realidad de las cada vez más necesitadas economías del "Sur". Este será uno de los propósitos del presente trabajo.

Por supuesto, que también deberá incurrirse en costos y los esfuerzos deberán ser considerables, pero no puede olvidarse queno se trata de un simple ejercicio intelectual o académico, sino de una cuestión de primer orden, donde los costos de NO INTEGRARSE son muy superiores a los de incorporarse a un esquema que vaya encaminado en esta dirección, tal como se pretende demostrar a través de estas consideraciones.

No se trata tampoco de interesarse por la participación a "ultranza" en cualquier mecanismo de integración. La historia ha demostrado de manera particular en el caso de América Latina cómo la propia concepción de los instrumentos a utilizar y su implementación en la práctica explican, en buena medida, el fracaso de los largos años de esfuerzos unionistas que datan en sus variantes más recientes de más de cuarenta años.

En el marco de este conjunto de precisiones que es necesario formular, hay que considerar de manera muy especial a la integración como COMPLEMENTO de los esfuerzos de desarrollo nacionales y nunca como remedio "mágico" que sea capaz por sí mismo de dar respuesta a los graves problemas que enfrentan los países latinoamericanos.

Son estos elementos apuntados, los que dan cuerpo y razón de ser a este conjunto de reflexiones que se propone al lector interesado, sobre la base de la HIPOTESIS de que la integración entre países subdesarrollados no sólo es posible, sino imprescindible en el mundo de hoy y de que en el caso específico de América Latina

es posible diseñar una especie de "modelo" que tenga en cuenta la enorme experiencia acumulada y un conjunto indispensable de elementos para que la misma no sólo resulte viable, sino que forme parte indisoluble de los esfuerzos nacionales de desarrollo, considerando además que el tiempo apremia.

Para dar respuesta a esta formulación, el trabajo se estructura en diferentes acápites que incluyen la presente Introducción, Precisiones Conceptuales, un análisis de las Tendencias Actuales de la Integración a nivel internacional, la presentación de lo que considera el autor Los Costos de la No Integración, los Elementos que deben ser tomados en cuenta en el diseño de un Modelo de Integración Autóctono y por último, las Consideraciones Finales.

Esperemos que este conjunto de ideas satisfaga las expectativas de los interesados y contribuya, al menos en un mínimo, a una mejor y más efectiva participación de nuestros países en la economía internacional mediante la integración regional.

Precisiones conceptuales

Quizás uno de los conceptos más debatidos en los medios intelectuales en la actualidad es el relacionado con la integración, pues depende mucho de criterios conceptuales y políticos, así como de consideraciones diversas respecto a su alcance y modo de instrumentación. De este modo, conviene precisar los elementos fundamentales que de acuerdo al punto de vista de la autora, conforman tal concepto.

Es así que se entiende por Integración Económica **un proceso de creciente intervinculación de las economías nacionales, que tiene lugar a partir de la reducción o eliminación de los obstáculos que impiden el desarrollo de los vínculos mutuos, con el propósito de obtener beneficios conjuntos, en función de los intereses de los agentes económicos dominantes. Refleja las particularidades de la base económica de los miembros y posee características multifacéticas, sobre todo en los estadíos superiores, con implicaciones y condicionamientos de orden político y social.**

A partir de este enunciado, es conveniente destacar algunos aspectos de especial significación, donde sobresale, en primer lugar el **carácter de proceso** de la integración, que a su vez no está en lo absoluto exento de dificultades y obstáculos, por lo que su evolución puede caracterizarse como un movimiento "a saltos", no lineal, que incluye también etapas de retroceso y la existencia de contradicciones entre los participantes, de acuerdo a sus diferentes condiciones, objetivos e intereses.

Otra cuestión muy importante es la vinculación existente entre los procesos de integración y las **particularidades de las estructuras económicas** de los miembros,

en tanto se establece una relación biunívoca entre ambos, condicionando uno al otro, de acuerdo a las circunstancias concretas de cada caso, pero donde siempre prevalece como factor fundamental la situación económica específica de cada participante, tanto desde el punto de vista del nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, el carácter de las relaciones sociales de producción, como del momento del ciclo económico en que se encuentren. Pudiera plantearse en este sentido que se trata de una relación particular entre base —economía de los miembros— y super estructura, proceso integracionista.

Este es un aspecto que sin dudas resulta medular, pues implica la necesidad de considerar muy objetivamente las condiciones de partida que permitan determinar los mecanismos más adecuados a instrumentar, evitando en todo momento la "copia" de modelos ajenos a la realidad particular de que se trate.

Con relación a los **agentes** propulsores de tales procesos, es importante apuntar que los mismos tienen un carácter fundamentalmente microeconómico, pues son éstos los que llevan concretamente a vías de hecho las medidas integracionistas, aunque los gobiernos respectivos también participan en mayor o menor grado, de acuerdo al caso.

La integración es, por definición, un fenómeno particularmente complejo, donde están presentes elementos diversos más allá de las cuestiones básicas de orden económico, donde se establecen relaciones causa-efecto diversas, tanto desde el punto de vista propiamente económico, político como social, lo que explica su carácter **multifacético**.

Otros importantes conceptos a precisar son en primer lugar el de **cooperación**, que se entiende como el establecimiento de vínculos estables —económicos o no— entre países, sin que ello implique el acercamiento de sus economías, mientras que la **colaboración** se interpreta como una forma de cooperación mediante la cual una de las partes ayuda a la otra en cualquiera de sus modalidades.

Por último, resulta importante considerar la interrelación dialéctica entre los fenómenos de **Globalización** y **Regionalización**, que vistos en sentido general aparecen como tendencias contradictorias de la economía internacional actual, que al mismo tiempo se refuerzan y se niegan mutuamente.

La Regionalización puede interpretarse como una de las principales formas que adopta la Globalización, en tanto los bloques económicos actúan como subsistemas del sistema económico mundial, con la particularidad de que prácticamente este proceso se reduce a las tres regiones que conforman el centro del mundo desarrollado, como expresión a su vez de una hegemonía compartida en la escala mundial de poderes. Se hace referencia así a una Regionalización de la Globalización, indicando, por una parte la inexistencia de un esquema claro de dominación global,

y por la otra, la concentración del poderío económico, político y social sólo en determinadas áreas, lo que implica a su vez la exclusión de un conjunto importante de países de tal tendencia.[1]

Por otra parte, como elemento sobre todo válido para la integración entre países subdesarrollados, aunque no de manera excluyente, la Regionalización puede interpretarse también como la forma más racional y de mayores posibilidades para enfrentar los enormes retos que implica la globalización.

Al mismo tiempo, la formación de bloques económicos se contrapone al proceso globalizador, en tanto implica en última instancia una fragmentación del mercado mundial, aunque tales bloques no estén cerrados en sí mismos, ya que sus relaciones externas suelen tener un peso significativo.

La Regionalización es asimismo un eslabón intermedio entre la supervivencia de los estados nacionales y la Globalización, pues conlleva la formación y consolidación de zonas económicas de mayor tamaño, mientras que, de la misma forma, tiende a estimular la propia Globalización al incorporar mayores espacios económicos al orden mundial imperante y puede verse, hasta cierto punto, como un paso hacia su profundización.

Por otra parte, la mundialización actualmente significa básicamente globalización de los mercados financieros, de la competencia y de la demanda, mientras que la regionalización se vincula, principalmente, con las redes de producción y de suministro, mucho más concentradas geográficamente, en función de los requerimientos de los sistemas de producción más modernos y del establecimiento de redes productivas de diverso tipo.

Al mismo tiempo, la globalización reduce sensiblemente la soberanía con respecto a la instrumentación de políticas económicas, mientras que la regionalización brinda mayores alternativas para la coordinación de las mismas, lo que ofrece la posibilidad de reducir de conjunto este riesgo.

Se expresan también importantes contradicciones que tipifican la economía internacional actual, entre ellas, la apertura impulsada por la Globalización y la defensa de los espacios económicos nacionales o regionales. Un ejemplo de ello puede encontrarse en la peculiar inserción de los bloques económicos en el contexto del multilateralismo que se ha estado tratando de reforzar a partir del surgimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el fortalecimiento de las reglas comerciales internacionales, muy asociadas a la Globalización, pero que en la práctica enfrentan serias dificultades como se constata por el fracaso que ha tenido hasta el momento la Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales de Doha.

Es aquí donde se inscriben los principios del Regionalismo Abierto, que pueden interpretarse como la solución que se brinda desde el punto de vista comercial a la contradicción que se produce entre la regionalización y la globalización, pero favoreciendo sobre todo esta ultima y a los principales agentes que la propician, las empresas transnacionales.

En realidad una adecuada instrumentación de los principios del Regionalismo Abierto resulta ventajosa para todos los participantes en la economía mundial, en tanto evita la conformación de bloques altamente proteccionistas, el gran problema estriba en que tal filosofía no se aplica por igual, por parte de los diferentes bloques, según se trate de países desarrollados o no.

En definitiva, estos dos fenómenos que con carácter particularmente objetivo caracterizan de manera especial la economía internacional actual, coexisten y lo seguirán haciendo, a pesar de que de hecho son al mismo tiempo, contradictorios y complementarios entre sí.

Tendencias actuales de la integración económica internacional

Tal como se señaló a los inicios de este trabajo, para dar cumplimiento a los propósitos enunciados en el mismo, resulta de interés meditar acerca de las nuevas tendencias que está mostrando el fenómeno a nivel mundial, en tanto ellas también condicionan el diseño del posible modelo a implementar. En este sentido, sobresalen por su importancia las siguientes:

- Junto con la clásica integración económica, típica de los esquemas creados a partir de los años 50, establecida mediante acuerdo explícito entre las partes, conocida también como **integración formal o de "jure"**, se han desarrollado importantes procesos donde no existe acuerdo que oficialice los fuertes vínculos económicos sobre todo productivos y financieros, que de forma creciente se han fomentado entre los participantes, como es el caso de Japón y los principales países del sudeste asiático (**integración silenciosa, real o "de facto"**). No necesariamente la integración de facto deviene en integración de jure, aunque no se excluye esta posibilidad como sucedió con la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Estados Unidos, Canadá y México (TLCAN). Ahora bien, en cualquier caso, se requiere como condición para el éxito que exista cierto grado de integración real que avale la constitución oficial de un proceso integracionista, lo que a su vez influye sobre la evolución de los vínculos económicos que existen de "facto".
- Se evidencia una **relativa reducción del papel del estado** en la consecución de estos procesos, aunque obviamente la voluntad política y la aplicación de determinadas medidas oficiales de apoyo continúa teniendo particular

importancia, como forma de estimular a los agentes microeconómicos, que resultan en general los más dinámicos en este sentido.

- La integración económica **ya no se concibe sólo como un fenómeno de carácter exclusivamente comercial,** ante la evidencia del fracaso de muchos esquemas que se han malogrado sobre la base de la instrumentación de tales criterios. Así, se han comenzado a aplicar con un peso significativo nuevos mecanismos como es el caso de la cooperación intrasectorial, los que tienden a su vez a hacer **desaparecer las diferencias que históricamente han estado bien delimitadas entre los instrumentos de integración y de cooperación y colaboración**, mientras que se focaliza de manera importante en el desarrollo de la coordinación de políticas a nivel institucional o intergubernamental. En algunos casos, se consideran asimismo vínculos extraeconómicos como los relacionados con la cultura, la salud pública y también con los aspectos políticos.

- Se han desarrollado numerosos acuerdos subregionales específicos que cuentan con la participación de regiones cercanas o fronterizas de diferentes países miembros de un bloque, con el propósito de establecer las llamadas "**zonas o triángulos de crecimiento**" para potenciar la cooperación y la complementación, y que han sido particularmente utilizados en los últimos tiempos por diferentes procesos integracionistas.

- Los nuevos enfoques consideran, asimismo, la necesidad de aplicar los diferentes instrumentos y mecanismos integracionistas sobre la base de **criterios más flexibles** que eviten incumplimientos o provoquen desajustes.

- En la instrumentación de los bloques no necesariamente se tienen en cuenta las **concepciones tradicionales de región geográfica** que presuponen una continuidad territorial, sociológica y cultural, en tanto se priorizan otros criterios de carácter económico o político considerados más acertados. Un ejemplo de ello, puede encontrarse en la constitución en 1989 del Foro de Cooperación Económica de Asia (APEC) que incluye a 18 países con riberas en este océano con grandes diferencias de culturas, idiomas y situación económica.[2]

- La Regionalización está liderada por los **países más desarrollados**, que participan en los bloques de mayor éxito a nivel mundial, en función de las potencialidades de sus economías, tratando además de obtener por esta vía ventajas en la lucha por la hegemonía mundial y en la preservación de áreas de influencia. Dentro de estos esquemas siempre sobresale una potencia hegemónica que traza las pautas del desarrollo del proceso en función de sus intereses, por ejemplo, Alemania en la Unión Europea, Estados Unidos en el TLCAN o Japón en el Sudeste Asiático.[3]

- Otra cuestión particularmente interesante se refiere a la existencia de bloques integracionistas donde participan países con **diferentes niveles de desarrollo**, como es el caso de México en el TLCAN e incluso con **distintos**

sistemas socioeconómicos, por ejemplo, los fuertes vínculos que han establecido China y Viet Nam con los países del sudeste asiático , cuando históricamente se concebía la homogeneidad en estos aspectos como un requisito que imprescindiblemente debía ser cumplido para lograr la viabilidad de cualquier esquema. La flexibilización y diversificación de los mecanismos integracionistas de los últimos tiempos ha favorecido esta tendencia. Ahora bien, deben tenerse muy en cuenta los costos que tienen que asumir los países más atrasados dentro de un determinado bloque, mientras que, en cualquier caso se requiere de puntos de contacto mínimos entre los mecanismos económicos de los países participantes de modo de garantizar el éxito del proceso.

- Cada vez más los países tienden a participar en varios esquemas a un mismo tiempo lo que puede interpretarse como una forma de contar con diferentes alternativas para enfrentar los retos de la economía mundial, pero que en última instancia indica las limitaciones de los procesos existentes que hasta el momento no han sido capaces de dar respuesta a los requerimientos de los países, en especial, los más débiles.

En general, la situación actual de la integración económica internacional muestra signos de mayor permanencia y durabilidad que en momentos anteriores. En primer lugar, se destaca como mecanismo utilizado para enfrentar en mejores condiciones los desafíos derivados del desarrollo de la Globalización y las férreas reglas que la misma impone, lo que explica, cómo incluso los países más desarrollados como Estados Unidos —tradicional promotor de multilateralismo— participe de manera activa en este tipo de experiencia.

Por otra parte, es importante señalar que estas nuevas realidades de los procesos integracionistas están mucho más asociados a los enormes cambios que se han estado produciendo en la economía mundial y en particular a los requerimientos de los mismos, por lo que deben ser considerados y aprovechados en la medida de las posibilidades en el diseño y conformación de un "modelo" a seguir para los países más atrasados.

Los costos de la no integración

Es importante precisar que la integración no puede verse en ningún caso como "solución óptima" que permita enfrentar exitosamente los problemas existentes en la actualidad, considerando las diversas dificultades existentes, así como los diferentes resultados obtenidos, según las circunstancias prevalecientes en cada caso.

En primer término es importante considerar los **enormes esfuerzos** que deben realizarse para llevar adelante y con éxito cualquier proyecto de este tipo, que

en el caso de los países subdesarrollados, son todavía mayores, de acuerdo a las inmensas dificultades a las que es preciso dar respuesta.

Por otra parte, sobre todo en la medida en que se avanza en los mecanismos integracionistas, se hace cada vez más necesario, en mayor medida, ceder ciertas cuotas de **soberanía** nacional y de autonomía en el proceso de toma de decisiones, en función del carácter de las medidas implementadas, que en general requieren mayor coordinación de las políticas económicas.

También hay que considerar muy especialmente, entre los efectos nocivos, la **polarización** de beneficios que implica la integración a favor de los agentes económicos y los países de mayores potencialidades.

Para muchos países, sin embargo, éstos constituyen males inevitables que tratan de compensar con los beneficios, que de acuerdo al caso, les brindan los mecanismos integracionistas, cuando, al mismo tiempo, muchas de estas cuestiones pueden ser hasta cierto punto inteligentemente manejadas por los participantes de modo de lograr independencia en cuestiones consideradas esenciales. Ello dependerá también de las circunstancias políticas, los mecanismos utilizados y de las medidas que se instrumenten para preservar los intereses de los más países débiles.

Como contraste, existe en general consenso acerca de lo que se consideran los COSTOS DE NO INTEGRARSE, donde se destacan principalmente:

- **Mayores dificultades para lograr una adecuada inserción** en la complicada economía internacional de hoy. Esta situación resulta mucho más obvia para el caso de los países pequeños y subdesarrollados, pero es válida para todas las naciones.
- Reducción sensible de las **posibilidades de enfrentar los problemas globales** que afectan el mundo actual, en tanto, los países unidos disponen de más recursos, para, por ejemplo, dar respuesta a los cada vez mayores requerimientos de Investigación-Desarrollo, el enfrentamiento al narcotráfico o la lucha contra enfermedades como el VIH-SIDA.
- Se minimizan las opciones para llevar a cabo **alianzas estratégicas y actividades conjuntas**, complementarias, lo cual se hace todavía más importante si se considera la integración en todas sus aristas, tanto económicas como sociales y políticas, sobre la base de que cualquier actividad puede ser motivo de unión entre los países.
- Se limitan las posibilidades de desarrollar una adecuada **cooperación y colaboración** entre las partes, en la medida en que la integración, analizada bajo el prisma de los requerimientos del mundo de hoy, promueve las más diferentes formas de intervinculación de los países.

- No se permite potenciar y complementar el **uso de los recursos naturales**, lograr economías de escala y acometer proyectos conjuntos que se viabilizan en los procesos de integración de nuevo tipo, vistos en su concepción más integral. Tampoco se facilita el intercambio y la mejor capacitación de los **recursos humanos** existentes en los diferentes países.
- Se elimina la posibilidad de que se logre un **efecto multiplicador** al interior de las economías participantes, por el estímulo derivado del mejoramiento de la especialización productiva y de la promoción de relaciones intra e intersectoriales más profundas, con lo que se promueve un mayor crecimiento económico.
- Tampoco se favorece la **atracción de nuevos capitales**, que la integración —en caso de ser exitosa— puede inducir.
- Disminuyen las posibilidades de adoptar **posiciones comunes** del grupo de países miembros frente a los organismos e instituciones internacionales o cualquier otro proceso de negociación internacional.

Es precisamente la integración vista en esta acepción abarcadora y novedosa lo que va a permitir, junto con los esfuerzos de desarrollo nacionales, el enfrentamiento por parte de los países subdesarrollados de los enormes retos del mundo actual. No cabe duda de que en estas circunstancias las **acciones conjuntas**, correctamente encaminadas, resultan mucho más efectivas que las prácticas aisladas.

En función de esta realidad, se hace imprescindible considerar el tipo de mecanismo integracionista que puede resultar más recomendable en el caso de las naciones más débiles. Para ello se proponen en el siguiente acápite un conjunto de consideraciones a tener en cuenta.

Elementos que deben ser considerados en el diseño de un modelo de integración autóctono

- Resulta imprescindible considerar **la realidad** económica, política y social de los países participantes, de modo de diseñar los mecanismos correspondientes en estrecha relación con sus condiciones, particularidades y tendencias. La consideración de la base económica de la cual se parte es imprescindible en un diseño adecuado de un esquema de integración.
- La integración no debe concebirse **en ningún caso** como una cuestión estrictamente comercial, sino que, por el contrario, debe abarcar cada vez más **otros sectores de actividad**, como son los servicios, la cooperación industrial y tecnológica, incluyendo actividades extraeconómicas, como la salud, la educación y la cultura, en especial, en el caso de nuestros países.

- Hay que lograr un adecuado estímulo a los diferentes **agentes** económicos, políticos y sociales de los países involucrados, tratando de que se sientan partícipes activos de los procesos en curso, para que no perciban la integración como una cuestión ajena a sus realidades y posibilidades de actuación.

- En una buena parte de los casos, los propios efectos del proceso integrador podrían provocar **beneficios mayores** para los agentes económicos más poderosos, básicamente las empresas transnacionales que ven ampliarse su radio de acción a través del aumento del tamaño de los mercados. Es por ello que se requiere también la existencia de fuertes estados nacionales, y de gobiernos con la **voluntad política necesaria**, que logren compensar los efectos nocivos de la polarización de los beneficios, impulsen acciones importantes a nivel macroeconómico e intervengan en caso de necesidad ante los desajustes que puedan presentarse, de acuerdo a la complejidad típica de tales procesos.

- Debe partirse de un **diseño flexible**, que potencie sobre todo en los primeros momentos los elementos **más aglutinadores** y de acercamiento, sin que sea necesario en ningún caso seguir un ordenamiento preestablecido, que privilegie, por ejemplo, las cuestiones comerciales o las discusiones interminables de desgravaciones arancelarias.

- Este diseño flexible debe tener en cuenta, sin embargo, la necesaria precisión que debe hacerse de los objetivos a lograr y de los plazos para alcanzar los mismos, del modo más realista posible, considerando los posibles imprevistos que puedan presentarse, pero siempre sobre la base de la ineludible **credibilidad** que garantice la confianza de los agentes económicos, tanto desde el punto de vista interno como externo. En ocasiones, este elemento puede resultar contraproducente en tanto puede dilatar indefinidamente la aplicación de medidas importantes, por lo que se requiere equilibrar inteligentemente ambas consideraciones.

- Debe aprovecharse y potenciarse lo más posible la **complementariedad** existente entre los países participantes, de modo que ello favorezca el necesario acercamiento que debe tener lugar. Ello, no obstante, no debe limitar una adecuada competencia que pueda conducir a mayores ventajas de diverso tipo para los participantes, como puede ser el caso de un mejoramiento de la calidad de los productos.

- Al mismo tiempo, este debe ser un proceso en constante cambio y negociación, siguiendo una lógica que tenga en cuenta una **sucesión racional y realista de etapas** a alcanzar, considerando todas las condicionantes que puedan estar presentes en un momento dado.

- No puede interpretarse la integración como vía de desarrollo, sino **como complemento** de acciones transformadoras internas y como **parte activa de las políticas nacionales**.

- Si lo que se persigue, como es el caso que nos ocupa, es una integración que favorezca verdaderamente una mejor inserción de los países latinoamericanos y caribeños en la economía internacional, queda totalmente **excluida la posibilidad de que participen países desarrollados** en la misma, como pudiera ser el ejemplo del TLCAN o los Tratados de Libre Comercio firmados por Estados Unidos o la Unión Europea con algunos países o regiones del Continente. No puede olvidarse en este sentido, que la propia integración genera una polarización de los beneficios a favor de los más poderosos, por lo que de hecho, en estos casos, lo que se produce en la práctica es una absorción en mayor o menor grado de las economías más débiles por parte de las más fuertes y **nunca favorecería un desarrollo verdaderamente autóctono** de los países involucrados.
- Vinculado con lo anterior, en los esquemas integracionistas que se conciban sobre **nuevas bases** deben existir **mecanismos compensatorios diversos** que contrarresten las diferencias que puedan existir entre los diferentes países y regiones participantes. Esta, además de una cuestión de principio, de carácter político conceptual, constituye una necesidad del propio avance del proceso integracionista.

En síntesis, para el caso que más nos ocupa, el de los países subdesarrollados y de América Latina y el Caribe en particular, se trata de diseñar un **modelo de integración inédita**, con un espectro amplio de temáticas, con objetivos y plazos precisos y al mismo tiempo flexibles, que se caracterice por una renovación constante, reforzando sobre todo su componente social.

Obviamente, tales consideraciones deben ser tenidas en cuenta sobre la base del reconocimiento de que los fenómenos de integración están influenciados por un sinnúmero de elementos, que incluyen factores extraeconómicos —principalmente políticos— que pueden llegar a ser los que en un momento dado determinen las decisiones finales o que en última instancia atenten contra la viabilidad del proceso.

Consideraciones finales

La integración entre países subdesarrollados no solo es posible, sino que resulta prácticamente imprescindible para lograr una mejor inserción en la economía internacional actual, llena de desafíos y de complejidades, que incluso las naciones más desarrolladas están cada vez privilegiando más.

De lo que se trata básicamente es de asumir los costos derivados del fenómeno, sobre la base del principio de que resulta mucho más difícil y oneroso intentar esta inserción de manera individual o aislada.

En general, no puede interpretarse la integración económica o la regionalización como un fin en sí mismo, no constituye como tal una condición que garantice el éxito a sus miembros, ni siquiera, necesariamente una mejoría sustancial con respecto a las circunstancias anteriores a la creación del esquema, puesto que los aspectos esenciales parten sobre todo de la situación económica interna de los participantes, los que a su vez están sometidos a diversas condicionantes externas.

No obstante, a través de los mecanismos integracionistas, adecuadamente diseñados, teniendo en cuenta e implementando los diversos elementos apuntados, pueden obtenerse beneficios importantes, sobre todo si se compara con una participación individual en la cada vez más compleja economía internacional actual. Es por ello que resulta particularmente recomendable la integración, sobre todo para las naciones más atrasadas, ante la ausencia de una mejor alternativa que favorezca al menos una mejoría de su compleja realidad.

Es por ello que debe intentarse un modelo de integración NOVEDOSO, que considere las experiencias acumuladas y las realidades existentes, complementándose adecuadamente con los imprescindibles cambios que deben instrumentarse al interior de los países, de modo que ello permita un mejoramiento de la difícil situación que enfrentan las naciones subdesarrolladas. Hay que tener en cuenta además, que el factor tiempo es ESENCIAL con vistas a favorecer sobre todo a las clases sociales más afectadas en los países miembros, de lo que se deriva imprescindiblemente la prioridad que debe concederse a las cuestiones SOCIALES.

Notas

1. Desde este punto de vista, es importante diferenciar el concepto de "región de la economía mundial" del de "región", que incluye a aquellos procesos de integración o áreas que no han logrado insertarse adecuadamente en el mundo económico de hoy.
2. Los miembros actuales de la APEC son: Australia, Brunei, Canadá, Corea del Sur, Chile, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, República Popular China, Singapur, Tailandia y Taiwán.
3. China y Vietnam son miembros de APEC y Vietnam desde 1995 es miembro pleno de la ASEAN. Además, existen vínculos estrechos y crecientes no oficializados con los restantes países de la región.

Bibliografía

Alex E. Fernández and André Mommen, “Globalization versus Regionalization”, (2004) en: Alex E. Fernández and Andrei Mommen (editors), *Regionalization and Globalization in the Modern World Economy. Perspectives on the Third World and Transitional Economies*. Bruselas, Bélgica.

Carolyn L. Gates, "External Liberalization, Regionalization and Openness in Indochina's Economic Transformation", (2004) en: Alex E. Fernández and Andrei Mommen (editors), *Regionalization and Globalization in the Modern World Economy. Perspectives on the Third World and Transitional Economies.* Bruselas, Bélgica.

Guerra Borges, Alfredo. "La Relación de Condicionalidad entre el Desarrollo y la Integración" (Capítulo 2) (1991) en: *La Integración de América Latina y el Caribe: La Práctica de la Teoría.* Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Nacional Autónoma de México.

James, Harold, "The Problems of the New Regionalism" Chapter 14 (2002) *International Monetary Cooperation since Bretton Woods.* Estados Unidos.

Lopes, Ney, "Repercusiones de la Globalización en el Desarrollo: la Integración como Respuesta". Abril-Junio, 1997 *Revista Capítulos del SELA* No. 50. Caracas.

Mommen, André "External Pressures Shaping Regionalism. A Critical Assessment", (2004) en: Alex E. Fernández and Andrei Mommen (editors), *Regionalization and Globalization in the Modern World Economy. Perspectives on the Third World and Transitional Economies.* Bruselas, Bélgica.

Pizarro, Ramiro. "Comaparative Analysis of Regionalism in Latin America and Asia-Pacific". Comercio Internacional. Santiago de Chile, diciembre 1999.

Puerta, Hilda "Principales Aspectos Teóricos que sustentan las Tendencias Actuales a la Regionalización y la Integración Económica", (2006) en la Revista Belga *Journal Vlaams Marxistisch Tiddschrift. (Flemish Marxist Review)* Vmt 40, Nummer 2. Bélgica.

Puerta Hilda "Los Costos de la No Integración" (2007) en Publicación Periódica de la Asociación por la Unidad de Nuestra América (AUNA). La Habana, Cuba.

Rivery, Joaquín: "Necesidad y Obstáculos de la Integración". Periódico Granma. 28 de agosto 1999. La Habana, Cuba.

Robson, Peter, "Empirical Studies: Quantifying the Extent and Effects of Integration". (2001) Introduction and Chapter 13 en *The Economics of International Integration.* Ottawa, Canadá.Robson, Peter, Chapter 11: "Economic Integration among Developing Countries". (2001) en *The Economics of International Integration.* Ottawa, Canadá.

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA): "La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN): Situación y Perspectivas para el Desarrollo de las Relaciones Económicas de América Latina y el Caribe con el Sudeste Asiático. (1996) *Documentos del SELA.* Caracas, Venezuela.

Simatupang, Batara, "Association of the South-East Asian Nations' (ASEAN) and Free Trade Area (AFTA)", (2004) en: Alex E. Fernández and Andrei Mommen (editors), *Regionalization and Globalization in the Modern World Economy. Perspectives on the Third World and Transitional Economies.* Bruselas, Bélgica.

Políticas económicas para la integración en América Latina y el Caribe: El dilema coyuntura-estructura en el análisis de sus principales barreras económicas

Laneydi Martínez Alfonso

Introducción

Tradicionalmente, el análisis de los obstáculos económicos a la integración ha constituido en América Latina y el Caribe, un importante objeto de polémica. Sin embargo, los estudios relacionados con el tema se han enfocado, fundamentalmente, en las barreras comerciales y de coordinación macroeconómica en el corto plazo, haciendo menor énfasis en políticas económicas estructurales, desde una perspectiva regional.

En la actualidad, la región está experimentando tendencias a la re-configuración y re-ordenamiento de los espacios de integración, como resultado de nuevos intentos de reorientación integracionista, aunque también de la emergencia de nuevas presiones externas. La existencia de un contexto internacional marcado por importantes riesgos globales, alerta sobre la relevancia de profundizar en la evaluación de los costos de oportunidad de América Latina y el Caribe al no integrarse, a partir del análisis de qué pierde o deja de ganar la región sistemáticamente, por este concepto. En este sentido, el análisis de las principales barreras económicas a la integración constituye un punto de partida ineludible.

El presente trabajo pretende analizar la influencia de las interrelaciones coyuntura-estructura en el diseño de políticas económicas, e identificar desafíos de política económica para la integración, desde la perspectiva de las barreras que han impedido su avance. Inicialmente, se analizan dos importantes grupos de barreras económicas a la integración: Las denominadas factuales y las de política económica, enfatizando en las interacciones entre políticas nacionales y regionales. Finalmente, se identifican las principales áreas de vulnerabilidad, y dilemas de política económica doméstica para la integración regional, en el actual contexto internacional.

Barreras económicas de la integración en América Latina y el Caribe

Innumerables temas económicos tradicionales como: La existencia aún de bajos niveles de comercio intra-regional (basada en la falta de complementariedad económica), la concentración del comercio en determinados países y sectores, la persistencia de importantes barreras arancelarias y no arancelarias a este comercio, la fuerte presencia de socios comerciales extra-regionales (ej. Estados Unidos y la Unión Europea), el enfoque esencialmente comercial de los acuerdos, el mantenimiento de debilidades institucionales, la ausencia de coordinación de políticas macroeconómicas, la presencia de importantes asimetrías en el tamaño y estructura económica, el inadecuado tratamiento a las naciones con menor desarrollo relativo, los problemas de infraestructura, los conflictos entre intereses nacionales y regionales, la diversidad de regímenes bancarios, cambiarios, monetarios, entre otros; constituyen algunas de las barreras económicas de la integración más comúnmente identificadas a nivel regional.

De manera evidente, el logro de una mayor inter-vinculación política, económica y social en la región ha estado sujeto a estas y muchas otras barreras. En particular, las económicas, íntimamente relacionadas con la voluntad política (aunque no sólo), han sido tradicionalmente, importantes inhibidores de la integración en América Latina y el Caribe. Desde los inicios de los procesos integracionistas en la región y hasta la actualidad, ninguno de los bloques económicos regionales (como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad del Caribe (CARICOM, por sus siglas en inglés), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), entre otros, ha estado exento de la influencia de estas barreras.

En términos económicos, luego de más de cuatro décadas de esfuerzos integracionistas en América Latina y el Caribe, el balance de la integración en la región es, a pesar de los progresos, insatisfactorio. En la actualidad, la mayoría de los esquemas continúan siendo *Uniones Aduaneras Imperfectas*, y no han podido avanzar con efectividad hacia etapas de integración superiores. De esta forma, la integración en la región ha estado sujeta a importantes limitaciones de estructura económica, que han sido identificadas como significativas barreras en su evolución. Constituye hoy una paradoja que siendo el tema económico, y en particular el comercial, uno de los pilares priorizados por los diferentes actores involucrados en los procesos de negociación, los avances en esta esfera hayan sido tan escasos.

Históricamente, las tendencias de la integración en América Latina y el Caribe han estado estrechamente vinculadas a los modelos y estrategias socioeconómicas que se han implementado. En términos económicos, la integración en la región ha transitado por dos etapas fundamentales: Una primera etapa que puede situarse desde los años 50 y 60, que estuvo marcada por el llamado *regionalismo cerrado* y

vinculada a la estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), y una segunda etapa desde inicios de los 70 marcada por el llamado *regionalismo abierto*, y vinculada a la estrategia neoliberal de inserción en la economía mundial. Ambas etapas marcan la existencia de dos paradigmas económicos diferentes que han sentado pautas en las formas de integración al interior de los esquemas de la región.

En este sentido, es posible distinguir, conceptualmente, entre dos tipos de barreras fundamentales: *Barreras económicas factuales y barreras de política económica*.[1] Las barreras *factuales* están relacionadas con las limitaciones de "facto" que ha mostrado históricamente la integración, a partir de la evolución de algunos indicadores macroeconómicos básicos. Mientras, las barreras de política se refieren fundamentalmente, a temas de orientación, diseño e implementación de políticas económicas nacionales, y su compatibilidad con las estrategias de integración regionales.

Teniendo en cuenta que la integración tiene un importante componente de voluntad política dentro de los esfuerzos del Estado por llevar adelante estos procesos (sin soslayar la indudable importancia de otros actores sociales), las barreras de política económica[2] se refieren a obstáculos derivados de la aplicación de políticas de este corte, y su influencia e interacción con las necesidades de la integración regional. Ambos grupos constituyen ámbitos diversos de actuación y desempeño de la integración, de extraordinaria importancia para América Latina y el Caribe.

i) Barreras Macroeconómicas Factuales

Las barreras macroeconómicas factuales a la integración en América Latina y el Caribe, se refieren a temas relacionados con el comercio, la estructura productiva, el alcance y cumplimiento de los acuerdos, las finanzas regionales y la cooperación, entre otros. Un primer obstáculo de "facto" se asocia, comúnmente, a la dinámica del comercio intra-regional, y en general, la baja intervinculación comercial de los países de la región al interior de los diferentes esquemas.

El comercio intra-regional a nivel de toda América Latina y el Caribe, se ha caracterizado por registrar, desde los noventa y hasta la actualidad, un bajo nivel, una dinámica de lento crecimiento y una importante variabilidad. El comercio intra-regional en la región representa alrededor de un 17,4% de las exportaciones totales. Incluso si se compara esta cifra con la de otros esquemas de integración fuera del área, este indicador continúa siendo bajo. En Asia, por ejemplo, el comercio intra-regional representa algo más de un tercio, y alrededor de dos tercios en el caso de la Unión Europea (CEPAL, 2007).

Esta escasa dinámica a nivel regional se explica por numerosos factores, entre ellos, la poca complementariedad existente entre los países de la región, reforzada por una situación de competencia comercial por el acceso a mercados externos,

y agravado por la falta de voluntad política en la creación de dichos espacios de complementariedad.[3] Adicionalmente, no existe una importante correlación entre las exportaciones intra-regionales y las exportaciones totales de la región. Lo anterior advierte sobre la importancia de los destinos extra-regionales dentro del monto total de exportación de la región, alertando igualmente, sobre la influencia comparativamente menor del comercio intra-regional en el sector externo y el crecimiento regionales. Es importante destacar, que este elemento constituye un importante factor de vulnerabilidad externa, que transfiere automáticamente fragilidad a los esquemas integracionistas.

Al interior de los diferentes bloques, este comportamiento del comercio intra-regional es mucho más heterogéneo. El Mercado Común Centroamericano (MCCA), por ejemplo, ha constituido en los últimos 15 años el bloque de la región con mayor dinamismo en el comercio intra-regional, mostrando una tendencia creciente de este indicador (17,8% en 2006). Sin embargo, la firma del CAFTA-RD, una vez más, coloca claramente sus prioridades de política doméstica y externa, no hacia la región latinoamericana, sino hacia Estados Unidos. Seguidamente se encuentra la Comunidad del Caribe (CARICOM), que ha mantenido una tendencia creciente casi lineal en el mismo período, aunque altamente concentrado en pocos países y sectores.

El MERCOSUR, por su parte, hasta 1998 registró un acelerado incremento del comercio intra-regional. Sin embargo, desde 1999 y hasta 2002, este bloque experimentó una significativa caída en su comercio intra-regional, y aunque ha crecido desde entonces (13,5% en 2006), todavía no ha podido recuperar sus máximos históricos. Finalmente, la Comunidad Andina de Naciones, ha mantenido una notable tendencia al estancamiento del comercio intra-regional en los últimos 15 años, y constituye el bloque de más bajo monto de comercio en toda la región latinoamericana y caribeña (10,2% en 2006).

Desde el punto de vista de la volatilidad del comercio intra-regional por bloques, el MERCOSUR y el MCCA, han constituido los esquemas más inestables en términos comerciales. Las crisis financieras ocurridas en la región durante los noventa tuvieron gran impacto en el comportamiento del comercio intra-regional, teniendo en cuenta que la mayor inestabilidad en el MCCA se registra a partir de 1995, a raíz de la crisis mexicana, y en el caso de MERCOSUR, a partir de 1999 con la crisis de convertibilidad en Argentina. Mientras, el resto de los esquemas (la CAN y principalmente CARICOM), ha mostrado una menor propensión a dramáticas reversiones de este indicador[4] y por consiguiente, dinámicas más estables.

En los últimos años, otra característica fundamental del comercio intra-regional ha sido, en prácticamente todos los esquemas de la región, la mayor propensión a exportar manufacturas hacia el interior de las sub-regiones. Esta propensión en la CAN, por ejemplo, alcanza el 85,7%, en el MCCA el 84,2%, en el MERCOSUR

83,8% y un 78,4% en el caso de la CARICOM (CEPAL, 2005). Esta tendencia ofrece oportunidades para lograr exportaciones de mayor valor agregado al interior de las sub-regiones. Sin embargo, persisten aún numerosas restricciones al mayor avance en estos temas, asociado, principalmente, a la existencia de importantes limitaciones de estructura económica en la profundización de este comercio.

Otra característica importante del comercio regional ha sido su concentración, tanto por sectores como por países, al interior de los esquemas. Como ejemplos fundamentales se encuentran los casos de El Salvador dentro del MCCA, que abarca cerca del 55% de las exportaciones intra-regionales, y Trinidad Tobago en CARICOM, (específicamente en el sector de hidrocarburos), país sin el cual el comercio intra-caribeño hubiese disminuido considerablemente en los últimos 10 años. En el caso de MERCOSUR, es evidente el peso representado por el eje Brasil-Argentina dentro de la matriz de comercio intra-regional, y anteriormente el eje Colombia-Venezuela en el caso de la CAN. Esto ha provocado que algunos países dentro de los bloques tengan un relativo mayor predominio e interés en determinados temas, reflejando, en ocasiones una visión de "ganadores" y "perdedores" dentro de los bloques, y reforzando la conflictividad entre ellos.

En general, el comercio intra-regional que ha sido, tradicionalmente, considerado un indicador clave dentro de la evolución de la integración, no ha constituido un elemento dinamizador del crecimiento regional, de ahí que su no incremento y ampliación se ha erigido en una importante barrera a la profundización de la integración. El aumento de este comercio, podría constituir una fuente de estímulo al resto de los esfuerzos integradores, a partir de que podría implicar una mayor participación de agentes económicos internos en los marcos regionales. La existencia de un mayor nivel de intercambio comercial con países fuera de las sub-regiones, debilita el interés de los agentes económicos locales por la integración, y limita la capacidad de los gobiernos de promover dicho proceso en términos económicos.

En este sentido, es importante destacar la fuerza que poseen actores extraregionales, dentro de las economías de las naciones latinoamericanas y caribeñas. En la actualidad, el principal socio comercial de los países miembros del MERCOSUR[5] es la Unión Europea (con alrededor de un 24% de las exportaciones e importaciones), el segundo el propio MERCOSUR, el tercero Estados Unidos y el cuarto América Latina, con apenas un 10%. Por otra parte, para la CAN[6], el principal socio comercial es Estados Unidos (con alrededor de un 47% de las exportaciones y un 32% de las importaciones), seguido en orden de importancia por la Unión Europea, la CAN y MERCOSUR con alrededor del 4% de las exportaciones y un 8% de las importaciones (CEPAL, 2005).

La mayor presencia de la Unión Europea en el comercio de los países del MERCOSUR, y de Estados Unidos dentro de la CAN, supone importantes presiones hegemónicas debido a intereses geopolíticos, estratégicos y militares marcadamente

contrapuestos entre los dos centros de poder. Este análisis del comercio de ambos bloques, deja muchas reticencias a las posibilidades futuras de su incremento, y se erige en una limitación importante al proceso integrador latinoamericano.

Por otra parte, existe una gran presencia y fortaleza del capital transnacional en la región, lo que se traduce en el aprovechamiento por parte de este, de la plataforma regional para obtener mayores beneficios comerciales, en la apropiación de buena parte de las riquezas de la región latinoamericana, y en la definición del destino de las inversiones. Esta fuerte presencia de empresas transnacionales en la región constituye un elemento relevante en términos de distinguir quiénes se benefician o no de la ola integracionista regional.

Otra importante barrera macroeconómica factual se refiere a la existencia de grandes heterogeneidades y asimetrías al interior de los diversos esquemas de integración de la región, que se traducen en una concentración de la mayoría de los recursos en un grupo reducido de países. La existencia de dichas asimetrías, en cuanto a niveles de desarrollo socioeconómico, intereses políticos y geoestratégicos, estructuras arancelarias, fiscales y productivas, son elementos de gran importancia, que han estado definiendo fricciones en la negociación conjunta y avances en diversos aspectos.

Este tema es de particular interés en cualquier proceso de integración, no sólo porque supone disminuir la concentración o mejorar la distribución de los recursos en determinados países, sino porque sugiere la necesidad de destinar recursos adicionales para asistir aquellos países con desventajas. Esto es imprescindible, para evitar la obtención de beneficios desiguales en el proceso de integración, y a la vez, mantener un equilibrio en el atractivo de este proceso para cada uno de los implicados. Las disparidades requieren de la existencia de fondos estructurales que se dirijan a mitigar las diferencias existentes en los niveles de desarrollo y dimensión de sus economías.

De hecho, los escasos avances logrados en el tema de tratamiento a las asimetrías al interior de los esquemas, a través de la concesión de trato especial y diferenciado, ha sido una barrera importante a la integración, y los mayores esfuerzos han madurado en épocas recientes. Los países más pequeños de cada esquema, han reclamado sistemáticamente concesiones más profundas que el alargamiento en los plazos de implementación de los acuerdos, extendiendo sus demandas a la necesidad de la existencia de fondos estructurales.

Esto se ha hecho evidente, por ejemplo, en los casos de los países de la OECO (Organización de Estados del Caribe Oriental por sus siglas en inglés) dentro de CARICOM o de Paraguay y Uruguay al interior del MERCOSUR. Recientemente, varios esquemas han comenzado a tomar partido, a través de la creación de fondos para países o sectores en desventajas, aún cuando todavía no se ha hecho de esto

una práctica sistemática y efectiva. Esta barrera se profundiza aún más si se refiere a acuerdos extra-regionales, que en su mayoría se negocian con países desarrollados como Estados Unidos y la Unión Europea, entre otros, con niveles de asimetría astronómicos respecto a las economías de la región, y que no reconocen en toda su magnitud dichas diferencias.

Otro aspecto trascendental ha sido el marcado carácter comercial que ha desarrollado la integración desde sus inicios en la región, poniendo énfasis en los elementos económicos de la misma, e impidiendo avanzar en otras esferas. Así, el poco tratamiento a las asimetrías, el bajo comercio intra-regional, la orientación extra-regional de las exportaciones, el marcado carácter comercial, las disparidad de las estructuras económicas, la poca incorporación del tema social, entre otros factores, se han erigido en barreras que han explicado el aún bajo alcance de muchos de los acuerdos integracionistas negociados, y el bajo margen de cumplimiento e implementación de los mismos.

Otros temas de trascendental importancia económica mundial y regional, han permanecido sistemáticamente ausentes de las agendas integradoras. Entre ellos pueden citarse: la promoción de proyectos de financiamiento conjunto, la cooperación funcional, los mercados financieros regionales, la creación de bancos o fondos conjuntos, el tratamiento conjunto al tema de la deuda, a los temas sociales y medioambientales, entre otros. El tema económico dentro de la integración se ha restringido, casi estrictamente, a los temas comerciales, dejando a un lado los temas financieros, de estructura productiva y creación de complementariedades, del desarrollo conjunto de proyectos de innovación tecnológica, educativos y de investigación, y en general, de fomento de vínculos económicos de largo plazo, que realmente tributen a una consolidación de la integración regional.

ii) Barreras de política económica

Las políticas macroeconómicas que sistemáticamente han adoptado los decidores de política de la región en los marcos nacionales, han interactuado de maneras muy diversas con las estrategias de integración al interior de cada uno de los esquemas. Así, las tendencias de las políticas comerciales, fiscales, cambiarias, monetarias, industriales, entre otros, y en general, su coordinación al interior de los diversos esquemas, son algunas de las barreras de política económica que se identifican en el presente epígrafe.

La integración como proceso se ha subordinado en la región, sistemáticamente, al modelo socioeconómico dominante. Sin embargo, la misma forma parte de la estrategia de política económica de una nación. Así, la concordancia entre la política económica nacional y su reflejo regional, puede ser positiva o negativa sobre las estrategias de desarrollo de las naciones latinoamericanas y caribeñas.

Un caso se expresa en cómo la administración de las políticas comerciales[7] de los diferentes países de la América Latina y el Caribe, se ha erigido en una importante barrera económica a la integración. La Política Comercial, en sí misma, constituye no sólo un pilar trascendental del enfoque de Política Económica de un país, si no una herramienta clave dentro de la estrategia de inserción internacional de las economías de la región. Por consiguiente, representa un componente trascendental en el avance de la integración económica en los distintos esquemas regionales.

Históricamente, la administración de la política comercial ha tenido importantes implicaciones para la integración de la región. Durante el período de aplicación de la llamada estrategia Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), la política comercial de la región, a grandes rasgos, tuvo a su cargo la responsabilidad de apoyar directamente la estrategia de integración regional, mediante el empleo de un proteccionismo muy fuerte.[8] La estrategia de apoyo al mercado interno que atravesaba verticalmente el diseño de política económica de la región, sustentaba el uso de esta política comercial. De esta forma, los mercados internos regionales y su estímulo, pasaron a dirigir, al menos, el enfoque de la orientación de la política comercial de América Latina y el Caribe.

Otro aspecto que caracterizó esta estrategia, y que marcó la dirección de la política comercial fue el sesgo anti-exportador del modelo ISI. Esto significó que las exportaciones tuvieran un carácter residual dentro del modelo, de ahí que la política comercial, unida a la política de incentivos sectoriales, estuviera más dirigida a la sustitución de importaciones en el contexto de los mercados internos regionales.

A partir de los noventa, la política comercial cambia su papel dentro de la estrategia económica de la región, a partir de la transformación fundamental que se da en el paradigma o modelo socioeconómico a favor del neoliberalismo. El fomento de la apertura externa, en este caso a través de la liberalización comercial, se tradujo en un cambio de política que privilegiaba la inserción internacional de las economías de la región. Se llevó a cabo una profunda y acelerada liberalización de las importaciones, y se asumió una estrategia de promoción de exportaciones que provocó cambios en la evolución, estructura y dirección del comercio exterior regionales. Esto introdujo transformaciones, en general, en el patrón de relacionamiento externo de los países de América Latina y el Caribe, visto desde una óptica que supera los estrechos márgenes de la política comercial. En términos de integración regional, estas nuevas políticas de apertura marcaron el paso al regionalismo abierto, que transformó verticalmente, la agenda integradora de la región.

Así, tradicionalmente, la política comercial de la región ha estado íntimamente ligada a las estrategias integradoras de cada uno de los esquemas del área. Sin embargo, especialmente después de los noventa, si bien trajo consigo un incremento significativo del comercio en la región, al mismo tiempo, se erigió en una barrera de política económica importante para la integración a partir de su orientación.

La política comercial de liberalización significó tres importantes frenos a la integración a partir de que: reforzó el patrón primario exportador en un grupo importante de países de la región, orientó las políticas comerciales hacia los mercados extra-regionales, y desactivó el uso de un conjunto significativo de instrumentos comerciales potencialmente utilizables en el fomento de un mayor intercambio regional. El reforzamiento de la especialización de algunos de los países de la región en productos de exportación primarios, que sufrieron en muchos casos de un proceso simultáneo de des-industrialización progresiva, fue un resultado fundamental de la liberalización comercial acometida por la región.

Esto trajo consigo, un incremento de la situación de competencia entre los países de la región (en vez de complementariedad) por el acceso a mercados externos con productos transables similares, dificultando, por consiguiente, el avance en la coordinación en sectores claves para la integración regional en cada uno de los esquemas, y estimulando el mantenimiento de temas comerciales en conflicto. En el caso de México, Centroamérica y algunos países del Caribe, la competencia se reforzó también en temas relacionados con la exportación de productos manufacturados, a partir del desarrollo de la industria maquiladora, especialmente con destino a Estados Unidos. Esto ha introducido temas de fricción vinculados al acceso al mercado norteamericano al interior de los esquemas.

Asimismo, este proceso de liberalización sustentó la orientación de la política comercial de la región hacia los mercados fuera de los esquemas de integración tradicionales. Por consiguiente, reforzó el comercio de la región con socios extra-regionales, especialmente con Estados Unidos, la Unión Europea, y de manera más reciente se ha intensificado el comercio con otros países extra-regionales como China e India. En el caso de México, Centroamérica, el Caribe, y la mayoría de los países de la Comunidad Andina, el comercio es mucho más intenso con Estados Unidos, mientras que en el caso del resto de los países de América del Sur, este se encuentra más nivelado con la Unión Europea.

En general, la tendencia creciente a la negociación y firma de tratados de libre comercio con países extra-regionales, como estrategia de política económica, ha debilitado las posibilidades de estímulo del comercio intra-regional, y ha implicado la superposición de acuerdos de diversa naturaleza. Este se ha traducido, en general, en un factor de desestímulo a la integración regional.

En particular, la firma de tratados de libre comercio bilaterales o sub-regionales se ha instituido en herramientas de reforzamiento de la ya tradicional dependencia de la región de mercados extra-regionales en especial el norteamericano, y han afianzado en la estructura productiva de la región la existencia de productos con especificaciones para este destino. Este reforzamiento de la dependencia en la esfera comercial de Estados Unidos, acrecienta la sensibilidad del comercio regional ante eventuales transformaciones de la economía norteamericana, limitando

la capacidad de maniobra de los hacedores de políticas nacionales y por tanto, reduciendo sus posibilidades de privilegiar, a través de la política económica, el intercambio intra-regional. Es importante destacar que el reciente dinamismo del sector externo latinoamericano y caribeño, ha estado marcado por un incremento en los precios, y en menor medida, el volumen de las exportaciones de la región, fundamentalmente productos primarios, que gozan actualmente de una bonanza en los mercados internacionales. Dichas exportaciones se realizan básicamente con países desarrollados.

De esta forma, las políticas comerciales de los países de la región, pasan a depender cada vez más del comportamiento de variables extra-regionales, limitando el control sobre ellas en función de la integración. En general, la liberalización comercial como política, también ha implicado una progresiva desactivación del uso de un conjunto significativo de instrumentos comerciales útiles para incidir sobre la orientación del comercio intraregional, limitando la posibilidad de protección y estímulo sectorial de la producción o de incremento del comercio regionales.

En definitiva, la liberalización comercial ha significado una invalidación de los incentivos del uso de la política comercial a favor de algunos objetivos regionales, implicando la pérdida de un instrumento de fomento dirigido de la competitividad e incluso de redistribución sectorial. Así, los cambios originados en la estructura comercial y en el patrón de inserción externo, han reforzado la vulnerabilidad real de las economías latinoamericanas y caribeñas, a partir de un incremento de la dependencia comercial y tecnológica con países extra-regionales.

Al interior de los esquemas esto se ha traducido, en un sistemático incumplimiento de los compromisos arancelarios y no arancelarios, en una gestión no uniforme de la política comercial en los diferentes países de la región en su tratamiento a terceros, y en general, en el escaso avance de la integración, incluso en temas comerciales, que han sido los que mayor atención han recibido dentro de las diversas agendas integracionistas.

La política fiscal[9], por su parte, ha sido un pilar fundamental dentro de las estrategias de política económica de la región. Durante el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), dicha política sostuvo toda la estrategia de desarrollo de la industria de la mano de los Estados, y en general, las políticas de incentivos y subsidios a la producción nacional y/o regional. La política fiscal dentro de la integración jugaba, por consiguiente, un rol fundamental, a partir de que sustentaba la política industrial que estaba estratégicamente diseñada para desarrollarse en los marcos regionales, con destino a los mercados internos. Esto implicaba la existencia de una relativa y mayor coherencia entre los objetivos de política nacional y regional.

A partir de las políticas de apertura externa aplicadas desde mediados de los ochenta, la orientación y manejo de la política fiscal se ha convertido en otra barrera económica a la integración. Esta nueva estrategia de política económica, ponía énfasis en el mantenimiento de los macroequilibrios fundamentales, entre los que se encontraba la sostenibilidad de las finanzas públicas, a partir de la reducción de los déficits fiscales y el control de la inflación. Si bien estas estrategias, sustrajeron a la política fiscal de la responsabilidad de asumir una industrialización a todas luces costosa, por otra parte, su contracción condujo, en general, a la pérdida de otro instrumento de política con capacidad de incidencia en diversos ámbitos.

Un manejo adecuado de la política fiscal, puede estimular la integración regional, a partir de emplear parte de los ingresos fiscales en la implementación de políticas de incentivos sectoriales y tributarios, dirigidas a apoyar el incremento de la complementariedad en los marcos de los esquemas de integración, o fortalecer su uso como instrumento de fomento de la competitividad y la redistribución sectorial a escala regional. Los incentivos sectoriales pueden ser empleados como instrumentos de una estrategia de largo plazo de reconversión productiva de mayor valor agregado a escala regional.

Asimismo, es imprescindible la sistematización y coherencia en la elaboración de la política fiscal que articule, una adecuada política educacional, de desarrollo tecnológico, entre otros, y por consiguiente, de estímulo público y privado a la inversión en investigación y desarrollo, y demás políticas encaminadas a construir un mercado doméstico laboral regional sólido, de mayor nivel y más atractivo. Sin embargo, la aplicación de una política fiscal permanentemente procíclica, unido al absoluto desincentivo al activismo estatal, ha obstaculizado la utilización de esta política en proyectos de interés conjunto entre los países involucrados.

El uso de una política fiscal contractiva, se dio en un contexto de reducción de los ingresos fiscales relacionados con el proteccionismo comercial, lo que en un escenario de necesidades de financiamiento permanente del crecimiento, generó presiones fiscales por encima de la contribución. Este exceso de carga sobre la fiscalidad, redujo la capacidad del sistema tributario como una herramienta poderosa más de política económica, y por consiguiente, de estímulo a la integración regional y de adecuada correlación con la política comercial. Esta interrelación entre política comercial y fiscal,[10] alerta una vez más sobre la importancia de los temas integradores dentro de la estrategia de política económica desde una perspectiva regional, y de la necesidad de estudiar las diversas interrelaciones de las políticas entre ellas y sus diferentes ámbitos de actuación.

Dentro de la política fiscal, otro elemento que se ha erigido en obstáculo a la integración ha sido la diversidad en las formas y normativas de tributación existentes en la región. Los países han adoptado normativas de tributación notablemente diferentes, debido a que el desarrollo y consolidación de las instituciones ha tenido

desiguales avances al interior de los esquemas de la región, lo que se ha reflejado en diversos niveles de presión fiscal y estructuras de recaudación. En general, ha constituido hasta hoy un reto trascendental en América Latina y el Caribe, la articulación de un grupo de medidas de manera que la política fiscal esté en correspondencia, no sólo con la necesaria sostenibilidad fiscal de largo plazo, sino con los requerimientos y objetivos de la integración regional.

Recientemente (período 2003-2006), la región ha consolidado una posición fiscal superavitaria, a partir de una evolución positiva de las cuentas fiscales y la deuda pública. Sin embargo, este auge proviene de la positiva coyuntura internacional asociada a la mejoría de los términos de intercambio y la activación de nuevos instrumentos tributarios.[11] Esto impone importantes riesgos, teniendo en cuenta que la mejoría de las finanzas del sector público responde, fundamentalmente, a factores externos coyunturales sobre los que los países tienen baja capacidad de incidencia en caso de reversiones. La presencia de importantes riesgos a nivel internacional, asociados al mantenimiento de los desequilibrios globales[12], pone en peligro el mantenimiento de esta favorable situación.

Las mejoras en los resultados fiscales han sido extendidas al conjunto de los países de la región, siendo más pronunciadas en el MERCOSUR, que en el MCCA y la CAN. De cualquier manera, la situación fiscal en las tres sub-regiones (con distintos matices entre países) sigue siendo vulnerable a situaciones macroeconómicas menos favorables que la actual (CEPAL, 2006). Los esquemas de integración regionales se enfrentan al reto de emplear la actual coyuntura de las finanzas y de mejoría de los términos de intercambio, en función de la diversificación de la estructura exportadora a nivel regional y el fortalecimiento de la integración en la esfera productiva.

En cuanto a la política cambiaria,[13] es importante destacar que el comportamiento de los tipos de cambio, constituye un aspecto clave en el desempeño macroeconómico de los países de la región, y por consiguiente en la evolución de sus procesos integracionistas. Así, la evolución y estabilidad de los tipos de cambio, tiene influencia para el resto de los países del bloque, en un contexto de flujos de comercio bilaterales y plurilaterales no despreciables.

De esta forma, los tipos de cambio y su evolución pueden implicar logros o fracasos de objetivos de convergencia y crecimiento económico, y generar pérdidas o ganancias de bienestar a nivel regional ante perturbaciones cambiarias. Este tipo de incidentes, ya sean desfavorables o beneficiosos tienen impactos no sólo a nivel económico sino incluso político y social. Sin embargo, a pesar de que se han dado pasos en la coordinación macroeconómica, (siendo esta un objetivo de reconocida importancia por todos los esquemas de la región), los avances han sido extremadamente lentos e insuficientes, por lo que no pareciera existir consenso, al menos en el corto plazo, acerca de la voluntad de avanzar hacia verdaderos

mecanismos de coordinación. Así, el objetivo de estabilidad del tipo de cambio, ha recaído, eventualmente, sobre la alineación de otras variables macroeconómicas fundamentalmente las fiscales.

En este sentido, la liberalización financiera a la que se sometió la región durante los noventa, favoreció la desactivación de instrumentos de política cambiaria, monetaria, de adecuada administración de los flujos de capital, entre otros, que han significado un reforzamiento de la vulnerabilidad financiera de las economías latinoamericanas, a partir de una mayor dependencia del financiamiento externo y en general, de las condiciones financieras globales. De esta forma, se han establecido mayores límites a la capacidad de los hacedores de política de influir sobre los tipos de cambio y su estabilidad, dejando en manos de los factores externos buena parte de su administración. Así, mientras mayores sean los volúmenes de comercio intra-regionales y también las diferencias de estructura económica entre los socios de los esquemas, más importante se vuelve el manejo de la política cambiaria a favor de la integración regional.

En este contexto, los fenómenos asociados al contagio de crisis financieras y cambiarias, unido a un incremento de la dependencia regional del financiamiento externo, han erigido a la falta de coordinación macroeconómica y la liberalización financiera en barreras al fortalecimiento de la integración regional. Así, otra limitación importante, en términos de políticas, se refiere a los escasos pasos dados en materia de coordinación macroeconómica efectiva, en función de evitar la inestabilidad y movimientos bruscos de los tipos de cambio bilaterales que puedan alterar los objetivos de comercio regionales.

En general, si bien la coordinación de políticas macroeconómicas formó parte de los objetivos principales desde los inicios de la integración en la región, sólo a partir de mediados de los noventa se comenzó a avanzar en temas concretos. El MCCA[14] estableció determinadas normas a partir de 1994, la CAN[15] en 1997 y MERCOSUR[16] en el 2000. Estos acuerdos se dieron bajo la influencia de avances logrados en este tema en los marcos de la Unión Europea, fundamentalmente en el plano fiscal y de stock de deuda. No obstante, los acuerdos alcanzados hasta la actualidad han sido de escasos alcance y relevancia, y por consiguiente, han tenido baja incidencia en el comportamiento macroeconómico de la región.

Finalmente, teniendo en cuenta que la integración es un proceso esencialmente de largo plazo, otra barrera fundamental en su evolución en la región, ha sido la falta de diseño e implementación de políticas económicas conjuntas de largo plazo, asociadas a la política industrial, tecnológica, sectorial, de inversión en investigación y desarrollo, capital humano, y en general, la cooperación social, que son aspectos esenciales dentro de la estrategia de crecimiento y desarrollo de largo plazo de un país, en coherencia con los objetivos de integración.

Desafíos de política económica para la integración en América Latina y el Caribe

En síntesis, el proceso de globalización, unido a la implementación de las reformas ha generado un reforzamiento de la vulnerabilidad real y financiera de las economías de la región, y por consiguiente, una reducción del rol y la capacidad de la política económica de hacer frente a dinámicas globales como la libre movilidad internacional de capitales, la liberalización comercial multilateral, la formación de cadenas productivas, las condiciones de financiamiento externo, la concertación creciente de acuerdos comerciales de diversa naturaleza, la emergencia de eventos geopolíticos, y en general, los cambios en las expectativas globales. En tanto, la integración es parte de las estrategias de política económica, la reducción de su papel ha tenido influencia en las posibilidades de avance de cada uno de los esquemas de la región latinoamericana y caribeña.

La asistencia a un escenario de transformaciones en las condiciones de hacer política económica a nivel global, ha generado una transferencia de la efectividad de las mismas hacia los países desarrollados, reduciendo los instrumentos administrables dentro de los marcos tradicionales de la política económica (política comercial, monetaria, fiscal, de deuda, social, entre otros). Una coherencia en la formulación de políticas exige la determinación de los espacios disponibles para su ejecución, así como la incorporación de las prioridades socioeconómicas y ambientales en las mismas.

Los enfoques de política económica interna y externa hacia espacios extra-regionales en el marco del corto plazo, constituyen la base fundamental del dilema permanente de los gobiernos y demás decisores de política entre priorizar aspectos de coyuntura o estructura en los procesos de integración del área. Este elemento central en la evolución económica de la región, se encuentra profundamente vinculado con la orientación de las políticas económicas domésticas, y su incoherencia, en muchos casos, con las estrategias y objetivos regionales. La transición de un enfoque cortoplacista a uno de más largo plazo en el diseño e implementación de políticas, puede contribuir a una mayor inclusión de los principales retos sociales y medioambientales dentro de las estrategias de integración regional.

Tanto las barreras de facto como las de política económica constituyen puntos de partida para el análisis de los posibles costos de oportunidad que asume, sistemáticamente, América Latina y el Caribe al continuar posponiendo la integración, en metas de corto plazo con enfoque a los mercados externos a la región. Uno de los principales desafíos económicos regionales se encuentra en el imperativo de asumir un enfoque general de política económica para el desarrollo (que integre las diferentes políticas macroeconómicas y estructurales), compatible con la integración regional, y dirigida a consolidar progresivamente una base productiva regional, efectivamente en función de los actores socioeconómicos locales.

Conceder importancia real a los procesos de integración por parte de los gobiernos de la región, pasa ineludiblemente, por la asunción de una estrategia integral de política doméstica que privilegie de manera efectiva a dichos actores regionales, espacio donde la política comercial, fiscal, cambiaria, entre otras y su orientación juegan un papel fundamental. Esta visión es incompatible con posiciones nacionalistas que se reflejan en conflictos crecientes al interior de los esquemas.

Los vínculos más intensos sólo pueden crearse desde estrategias de política económica estructurales. Las estrategias tradicionales de política han privilegiado, sistemáticamente, la alianza con sectores transnacionales, que articulan el tejido productivo con los mercados extraregionales, creando un círculo vicioso. En este sentido, la estrategia de integración real, debe venir acompañada de políticas domésticas que estimulen los vínculos en las estructuras productivas.

El tema financiero continúa siendo un aspecto de medular importancia para la integración. Sin embargo, las propuestas de Monterrey para el financiamiento al desarrollo, reproducen e intensifican la aplicación del modelo neoliberal en la región, en términos de dependencia de flujos externos. La actual coyuntura internacional, si bien impone enormes retos en este frente, requiere de pasos más veloces en cuanto al desarrollo de las finanzas regionales. Recientemente, ha habido una reactivación del tema financiero en la región, a través de la creación de diversos fondos e incluso bancos de desarrollo. Sin embargo, su alcance está lejos de complementar las necesidades de financiamiento de la región, y su avance futuro sujeto a innumerables desafíos.

En general, la voluntad política, comúnmente señalada como una barrera a la integración, no puede continuar favoreciendo a ultranza el comercio extraregional, como piedra angular del proyecto de integración y desarrollo de nuestros países. El escenario actual alerta, una vez más, acerca de la necesidad de pasar de la retórica integracionista de más de 30 años, al activismo político y económico regional, desde bases conciliadoras. En este sentido, países como Brasil y Venezuela, desde diferentes posiciones y proyectos han instalado el énfasis en temas sectoriales, sin embargo, el dilema entre coyuntura y estructura, entre lo regional y lo extra-regional en el diseño de política económica, constituye siendo un lastre significativo a los posibles avances de la integración en el área.

Notas

1. Dicha diferenciación responde, fundamentalmente, a consideraciones metodológicas del análisis de los obstáculos de la integración en el área.
2. Es importante destacar, en este caso, que esta barrera se incluye asumiendo la integración como un proceso parte de la estrategia fundamental de la Política Económica de un país. Así, teniendo en cuenta que la política económica de un país no puede ser inconsistente con la política de integración, se asume dentro

de este trabajo a la integración como parte importante de la estrategia de Política Económica de un país. En este sentido, si bien el Estado no constituye el agente económico exclusivo dentro del proceso de integración, constituye un agente fundamental en la integración del resto de los actores. Por consiguiente, tiene un importante rol como garante de la aplicación de política, y siendo la integración básicamente una decisión de política, tiene la responsabilidad de orientar el proceso integrador a través de las mismas.

3. Ha existido en la región una filosofía de fondo que asume la complementariedad como un elemento de facto, incapaz de ser creado, o juzgado como innecesario, a partir de que las prioridades de política se encuentra, sistemáticamente, restringidas a temas de corto plazo en función de los ciclos políticos, entre otros.

4. Si se realiza el análisis a través de la desviación estándar del comercio intra-regional, como medida simple de variabilidad, esta alcanza la cifra de 5,3% para el caso del MERCOSUR, 4,4% para el caso del MCCA y para la CAN es del 2,5% entre 1990-2005. Este cálculo, como medida de variabilidad, refuerza la idea de la mayor inestabilidad que ha tenido históricamente el comercio intra-regional, especialmente en los casos del MERCOSUR y el MCCA.

5. Esta cifra de MERCOSUR corresponde a 2005, por consiguiente, no incluye todavía a Venezuela.

6. Esta cifra de la CAN corresponde a 2005, por consiguiente, incluye todavía a Venezuela.

7. La política comercial es asumida comúnmente como el conjunto de acciones tendientes a influir sobre las corrientes de comercio entre dos o más países. Incluye en principio todos los instrumentos de política comercial que pueden ser empleados por los países respecto de sus corrientes de comercio con el extranjero, como los aranceles, mecanismos de defensa contra prácticas desleales de comercio, las medidas no arancelarias como cuotas, prohibiciones de importación o exportación, el regímenes de licencias para importar o exportar, las detracciones o impuestos a la exportación y la negociación de acuerdos comerciales con terceros países o grupos de países.

8. Los elevados niveles de protección comercial se expresaron básicamente a través del mantenimiento de numerosas barreras arancelarias y no arancelarias al comercio.

9. La política fiscal es una política económica que emplea el gasto público y los impuestos como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica. Abarca además, la transferencia y redistribución. Por consiguiente, el Estado participa activamente en su diseño e implementación.

10. Los sistemas tributarios se encuentran condicionados normalmente por tres elementos fundamentales: el modelo de inserción internacional, el nivel y calidad del gasto público y su sostenibilidad. La definición de la estructura del comercio de bienes y servicios que propone el modelo de inserción internacional adoptado por un país, y los flujos de inversión y el nivel tecnológico, entre otros elementos, tienen amplia influencia sobre la situación fiscal (BID, 2004). En general, los países subdesarrollados muestran como tendencia una baja capacidad para recaudar impuestos directos, y por consiguiente, sus finanzas públicas dependen en una proporción importante de los ingresos derivados de impuestos al comercio exterior, explicando buena parte de esta relación. Esto sugiere que en muchos casos, los efectos fiscales tanto de una liberalización comercial unilateral, como de la firma de acuerdos comerciales (fundamentalmente con países extrarregionales) han tenido como resultado una pérdida de recaudación.

11. Estos nuevos instrumentos tributarios responden básicamente a países como Venezuela y Bolivia que han aplicado nuevos impuestos asociados a la explotación de recursos no renovables.

12. Se refiere básicamente al significativo incremento del déficit de cuenta corriente de Estados Unidos y la situación superavitaria de países como China, Japón, Rusia, entre otros.

13. La política cambiaria atiende básicamente el comportamiento de la tasa de cambio de las monedas nacionales respecto las divisas. Aunque son numerosos los determinantes del tipo de cambio como: los términos de intercambio, el grado de apertura a los flujos de comercio y de capital, entre otros, es importante destacar que los estados pueden influir en su nivel a partir de la compra o venta de divisas.

14. El MCCA estableció las siguientes metas cuantitativas fiscales: un resultado fiscal con un límite de déficit del 2,5% del PIB y de stock de deuda Pública Total con un límite de 50% del PIB, entre otros (Sánchez-Gómez, 2006).

15. La CAN estableció las siguientes metas cuantitativas fiscales: un resultado fiscal con un límite de déficit del 3% del PIB y un stock de deuda consolidada del 50% del PIB donde cada país define a partir de que año lo aplica sin exceder el 2015, entre otros (Sánchez-Gómez, 2006).

16. El MERCOSUR estableció las siguientes metas cuantitativas fiscales: un resultado fiscal con un límite d déficit de 3% del PIB y un stock de deuda consolidada de 40% del PIB, donde cada país debía definir una trayectoria desde 2005 (Sánchez-Gómez, 2006).

Bibliografía

BID (2004). "*Impacto Fiscal de la Liberalización Comercial en América Latina*", www.iadb.org/trade

CEPAL (2007). "*Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2006*", Santiago de Chile, www.eclac.cl

_____ (2007a). "*Panorama Social de América Latina y el Caribe 2006*", Santiago de Chile, www.eclac.cl

_____ (2007b). "*Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2005-2006*". Santiago de Chile, www.eclac.cl

_____ (2007c). "*Panorama de la Inserción Internacional en América Latina y el Caribe 2006*", www.eclac.cl

_____ (2005). "*Panorama de la Inserción Internacional en América Latina y el Caribe 2004-2005*", www.eclac.cl

_____ (2005). "*Panorama de la Inserción Internacional en América Latina y el Caribe 2004-2005*", www.eclac.cl

Escaith, Huber (2004) "La Integración Regional y la Coordinación Macroeconómica en América Latina", *Revista de la CEPAL 82*, www.eclac.cl

Ffrench-Davis, Ricardo (2005) "*Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*", Ed. Siglo XXI Editores Argentina S.A, Buenos Aires.

FLACSO (2007) "Dossier: Comunidad Sudamericana de Naciones", *Cuadernos Integración en América Latina*, www.flacso.org

Rojas, Francisco, Solís, Guillermo (2006). "*La Integración latinoamericana. Visiones Regionales y Subregionales*", www.flacso.org

Sánchez-Gómez, Manuel (2006). "Coordinación Macro-fiscal en Procesos de Integración. Experiencias y Desarrollos Posibles en Latinoamérica", *Serie macroeconomía del Desarrollo*, www.eclac.cl

UNCTAD (2006). "*Trade and Development Report*", www.unctad.org

La seguridad contra la integración en América Latina

Raúl Benítez Manaut

La crisis del Consenso de Washington: De la integración a la seguridad

La gran mayoría de las teorías de las relaciones internacionales, tanto las realistas como las normativistas, dependentistas o las que sostienen que las naciones viven procesos de interdependencia que se pueden transformar en procesos de integración, sostienen que la seguridad de las naciones se fortalece con el incremento del comercio, los vínculos culturales y políticos y hasta militares. Los flujos trasnacionales deben desaparecer o al menos menguar las teorías de la disuasión de enemigos por la vía militar (premisa fundamental del realismo). Por su parte las doctrinas de seguridad nacional también reducen sus componentes solo internos y lo *interméstico* pasa a ser un factor aceptado por gobernantes. Con ello aparecen fenómenos de integración comercial así como convergencias políticas y diplomáticas para resolver conflictos. Incluso durante la guerra fría, la configuración de alianzas respondía a la percepción de que se aumenta el poder propio y la capacidad de disuasión si se contaba con aliados estratégicos. La OTAN y el Pacto de Varsovia fueron pactos de seguridad y defensa, y de ellos se desprendieron vínculos políticos y comerciales. En otras palabras, la seguridad y la integración estuvieron de la mano en el siglo XX. La OTAN, al ser la coalición de los vencedores, está en un gran proceso de ampliación, ligado en parte al impulso europeo de construcción de la Unión. Esta premisa que liga comercio-integración-seguridad fue válida para la guerra fría. Esto se reflejó de forma similar en América Latina, donde después de la segunda guerra se construyó un sistema interamericano, cuyo eje es la Organización de Estados Americanos (OEA), y contempló un sistema de seguridad con muchos componentes. Este se sostuvo en el llamado Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) o Tratado de Río de 1947. Respecto del régimen internacional, los llamados "institucionalistas" enfatizan la construcción de regímenes para mitigar los efectos de la anarquía y fortalecer la cooperación entre los países.[1] Sin embargo, en la actualidad está en boga un pensamiento pesimista, una especie de neorealismo, que señala que los Estados sólo respaldan a los organismos internacionales cuando esos responden a sus intereses y que, derivado de esto, los Estados están tendiendo a la no cooperación por no confiar ni en los otros Estados ni en las instituciones. En el caso de los organismos internacionales especializados en resolución de disputas, los Estados respetan sus fallos de forma general, pero existe una tendencia a no acatar sus resoluciones, por no vincularse a sus intere-

ses.[2] Otras teorías en su pesimismo han avanzado en lo que se llama el desplome de la seguridad internacional, y la emergencia de seguridad regionales, dada la aparición de nuevos conflictos en el mundo y la incapacidad para enfrentar, con los mecanismos del sistema internacional sostenidos en la ONU, a las amenazas emergentes.[3] Esto lleva a subsistemas de seguridad, no necesariamente en armonía con el sistema internacional o los organismos internacional. Además, el fin de la guerra fría llevó a nuevos *paradigmas de la incertidumbre*, donde la proclividad a la inseguridad se eleva y las naciones no confían en las estructuras existentes.[4] Ello lleva a muchos Estados a la búsqueda, por vez consecutiva, de paradigmas de seguridad nacional, sacrificando el nivel internacional de la seguridad y la integración. Esto pasa claramente en América Latina, con el rechazo a la guerra al terrorismo, diseñada por Estados Unidos, a pesar de que el terrorismo no se ha internado en los países latinoamericanos.[5] Aún rechazando a la política antiterrorista de Estados Unidos, los países securitizan su diplomacia y sus relaciones comerciales. Esto incluso puede poner en riesgo la democracia y provoca una seguridad dividida entre la razón de Estado nacional y la seguridad internacional.[6]

En los años noventa, con el desmantelamiento del Pacto de Varsovia y el campo socialista, se dio un viraje hacia lo comercial como el factor impulsor de la estrategia de integración, dejando al Estado de lado y ganando el mercado las batallas. Esta hipótesis *europeísta* se exportó al mundo. En América Latina se configuró el *Consenso de Washington*, que entrelazó el libre comercio con los procesos de democratización. Así, la década de los noventa fue la de la integración, y el primer decenio del siglo XXI es la década de la seguridad. La euforia de la integración, el libre comercio como aspiración y la democratización, pasa a transformarse en la pesadilla de la seguridad, donde los países, en aras de su seguridad nacional, vuelven a desconfiar unos de otros. Además, por la gravedad de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, en el seno de los organismos internacionales poco a poco cobra importancia "la seguridad", y pasa a segundo plano lo demás. O sea, en otras palabras, predominan los intereses de las superpotencias y, dentro de ellas, las posturas de Estados Unidos. Esta crisis de los modelos de los noventa se aceleró debido a una especie de "fracaso de expectativas", donde se sostenía que el Consenso de Washington, con las reformas económicas, resolvería *rápidamente* los problemas de pobreza, y que las democracias electorales se consolidarían sobre el modelo inaugurado a inicios de los noventa.[7] El principal proyecto del *Consenso de Washigton* fue sin duda el Acuerdo de Libre Comercio de Las Américas (ALCA). Su fracaso se debió a la creciente falta de interés de Washington, y a grandes críticas y obstáculos puestos por muchos países de América Latina, principalmente Brasil. Al desdibujarse y paralizarse el ALCA, en lo comercial los países vuelven a la fórmula de firmar acuerdos a nivel bi-lateral o sub-regional, siguiendo el esquema del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, de 1994, firmado entre Estados Unidos, México y Canadá. En materia de seguridad también se camina por la vía bi-lateral o sub-regional. A esto se agrega el rechazo de la gran mayoría de América Latina a la guerra contra Irak,

lo que polarizó el continente.[8] Así, lo que se suponía era una nueva arquitectura de seguridad en el hemisferio, que había observado grandes avances a nivel de Cumbres temáticas donde destacaban las de ministros de defensa, se reduce a su mínima expresión como consensos hemisféricos reales.[9]

La integración sería un tercer pilar del proceso que evidentemente tampoco respondió a las expectativas, comenzando a aparecer "descontentos", primero entre la sociedad civil, y luego trasladados a la esfera política. Esto a inicios del siglo XXI, lleva a una identificación automática del Consenso de Washington con la política exterior de Estados Unidos, y emergió una nueva élite política latinoamericana que se opone activamente a las reformas económicas neoliberales, a la política antiterrorista de Estados Unidos, y a las élites que dominaron los sistemas políticos latinoamericanos de los noventa, que lideraron la transición. Estas nuevas elites se ubican a la izquierda, y buscan un modelo alternativo al neoliberalismo, a la democracia "restringida" y a los modelos de integración existentes en el hemisferio.[10] En el caso del rechazo a la política antiterrorista de Estados Unidos, esta no sólo provino de los países constestatarios *per se*, como Venezuela, sino se originó con posiciones sostenidas por México y Chile, en el Consejo de Seguridad de la ONU, quienes sostuvieron la falta de evidencias de que Irak poseía armas de destrucción masivas, y, por ende, el derrocamiento del gobierno de Irak no se acopló al derecho internacional. El entonces embajador de Chile ante la ONU señaló que el multilateralismo está bajo fuego por la estrategia de Estados Unidos.[11] En el caso de México, principal socio comercial de Estados Unidos en el hemisferio junto con Canadá, la doctrina Preemptive Action, separó los intereses de los dos países y abrió importantes fisuras en la relación bilateral. La postura mexicana se sostuvo en un amplio consenso político al interior del país en contra de Estados Unidos, e hizo revivir una especie de nacionalismo en su política exterior, que reafirma posiciones contra la integración y la cooperación en materia de seguridad y defensa, por ser consideradas unilaterales y atentatorias del derecho internacional.[12] Canadá tampoco compartió la doctrina Preemptive Action, tanto por razones de política interna como externa. Canadá respaldó a la ONU –Estados Unidos- en la operación militar en Afganistán en octubre de 2001, pero no la acción en Irak en marzo de 2003, por no estar avalada por el Consejo de Seguridad. Ello a pesar de que Canadá es sin duda el país del hemisferio que más compromisos de seguridad tiene con Estados Unidos, derivados de su participación en la OTAN, así como tener un esquema operativo conjunto de defensa a través del Comando Aeroespacial de América del Norte (NORAD).

La securitización de las relaciones exteriores contra la integración

Integración comercial como primer paso, y compromisos de seguridad como complemento fueron elementos que se consolidaron en América del Sur, el Caribe

y Centroamérica. Hoy en día algunas de las variables integrativas están en crisis, por supuesto en una depresión distinta según la sub-región y los componentes de seguridad específicos. Uno de los grandes avances de América Latina en los años noventa, que fue la implementación de medidas de confianza mutua, se han paralizado e incluso ello ha retrocedido. Además han revivido conflictos interestatales que se pensaban superados, y han aumentado en su intensidad los conflictos internos en los países.[14] Sin embargo, en dos sub-regiones del hemisferio está hipótesis no logró consolidarse por diferentes razones, y los acuerdos y compromisos de seguridad cooperativa no lograron ni siquiera esbozarse y mucho menos implementarse. En América del Norte y los países andinos, hay una profunda crisis de seguridad en las relaciones entre sus integrantes. En América del Norte algunos segmentos nacionalistas de Estados Unidos consideran más importante limitar la migración de mexicanos y centroamericanos implementando políticas migratorias de corte "duro", como el proyecto de construir un muro fronterizo. Estados Unidos implementa medidas de control, que, de facto, lo separa en términos de seguridad con América Latina, especialmente con los países expulsores de migrantes.[15] De forma similar se están implementando reformas migratorias en Europa, que afectan principalmente a los países andinos. En el hemisferio, el paradigma de la integración está en crisis, y parte de este fracaso se debe a la implementación de numerosas políticas de seguridad e incluso de defensa. El detonador fue el ataque a Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. Reviven las doctrinas de seguridad nacional en todos los países como *efecto espejo*, de las implementadas en Estados Unidos a partir de la doctrina de Preemptive Action y de Homeland Security,[16] y se devalúan los esfuerzos colectivos como opción. Con los ataques y el correspondiente despliegue de la guerra al terrorismo por Estados Unidos cobran fuerza nuevas concepciones de seguridad como la guerra preventiva, las acciones militares anticipadas, se pone en duda la territorialidad en las políticas militares, y los conceptos clásicos de la soberanía de los Estados entran en un gran cuestionamiento. En Estados Unidos, parte de la explicación de por qué se pone énfasis en la seguridad se observa con la importancia creciente del Departamento de Defensa, en contra de la diplomacia y el multilateralismo encabezado por el Departamento de Estado. En otras palabras, la securitización se da también en la política exterior, y ello repercute en la integración.[17] Esta securitización se da de forma similar en algunos países de América Latina, donde las políticas exteriores se van subordinando, silenciosamente y paso a paso, a las de seguridad y defensa, y muchas de ellas se militarizan. Como ejemplo está la política migratoria y la guerra a las drogas en México; la política exterior bolivariana de Venezuela; la política exterior colombiana; los programas de modernización de equipo militar de Chile, Venezuela y Brasil; la política amazónica de Brasil; las políticas de empleo de las fuerzas armadas en Centroamérica contra las maras; la política de los países de América del Sur en Haití; empleando una especie de expansión y proyección geopolítica inédita; y en general la política antidrogas de casi todos los países.

Por esta securitización, la *nueva* seguridad nacional pretende transformar las fronteras de las naciones en fortalezas inexpugnables, y la integración como proyecto pasa a un nivel subordinado en las relaciones interestatales en el hemisferio. La integración se puede sacrificar, limitar o dilatar si las políticas comerciales, migratorias o aduaneras, no se acatan a las de seguridad. El primer reflejo de esta nueva doctrina de seguridad de Estados Unidos se tuvo en América del Norte, donde se implementaron una gran cantidad de medidas de cooperación con México y Canadá, principalmente los acuerdos de fronteras inteligentes, que fueron las primeras medidas de sellamiento de fronteras.[18] Posteriormente, se pasa por parte de Estados Unidos al control de puertos y aeropuertos, y se construye un discurso donde los migrantes ilegales son una amenaza a la seguridad de Estados Unidos, abriendo un foco de conflicto entre Estados Unidos y muchos países latinoamericanos.[19]

La crisis de la integración y de la seguridad cooperativa se acelera por los dos polos. En el norte la unilateralidad de Estados Unidos obliga a los países a cooperar o a aislarse. Por otro lado, en el sur del continente aparecen tendencias políticas nuevas que no creen en el multilateralismo. El Consenso de Washington se resquebraja desde el sur del hemisferio, pues aparecen fuerzas políticas y líderes que lo cuestionan muy profundamente. Otro factor que ha debilitado los esfuerzos de integración, aun en las subregiones donde se consideran mayores avances, es que los procesos de integración en algunos casos fueron forzados, acelerados de forma voluntarista y retórica por acuerdos presidenciales que, al implementarse, poco tenían que ver con la realidad y con las políticas públicas existentes y aplicadas en los diferentes países. Aparece una especie de *sobreoferta* de propuestas de integración que poco tiene que ver con su viabilidad.[20] Por ejemplo, un análisis profundo de la desaceleración de la integración de América Central sostiene que muchos de los elementos de la integración del istmo formalizados en la década de los noventa se quedaron en la retórica, los gobiernos no modificaron las estructuras y leyes nacionales y a ello se le imponen nuevas condiciones difíciles de implementar, cuyo saldo es la no integración real.[21] En otras sub-regiones del hemisferio, como el Caribe, existen muchas limitantes a los procesos de integración, entre otras razones por las capacidades limitadas de los Estados, y por ser muy vulnerables, tanto a la presencia abrumadora de países grandes (Estados Unidos y las ex potencias coloniales), a fenómenos naturales, e incluso a propias limitaciones políticas.[22] Si a esto le agregamos las políticas de control de fronteras, producto de las nuevas medidas de seguridad, se acelera la des-integración como fenómeno, e incluso como proyecto. Fenómenos similares se observan en los países andinos, donde incluso la llamada Comunidad Andina de Naciones está en una profunda crisis debido a su cuestionamiento por parte de Venezuela en el 2006.[23]

Un elemento polémico es el rol de los organismos regionales. En el caso de la OEA, el optimismo de los noventa, que se desprendió del Compromiso de Santiago de 1991, acerca de que la democracia debe ser el eje de los procesos de integración y desde donde se diseñó el esfuerzo intergubernamental más ambicioso para tener

conceptos comunes, los debates se quedaron en eso que se ha denominado una brecha infranqueable entre la retórica y las medidas reales adoptadas entre los Estados.[24] En el discurso se muestran grandes avances, como es la adopción del concepto de "seguridad multidimensional", en la reunión de la OEA celebrada en México en octubre de 2003. Tanto los compromisos adoptados por los Estados, como el alcance del concepto, se ubican en un nivel de abstracción imposible de aterrizar en compromisos concretos, y, además, las nuevas realidades conflictivas superan ampliamente el espíritu de los consensos alcanzados (en lo conceptual) y de cooperación (expresado en lo diplomático).[25]

En otras palabras, los acuerdos diplomáticos y declaraciones presidenciales llevan a la adopción de numerosos compromisos desde los años setenta relativos a seguridad, paz, control del tráfico de armas, seguridad y desarrollo, desarme (sólo lográndose consolidar el Tratado de Tlatelolco como el único compromiso con compromisos efectivamente implementados), medidas de fomento de la confianza, cooperación entre fuerzas armadas, prevalencia del derecho internacional, todos subrayando el espíritu de un proyecto integracionista, enfrentado a una realidad atomizadora y securitizadora. En la OEA, uno de los principales obstáculos a la cooperación es su propia Carta constitutiva donde, a diferencia de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, su esencia es mucho más soberanista, además de que no contempla la existencia de un Consejo de Seguridad. Tampoco se contemplan en el llamado sistema interamericano mecanismos de cooperación para el uso de la fuerza, por lo que los propios países de América Latina, ante la aparición de crisis de seguridad, recurren a los mecanismos de la ONU.[26] Esto se refleja claramente ante la crisis de Haití, como se verá más adelante.

La seguridad, la integración y las subregiones

El hemisferio se divide en cinco subregiones: América del Norte, América Central, el Caribe, países Andinos y países del Cono Sur. Los procesos de integración y la configuración de alianzas de seguridad no coincide muchas veces al interior de las subregiones, pues se desprende de tendencias políticas comunes de los liderazgos; la prevalencia o no de esquemas comerciales subregionales vigentes; la relación particular que cada país establece con Estados Unidos, sea de cooperación o de conflicto; sus relaciones vecinales, donde pueden prevalecer viejos conflictos territoriales; los cambios en las tendencias políticas al interior de los países, que también son factor de conflicto y cuestionamiento de procesos de integración preexistentes; y, finalmente, la emergencia de fenómenos sociales, económicos, delincuenciales que afectan la seguridad. En este escenario, una tendencia negativa es la fragmentación, en parte consecuencia de diferentes proyectos políticos en pugna.[27] En este contexto, la migración, como fenómeno social, securitiza las relaciones entre Estados, siendo esto muy claro en las relaciones de Estados

Unidos con México y Centroamérica, y las propias relaciones de México con Centroamérica, donde también se han securitizado las fronteras de México con Guatemala y Belice; hay una delincuencia social que se ha trasnacionalizado en el norte del hemisferio, con la aparición de las llamadas maras, que tienen una dimensión trasnacional en la franja de países que van desde Estados Unidos hasta Nicaragua y Costa Rica; y un fenómeno que en los años ochenta brotó afectando las relaciones entre los Estados, el narcotráfico, ahora se vuelve el eje del crimen organizado y el combate a él ha trastocado las relaciones entre los países. En este caso el crimen organizado si se ha beneficiado de los avances de la globalización e integración comercial.[28] Estos fenómenos inciden y favorecen la integración o la debilitan y afectan. Además, en América Latina, hay procesos negativos de trasnacionalización, como el narcotráfico, a los cuales los Estados avanzan muy lentamente en el reconocimiento del nivel de la amenaza. En cada subregión se presenta de forma diferente, con intensidad variable, y por tanto, desde las agendas gubernamentales de la seguridad nacional, la prioridad es diferente. Por ello, la cooperación para hacerles frente es desigual y revive la seguridad nacional como paradigma.

América del Sur: La vanguardia en seguridad cooperativa

Claramente, América del Sur, desprendido de una gran voluntad de las elites políticas desde los años noventa, es la subregión del continente donde la política de seguridad sí está en armonía con la integración y la cooperación. Esto se refleja desde los avances en la distensión nuclear de los años ochenta entre Argentina y Brasil, la construcción de agendas comunes de defensa, vinculadas a la implementación de medidas de fomento de la confianza y, principalmente, por el esfuerzo colectivo resumido en la misión de paz de Haití, Minustah.

En América del Sur fue positiva la relación democracia, seguridad e integración. La transición a la democracia en Argentina (1983), Brasil (segunda década de los ochenta), Uruguay y Chile (1990). En un inicio este proceso se desprendió de las redefinición de las relaciones civiles-militares para reducir la autonomía militar y restaurar el control democrático de las fuerzas armadas.[29] A partir de esta premisa, se da un cambio radical en las relaciones internacionales de los países, y comienza un proceso de restauración de la confianza entre países vecinos, se inician procesos de construcción de zonas económicas y comerciales subregionales, donde en éste caso se construye el llamado Mercosur siendo los países impulsores Argentina y Brasil.[30] A la par del Mercosur se dan pasos de distensión en cuestiones de defensa, y se construyen nuevos equilibrios estratégicos, comenzando por transformar las percepciones históricas de enemigos (Brasil-Argentina, y Chile-Argentina) a la de vecino-aliado-socio.[31]

Otro proceso destacado de distensión, primero como mecanismo de reconciliación entre civiles y militares fue el establecimiento de ministerios de defensa civiles.[32] Estos aún se encuentran en proceso de consolidación institucional, pero se observan notables avances en Argentina y Chile, y esquemas mucho más débiles en Brasil, Uruguay y Paraguay.[33] En el caso de Brasil, por ejemplo, se da una construcción tardía, privilegiando el rol de los militares en la formulación de las políticas de defensa.[34] Otro avance que se observa en los países de América del Sur, y que opera como mecanismo de confianza en materia de defensa con los vecinos, fue la redacción a fines de los noventa de los Libros Blancos de Defensa en Chile y Argentina. Otro avance en este sentido es el trabajo conjunto de Chile y Argentina de homologación de los presupuestos militares, respaldado por la CEPAL. Esto va a acompañado de un proceso de hacer transparentes y comparables muchos rubros de los gastos de la defensa, lo que contribuye de forma importante a la distensión. Finalmente, también la conformación de escuelas militares con componentes sudamericanos (como las escuelas para formación de contingentes para las operaciones de paz) y fuerzas militares conjuntas, favorecen notablemente la llamada interoperabilidad militar. En fechas recientes, se han desarrollado otras modalidades de cooperación en materia de defensa y seguridad, como los llamados mecanismos 2+2. Estos, involucran a dos países, y a los ministerios de defensa y relaciones exteriores. Esto tiene mucho éxito entre Argentina y Chile.

Lo fundamental de estos procesos de cooperación, y desarrollo de medidas de confianza es que ayudan ala modernización de las fuerzas armadas desde la década del noventa en casi todos los países, en el sentido de apuntalar los procesos de profesionalización y modernización.[35] Culminan los regímenes militar-autoritarios. Esto derivó también en una reubicación de los países en el sistema internacional, iniciando la participación de Argentina y Uruguay, muy intensa en el caso de éste país en misiones de paz. Lo que se pretendió fue "refuncionalizar" a las elites militares a la par de contribuir de forma positiva a la seguridad internacional. Argentina pasó de tener a sus primeros oficiales en 1989, a casi 3,000 en 1995. Además, resaltó el envío de 450 oficiales navales argentinos en agosto de 1991 al Golfo Pérsico para participar el bloqueo contra Irak. En otras palabras, se empleó de forma deliberada la salida de militares al extranjero para consolidar los procesos internos.[36] Esta nueva misión militar se ha fortalecido de forma notable. Chile y Brasil se incorporaron después a la participación en misiones de la ONU, y los cuatro países se consideran el pivote fundamental de la Minustah, involucrándose otros países latinoamericanos en ella en distintos momentos (Guatemala, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Honduras, Jamaica, y El Salvador). En abril de 2008, de un total de 7,060 militares de Minustah, provenientes de países latinoamericanos eran 4,046.[37]

En otras palabras, en América del Sur la seguridad cooperativa ha ido de la mano de los procesos de integración, y es una subregión que proyecta una seguridad internacional positiva.

La grave crisis andina

En los países andinos se concentran los conflictos más relevantes en la posguerra fría en el hemisferio. Estos cinco países han sustituido a América Central como eje principal de desestabilización geopolítica (años ochenta). Además, combinan elementos de conflictividad interna, gobernabilidad, y graves tensiones interestatales, y son el bastión principal de los llamados conflictos no convencionales. En los Andes es donde la ecuación *seguridad contra la integración* es más patente. Además, todos estos conflictos tienen características "expansivas", en primera instancia hacia sus vecinos y de forma notable a nivel hemisférico. Desde los años ochenta los países andinos son el principal actor de la llamada "guerra a las drogas" y esto ha condicionado de forma fundamental sus políticas de seguridad y las relaciones con el exterior, fundamentalmente con Estados Unidos.[38] La guerra a las drogas, las fricciones con Estados Unidos, y la demanda mundial de cocaína son un factor fundamental que ha fragmentado a los países andinos y obstaculizado su integración.

Una primera expresión de conflictividad en los Andes es la tendencia ideológica de las élites políticas. De gobiernos de *derecha*, como el colombiano, a populismos semimilitares como el venezolano, pasando por graves fracturas internas de lo que se llama una especie de lucha por el proyecto de nación, como se da en Bolivia de forma sobresaliente, pero también hay expresiones importantes en Ecuador y en menor medida en Perú.[39] Ello ha derivado en conflictos fronterizos y bi-nacionales de gran envergadura entre Colombia y Ecuador, y entre Colombia y Venezuela. Además, en Colombia su propio conflicto interno, donde coexisten grupos armados como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), los grupos paramilitares y los carteles del narcotráfico, provocan gran desestabilización. Estos conflictos han desmantelado en la práctica toda la llamada institucionalización Andina y se vuelven predominantes los proyectos de los liderazgos de cada país, teniendo las repercusiones más notables el esfuerzo del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, por constituir una especie de integración alternativa a través de la llamada Alternativa Bolivariana para América Latina (ALBA).[40] Su "Acta Constitutiva" se dio en diciembre de 2004, en La Habana, naciendo como una alternativa al ALCA.[41] El debate es si el ALBA se plantea como un proceso de integración alternativo (integración para los pueblos, no para las empresas trasnacionales), e incluso si actúa en contra de la globalización. En realidad, el ALBA no representa un riesgo para la globalización en cuanto Venezuela es beneficiario de ella, por estar vinculada a los mercados petroleros más importantes del mundo, y los países restantes miembros del ALBA, Cuba, Nicaragua, Bolivia y Ecuador,[42] piensan el ALBA en términos de seguridad energética, por el abasto de petróleo venezolano por fuera de los precios internacionales.[43] En otras palabras, el ALBA para sus socios no venezolanos, es un "seguro" financiero.

Para la seguridad internacional, Colombia es el país que representa la mayor amenaza si tomamos en cuenta que es el mayor productor de cocaína en el mundo, y por

tanto, generador de poderes paralelos y mafias internacionales.[44] Esto al interior respalda actividades ilegales de grupos paramilitares e incluso grupos como las FARC se incorporan a este negocio, criminalizando una lucha que en su origen tuvo fundamentos políticos e ideológicos. Además, el Plan Colombia, como programa de asistencia de Estados Unidos, es el despliegue más importante de recursos de seguridad y defensa, que tiene la particularidad de que a pesar del incremento de sus montos, que casi llegan a los 10 mil millones de dólares (1999-2008), no ha logrado reducir la producción y el tránsito de la cocaína.[45] En el caso colombiano, la ofensiva militar contra las FARC ha llevado a atacar campamentos en territorio de Ecuador, como el realizado el primero de marzo de 2008. Esta acción, a pesar de su gran éxito militar, introduce una especie de extraterritorialidad de acciones de un Estado, pudiendo ser el prolegómeno de una doctrina de acción anticipada preventiva similar a la desplegada por Estados Unidos contra el terrorismo en otras regiones como el Medio Oriente. En el proceso de restauración de la confianza entre Colombia y Ecuador, entre los dos gobiernos se han desarrollado compromisos para fortalecer la seguridad de la frontera, en este caso, con la mediación y el impulso de la OEA. En síntesis, como señala un autor la seguridad nacional de Colombia está a la deriva, sin poder adaptarse a los flujos positivos de la posguerra fría, y ello afecta a todos los países vecinos.[46]

El caso de Venezuela significa un retroceso en América Latina en lo que respecta al mantenimiento del Estado de derecho, las relaciones civiles-militares, y la relación pacífica de las controversias. El gobierno de Hugo Chávez desde un inicio procedió a una acelerada militarización del aparato del Estado y a cambiar la Constitución (1999-2000).[47] Chávez es el presidente que mayores cuestionamientos ha señalado a los procesos de integración latinoamericana, sobre la base de que representan los intereses unilaterales de Estados Unidos. Además, la nueva seguridad nacional de Venezuela pone como prioridad la consolidación del proyecto bolivariano, sobre esfuerzos regionales de integración.[48] De esta forma, la revolución bolivariana se sustenta en el desmantelamiento de los actuales procesos de integración y en el intento de construir una integración alternativa de seguridad y defensa donde Venezuela debe ser el epicentro. En lo que respecta a la configuración de una nueva doctrina militar, esta se basa en tres elementos: el fortalecimiento del poder militar; el establecimiento de nuevas relaciones cívico-militares, dirigidas a apuntalar la opción político-ideológica bolivariana; y, como tercer aspecto, la participación popular en la defensa nacional, para armar a las células populares bolivarianas.[49] Estos elementos contienen *per se* el establecimiento de bases de apoyo en el exterior, lo que en sí representa un elemento desestabilizador, pues, como quedó demostrado en Ecuador el primero de marzo de 2008, estudiantes mexicanos que participaban en una reunión sobre la opción bolivariana en ese país, se desplazaron al campamento de las FARC atacado. Con ello, la opción bolivariana busca aliarse a movimientos similares en otros países, principalmente los andinos, siendo un factor que actúa en contra de la integración andina preestablecida.

En el caso de Bolivia, la llegada al poder de Evo Morales en enero de 2006 y la consolidación del partido Movimiento al Socialismo (MAS) abre una cantidad de interrogantes políticas y geopolíticas. El principal propósito de Morales fue redactar una nueva Constitución (aprobada en diciembre de 2007),[50] donde sobresale una conflictiva relación con los liderazgos políticos de cuatro de los nueve departamentos del país, quienes a su vez no reconocen el texto constituyente y promueven modificar la Constitución para obtener mayores espacios de autonomía, principalmente en el Departamento de Santa Cruz. El conflicto abre pie a una grave crisis de gobernabilidad, donde dos elites parecen enfrascarse en un conflicto de intereses. La nueva elite indigenista del Altiplano, encabezada por Morales y el MAS, *versus* la elite empresarial emergente de Santa Cruz. En este conflicto incluso instituciones como la OEA han participado como mediadores entre las partes. Bolivia confía en el respaldo de Venezuela y también la voluntad de países como Brasil, quien accedió a renegociar los contratos de sus empresas. Sin embargo, mantiene un grave conflicto limítrofe con Chile.

En el caso de los países Andinos, conflictos internos con graves repercusiones externas (Colombia, Bolivia), el intento de proponer integraciones rupturistas alternativas (ALBA) por parte de Venezuela, e impulsar una política exterior que la confronta muy abiertamente con Colombia, y procesos políticos muy polarizados que apenas logran sostener la gobernabilidad (Ecuador y en menor medida Perú) conforman un panorama pesimista. En otras palabras, la seguridad de los países (por ejemplo, el impulso al plan de Seguridad Democrática del presidente Uribe) se sobrepone a la seguridad regional, y esto ha provocado el desplome de las instituciones de integración. A Lo anterior se le agregan conflictos limítrofes no resueltos de Perú y Bolivia con Chile que se suman a esta conflictividad geopolítica.

Centroamérica y el Caribe: Integraciones de baja intensidad

Estas dos subregiones presentan rasgos peculiares. Las naciones que las integran son pequeños Estados y la integración se da incluso por razones de supervivencia, desde los años sesenta. Su política exterior, por la proximidad geográfica a Estados Unidos, debe acoplarse a muchos de los requerimientos de seguridad de éste país (excepto la de Cuba, y en algunos momentos la de Nicaragua) y es la región del hemisferio donde las instituciones internacionales han actuado con gran fuerza solucionando graves crisis de gobernabilidad e incluso guerra civiles, como en Nicaragua, donde participaron la ONU y la OEA en 1990, promoviendo el desmontaje del conflicto; en El Salvador en 1992, donde se firmó el acuerdo de paz de más largo alcance y se instaló la misión ONUSAL; en Guatemala, donde la ONU también promovió el proceso de paz, firmándose esta en diciembre de 1996, y ahora la ONU encabeza una Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG), para combatir el crimen organizado; y el Haití donde desde los años

noventa la ONU ha implementado varias misiones de paz, siendo la más reciente la MINUGUA. En este caso, el factor internacional si ha sido factor de reactivación de procesos de integración, siendo evidente en América Central como reviven los compromisos integracionistas y se conforma el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). En el caso del Caribe, se han configurado también numerosas agrupaciones integracionistas, como el CARICOM y la Asociación del Estados del Caribe. Estos impulsos integracionistas tuvieron su auge en los años noventa. A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, por los flujos demográficos comerciales y hasta culturales entre Centroamérica, el Caribe y Estados Unidos, al igual que México, son las regiones donde se deben implementar con mayor auge las medidas de cooperación para la guerra al terrorismo. En el caso de la Asociación de Estados del Caribe, ésta contempla el desarrollo del Sistema Regional de Seguridad (RSS), además de compromisos que regulan la seguridad de la aviación civil y el establecimiento de un sistema judicial también subregional.[51]

En Centroamérica, la globalización acelerada de la seguridad para superar los conflictos interestatales y las guerras civiles de los ochenta, fue paralela a un gran optimismo integracionista. De repente, la región se abrió al mundo, aceptando a los organismos internacionales (principalmente a la ONU y OEA). Así, en los años noventa se conjugaron cuatro variables de forma exitosa: la integración, la pacificación, la desmilitarización y la democratización. A nivel conceptual se dio un gran avance en el istmo con la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD) en diciembre de 1995.[52] En el TMSD la novedad es que, superando la vieja doctrina de seguridad nacional de Guatemala, El Salvador y Honduras, el nuevo concepto recoge una visión integral, incorpora la defensa de la democracia como valor de la seguridad, y toma en cuenta los nuevos conceptos de la posguerra fría, como en de seguridad humana, la integración regional, etcétera. Sin embargo, a la par, operan en el istmo instancias de coordinación subregionales, como la Conferencia de Ejércitos de América Central, y hay instancias multinacionales como la Academia Centroamericana de Policía, y las fuerzas armadas trabajan en conjunto en ocasiones para mitigar los efectos de los desastres naturales. Ante estos fenómenos de la naturaleza, la virulencia de los mismos ha llevado a que se de, sobre todo después del paso del huracán Mitch en 1998, una participación de fuerzas armadas de otros países, principalmente las mexicanas, para auxiliar a la población.

Estos esfuerzos integracionistas en materia de seguridad son desafiados por nuevas realidades sociales. La más difíciles de enfrentar son el ascenso de las pandillas (conocidas como *maras*), que lleva a que en tres de los países del istmo, Guatemala, El Salvador y Honduras, se alcancen las tasas de homicidios más altas del hemisferio, cercanas a 50 homicidios por cada 100,000 habitantes.[53] Así, la delincuencia y entre ella la provocada por las maras se vuelven la nueva amenaza a la seguridad subregional. Es una amenaza que proviene de segmentos de la sociedad excluidos y dentro de la literatura hay quien incluso interpretan el fenómeno como una

nueva forma de guerra y por ende, para enfrentarla, se debe implementar una contrainsurgencia adecuada.[54] Cinco son los factores que se deben tener en cuenta para su análisis:

Primero, se dio un acelerado proceso de desmilitarización en El Salvador y Guatemala, donde el Estado "perdió" el control de los territorios; segundo, en las reformas policíacas de los noventa, no hubo capacidad para resolver la problemática social que se derivan de un muy elevado desempleo, elevada migración a las ciudades y el extranjero y desintegración familiar, o sea, se dio un vacío del Estado en políticas sociales; tercero, desde 1992-1993, hubo gran cantidad de deportaciones forzosas masivas de criminales desde Estados Unidos a El Salvador, Guatemala y Honduras, vinculados a una subcultura mafiosa que la exportaron al istmo; cuarto, el nuevo modelo económico centroamericano es notablemente excluyente de la mano de obra disponible; quinto, el cierre gradual de las fronteras, como resultado de las políticas de Estados Unidos derivadas de los ataques del 11 de septiembre de 2001, donde se da un reforzamiento de la frontera México-Guatemala, y poco a poco también la de México con Belice, generando gran cantidad de deportados.[55] Esta "amenaza" se ha vuelto trasnacional, a pesar de haber nacido en los barrios pobres de hispanos en California.[56] Hay cálculos que sostienen que entre 1993 y mediados de 2005 se deportaron alrededor de 50 mil centroamericanos desde Estados Unidos, la gran mayoría de ellos con antecedentes criminales.[57]

Las maras son al mismo tiempo un problema de seguridad pública y trasnacional. O sea, es un problema *interméstico*. Es difícil sostener que las pandillas centroamericanas Mara Salvatrucha y Barrio 18 sean una nueva modalidad de organización guerrillera y que puedan sustituir al comunismo de la guerra fría, como principal enemigo del Estado y la población, pero sin duda son el principal eje de atención de los servicios de inteligencia, pues además se vinculan al crimen organizado, también muy extendido en la región. Además, si se acepta esta hipótesis, que va a la par de que son un fenómeno de seguridad nacional en El Salvador, Honduras y Guatemala, la "amenaza" ha elevado el nivel del riesgo, y por ende, por vez consecutiva, las fuerzas armadas serían el instrumento del Estado, dada la gravedad de la situación, y debido a que se detuvo la llamada reforma del sector seguridad.[58] Debido al nivel alcanzado por el crecimiento de las maras en El Salvador, Honduras y Guatemala, se habla de que las pandillas son el sustituto de las guerrillas de los ochenta, y por tanto sí son una sería amenaza a la seguridad de los países. O sea, el fenómeno ha rebasado el nivel de la seguridad pública y está alcanzando el de la seguridad nacional y regional y va más allá de las fronteras del istmo. En México no tiene la misma dimensión el problema, y se percibe que es un fenómeno importado y de seguridad pública y fronteriza, sobre todo en las rutas de los migrantes hacia Estados Unidos, principalmente en Chiapas, y en las fronteras con Guatemala y Belice.

Otro problema en América Central es que la democracia se ve condicionada por nuevos obstáculos, y los impulsos positivos de los años noventa se ven frenados por gran cantidad de fenómenos, como la casi parálisis de el proceso de integración centroamericano. Hay una profunda crisis económica que sólo ve como salida la reinsersión a los mercados mundiales mediante tratados de libre comercio, principalmente con Estados Unidos, y se revaloran las fuerzas políticas conservadoras en los diferentes países. Hay el peligro de que se vea de nueva cuenta a las fuerzas armadas como la institución que puede solucionar los problemas, como las maras. Esto ha frenado, por ejemplo, las reformas a los sistemas de justicia, no se ha consolidado el llamado "poder civil", como lo estipulaban los acuerdos de paz, y se implementan políticas de mano dura, en vez de soluciones integrales a los graves problemas sociales.[59]

En el Caribe, en términos de seguridad, la guerra a las drogas fue la determinante principal durante los años ochenta y noventa.[60] En el Caribe, en muy pocos países se han consolidado las fuerzas armadas como institución, e incluso, como en Haití, estas han sido desmanteladas. Hasta los años sesenta solo Cuba, República Dominicana y Haití tenían ejércitos. Más tarde Jamaica también configuró una fuerza profesional. En el resto de los países operan guardias nacionales básicamente con funciones policíacas y de vigilancia costera.[61] Dos problemas, uno de carácter interno y otro internacional, determinan las relaciones de seguridad y su efecto en los procesos de integración en el Caribe: la inseguridad pública, presente en algunos de los países-islas, y el narcotráfico. Los problemas de los países para alcanzar una interdicción efectiva de drogas son muchos. De hecho esto sólo ha sido real en Cuba, por la cobertura de sus fuerzas armadas y el control de fronteras que existe en este país.[62] Cuba, no obstante de mantener una doctrina de guerra donde Estados Unidos es su principal enemigo, en el esfuerzo para la guerra al narcotráfico, el control de los emigrantes ilegales e incluso para la guerra al terrorismo, es el país que más coopera con Estados Unidos, de forma directa o indirecta, a pesar de no tener relaciones diplomáticas.[63]

El respaldo a la guerra al terrorismo impulsada por Estados Unidos, en el Caribe ha sido adoptada de forma casi integral, con muchísimas medidas que se acoplan al control de las fronteras propias de la estrategia de Homeland Security de Estados Unidos.[64] Los principales fenómenos de seguridad en el Caribe, migración, drogas, tráfico de armas, y hasta las respuestas ante emergencias naturales o crisis de salud como la expansión del VIH, son asumidas por los países de la Cuenca de forma cooperativa. Además, a ello se agrega que los países del Caribe cada vez tienen una dependencia creciente del turismo y las remesas, por lo que deben adoptar medidas de seguridad muy cercanas a Estados Unidos y Europa, como parte de una política de *seguridad económica* estrechamente vinculada a las políticas antiterroristas. Sin embargo, los líderes del Caribe dieron un respaldo fundamental a la adopción del concepto de seguridad multidimensional de la OEA, con lo cual señalan que sus relaciones de seguridad con las potencias no se deben restringir sólo al apoyo a la

guerra a las drogas y al terrorismo, sino que ellos tienen intereses propios buscando sus aproximaciones conceptuales en la seguridad humana.[65] Al respecto, ante la crisis de Haití, el CARICOM mostró sus preocupaciones sobre las modalidades de cómo Estados Unidos y Francia colaboraron en la salida del presidente Aristide en enero y febrero de 2004, y han puesto énfasis en la necesidad de que Haití sea sujeto de un tratamiento más vinculado a la promoción del desarrollo económico y social, y no sólo militar, en lo que respecta a las modalidades de la MINUSTAH. El CARICOM vio la forma de salida del presidente Aristide como un "precedente peligroso", la presión para remover un gobierno.[66]

América del Norte: Integración, desintegración y seguridad

Entre Canadá, México y Estados Unidos hay una relación contradictoria. Se tiene por un lado, el más profundo proceso de integración comercial, económico e incluso social (10 millones de mexicanos viven en Estados Unidos, y 10 millones más son ciudadanos con origen mexicano, aproximadamente). En los noventa, la política hacia América Latina de las administraciones de George Bush y William Clinton, tuvo su punto de despegue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).[67] El TLCAN llevó a que se expresaran posibilidades de concresión de una Comunidad Norteamericana de Naciones, como una consecuencia natural de una profundización del TLCAN. Este proyecto ni en Estados Unidos y México fue bien visto desde las elites políticas, principalmente después del 11 de septiembre de 2001.[68] Después del 11 de septiembre, se construyen dos fortalezas que a su vez son excluyentes e incluyentes. La seguridad de Estados Unidos a través del Homeland Security es un gran proyecto de reforma institucional que excluye a sus vecinos, pues comienza por el reforzamiento de sus fronteras norte y sur. Pero, por otro lado, esa seguridad tiene un círculo concéntrico extendido, que va hasta la frontera sur de México, e incluye el territorio de Canadá, por lo cual ambos vecinos de la potencia deben respaldar esa seguridad. Entre los acuerdos más importantes para reforzar la *Fortaleza Estadounidense*, y construir la *Fortaleza Norteamericana* están los compromisos sobre Fronteras Inteligentes (2001-2002), la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte ASPAN (2005) y la Iniciativa Mérida (2008).[69]

En otras palabras, el TLCAN no ha logrado convertirse en una alianza que incluya elementos de seguridad y defensa estables, en parte por la resistencia nacionalista mexicana, pero poco a poco construye componentes de seguridad cooperativa que derivan en mecanismos de seguridad trinacionales y binacionales. Al mismo tiempo, la nueva doctrina de seguridad de Estados Unidos, que también ha reforzado su noción aislacionista del mundo, incluye el control de la migración, por lo que las medidas de seguridad son contradictorias, pues los conflictos políticos con México por el tema migratorio son *de facto* antiintegracionistas, y generan una molestia

permanente en las elites mexicanas a la cooperación en materia de seguridad y defensa. En otras palabras, se han desatado tendencias nacionalistas, aislacionistas y conservadoras tanto en Estados Unidos como en México, que han estancado e impedido la posibilidad de que el TLCAN evolucione a la llamada *Comunidad Norteamericana*. Estas variables derivan en un sentimiento en América del Sur de que México está "perdido" para América Latina, en términos de poder integrarlo a los nuevos esfuerzos y proyectos integracionistas, a lo cual se agrega el Caribe y América Central, por orientase más al norte que al sur.[70]

Sin embargo, en Estados Unidos se observa la gestación de una nueva doctrina de seguridad y defensa, que trata de superar a la doctrina de contención del terrorismo. De hecho, el respaldo a la guerra al terrorismo que se dio por los gobiernos desde el 11 de septiembre de 2001 (los países del hemisferio implementaron medidas de seguridad de aeropuertos, puertos y compartieron información de inteligencia), llevan a que ahora sea la guerra al crimen organizado la nueva amenaza. En este esquema, el narcotráfico es la versión más acabada del crimen organizado, y los nuevos programas de cooperación se concentran en contener éste fenómeno, que había sido el eje de la seguridad de Estados Unidos en relación con los países andinos, el Caribe y México en materia de seguridad desde mediados de la guerra de los ochenta. La nueva estrategia se centra en cortar las rutas de abastecimiento de México y Centroamérica, emprendiendo el primer programa con la Iniciativa Mérida.[71]

De esta forma, la nueva seguridad de Estados Unidos integra y desintegra, como un proceso contradictorio, que deriva en el fortalecimiento de las relaciones de seguridad y defensa con sus vecinos inmediatos, pero que incrementa las medidas unilaterales de control de fronteras, inteligencia, etcétera. En esta construcción de *Fortalezas de Seguridad*, el resultado es que muchas medidas se consideren excluyentes, y aparezcan tendencias, o bien en busca de la seguridad propia, sin Estados Unidos, e incluso tendencias en este momento sólo impulsadas por un pequeño grupo de países en contra de Estados Unidos, como podría sugerir la filosofía del ALBA.

Reflexiones finales

La nueva seguridad hemisférica, como proyecto, ha desaparecido. Lo que se observa son esfuerzos nacionales, bi-nacionales o subregionales de construcción de mecanismos de cooperación. El hecho de que la potencia hegemónica desde el momento que fue atacada el 11 de septiembre de 2001 haya puesto como estrategia la construcción propia de su nueva seguridad (Homeland Security), y de que al mismo tiempo se hayan devaluado los mecanismos multilaterales para imprimir seguridad internacional (Preemptive Action), ha derivado en la elaboración de nue-

vas doctrinas de seguridad nacional que excluyen a otras naciones en el hemisferio. Una vez más, la integración y la cooperación perdieron impulso. Los mecanismos subregionales aun siguen vigentes como opción, para algunas subregiones más vivos que otros, principalmente en los países del MERCOSUR, básicamente con la operación MINUSTAH. A nivel filosófico también permanecen vivos los proyectos integracionistas en el Caribe y Centroamérica, pero cada vez con mayores dificultades para construir la institucionalidad que les de vida.

En los años ochenta, las guerras de América Central fueron un catalizador para la aparición de medidas de cooperación entre los países para buscar formas negociadas de solución. Fueron ejemplares los esfuerzos como el del Grupo de Contadora, o los Acuerdos de Esquipulas. De estos esfuerzos se construyeron grupos de concertación como el Grupo de Río. Después, en los noventa, se configura la Diplomacia de Cumbres, en América Central, el Caribe y el MERCOSUR aparecen las cumbres de jefes de Estado, y revive un sistema hemisférico, por ejemplo, con las Cubres de Ministros de Defensa, aun vigente. También se constituyó la llamada Comunidad Iberoamericana de Naciones, participando España, Portugal –e incluso Cuba. Por el contrario, la primera década del siglo XXI está caracterizada por la desintegración. Se configuran acuerdos excluyentes de naciones, los dos ejemplos más notables son el ALBA y la constitución en mayo de 2008 de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), misma que pretende crear un Consejo de Defensa. Estos esfuerzos desintegradores pueden ser una muestra de realismo, o representan un proyecto anti-hemisferio, sea por oposición a Estados Unidos, o a aquellos que han dado mayor prioridad a sus esfuerzos nacionales (México, Cuba) por encima de los cooperativos.

En otras palabras, se da el regreso en un grupo de países a nuevos paradigmas de seguridad nacional e internacional. Estados Unidos, México, Colombia, Cuba, son muestras donde la seguridad nacional es primero, la cooperación y la integración después, si se acopla a sus políticas de seguridad nacional. El problema es cómo enfrentar con éxito las amenazas emergentes que corroen la seguridad de los países. Entre ellas, el narcotráfico ha vuelto a ocupar el lugar privilegiado. Sin lugar a dudas, dada la naturaleza trasnacional del fenómeno, ahora incluso participando flujos provenientes de otras regiones del globo como China (a través de las metanfetaminas), se regresa al debate sobre su combate, sólo con estructuras nacionales, o dando prioridad a esfuerzos multinacionales. Estos son los desafíos que enfrentan la integración y la seguridad.

Notas

1. **Sara McLauhlin Mitchell y Paul R. Hensel "International Institutions and Compli**ance with Agreements", *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 4, October 2007, p. 721.

2. Robert Powell "Bargaining Theory and International Conflict", *Annual Review of Political Science*, No. 5, 2002, p. 3.

3. Robert E. Kelly "Security Theory in the` New Regionalism´", *International Studies Review*, Vol. 9, issue 2, Summer 2007, p. 198.

4. **Evan Braden Montgomery "Breaking Out of the Security Dilemma: Realism, reas**surance, and the Problem of Uncertainty", *International Security*, Vol. 31, No. 2, Fall 2006, p. 152.

5. Max Abrahms "Why Terrorism Does Not Work", *International Security*, Vol. 31, No. 2, Fall 2006, p. 75.

6. Sabine Kurtenbach "El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina: ¿amenaza para la democracia?, en Klaus Bodemer (editor) *El Nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?*, RECAL, Nueva Sociedad, Caracas, 2003, p. 16.

7. José Antonio Ocampo "Beyond the Washington Consensus: What do we mean?" *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 27, No. 2, 2004, p. 293.

8. Ver Claudio Fuentes y Francisco Rojas "El patio trasero: Estados Unidos y América Latina pos-Irak", y Mónica Hirst "Los claroscuros de la seguridad regional", en *Nueva Sociedad*, No. 185, mayo-junio de 2003.

9. Patrice M. Franco *Toward a New Security Architecture in the Americas. The Strategic Implications of the FTAA*, CSIS, Washington, 2000, p. 11.

10. Ver los documentos del Seminario Internacional "Del Consenso de Washington a la nueva Governanza Global", CIDOB, Barcelona, 22-25 de Septiembre de 2004.

11. Heraldo Muñoz *A Solitary War: A Diplomat´s Chronicle of the Irak War and Its Lessons*, Fulcrum Publishers, Golden, Colorado, 2008, p. 79.

12. Ver Secretaria de Relaciones Exteriores *Memoria de la Participación de México como Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2002-2003*, CD ROM, SRE, México, 2006.

13. Peter Andreas "A Tale of Two Borders: The U.S.-Canada and U.S.-Mexico Lines After 9-11", en Peter Andreas and Thomas J. Biersteker *The Rebordering of North America*, New York, Routledge Press, 2003, p. 20.

14. Alejandra Ruíz-Dana, Peter Goldschagg Edmundo Claro y Hernán Blanco "Regional Integration, Trade and Conflicts in Latin America", *Pensamiento Propio*, Año 11, No. 24, Julio-diciembre de 2006, p. 81.

15. Doris Meissner, Deborah Meyers, Deemetrios Papademetriou y Michael Fix *Immigration and Americas´s Future: A New Chapter*, Migration Policy Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars y Manhattan Institute for Policy Research, Washington, D.C., 2006, p. 45.

16. Preferimos emplear la definición original en inglés, por no existir traducciones al español de estos dos conceptos. *Preemption* se traduce como acción anticipada preventiva. *Prevention* se traduce como prevención. Homeland Security significa "Seguridad de la Patria", es un concepto más amplio que el de seguridad nacional o seguridad interna.

17. George Withers, Adam Isacson, Lisa Haugaard, Joy Olson and Joel Fike, "Ready, Aim, Foreign Policy. How the Pentagon´s role in foreign policy is growing, and why Congress –and the American public- should be worried", WOLA, Washington, March 2008 (www.wola.org).

18. Los Acuerdos de Fronteras Inteligentes se firmaron con Canadá en diciembre de 2001, con México en marzo de 2002. Raúl Benítez Manaut y Carlos Rodríguez "Seguridad y Fronteras en Norteamérica: del TLCAN al ASPAN", *Revista Frontera Norte*, No. 35, enero-junio de 2006, El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, p. 7.

19. Raúl Benítez Manaut y Daniel Hernández "Migración y seguridad. Nueva clave en las relaciones Estados Unidos, México, Centroamérica", en Isidro Sepúlveda (editor) *Seguridad humana y nuevas políticas de Defensa en Iberoamerica*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid, 2007.

20. Francisco Rojas *La Integración Regional: un Proyecto Político Estratégico*, FLACSO, Secretaría General, San José, 2007, p. 14.

21. Un detallado análisis de la integración centroamericana llega a esta conclusión, ver Rodolfo Cerdas *Las instituciones de integración en Centroamérica. De la retórica a la descomposición*, EUNED, Costa Rica, 2005.

22. Andrés Serbin "La Asociación de Estados del Caribe: los límites políticos de las instituciones gubernamentales", en Richard F. Doner (coordinador) *Innovación y construcción institucional: Latinoamerica y el éste de Asia*, CRIES-Icaria Editorial, 2006.

23. Josette Altmann Borbón "Integración en América Latina: Crisis de los modelos regionales y ausencia de certidumbres", en Francisco Rojas y Luis Guillermo Solis (coordinadores) *La Integración Latinoamericana. Visiones Regionales y Subregionales*, Obreal, Flacso, Editorial Juriscentro, San José, 2007, p. 312.

24. Hugo Palma "Integración y seguridad", en Varios Autores *Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina*, Friedrich Ebert Stiftung, ILDIS, Quito, 2007, p. 67.

25. Ver el análisis del embajador mexicano Miguel Ruíz Cabañas, uno de los autores del concepto de seguridad multidimensional, donde es evidente el optimismo. Miguel Ruíz Cabañas y José Manuel Castañeda "El Nuevo consenso en materia de seguridad hemisférica" en Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (editores) *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Prometeo Libros, Universidad de Bologna, Buenos Aires, 2006, p. 144.

26. Fernando González Saiffe "La regulación del uso de la fuerza y la relación OEA-ONU: dos temas clave para la seguridad hemisférica", en Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (editores) *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, op. cit., p. 208.

27. **Jeannette Irigoin Berrenne "América Latina. Esfuerzos integradores vs. fragmen**tación", en Arturo Contreras, Geoffrey Demarest y José Gaete Paredes (editores) *Globalización, fenómenos trasnacionales y seguridad hemisférica*, Instituto Histórico de Chile, Santiago, 2007, p. 54.

28. Mats Berdal y Mónica Serrano "Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: la nueva topografía", en Mats Berdal y Mónica Serrano *Crimen trasnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005, p. 294.

29. Rut Diamint (editora) *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, GEL, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires,1999, p. 35.

30. Fernando Lorenzo y Manuel Vaillant (editores) *Mercosur and the Creation of the Free Trade Area of the Americas*, Woodrow Wilson Center, Washington, 2003, p. 24.

31. David R. Mares "Equilibrios estratégicos y medidas de confianza mutual en América Latina: la historia de una relación ambigua y compleja", en Francisco Rojas (editor)

Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua, FLACSO-Chile, y Woodrow Wilson Center, Santiago, 1996, p. 70.

32. Carlos Barrachina y Juan Rial "Los ministerios de defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas", *América Latina Hoy*, No. 42, 2006, p. 132.

33. Rut Diamint *Democrcia y Seguridad en América Latina*, GEL, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, p. 47.

34. Héctor Luis Saint Pierre y Erika Winand, "A construcao tardia do Ministerio da Defesa como chave para compreender as particularidades do setor en Brasil", en Isidro Sepulveda y Sonia Alda (editores) *La Administración de la defensa en América Latina II. Análisis nacionales*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Universidad Estatal a Distancia, Madrid, 2008, p. 78.

35. Felipe Agüero "Las fuerzas armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina", en Rut Diamint (editora) *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, op. Cit., p. 77.

36. Arturo Sotomayor "La participación en operaciones de paz de la ONU y el control civil de las fuerzas armadas: los casos de Argentina y Uruguay", *Foro Internacional*, Vol. XLVII. No. 1, enero-marzo de 2007, p. 119.

37. Ver www.minustah.org (consulta 12 de junio de 2008).

38. Francisco E. Thuomi *Illegal Drugs, Economy, and Society in the Andes*, The Johns Hopkings University Press, Baltimore, 2003, p. 352.

39. Perú es el país que ha logrado mayores niveles de gobernabilidad desde el gobierno de Alejandro Toledo y ahora Alán García. Esto favorece su inserción a procesos de globalización y regionalización. Ver Enrique Obando (editor) *El Perú en el entorno global*, IDEPE, Lima, 2007, p. 14.

40. La documentación más completa sobre el ALBA ver en *Dossier: ALBA Alternativa Bolivariana para América Latina*, Fundación Carolina, FLACSO, Secretaría General, San José, 2007.

41. Ver "Acuerdo entre el presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el presidente del Consejo de Estado de Cuba, para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas. La Habana, Cuba, 14 de diciembre de 2004", en *Dossier: ALBA Alternativa Bolivariana para América Latina*, op. cit., p. 23.

42. Desde los acontecimientos del primero de marzo de 2008, Ecuador ha transformado paso a paso su política exterior, buscando mayor autonomía de Venezuela. El 14 de junio de 2008, el presidente Rafael Correa declaró que Ecuador esperará tiempo para integrarse plenamente al ALBA.

43. Iván Witker "globalización y antiglobalización en América Latina: confianza irreductible en la diosa Némesis", en Arturo Contreras, Geoffrey Demarest y José Gaete Paredes (editores) *Globalización, fenómenos trasnacionales y seguridad hemisférica*, op. cit., p. 87.

44. Colombia produce desde 2004-2005 aproximadamente 650 toneladas de cocaína. Estas se distribuyen casi en un 50 por ciento hacia Estados Unidos, la mayoría a través de México. Alfredo Rangel "Como salvar al Estado colombiano: narcotráfico y seguridad regional", *Pensamiento Propio*, Año 12, No. 26, Julio-diciembre de 2007, p. 38.

45. María Clemencia Ramírez, Kimberly Stanton y John Walsh "Colombia: un círculo vicioso de drogas y Guerra", en Coletta Youngers y Eileen Rosin (editoras) *Drogas*

y Democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos, WOLA, Editorial biblos, 2005, p. 143.

46. Francisco Leal Buitrago *La seguridad Nacional a la Deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*, Alfaomega, Bogotá, 2002, p. 193.

47. Miguel Manrique "Cambio y reestructuración del Ministerio de la Defensa y la FA venezolana a comienzos del siglo XXI", en Isidro Sepulveda y Sonia Alda (editores) *La Administración de la defensa en América Latina II. Análisis nacionales*, op. cit., p. 419.

48. Ana María Sanjuán "La nueva agenda de seguridad de Venezuela", *Revista SIC*, No. 674 y 675, Caracas, Junio de 2005.

49. Francesca Pismataro y Andrés Otálvaro "Revolución Bolivariana: hacia una nueva concepción de seguridad y defensa en Venezuela", *Security and Defense Studies Review*, Vol. 6, No. 1, 2006, pp. 39-40.

50. Eduardo Tamayo "Bolivia: Evo recibe nueva Constitución", servicio de noticias ALAI, 15 de diciembre de 2007.

51. Len Ishmael "The OECS Model of Integration in the Context of Caribbean Regionalism", *Pensamiento Propio*, Año 11, No. 23, enero-junio de 2006, p. 45.

52. *Proyecto TMSDCA: Revisión y reforma desde la sociedad civil (Informe final)*, CRIES-IDCR, Guatemala, 2003.

53. Ver los libros de varios autores *Maras y pandillas en Centroamérica*, 4 volúmenes, ERIC, IDESO, IDIES, UCA: Managua Vol. 1, 2001; San Salvador, Vol. 2; Managua, Vol. 3; y San Salvador, Vol. 4.

54. Esta hipótesis es sostenida por analistas del Colegio de Guerra de Estados Unidos. Ver Max G. Manwaring *Street Gangs: The New Urban Insurgency*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War Collage, Carlisle, 2005; y Max G. Manwaring *A Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gangs and Other Illicit Transnational Criminal Organizations In Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil*, Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle, December 2007, p. 12.

55. Ver Marco Lara Klahr *Hoy te toca la muerte. El Imperio de las Maras visto desde dentro*, Planeta, México, 2006.

56. Al Valdes, **"**A History of California's Hispanic Gangs", NAGIA, Los Angeles, 2000. (www.nagia.org)

57. **Robert J. López, Rich Connell y Chris Kraul "Gang Uses Deportation to Its Ad**vantage to Flourish in US", *Los Angeles Times*, 30 de octubre de 2005.

58. Gabriel Aguilera Peralta "Guatemala: Democratización y reformas del sector seguridad", en Isidro Sepulveda y Sonia Alda (editores) *La Administración de la defensa en América Latina II. Análisis nacionales*, op. cit., p. 249.

59. Dinorah Azpuru et. al. *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado*, IDCR-CRDI, F y G Editores, Guatemala, 2007.

60. Ivelaw Griffith *Drugs and Security in the Caribbean. Sovereignty Under Siege*, Penn State Press, Filadelfía, 1997.

61. Lilian Bobea "República Dominicana. La seguridad y la defensa en el siglo XXI", en Isidro Sepulveda y Sonia Alda (editores) *La Administración de la defensa en América Latina II. Análisis nacionales*, op. cit., p. 334.

62. Hal Klepak "Cuba. Fuerzas armadas flexibles y la transición que no llega", en Isidro Sepulveda y Sonia Alda (editores) *La Administración de la defensa en América Latina II. Análisis nacionales*, op. cit., pp. 176-177.

63. Isabel Jaramillo "La Cuenca del Caribe: el entorno y los retos de la cooperación en el siglo XXI", en Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (editores) *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI,* op. cit., p. 341.

64. Emilio Pantojas "El Caribe y la nueva pax americana", *Pensamiento Propio*, Año 11, No. 24, Julio-diciembre de 2006, p. 137.

65. Jorge Rodríguez Beruff "La Guerra contra las drogas y los orígenes caribeños del concepto de seguridad multidimensional", en Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (editores) *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI,* op. cit., p. 325.

66. Matthew J. Smith "CARICOM and the Politics of Crisis Management in Haiti, 2004-2006", *Pensamiento Propio*, Año 12, No. 25, enero-junio 2007, p. 52.

67. David Scott Palmer *U.S. Relations with Latin America during the Clinton Years*, University Press of Florida, Gainesville, 2006, p. 45.

68. Robert A. Pastor *Toward a North American Community*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 2001, p. 95.

69. Ver Raúl Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa "Seguridad y Fronteras en Norteamérica: del TLCAN al ASPAN", *Revista Frontera Norte,* No. 35, enero-junio de 2006, El Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, p. 7; y Raúl Benítez Manaut "La Iniciativa Mérida: desafíos del combate al crimen y el narcotráfico en México", Real Instituto Elcano, Madrid, 10 de diciembre de 2007 (www.realinstitutoelcano.org/wps/portal ARI 130 2007).

70. Aun si se produjera un cambio en el partido en el gobierno en Estados Unidos, es difícil desmontar las medidas de seguridad vigentes, y transformar las relaciones con América Latina, pues se deben tener presentes también las tendencias latinoamericanas que no contemplan a Estados unidos.

71. White House *National Drug Control Strategy. 2008 Annual Report*, White House, Washington, pp. 46-48.

¿Convidados de piedra? Ciudadanía e integración regional

Andrés Serbin

En la reciente década, el mapa geopolítico de América Latina ha sufrido algunas significativas mutaciones, con el surgimiento de algunos procesos y tendencias particulares. Por un lado, el desinterés por la región por parte de EEUU evidenciado por la administración Bush y su creciente impopularidad tanto en su país como en el mundo, ha devenido en una constante desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 y se ha articulado con la prioridad asignada a otras regiones en la agenda de la política exterior estadounidense. Por otra parte, la elección de un amplio espectro de gobiernos de progresistas y de centro-izquierda en una gran parte de los países de la región, sin embargo, no logra impulsar una efectiva agenda de integración regional ni ha creado las condiciones para involucrar activamente a la ciudadanía en este proceso. En este marco, en la actualidad, si bien el ALCA ha dejado de representar un horizonte ambicionado para la mayoría de los países latinoamericano y caribeños, los acuerdos bilaterales de libre comercio entre EEUU y algunos países (Perú, Colombia[1], Panamá y eventualmente Ecuador y Uruguay), junto con la firma del CAFTA-DR, han reflejado un interés sostenido por avanzar en acuerdos con los EEUU, particularmente en las subregiones más cercanas a este país y en la línea de los países del Pacífico[2]. A su vez, estos acuerdos, en el caso de los países andinos, han contribuido al debilitamiento y fragmentación de la Comunidad Andina de Naciones —CAN (con la retirada de Venezuela) y a una re-configuración de MERCOSUR (con la adhesión reciente de la República Bolivariana de Venezuela) que, sin embargo no logra paliar sus evidentes déficits institucionales ni contribuye a avanzar en un arquitectura regional más desarrollada y comprometida, ni en la construcción efectiva de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), recientemente re-bautizada como Unión de Naciones del Sur (UNASUR)[3]. El creciente rol protagónico de Venezuela en la región, apoyada por sus ingresos petroleros, no sólo ha apuntalado esta re-configuración, sino que también ha impulsado un nuevo paradigma de integración, en torno a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA)[4] que hasta ahora ha logrado sumar a los gobiernos más estrechamente aliados a Chávez —Cuba, Bolivia, Nicaragua y Dominica, y que intenta acercar a Ecuador y a Haití. Por otra parte, Brasil pese a su creciente rol de actor global, no logra asumir efectivamente un liderazgo regional más allá de sus intereses comerciales y económicos, desarrollando una política exterior regida por la prudencia y un perfil poco estridente[5].

En este contexto, por un lado, la región se ha sumido progresivamente en una dinámica de polarización entre la tradicional hegemonía estadounidense (fuertemente debilitada por la atención puesta por la Administración Bush en otras regiones del planeta) y lo que algunos analistas no dudan en señalar como una nueva hegemonía[6] venezolana, basada en los altos precios internacionales del petróleo y en los recursos energéticos y financieros de este país, junto con una agresiva cruzada ideológica de su actual presidente. Por otra parte, más allá del naufragio del ALCA, persisten los acuerdos bilaterales con EEUU; el MERCOSUR (y particularmente Brasil) insiste en promover, desde principios de este siglo, una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), con tibias adhesiones y el aporte de algunos recursos de instituciones financieras internacionales (particularmente el BID y la CAF); y el bolivarianismo radical de Chávez impulsa la creación del ALBA, como tres paradigmas de integración que contribuyen a una mayor fragmentación regional y crean serios obstáculos para los avances de una integración consolidada institucionalmente que incremente significativamente los flujos comerciales intrarregionales, que asuma una dimensión social relevante en el contexto de abismales disparidades y exclusiones sociales de la región, y que mantenga rasgos democráticos, más allá de la retórica habitual de cumbres y foros y de los discursos con poco respaldo de efectiva voluntad política. Finalmente, tensiones y potenciales conflictos entre Argentina y Uruguay por el caso de las papeleras; entre Brasil y Bolivia por la explotación de recursos gasíferos; entre los países andinos por los efectos de migraciones y derrames de fuerzas irregulares, sumados a la persistencia, si bien algo atemperada, de disputas fronterizas[7], contribuyen a complejizar este panorama.

En suma, se multiplican los esquemas de integración regional y subregional de carácter comercial, sin avanzar significativamente algunos de ellos como MERCOSUR y la CAN; aparecen nuevas iniciativas sudamericanas de carácter más ambicioso como la CSN y UNASUR; persisten sin demasiados avances, esquemas como la AEC, SICA y CARICOM sin lograr articular una opción en el Gran Caribe; surgen alternativas a estos esquemas que contribuyen a fragmentar más aún la región sobre la base de presupuestos ideológicos diferentes como el ALBA; y subsisten las aspiraciones de algunos países a establecer y mantener acuerdos comerciales con los EEUU, como remanentes de la frustrada ALCA. En este marco, en esencia, la región tiende a una mayor fragmentación, desgarrada por múltiples fuerzas centrífugas.

En este contexto, sin embargo, la dificultosa consolidación de la institucionalidad democrática de los últimos veinte años, ha dado también lugar a una amplia gama de discursos sobre la necesidad de superar, a través de una más activa participación de la ciudadanía, el marcado déficit democrático de los procesos de integración en la región, generalmente reducidos a las decisiones y a los discursos presidenciales, con el apoyo de un vasto espectro de tecnócratas y funcionarios gubernamentales, pero con poca o ninguna incidencia de la ciudadanía en la articulación de las

agendas regionales, ya sea bajo modalidades directas de participación o a través de sus representantes parlamentarios[8].

Este planteamiento no se disocia ni del acceso al poder de diversos gobiernos con orientación de izquierda y de centro-izquierda, ni de las crecientes demandas de la ciudadanía tanto en la profundización y consolidación de las estructuras institucionales de los sistemas democráticos, como en la implementación de políticas adecuadas para superar las profundas desigualdades sociales, económicas y étnicas que caracterizan a la región, en función de profundizar tanto los derechos políticos y civiles, como los derechos económicos, sociales y culturales.

El desarrollo de una sociedad civil que incrementa sus demandas ante el Estado, y de una ciudadanía que exige transparencia, información y rendición de cuentas, choca con la tradicional tendencia de la cultura política de los países de la región, a centrar todas las decisiones en el ámbito ejecutivo, cuando no en el específicamente presidencial, particularmente en lo que se refiere a los asuntos externos y a la política exterior.

En este marco, más preocupante aún es el hecho de que las iniciativas de integración, de evidente carácter inter-gubernamental, dan poco espacio a la construcción de un proyecto de integración regional desde abajo, con un amplio apoyo de la ciudadanía organizada y con una dimensión social relevante, pese a que la experiencia europea ha puesto en evidencia que ningún proceso de integración regional puede pasar por alto el involucramiento activo de la ciudadanía y la superación de los "déficits democráticos" que caracterizan a procesos estructurados e impulsados desde las elites o desde la voluntad política del presidente de turno.

¿Del regionalismo abierto al nuevo regionalismo?

Pero más allá de las dificultades políticas de construir un consenso y, eventualmente, un nuevo imaginario en torno a la creación de un "espacio sudamericano", "grancaribeño" o "latinoamericano", no sólo limitado a las elites políticas y tecnocráticas de la región, uno de los principales obstáculos para avanzar en la efectiva construcción de este espacio, radica en el legado ideológico de dos elementos cruciales: por un lado, una cultura política de las elites que delega y concentra la toma de decisiones en sus manos, generando un evidente "déficit democrático" sólo parcialmente legitimado por los procesos electorales[9] y una marcada exclusión política asociada frecuentemente con una desconfianza de estas elites frente a la ciudadanía y a sus demandas de participación y, por otro, el legado de un "regionalismo abierto" de inspiración neoliberal, claramente identificado con el "consenso de Washington".

El primer elemento se evidencia tanto en la frecuencia en que se concentran las decisiones sobre temas de política exterior y de integración y cooperación internacional en el poder ejecutivo (cuando no directamente en el presidente), sin pasar por las instancias y comisiones parlamentarias respectivas o por mecanismos plebiscitarios más amplios y respondiendo, con similar frecuencia, a la presión e influencia de poderosos grupos de intereses empresariales y políticos, como en la reacción que genera en aquellos sectores que, excluidos del proceso, logran acceso, sin embargo, a la información necesaria para actuar en torno a ellos. Quizás la ilustración más cabal de lo primero es el carácter restringido de muchas de las negociaciones comerciales, a las que sólo acceden sectores de la tecnocracia y de los grupos de interés económico, y la del segundo, las reacciones que a lo largo y a lo ancho de la región ha generado la negociación del ALCA, fuertemente rechazada por sectores campesinos, numerosos sindicatos, y organizaciones sociales de muy amplio espectro y orientación ideológica aglutinadas en el movimiento anti-ALCA[10].

El segundo elemento tiene que ver con una concepción que primó durante la aceleración de los procesos de integración regional en la década del noventa, fuertemente condicionada por las reformas estructurales inspiradas en el "consenso de Washington" y la concepción de que la apertura y liberalización comercial, la desregulación y el traspaso de empresas estatales a manos privadas iba a contribuir a un mayor desarrollo y, especialmente, a un mayor crecimiento económico. Básicamente entendido como una respuesta y una reacción a los procesos de globalización, el "regionalismo abierto" de la década del noventa readecuó las concepciones originales de la integración regional en el marco de la governanza global liberal, en un contexto de cuestionamiento acerca de la autonomía y de los alcances del Estado y de las políticas de bienestar social y con un fuerte énfasis en el rol regulador del mercado global. En este contexto, las decisiones sobre los avances en acuerdos de libre comercio y en nuevos esquemas de integración subregional se concentraron significativamente en sectores tecnocráticos, con frecuencia en función de intereses corporativos, con poca o ninguna participación de la ciudadanía y engendraron, en consecuencia, fuertes reacciones sociales en diversos países y a lo largo y a lo ancho de la región.

A finales de la década del noventa, sin embargo, se hizo evidente que las consecuencias de las políticas asociadas con las reformas estructurales y el "regionalismo abierto", más allá de logros en el crecimiento económico, aparejaban una serie de secuelas negativas en el plano social y tendían a complejizar los tradicionales problemas de desigualdad social, exclusión y pobreza en la región, favoreciendo principalmente a algunos grupos empresariales y a las empresas transnacionales. Los organismos financieros internacionales fueron los primeros en reaccionar en este sentido ante la evidencia de diversos indicadores que mostraban una creciente exclusión social y abismales niveles de desigualdad. Tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comenzaron a señalar la necesidad de asociar a las reformas impulsadas, políticas de desarrollo inclusivas que apun-

taran a remediar la desigual distribución de la riqueza en la región, incidiendo tanto sobre una revisión del papel del Estado en las políticas sociales, como en la necesidad de enfatizar el rol de los actores sociales en el desarrollo, incluyendo la inclusión activa de una vigorosa sociedad civil[11], la transparencia en las acciones gubernamentales y la plena vigencia del Estado de Derecho, a través de la implementación de reformas políticas que consolidaran la estructura institucional del Estado. Muchos de los gobiernos electos, en el marco de un amplio espectro progresista, asumieron asimismo la necesidad de re-definir el rol del Estado en relación con estos objetivos[12].

Esta revisión incidió también sobre las nuevas concepciones de integración regional, planteadas como modelos socialmente inclusivos y equitativos de regionalismo, que incluyeran a una ciudadanía comprometida en estos procesos, en un progresivo tránsito del enfoque neoliberal a nuevas concepciones desarrollistas fundadas en un más activo papel del Estado.

Sin embargo, como acertadamente señala Grugel[13], esta creciente referencia a la inclusión y al rol de la ciudadanía en los procesos de regionalización, derivó en un fuerte énfasis en la necesidad de impulsar una agenda social en los procesos de integración regional, básicamente por parte de los gobiernos y de las agencias intergubernamentales, sin dar lugar, con contadas excepciones, a una real participación y a un empoderamiento ciudadano efectivo en estos procesos. En este sentido, la dimensión social emergente en las nuevas concepciones del regionalismo puso el acento en la introducción de mecanismos de redistribución social; regulaciones regionales en lo social y en lo laboral; políticas sectoriales regionales en salud, educación, etc.[14], promovidas por un Estado sensibilizado frente a los problemas sociales, pero sólo colateralmente contribuyó a impulsar y profundizar mecanismos de empoderamiento social que efectivamente posibilitaran que la ciudadanía pudiera demandar por sus derechos cívicos, políticos y sociales, como un derecho y no un privilegio, y que pudiera participar de una forma activa en la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a promover bienes públicos regionales[15].

De hecho, la introducción de una agenda social, con su inherente preocupación por equilibrar las situaciones de exclusión, no ha conllevado al desarrollo de una nueva visión acerca de la construcción de una ciudadanía regional, de carácter social y supranacional, y de una redefinición del rol para la misma en los procesos y en la construcción de la arquitectura de la integración regional. Ejemplos al respecto abundan en la CAN, donde la proliferación de acuerdos y resoluciones para promover una agenda social, chocan con la ausencia de una vigorosa participación y compromiso ciudadano con el proceso de integración y de mecanismos institucionales para implementarla, o en MERCOSUR, donde el Foro Económico y Social creado por decisión intergubernamental e impulsado desde principios de este siglo restringió inicialmente, en muchos casos, la participación a una agenda pre-establecida y a una visión corporativa y tripartita focalizada en la interacción

entre gobierno, empresarios y sindicatos, con frecuente exclusión de otras organizaciones y redes ciudadanas[16] . Sin embargo es de tener en cuenta que mecanismos de otro tipo implicarían la construcción de consensos diferentes a los alcanzados actualmente por las elites y conllevarían la formulación de nuevos contratos sociales, en un ámbito regional, lo cual, a su vez, implicaría cesiones de soberanía a las cuales los gobiernos son poco proclives. No obstante, la nueva coyuntura abierta por el arribo de gobiernos progresistas demanda no sólo de la construcción de estos consensos, sino también de una mayor participación ciudadana en el ámbito de la construcción de la integración regional y del desarrollo de una ciudadanía social, clave en su consolidación y desarrollo.

Paradójicamente, el énfasis actual de algunos gobiernos de la región en la necesidad de promover y aprobar, junto con la ya existente Carta Democrática Interamericana, una Carta Social para las Américas, en el marco de la OEA, o las diferentes iniciativas y planteamientos en torno a la implementación de Cartas Sociales en el marco de los organismos regionales y sub-regionales de integración, parece reiterar, por un lado, la imposición de una agenda social que no contempla una efectiva participación de la ciudadanía (más como una imposición desde arriba que como consecuencia de una construcción desde abajo) y, por otro, tiende a llevar al plano regional la habitual tensión existente entre libertad y justicia, o entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos y sociales, planteados como contradicción y no necesariamente como complemento.

En todo caso, con la introducción de la dimensión social en el debate sobre la integración regional y las concepciones de regionalismo, persiste, sin embargo, una manifiesta visión de que la regionalización debe ser impulsada "desde arriba", manteniendo a la ciudadanía como objeto de la misma (así fuere un objeto privilegiado, particularmente en el marco de retóricas neopopulistas) y no como sujeto activo de la integración regional.

No obstante, esta visión comienza a aceptar, en base a la propia movilización de las redes y organizaciones de la sociedad civil de la región, la importancia de la dimensión social de la integración regional, más allá de los acuerdos comerciales y de la voluntad política que, tarde o temprano, puede afectar "la adopción de una estrategia calculada, deliberada y discrecional por parte de las élites políticas, asociada con una disposición de cesión parcial de soberanía"[17].

El gran ausente: La ciudadanía y los dilemas de una integración desde arriba

En el marco de un contexto global donde existe una seria ofensiva contra la sociedad civil global emergente y donde el propio Secretario General saliente de la

ONU que, hace un par de años no dudaba en mencionar a la sociedad civil global como el gran contrapeso a los actores hegemónicos en el sistema internacional, progresivamente diluyó sus referencias a este nuevo actor internacional, no es casual que el nuevo regionalismo promovido en América Latina, se olvide de la dimensión societal de la integración e ignore la necesidad de complementar una dinámica política democrática basada en partidos y gobiernos electos, con una activa participación e involucramiento de la sociedad civil, tanto en los ámbitos nacionales como en la creación de un espacio regional.

Repasemos, en este sentido, algunos hechos a tener en cuenta.

En primer lugar, como el mismo precedente de las sociedades del Atlántico Norte lo evidencia[18], no hay sociedad civil constituida sin el desarrollo previo de un contrato social entre el estado y la ciudadanía. En América Latina, veinte años de recuperación democrática y de reformas estructurales no han llevado, sin embargo, al despliegue de nuevos contratos sociales, apoyados en una institucionalidad y en un proyecto político nacional, en la gran mayoría de los países de la región. De hecho, las elecciones y los cambios de gobierno llevan a una primacía de las políticas de gobierno (frecuentemente orientadas y legitimadas por intereses electorales) más que a la preponderancia de políticas y objetivos de Estado que respondan a las aspiraciones de la ciudadanía. La ausencia de un marco institucional sólido y estable y de una continuidad en los objetivos de Estado se articula a la vez a la endeblez institucional de las organizaciones ciudadanas, generando un círculo vicioso difícilmente superable. Si bien esta generalización no es aplicable a todos los países de la región, en general tiende a ilustrar cabalmente la tendencia predominante.

En segundo lugar, y desde la restauración de la democracia, junto con un impulso endógeno (muy evidente en el caso de las organizaciones y movimientos de derechos humanos), la posibilidad de desarrollo de las organizaciones ciudadanas ha estado fuertemente signada por el apoyo de donantes externos, mas que por una efectiva apertura del Estado a una mayor y más institucionalizada participación de la ciudadanía. Evidencia de ello es la proliferación de ONGS y redes de la sociedad civil, con distintos intereses sectoriales, financiados con recursos provenientes de la cooperación internacional o del apoyo de ONGs nórdicas. Situación que se hace más patente cuando nos focalizamos en las redes y organizaciones regionales, donde prolifera el financiamiento del Norte. Más aún, la participación de muchas de estas redes en la OEA, las Cumbres Iberoamericanas, los Foros Unión Europea-América Latina o en las Cumbres de las Américas, con frecuencia cuenta con fondos de US Aid, la cooperación canadiense o europea, pero no con financiamiento o apoyo sostenido de sus propios gobiernos o de organismos regionales.

En tercer lugar, la participación ciudadana en los ámbitos y procesos de integración regional generalmente se percibe en forma negativa por parte de gobiernos, organismos intergubernamentales y donantes, por lo menos hasta el cambio

iniciado, desde hace mas de un lustro, por el BID en promover la participación ciudadana en diferentes niveles. En general, los temas de integración no están en la agenda de los organismos donantes; los gobiernos no quieren ver involucrada a la ciudadanía en estos temas o la quieren involucrada de una manera ordenada y "desde arriba", y los organismos intergubernamentales responden a los mandatos de los gobiernos que los conforman. Ejemplos: en el primer caso, después del fin de la Guerra Fría, muchos donantes dejaron de interesarse en los temas regionales y reorientaron sus agendas en función de prioridades temáticas[19]; en el segundo caso, experiencias como la creación de Consejos Consultivos de diversos organismos gubernamentales e intergubernamentales no surgen, con frecuencia, por iniciativa de las organizaciones ciudadanas sino que son convocadas y organizadas por éstos organismos.

En suma, las políticas de los diferentes gobiernos de la región en términos de incrementar la participación ciudadana en los procesos de integración se desarrollan entre la imposición de estas políticas desde el ejecutivo o desde las elites tecnocráticas o políticas o, más recientemente, en función de la co-optación de las organizaciones ciudadanas en el marco de sistemas clientelares históricamente enraizados en la región.

Debilidades y falencias de las redes y organizaciones de la sociedad civil

Sin embargo, el desarrollo de las organizaciones ciudadanas, tanto a nivel nacional como a nivel regional, muestra asimismo una amplia gama de debilidades y falencias que contribuyen a recrear y fortalecer este cuadro.

América Latina presenta, como región, algunos rasgos distintivos en relación a la conformación de una sociedad civil en sus diferentes países y a nivel regional. En este sentido, y en primer lugar, es necesario señalar que el concepto de **sociedad civil** para analizar y abordar el desarrollo de actividades asociativas no–gubernamentales, que no se orientan al lucro y que buscan promover el bien común[20], irrumpe en la región en la década del ochenta, en el marco de los procesos de redemocratización y consolidación democrática post-autoritaria, coincidencialmente con los cambios en desarrollo en las sociedades de Europa Oriental a raíz de la implosión de la Unión Soviética. En este período, las referencias asociativas más importante de las organizaciones ciudadanas son, predominantemente, las redes y movimientos de derechos humanos que denuncian los abusos cometidos durante los regímenes militares y que promueven la reafirmación el Estado de Derecho, la ampliación de los derechos de la ciudadanía y la consolidación de la democracia[21]. La construcción de una nueva ciudadanía en el marco democrático se constituye, en consecuencia, en el gran reto del desarrollo de la sociedad civil.

De hecho, es en esta etapa que se comienza a hablar de sociedad civil en la región, se rescata el concepto desde la tradición y la experiencia de las sociedades occidentales y predominantemente nordatlánticas[22], y se retoman y rescatan algunas tradiciones locales, principalmente relacionadas con el trabajo filantrópico y de asistencia de la Iglesia Católica. Es así que, el trabajo en organizaciones comunales y vecinales, promovido por las corrientes progresistas de la Iglesia Católica en la década del sesenta, es retomado, en un marco más amplio, para impulsar nuevas formas de asociación y organización ciudadana, categorizadas a partir de ese momento como actividades de la sociedad civil, en función de valores vinculados a la solidaridad con los pobres, los excluidos y los marginados.

Estas dos vertientes —una de incidencia externa y la otra de raíces propias— presentadas esquemáticamente y que, desde luego admiten numerosas excepciones, contribuyen a configurar el entramado asociativo de la sociedad civil en la región, con algunos elementos adicionales importantes. Por un lado, la globalización de los derechos humanos y del derecho internacional impulsa, especialmente a partir de la década del ochenta, vinculaciones con redes internacionales más amplias y se refleja en el desarrollo de movimientos y organizaciones sectoriales que legitiman su accionar desde la perspectiva de una serie de valores universales y de bienes públicos globales[23], tales como la equidad de género, la lucha contra la discriminación y por la equidad racial, la defensa y protección del medio ambiente, la promoción del desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza, frecuentemente en interacción con organismos internacionales, agencias de cooperación internacional y ONGs del Norte, ampliando significativamente los derechos a que aspira la ciudadanía y localizándolas, con frecuencia, en un ámbito que supera los límites del Estado territorialmente definido. Por otro lado, bajo el impacto de las reformás estructurales promovidas en la década del noventa en el marco del llamado "consenso de Washington" y de la primera etapa de ajustes estructurales, se produce un fuerte impulso al desarrollo de un "tercer sector" orientado a compensar, en el ámbito de las políticas sociales, las deficiencias de un Estado debilitado y poco eficiente, a través de la filantropía y de la solidaridad de sectores no-gubernamentales. De hecho, con frecuencia la concepción de "tercer sector", se diferencia de y entra en colisión con una concepción de la sociedad civil surgida al calor del desarrollo de los movimientos sociales y de las luchas por la ampliación y profundización de los derechos de la ciudadanía, contrastados entre la visión del ciudadano como un objeto al que se dirigen las políticas públicas de carácter social, generalmente con el apoyo de redes y organizaciones filantrópicas, y la visión de una ciudadanía activa, como sujeto colectivo, que genera una nueva interlocución con el Estado y promueve la ampliación y profundización de los derechos existentes, cuando no la introducción de nuevos derechos ciudadanos[24].

Sin embargo, y pese a esta confluencia de factores endógenos y exógenos, la sociedad civil en América Latina y el Caribe, a diferencia de otras regiones (y especialmente de Europa), no se configura históricamente, como señala Garretón,

como "un tejido asociativo de contrapeso al Estado", organizado desde abajo o promovida desde afuera, sino que "por el contrario, el Estado es el que constituye desde el principio simbólico de una nación a la sociedad a través de la política", y es "la política y el Estado (que) generan, constituyen, estructuran lo que hoy podría llamarse la sociedad civil y ésta, cualquiera sea su contenido y sus niveles organizativos, no existe autónomamente salvo situaciones o casos excepcionales"[25]. De allí que la referencia al Estado es, en América Latina y el Caribe, omnipresente en toda expresión organizativa de la ciudadanía, y la política el ámbito inevitable en el cual se desenvuelve, en tanto es el Estado el que configura la matriz socio-política de la sociedad. Esta génesis particular impone, en primer lugar, una fuerte impronta estado-céntrica al origen de la sociedad civil en la región, y, en segundo, como bien lo señalan Hengsterberg, Kohut y Maihold, implica un concepto relacional, en tanto "su fuerza, su forma, sus espacios de acción, todo ello queda vinculado con la actuación del Estado. Quién habla de sociedad civil, también tiene que hablar del Estado"[26]. En este sentido, por comisión o por omisión el Estado es un referente permanente en el desarrollo de la sociedad civil la región[27].

En América Latina y el Caribe, esta matriz específica y diferenciada del desarrollo particular de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) presenta varias características distintivas, de las que mencionaremos sucintamente cinco, que analizamos en estudios previos sobre el tema en la región[28].

En primer lugar, desde el punto de vista *genealógico*, sus precedentes y origen reciente se encuentran en organizaciones comunales y de base en la década del sesenta, con un *fuerte sentido de misión y de superioridad moral*, frecuentemente teñido de fuertes elementos ideológicos y anti-sistémicos, principalmente en el marco de regímenes autoritarios[29] . En este sentido, han detentado un carácter originariamente *anti-gubernamental*, en sociedades altamente estatistas, y se han articulado frecuentemente en movimientos sociales de protesta, particularmente a partir de sus experiencias en el marco de regímenes militares. En consecuencia, con frecuencia, su desarrollo actual está condicionado por estos orígenes y fuertemente vinculado a las dinámicas políticas de cada país. Sin embargo, a estos rasgos originarios deben sumarse, bajo el impacto del discurso neoliberal de la década del ochenta, su articulación asimismo en organizaciones y redes filantrópicas, asociadas al llamado "tercer sector" y crecientemente imbuidas de la percepción de vincular sus iniciativas con la gestión del Estado y las políticas públicas, lo que con frecuencia, genera un cuadro de ambigüedades entre el carácter originariamente anti-gubernamental de algunas de ellas, y la identificación y complementación de políticas gubernamentales por parte de otras, ambigüedad a la cual los rasgos clientelares y populistas de algunos gobiernos tienden a contribuir y reforzar. En ambos casos, sin embargo, el referente fundamental sigue siendo el Estado.

En segundo lugar, desde un punto de vista *contextual*, las organizaciones de la sociedad civil están marcadamente imbuidas de las culturas políticas nacionales. Por

lo tanto, tienen que ser diferenciadas en los diferentes contextos sub-regionales y nacionales, y reiteran, con frecuencia, rasgos de las culturas y valores políticos de cada sociedad (en general, *patrimonialismo*, *clientelismo*, *corporativismo*, *personalismo*, y, frecuentemente, como consecuencia de sus orígenes de base, *localismo/parroquialismo*, como rasgos descollantes) que hacen, a su vez, a distintas modalidades de relación con el Estado.

En tercer lugar, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la sociedad civil como tal cobran particular impulso a partir de la década del ochenta asociadas, en primer lugar, a *organizaciones y movimientos de derechos humanos* (DDHH), en el marco de los procesos de re-democratización y de lucha contra los regímenes autoritarios y sus secuelas. Posteriormente, evolucionan hacia diversas modalidades de acción ciudadana en torno a demandas en relación a bienes y políticas públicas, en el marco de la consolidación democrática y de la aspiración de reforma de los sistemas democráticos, y de los vacíos engendrados en torno a las políticas sociales por los efectos de las reformas promovidas por el consenso de Washington. Las fuertes desigualdades socio-económicas características de la región, la pobreza y la exclusión social, contribuyen a que las organizaciones de la sociedad civil presenten especial atención a las políticas sociales orientadas a la lucha contra la pobreza y desarrollen asimismo, programas propios de carácter social, tanto a nivel comunitario como nacional. Eventualmente, y en el marco de fenómenos de hiper-movilización frente a la deslegitimación y a la dificultad de los actores políticos tradicionales de responder a las demandas de la ciudadanía, pueden configurar procesos de "anti-política" que cuestionan tanto la legitimidad del Estado como la de los partidos políticos democráticos existentes. Sin embargo, como un fenómeno más reciente y en contextos de mayor institucionalidad democrática, se articulan con movimientos ciudadanos emergentes en torno a los problemas de la violencia y la inseguridad ciudadana entre otros temas prioritarios en sus respectivas agendas. Todas se caracterizan, sin embargo, por la utilización de la movilización social como una metodología descollante. Por otra parte, en el contexto democrático, tienden crecientemente a incorporar en su agenda una amplia gama de derechos que incluyen los derechos civiles, sociales, económicos y culturales[30].

En cuarto lugar, como consecuencia de sus características predominantemente nacionales y de su origen de base, tienden, en su origen, a tener *dificultades en articularse en redes nacionales, regionales o transnacionales,* particularmente en el caso de organizaciones solidarias o de reforma política, y de establecer alianzas y modalidades de coordinación entre las diversas organizaciones con diferentes intereses sectoriales. La excepción más evidente la constituyen los movimientos de derechos humanos, mujeres, afro-descendientes, indígenas, ambientalistas, y los sindicatos asociados a organizaciones internacionales, en el marco de una dinámica de crecimiento fuertemente condicionada por la globalización, el surgimiento de temas y el reconocimiento de bienes públicos globales y, especialmente, por la *globalización del derecho internacional y de los derechos humanos*. En este marco, con

las excepciones señaladas, ha existido una seria dificultad de las OSC en América Latina y el Caribe a movilizarse por temas regionales que, en general, están fuera de sus intereses y demandas inmediatas. Temas tales como la paz y la seguridad regional, la prevención de conflictos, las agendas multilaterales, el déficit democrático de organismos regionales y sub-regionales, la gobernabilidad democrática regional, han quedado frecuentemente fuera de su agenda y de sus prioridades. No obstante, la realización de los Foros Sociales Mundiales y del Foro Social de las Américas, y el desarrollo de organizaciones y movimientos en contra del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y de los tratados de libre comercio con los Estados Unidos en general, y la articulación con movimientos mundiales en contra de la globalización en su versión neoliberal, han ido modificando sustancialmente esta tendencia a lo largo de la primera década de este siglo.

En quinto lugar, las OSC básicamente están conformados, a nivel nacional, por ONGs y organizaciones ciudadanas, con agendas sectoriales y específicas, más profesionalizadas, urbanas y de clase media; y por movimientos sociales (desempleados, campesinos sin tierra, en ocasiones agrupaciones sindicales), generalmente asociados a posiciones de protesta más radicales en sus demandas de cambio que, en algunos casos, reflejan dinámicas asociadas al medio rural. Entre ambos tipos de organizaciones, hay frecuentemente marcadas diferencias de presupuestos conceptuales, teóricos e ideológicos, entre la visión del "tercer sector" como complemento y corrector del Estado y del mercado (versión neoliberal), y la concepción del "bloque contra-hegemónico" (versión gramsciana) o de espacios de contestación (versión postmoderna y activista) en pugna con el Estado, desde una ciudadanía en construcción[31]. Sin embargo, esta diferenciación responde mas a una visión simplificada de un complejo entramado de organizaciones y movimientos cuyas fronteras no son fácilmente distinguibles y sobre las que hemos abundado en otros trabajos[32]. Adicionalmente, no siempre se corresponden, en el contexto de los países latinoamericanos, con el marco de profundas desigualdades sociales y accesos diferenciales al ejercicio de la ciudadanía[33].

No obstante, estas vertientes distintivas marcan también estrategias diferentes de relación con los gobiernos. Simplificando nuevamente, en algunas predomina la tendencia al diálogo, la interlocución y el cabildeo; en otras, la movilización y la confrontación, como instrumentos para promover el cambio. Sin embargo, estas estrategias no son necesariamente excluyentes y, eventualmente, tienden a combinarse, al punto de que, en el marco de los procesos de consolidación democrática, es frecuente observar un proceso de "ongeización" de los movimientos sociales, y una tendencia entre algunas ONGs a utilizar la movilización social como estrategia, ambas generalmente asociadas a un alto impacto mediático. No obstante, las agendas de ambos grupos no siempre son coincidentes. Sin embargo, dadas las características de los estados latinoamericanos y el alto desarrollo de modalidades clientelares, ambas formas son pasibles de cooptación por el Estado a través de diversos mecanismos.

A su vez, a mayor desarrollo de la institucionalidad y madurez democrática de una sociedad, existen políticas más evidentes y estructuradas del Estado respectivo hacia la profundización de la participación ciudadana (a través de mecanismos de observación/monitoreo, consulta o participación en toma de decisiones, y con mayor, menor o nulo apoyo financiero e institucional) y mayor autonomía de las OSC.

En este marco, los principales desafíos de las OSC y de los movimientos sociales en la región se han vinculado, en lo interno, a la aplicación en su propio seno de lo que predican —transparencia, decisiones democráticas, *accountability* (rendición de cuentas), cumplimiento de las reglas de juego y de los mandatos de sus bases, representatividad y legitimidad, que justifican, desde un punto de vista ético, sus mandatos y aspiraciones, pero no necesariamente legitiman su representatividad en el marco de los sistemas democráticos, al punto de que ésta es, con frecuencia, cuestionada tanto desde los gobiernos como desde los partidos políticos establecidos[34].

Finalmente, una confusión común, particularmente por parte de algunas de las OSC, consiste en creer que son sólo actores sociales, sin asumir que son actores políticos en ámbitos más dinámicos y complejos, condicionados por los contextos socio-políticos nacionales, y que, sin embargo, en una democracia, no pueden sustituir a los actores políticos tradicionales —partidos políticos, parlamentos, sindicatos, y que deben complementar y monitorear su actuación, más allá de la resistencia de las elites políticas a aceptar la implementación de mecanismos participativos y de empoderamiento para la ciudadanía que impliquen instrumentos más amplios que los del voto en las elecciones establecidas regularmente. Como bien señalan Hengstenberg, Kohut y Maihold[35], de la misma manera que la fase de transición a la democracia fue el momento de los partidos políticos, el proceso de su consolidación se concibe como el momento de la sociedad civil, en el paso de la democratización política a la democratización social, con especial hincapié en la cohesión social y en la expansión de la ciudadanía[36]. Sin embargo, esta fase sigue siendo, en muchos países, una asignatura pendiente de cumplimiento.

En este sentido, el surgimiento de la sociedad civil, se articula en el marco de un triángulo formado por el nuevo papel del Estado a desarrollar en la región, un adecuado funcionamiento de los partidos políticos y la extensión de una nueva cultura política en la ciudadanía. La reforma del Estado, necesariamente conlleva, en la nueva etapa, un replanteamiento de las relaciones entre la institucionalidad estatal y la ciudadanía organizada; una nueva forma de relacionamiento entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales (si se apunta a evitar el surgimiento de modalidades de "anti-política" que cuestionan la legitimidad de los primeros), y una gobernabilidad que no sólo busque alcanzar mayores niveles de rendimiento y eficiencia de la gestión pública, sino también expandir la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas, particularmente en el ámbito de las políticas públicas. No obstante, como bien observa Dagnino[37], no es dable confundir el incremento de la participación en la

gestión, sobre la base de los recursos humanos (generalmente altamente profesionalizados) y técnicos de la sociedad civil (cada vez más formada e informada), con la necesaria politización de las organizaciones y redes de la sociedad civil, en la búsqueda no sólo de incrementar su participación sino también un empoderamiento que reformule las relaciones de poder existentes en la sociedad.

En este contexto, se articula una compleja relación en el seno de la sociedad civil entre movimientos sociales de diferente raigambre, y organizaciones ciudadanas con intereses sectoriales que hace a la heterogeneidad y fragmentación de la ciudadanía organizada, y que se vincula, generalmente de una manera competitiva cuando no conflictiva, con los actores políticos tradicionales, en el marco de la interlocución con el Estado, así éste haya asumido, en las últimas décadas, rasgos crecientemente democráticos.

Finalmente, es necesario subrayar que, en América Latina, la conformación de la sociedad civil desde el Estado, ha dado lugar a numerosas exclusiones, muchas de ellas predominantemente de carácter étnico, pero también de género y de edad, que afectan a amplios sectores de la población, tanto rural como urbana. Algunos de los sectores tradicionalmente excluidos, particularmente en el caso de algunos movimientos indígenas, pueden reivindicar posiciones que ponen en cuestión no sólo el sistema democrático existente, sobre la base de sus propias tradiciones políticas, sino también al Estado, percibido como una imposición de la colonización y conquista de la región. En algunos casos, estos sectores tienden a rechazar asimismo una concepción de la sociedad civil que escape a sus propias tradiciones comunitarias, situación que, con frecuencia, complejiza y eventualmente fragmenta aún más, el campo de la sociedad civil en la región[38]. Este tipo de situaciones se articulan con la frecuente ausencia o incapacidad del Estado de tener una presencia efectiva y de imponer el Estado de derecho tanto en el medio rural, como lo evidencia el caso de Colombia, como urbano, como lo ilustra el fenómeno de las ciudades divididas, con territorios controlados por redes criminales que afectan, principalmente, la existencia cotidiana de los "ciudadanos informales" en el marco de las profundas desigualdades y exclusiones sociales que caracterizan a la región[39].

Como se aprecia de este panorama muy esquemático, los referentes principales de la sociedad civil en América Latina y el Caribe, remiten históricamente al Estado y a la política, pero asimismo se asocian con una paradoja particular —la sociedad civil emerge de la matriz del Estado y, dada las experiencias de autoritarismos y terrorismo de Estado, sin embargo generalmente detenta posiciones anti-gubernamentales, y, no obstante, más allá del desarrollo alcanzado por la ciudadanía en la fase democrática, requiere del Estado para un desarrollo más vigoroso y efectivo.

Por otra parte, en la región, la movilización ciudadana tiende en general a incrementarse en coyunturas de conflicto social o de crisis socio-económica, y decrece

rápidamente durante las fases posteriores de normalización política. Esto, como ya ha sido mencionado más arriba, esta vinculado a la estrecha relación entre la dinámica de la sociedad civil con la política.

A su vez, las relaciones entre el Estado y la sociedad civil varían en cada uno de los países, pese a que algunas similitudes pueden ser detectadas. En algunos casos, el Estado parece ser muy activo en involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de algunos sectores de políticas públicas, especialmente en los ámbitos locales y municipales, aunque tienda a no generar espacios para su participación en la toma de decisiones. Sin embargo, debido al rol central del Estado en la formación de las sociedades latinoamericanas, la mayor parte de las iniciativas en relación a la participación e involucramiento de la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas sociales, son impulsadas "desde arriba", con frecuencia combinando mecanismos de co-optación con clientelismo político.

La conclusión general apunta a establecer una correlación manifiesta entre un mayor desarrollo de la institucionalidad estatal, más altos índices de desarrollo humano, y un mayor desarrollo e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil. Esta correlación no obsta, sin embargo, para señalar que el activismo social y el empoderamiento de los ciudadanos que promueven las organizaciones de la sociedad civil, esta creciendo en toda la región, independientemente de su variable impacto sobre el Estado. Esta tendencia general, coincide con algunos planteamientos previos de que en realidad la sociedad civil en los países de la región se encuentra en proceso de desarrollo, a partir de una matriz estatal y del impulso adquirido por la democratización, pero que fundamentalmente se desarrolla un **proceso de construcción de ciudadanía**[40], en busca de ejercer y ampliar sus derechos en un marco democrático, a diferencia de situaciones en otras regiones. Esta construcción de ciudadanía lleva el peso de las dinámicas políticas que caracterizan a cada país, esta fuertemente ligada a ellas, y refleja tanto las debilidades y fortalezas del Estado respectivo, como de las virtudes y las perversiones del sistema y de la cultura política de cada país.

A su vez, este proceso de construcción de ciudadanía implica tanto un espectro muy amplio y diverso de organizaciones, redes y movimientos sociales con intereses y prioridades sectoriales específicas como también una marcada falta de articulación de sus agendas y objetivos. Asimismo, una secuela evidente es que, pese a su generalmente positiva percepción por parte de la opinión pública, su capacidad de incidencia sobre las políticas públicas es muy reducida, su interlocución con las agencias estatales bastante limitada y generalmente incrementada en momentos de crisis política y social para luego perder nuevamente fuerza, y su vinculación con el sector empresarial es prácticamente nula[41].

Por otra parte, más allá de los énfasis sectoriales de la mayoría de las demandas y agendas de las organizaciones ciudadanas que dificultan la articulación de espacios

y plataformas comunes en el marco nacional, se hace evidente que las prioridades de estas organizaciones, con frecuencia las alejan de los temas regionales y, a la vez, tienden a reproducir, en el ámbito hemisférico las mismas falencias presentes en el ámbito nacional, agravadas por la competencia por recursos y donantes. Como consecuencia, en el plano regional son pocas las organizaciones y redes que alcanzan a participar activamente en los procesos y agendas regionales, con la notable excepción de los movimientos contestatarios (anti-ALCA, anti-globalización, anti-EEUU), que logran articular plataformás comunes con una efectiva capacidad de incidencia[42].

Es innegable que la emergencia del Foro Social Mundial y de estos movimientos contestatarios ha contribuido a desarrollar, por un lado, una percepción más clara de las prioridades regionales en torno a la defensa de bienes públicos comunes y, por otro, una mayor capacidad de articulación entre las organizaciones ciudadanas y los movimientos sociales. Sin embargo, estos desarrollos no han incidido, hasta muy recientemente, sobre la configuración de movimientos regionales con efectiva capacidad de influir las agendas de la integración, suficientemente capacitadas e informadas, con capacidad propositiva y con una eficiente participación en los espacios y ámbitos institucionales existentes o potenciales.

Las redes ciudadanas: ¿Ciudadanía social, ciudadanía regional?

No obstante, actualmente surgen algunos evidentes síntomas alentadores en este sentido, que sin embargo chocan con una serie de obstáculos conceptuales, institucionales y políticos.

Los síntomas alentadores se expresan en el progresivo desarrollo de redes regionales que apuntan a desarrollar agendas propositivas, desde la sociedad civil, para impulsar la integración regional. Estas redes abarcan desde iniciativas como la Alianza Social Continental, surgida originariamente al calor de la resistencia al ALCA[43]; la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe[44], fundamentalmente orientada a generar interlocución con los gobiernos en torno a los temas regionales en el marco de foros, cumbres y diálogos con Presidentes y Ministros; el Foro de Diplomacia Ciudadana[45], que busca incidir sobre la agenda tanto de la OEA como de una serie de organismos regionales y sub-regionales, o el Congreso Bolivariano de los Pueblos[46], promovido en torno a una agenda contestataria frente al neoliberalismo, el ALCA, y la hegemonía estadounidense y claramente identificado con el ALBA al cual se ha integrado como Consejo de Movimientos Sociales, a nivel hemisférico y regional, y una serie de iniciativas y redes de la sociedad civil a nivel subregional, como el CC-SICA[47], en el caso de América Central, y SOMOS MERCOSUR[48] en el MERCOSUR.

Por otra parte, los obstáculos remiten a dos conjuntos de problemas.

En primer lugar, la misma dificultad que se percibe en la relación entre Estado y sociedad civil, en el marco de la construcción de ciudadanía en los sistemas democráticos, se amplía en el contexto de los procesos de integración regional. En esencia, si de hecho la dificultosa relación Estado-sociedad civil a nivel nacional genera dificultades a la hora de institucionalizar espacios políticos para un efectivo empoderamiento de la sociedad civil, el problema se magnifica y amplía a la hora de una compleja interlocución entre una sociedad civil regional en formación, marcadamente fragmentada y atomizada por la diversidad de actores que la configuran y los diversos intereses sectoriales que la entrecruzan, más allá de las aspiraciones generales a promover los bienes comunes regionales, con grandes dificultades de articular una voz y una posición común, y una diversidad de gobiernos y sectores tecnócratas nacionales, con sus respectivos intereses de Estado y de gobierno, con la cual es necesario interactuar e impulsar iniciativas de empoderamiento ciudadano y agendas que escapan al menú predominantemente comercialista o técnico-político.

La segunda dificultad reside en la ausencia o el muy incipiente surgimiento de espacios institucionalizados de interacción en el marco de los organismos y espacios de integración regional para que efectivamente esta interlocución se desarrolle, más allá de las coyunturas (generalmente mediáticas y de poco seguimiento ulterior) que ofrecen las Cumbres o los Foros de distinto orden, como la Cumbre de las Américas, las Cumbres de la CSN, o el Foro Iberamericano y los Foros UE-América Latina.

Veamos, en este sentido, los avances más recientes.

El desarrollo de los nuevos mecanismos de participación en los procesos de integración regional

Es evidente, a partir de un somero relevamiento de algunos de los puntos de tensión y de diferenciación entre las dinámicas y los actores de UNASUR/MERCOSUR y del ALBA que, pese a que ésta última pueda ser vista como "el núcleo duro de la integración latinoamericana", y de que "ambos procesos marchan de forma paralela pero coordinada"[49] para algunos funcionarios venezolanos, existen marcadas diferencias conceptuales, ideológicas, de liderazgo y de vinculación externa entre ambos esquemas, cuya compatibilización política esta aún por verse. Sin embargo, es evidente asimismo que la emergencia del ALBA y las políticas regionales de Chávez, con su énfasis social, como lo señalábamos en otro lugar[50], no dejan de introducir en la agenda de la integración regional la dimensión social y política frecuentemente relegada en el pasado. En este sentido, si se analizan 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 desarrollo, proceso que no es disociable del carácter predominantemente progresista de los nuevos gobiernos de la región.

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 de 2007 sobre la "universalización del acceso a la energía como un derecho ciudadano"[51], 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 rever hasta que punto ambos esquemas —UNASUR y ALBA, proporcionan canales efectivos de participación y empoderamiento ciudadanos en el proceso regional.

Como hemos asomado en las páginas anteriores y en otros estudios, 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 al establecimiento de algún tipo de mecanismos de consulta o interlocución con la sociedad civil (aunque ésta sea entendida de diversas maneras en cada caso, generando interlocuciones específicas con sectores predeterminados por los gobiernos). 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. 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, especialmente 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 trabajos[52], 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 Cumbre 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 de integración y los temas internacionales y, en esto, las visiones parroquiales pesan significativamente para, con frecuencia, dar lugar al despliegue de posiciones radicales, sin la sustentación fáctica y analítica necesaria[53]. Esta situación esta complementada por la ausencia de información sobre los procesos de decisión y los mecanismos de los esquemas de integración, significativamente asociados con las debilidades institucionales de estos esquemas.

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 significativamente 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 clientelares) 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 de las reuniones técnicas de los organismos inter-gubernamentales regionales qué elementos han sido efectivamente incorporados por acción de la sociedad civil y cuales 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 (CSN) 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 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 re-

sultados y recomendaciones de foros, talleres y grupos de trabajo de la sociedad civil[54] a la Cumbre intergubernamental. Adicionalmente a las mesas de diálogo e intercambio con representantes gubernamentales, en Cochabamba, se desarrolló una reunión específica entre los vicecancilleres 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 democrática[55].

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 exteriores[56] 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 analistas[57] 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. No obstante, este mecanismo se limita al ámbito de la realización de las Cumbres y no necesariamente posibilita el desarrollo de canales institucionalizados y continuos de interlocución e incidencia a nivel regional, sino que apunta a que esta interlocución y este diálogo se desarrolle, en los espacios entre las Cumbres, directamente a nivel nacional, de acuerdo a la mayor o menor receptividad de los gobiernos respectivos.

Sin embargo, en el marco de UNASUR, probablemente los mecanismos más avanzados de consulta, aunque no de participación y empoderamiento de la sociedad civil[58], 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 No. 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 Común[59] . 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"[60]. En este marco, en la XXX Cumbre de Jefes de Estado de MERCOSUR de julio de 2006 realizado 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 témpore* 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 decisorios[61].

No obstante, esta participación esta coordinada por puntos focales de las Cancillerías de cada país[62] 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"[63]. 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 cultural[64], 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 MERCOSUR[65] que inició sus actividades en Montevideo en mayo de 2007, 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 Social[66], expresando la creciente preocupación de los actores políticos por una articulación consistente con los actores sociales.

Pese a sus limitaciones, esta estructura compleja de participación de la sociedad civil en MERCOSUR no tiene correlatos en otros esquemas regionales[67], pero es evidente la tendencia a que las Cumbres Sociales constituyan, periódicamente, 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. Esta 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. El seguimiento de las resoluciones y acuerdos de estas Cumbres por parte de las redes y organizaciones de la sociedad civil es aún una asignatura pendiente, y la sostenibilidad y continuidad de estos esfuerzos esta marcadamente condicionada por la disponibilidad de recursos, lo cual favorece a algunas organizaciones sindicales y cooperativas, pero no al conjunto de las redes y organizaciones sociales.

Sin embargo, abundan las críticas sobre esta estructura de participación social de MERCOSUR y sobre la CSN en general desde perspectivas más radicales. 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"[68]. Posiciones más extremas plantean que es necesario rechazar el origen neoliberal de la CSN, y 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 transnacional[69], y cuestionan tanto los mecanismos de participación de la sociedad civil de MERCOSUR y de la CAN, como la misma Cumbre Social de Cochabamba[70]. 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"[71]. 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"[72].

Sin embargo, comparativamente con estas experiencias, en términos de participación de la sociedad civil, el ALBA ofrece, hasta ahora, la realización del 1er Encuentro de Movimientos Sociales por el ALBA en Venezuela y la incorporación de un Consejo de Movimientos Sociales a su estructura formal durante la V Cumbre del ALBA, y la realización de un segundo encuentro previo a la VI Cumbre realizada en enero de 2008[73], y no existe ninguna mención de un rol para los organismos parlamentarios ni a nivel nacional ni en el marco de una estructura regional[74]. 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"[75]. En particular en relación con el Gasoducto del Sur, numerosas organizaciones de ecologistas 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 de 2007, 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"[76].

Adicionalmente, en la VI Cumbre del ALBA realizada en Caracas en enero de 2008, en donde se incorporó Dominica como quinto miembro del organismo, ésta fue precedida por una reunión de movimientos sociales, incluyendo representantes de países que no pertenecen al ALBA, pero no hay evidencias de que el Consejo de Movimientos Sociales haya tenido una participación en la toma de decisiones de la Cumbre[77].

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 persiste 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 y de mayor capacidad de interlocución entre sociedad civil y gobiernos, 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 democrática[78].

¿Hacia otra integración (ciudadana)?

Más allá del ALCA[79], compiten en este momento varias propuestas de integración en América Latina, con ingredientes distintos. En este trabajo, nos limitamos a considerar sólo dos de ellas, en función de la participación de la sociedad civil.

Por un lado, en el marco de una estructura conceptual y operativa más compleja y decantada, pero no por ello más eficiente e institucionalizada, prosperan, a trompicones, la CSN/UNASUR sobre la base de la convergencia MERCOSUR/CAN, con la adhesión de otros países como Chile, Guyana y Surinam. 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 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[80]. 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, y el "núcleo duro" de la integración sudamericana, pese a sus deficiencias y limitaciones institucionales, parece mas bien encarnarse en torno a MERCOSUR[81]. De hecho, la pugna por el destino de UNASUR pasa por los modelos contrastantes de MERCOSUR y del ALBA, en torno a factores que articulan diferentes temas (desde la producción industrial y la inserción en el mercado internacional, a los temas energéticos, financieros y de infraestructura); destino en el cual los ciudadanos de la región deberían tener, como potenciales beneficiarios de los procesos de integración, alguna capacidad efectiva de incidencia sobre el desarrollo de bienes públicos regionales. Sin embargo, con significativas diferencias, los dos esquemas predominantes abren algún tipo de espacios, así sean restringidos y de limitado desarrollo institucional, para la participación e incidencia de actores sociales y políticos que no sean los propios gobiernos. Las diferencias parecen apuntar, mas bien, 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, en función de objetivos de Estado articulados en torno a estos intereses o a las demandas sectoriales de diversos grupos de presión. Obviamente, estas interrogantes apuntan a la capacidad de desarrollo conjunto no sólo de un mayor crecimiento económico y una mejor inserción en el sistema económico in-

ternacional sino también de las claves de la gobernabilidad regional, como la paz, la equidad, la cohesión social y la estabilidad democrática, como bienes públicos regionales relevantes y la construcción de instituciones acordes[82].

En prospectiva, la efectiva participación y el empoderamiento consecuente de la ciudadanía, a nivel regional, dependen del fortalecimiento, en un marco democrático, de la arquitectura institucional tanto del Estado como de los organismos intergubernamentales, y del desarrollo e impulso de las organizaciones de la sociedad civil, superando sus debilidades y falencias intrínsecas[83], en un esfuerzo conjunto. En este marco, es evidente que a mayor institucionalidad democrática se genera un mayor vigor y desarrollo de las organizaciones ciudadanas, parteaguas fundamental a la hora de definir la supervivencia de los diferentes esquemas e iniciativas de la integración.

En la actualidad, numerosas iniciativas como la del Foro de Diplomacia Ciudadana, el movimiento por "Otra integración posible", la Mesa de Articulación de organizaciones y redes sociales[84] o la incidencia en Cumbres y Foros intergubernamentales, no logran articular un efectivo cambio en los niveles de participación y empoderamiento de la ciudadanía en los procesos de integración regional, tanto en la definición de sus agendas como en el impulso y la promoción de política públicas de carácter regional.

En este marco, junto con la proliferación de Cumbres, de iniciativas y modelos de la integración, la abundancia de discursos y la ausencia de construcciones institucionales efectivas en torno a la integración regional, choca, por un lado, con la creciente fragmentación de la región en torno a modelos y paradigmas de integración distintivos y una consecuente polarización geopolítica, y, por otro, con la ausencia de movimientos ciudadanos con efectiva capacidad de incidencia y proposición de iniciativas de integración.

Si bien existen iniciativas puntuales y sectoriales en el marco de alguno de los esquemas de integración para promover una integración societal, ya sea a través de la vinculación de ciudades y localidades o a través de intercambios y acuerdos universitarios, entre otros ejemplos, más allá de una genérica referencia a que otra integración es posible, brilla por su ausencia la articulación de una agenda propositiva basada en los intereses de la ciudadanía a nivel regional y de una gobernanza y una institucionalidad democrática regional que posibilite la canalización de estos intereses y de las demandas ciudadanas en la construcción efectiva de una integración regional.

Notas

1. Actualmente, junto al de Panamá, en dificultoso proceso de aprobación en el Congreso de EEUU.

2. Ver al respecto Valladao, Alfredo (2007) "La nueva línea de Tordesillas. La actual gran línea divisoria entre el Este y el Oeste en Latinoamérica", en Serbin, Andrés; Pavel Isa-Contreras y Lázaro Peña (eds.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2007*, Araquara/Buenos Aires: CRIES, pp. 135–147.

3. Serbin, Andrés (2007ª) "Entre UNASUR y ALBA: ¿Otra integración (ciudadana) es posible?, en Serbin, Andrés; Pavel Isa-Contreras y Lázaro Peña (eds.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2007*, Araquara/Buenos Aires: CRIES, pp. 7-36.

4. Ver Altmann, Josette (2007*) Dossier ALBA: Alternativa Bolivariana para América Latina*, San José de Costa Rica, FLACSO.

5. Ver Gratius, Susanne (2007*) Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?*, Working Paper No. 37, abril de 2007, Madrid: FRIDE.

6. Ya en la década del setenta era frecuente escuchar en los países del Caribe de habla inglesa sobre el rol "subimperialista" de Venezuela en la región, en base a sus recursos petroleros. Ver Lanza, Eloy (1978) *El subimperialismo venezolano*, Caracas: Centauro.

7. Ver al respecto Domínguez, Jorge (comp.) (2003) *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*; Buenos Aires: Editorial siglo XXI/FLACSO/Universidad de Belgrano.

8. Ver al respecto Podestá, Bruno; Manuel Gonzalez Galán y Francine Jácome (coords) (2000) *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*, Madrid: CIDEAL/CEFIR/INVESP:, y Serbin, Andrés (1997) "Globalización y sociedad civil en los procesos de integración", en *Nueva Sociedad* (Caracas), No. 147, enero-febrero.

9. Pero no plebiscitarios.

10. Ver Serbin, Andrés (2001) "Globalifóbicos vs. Globalitarios. Fortalezas y debilidades de una sociedad civil emergente", en *Nueva Sociedad* (Caracas) , No. 176, noviembre-diciembre, y Serbin, Andrés (2003) "Desafíos y obstáculos políticos al ALCA", en *Nueva Sociedad* (Caracas), No. 186, julio-agosto;

11. Ver, por ejemplo, Equipo de Sociedad Civil (2007) *Gobernabilidad incluyente. Empoderar a los pobres y promover la auditoría social en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Mundial/Oficina Regional de América Latina y el Caribe.

12. Ver al respecto Arnson, Cynthia et al. (2007) *The "New Left" and Democratic Governance in Latin America*, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

13. Grugel, Jean (2002) "El retorno del Estado al activismo transnacional", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No 16, julio-diciembre.

14. Deacon, Bob (2001) *The Social Dimension of Regionalism*, Helsinki: GASPP.

15. Estevadeordal, Antoni; Brian Frantz and Tam Robert Nguyen (eds.) *Regional Public Goods. From Theory to Practice*, Washington: Inter-American Development Bank/ Asian Developmen Bank.

16. Ver Podestá, Galán y Jácome (2002), op. Citada.

17. Mols, Manfred (1993) "The Integration Agenda: A Framework for Comparison", en Smith, Peter (ed.) *The Chellenges of Integration. Europe and the Americas*, New Brunswick: Transaction Publishers.

18. Kaldor, Mary (2003) *Global Civil Society. An Answer to War*, Cambridge: Polity Press.

19. Ver Agg, Catherine (2006) *Trends in Government Support for Non-Governmental Organizations. Is the "Golden Age" of the NGO Behind Us?*, Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development.

20. El proyecto CSI de Civicus define como la sociedad civil "*as the arena, outside of the family, the state and the market where people associate to advance common interests*", en *CIVICUS Civil Society Index – Framework and Research Methodology*, ms., 2006.

21. Cfr. Jelin, Elizabeth and Eric Hershberg (eds) (1996) *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*, Boulder: Westview Press.

22. Kaldor (2003), op. Citada.

23. Kaul, Inge; Isabelle Grunberg and Marc A. Stern (eds.) (1999) *Global Public Goods*, New York: UNDP.

24. Ver Dagnino, Evelina (2006) "Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de que estamos hablando?", en Isunza Vera, Ernesto y Alberto Olvera (eds.) (2006) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México D.F.: Porrúa et al., pp. 223-242.

25. Garretón, Manuel Antonio (2006) "Sociedad civil y ciudadanía en la problemática latinoamericana actual", en Cheresky, Isidoro (comp.) *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Buenos Aires: Miño y Dávila, p. 147.

26. Hengstenberg, Peter; Karl Kohut y Günther Maihold (2002) "Estado y "sociedad civil" en América Latina. En busca de un nuevo equilibrio", en *Desarrollo y Cooperación*, No. 1, enero/febrero 2002, p. 9.

27. Ver al respecto Sabatini, Christopher (2007) "Democracy Assistance in Creating Citizenship" y Boyte, Harry (2007) "Citizenship as Public Work", en Tulchin, Joseph and Meg Rutheburg (eds.) *Citizenship in Latin America*, Boulder: Lynne Rienner, pp. 187-197 y pp. 235-252, respectivamente.

28. Ver al respecto Serbin, Andrés (2006a) "El díficil tránsito hacia una ciudadanía regional", en *Revista del Sur* (Montevideo), No. 164, Marzo-Abril 2006; Serbin, Andrés (2006b) "Regionalidad y ciudadanía: retos y dilemas de la sociedad civil en América Latina y el Caribe", en Dello Buono, R.A. and Diana Avila (eds.) *Diálogo Sudamericano: otra integración es posible*, Lima: Consejería en Proyectos; Serbin, Andrés (2007ª) (coord.) *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Icaria / CRIES / IDRC; Serbin, Andrés (2007b) "El Índice de Sociedad Civil (CSI) de CIVICUS: Un balance de los resultados para América Latina", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), año 12, No. 26, julio-diciembre 2007, pp. 177-198, y Serbin, Andrés y Lorenzo Fioramonti (2007) "Civil Society in Latin America: Between Contentious Politics and Participatory Democracy", en Heinrich, Volkhart Finn and Lorenzo Fioramonti (eds.) (2007) *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society. Comparative Perspectives. Volume 2*, Bloomfield: Kumarian Press, Chapter 8.

29. Wils, Frits (1995) *NGOs in Latin America: Past Strategies, Current Dilemmas, Future Challenges*, Oxford: INTRAC.

30. Deacon (2001), op. Citada.

31. Kaldor, Mary (2003) op. citada

32. Serbin, Andrés (2001) "Globalofóbicos vs. Globalitarios" en *Nueva Sociedad* (Caracas), No. 176, noviembre-diciembre; Serbin, Andrés (2003) (comp.) *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI; y Serbin (2006ª) y (2006b), op. citadas.

33. Garcés, Mario (2006) "La democracia, la ciudadanía, las políticas públicas y los movimientos sociales en la región MERCOSUR", en Garcés, Mario et al. *Democracia y ciudadanía en el MERCOSUR*, Santiago: LOM Ediciones, pp. 597-637.

34. Dello Buono, R.A. and Diana Avila (eds.) (2006) *Diálogo Sudamericano: otra integración es posible*, Lima: Consejería en Proyectos.

35. Op. Cit.

36. Ver también Garcés (2007), op. Cit.

37. Dagnino (2006), op. Cit.

38. Calderón, Fernando (2006) "Tiempos de agitación, tiempos de cambio. Sociedad y democracia en los países andinos meridionales", en Sorj, Bernardo y Miguel Darcy De Oliveira (eds.) *Sociedad Civil y Democracia en América Latina: crisis y reinvención de la política*, Sao Paulo/Río: Instituto Fernando Enrique Cardoso y Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, pp. 155-203.

39. Kruijt, Dirk y Kees Koonings (2007) "Actores armados y ciudades fragmentadas", en Foreign Affairs en Español (México), abril-junio 2007, vol. 7, No. 2, pp. 11-21. Ver también Schünemann, Julia (2007) "Cohesión social y violencia urbana", Foro Europa-América Latina, 24 de octubre del 2007; http://eurolatin.fride.org/2007/10/24/cohesion-social.y.violencia-urbana.html

40. **Ver al respecto Emiliozzi, Sergio (2006) "La construcción de ciudadanía en el MERCOSUR"**, en *Kairós* (Universidad de San Luis), año 10, No. 17, febrero 2006.

41. Serbin (2007b) y Serbin y Fioramonti (2007), ops. Citadas.

42. Serbin, Andrés (2006b), op. Cit.

43. http://www.asc-hsa.org

44. http://www.mesarticulacion.org y http://www.alop.or.cr

45. http://www.forodiplomaciaciudadana.org

46. http://www.minci.gov.ve/noticias-prensa-presidencial/28/9866/manifiesto_del_congreso_bolivariano

47. http://www.ccsica.org

48. http://www.somosmercosur.org , ver también http://www.mrecic.gov.ar

49. Declaraciones citadas del Viceministro de Relaciones Exteriores Rodolfo Sanz, www.mci.gob.ve

50. Serbin, Andrés (2006ª): "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.

51. Acuña Montero, Ernesto (2007) "Al ALBA con energía", *Prensa Latina*, www.prensa-latina.cu

52. Ver Serbin, Andrés (2006a) op. Citada, pp. 81-114; (2004) "Entre la globalofobia y el globaritarismo: 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.

53. De lo cual tampoco escapan algunos gobiernos de la región.

54. 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", http://www.integracionsur.com , Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), Montevideo, y www.comunidadsudamericana.com/cochabamba

55. CSI-ORIT (2007) "Cumbre Social inaugura nuevo momento en el diálogo entre gobiernos y la sociedad civil", en http://www.cioslorit.net

56. CSI-ORIT (2007) "Cumbre Social inaugura nuevo momento en el diálogo entre gobiernos y la sociedad civil", en http://www.cioslorit.net

57. Gudynas, Eduardo (2006) "Buscando otra integración sudamericana", en *Peripecias* No. 27, 13 de diciembre 2006, http://www.peripecias.com/integración

58. **Como señalan Alemany y Leandro (2007) "Una visión más integral de la par**ticipación, es una visión operativa, donde los actores de la sociedad civil no son consultados puntalmente 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.

59. Ibidem, pp. 139-144.

60. Ibidem, p. 145.

61. http:// www.somosmercosur.org

62. 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.

63. Alemany y Leandro (2007): op. Cit. P. 147.

64. http:// www.somosmercosur.org

65. 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.

66. http:// www.somosmercosur.org . Ver también "Debuta el Parlamento del MERCOSUR", en *La Nación* (Buenos Aires), 6 de mayo de 2007, p. 18.

67. **En el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), existen el Consejo Con**sultivo 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.

68. Fritz, Thomas (2007) *ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para l integración regional en Latinoamérica*, Berlin: Centro de Investigación y Documentación Chile Latinoamérica (FDCL), abril de 2007.

69. Valencia, Judith (2006) "Un camino hacia el ALCA: Comunidad Suramericana no puede ser mas de lo mismo", ALAI, 20 de noviembre de 2006, http://www.bilaterals.org

70. Ibidem. La profesora Valencia, incidentalmente, es una de las figuras promotoras del ALBA en Venezuela.

71. Katz, Claudio (2006) *El rediseño de América Latina. ALCA, MERCOSUR y ALBA*, Buenos Aires: Ediciones Luxembourg , p 64., que asimismo señala que la recomposición del MERCOSUR amenaza la perspectiva del ALBA (p. 98).

72. Fritz (2007), citando al activista mexicano Alberto Arroyo, op. Cit., p. 7.

73. http://www.telesurtv.net/secciones/noticias/nota

74. **Como señaló una analista durante una reunión del Sistema Económico Latino**-americano (SELA), en agosto de 2007, "iniciativas como el ALBA, que no son de integración en términos clásicos, carecen todavía de mecanismos institucionales a los que se puede hacer un seguimiento", en Márquez, Humberto (2007) "Integración con agenda social ausente", *Interpress Service*, 20 de agosto de 2007, http://www.ipsterraviva.net

75. Fritz (2007), p. 24,

76. Fritz (2007), p. 13.

77. Ver Declaración Política del Consejo de Movimientos Sociales del ALBA-TCP, http://www.cubainformacion.tv , 30 de enero de 2008, y htto://economiasocialista.blogspot.com

78. 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.

79. Que persiste bajo otras formas en los acuerdos bilaterales de comercio entre EEUU y algunos países de la región, y en el tratado CAFTA-DR a pesar de que se haya declarado su defunción en América del Sur.

80. A pesar de algunas evidentes superposiciones, como el Banco del Sur acordado en 2007, a pesar de algunas reticencias de Brasil, y el Banco del ALBA, establecido durante la VI Cumbre del ALBA en Caracas, en enero de 2008.

81. Peña, Félix (2007) "La gobernabilidad del espacio geográfico sudamericano: ¿una cuestión en procura de un liderazgo político colectivo?", *Newsletter mensual*, agosto 2007, http://www.felixpena.com.ar

82. Ibidem.

83. Serbin, Andrés (2007b) op. Cit.

84. Ver al respecto la "Declaración de Caracas: Otra integración es posible", en el marco del Foro Social Mundial realizado en Venezuela en enero del 2006, promovida por una serie de redes y organizaciones regionales y nacionales tales como ALOP, PIDHH, CRIES y otros, y actualmente impulsada por la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs.

Entre MERCOSUR y UNASUR: De realidades y ambiciones

Integración subregional en seguridad pública y defensa;
del MERCOSUR a UNASUR
José Manuel Ugarte

Dificuldades e Potencialidades da Integração Regional
na Perspectiva da Política Exterior do Brasil
Tullo Vigevani; Haroldo Ramanzini Júnior, Gustavo de Mauro Favaron

Una dura prueba para el Mercosur: El caso Papeleras
Agustín Portilla

Paraguay y Uruguay: Estrategias de inserción internacional
y su impacto en la integración regional
Elsa Llenderrozas, Sol Parra y Vanesa Túñer

¿Paradiplomacia en el MERCOSUR? Incentivos y barreras a la
participación de los actores subnacionales en el acuerdo regional
Damián Paikin y Mariana Vazquez

Integración subregional en seguridad pública y defensa; del MERCOSUR a UNASUR

José Manuel Ugarte[1]

Aunque ausentes en la configuración original del MERCOSUR, la integración subregional en materias de defensa y seguridad pública estuvo presente en las mentes de funcionarios y de pensadores de los países integrantes del bloque, desde sus inicios y aún antes. Mientras que la coordinación en materia de seguridad pública pronto se reveló como un complemento indispensable del crecimiento del intercambio, las cuestiones de defensa se mantuvieron en el límite de la seguridad cooperativa. Hoy, mientras que el exitoso espejo de la Unión Europea muestra las posibilidades en estos campos, la cooperación en seguridad pública muestra las limitaciones que le imponen las asimetrías institucionales y económicas, los recelos y los intereses locales, manteniendo un dificultoso y lento avance; mientras que la integración en materia de defensa esboza sus primeros avances.

La firma del *Tratado Constitutivo* de *UNASUR* y el anuncio de la próxima creación de su *Consejo de Defensa* introduce nuevas perspectivas, expectativas y desafíos, cuyo análisis se realiza.

El trabajo pasa breve revista a la historia y a la evolución experimentada en las materias indicadas en una perspectiva comparada con la Unión Europea, refiriendo la situación planteada por las nuevas circunstancias indicadas, y las perspectivas hacia el futuro.

1. *UNASUR, MERCOSUR,* defensa y seguridad pública: Nuevos interrogantes

La firma, el 23 de mayo de 2008, del *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)* por los doce países independientes de América del Sur significó un nuevo capítulo en la ya prolongada historia de la integración económica y política sudamericana, que en materia de procesos de integración subregional fructificaría sucesivamente en el *Pacto Andino-Comunidad Andina de Naciones (CAN)* a partir del Acuerdo de Cartagena (1969), en la *Comunidad del Caribe (CARICOM),* nacido en el Tratado de Chaguaramas (1973) que, aunque integrada predominantemente por Estados insulares del Caribe, tiene dos países sudamericanos

como miembros plenos y a otros dos como observadores; y en el más vital (pese a sus reconocidas dificultades) y expansivo *Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*, concretado en el Tratado de Asunción (1991).

Es por ello que aunque *UNASUR* pueda parecer en buena medida una derivación del protagonismo y esfuerzo diplomático evidenciado por Brasil desde la *Reunión de Presidentes de América del Sur* en Brasilia (31 de agosto -1° de septiembre 2000) hasta la firma del *Tratado Constitutivo* —tal vez no casualmente suscripto en la misma ciudad— en realidad y como bien se señaló entre otras oportunidades en la *Declaración de Cusco*[2], la construcción de un espacio sudamericano *integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura* se realiza impulsando, entre otros procesos, la profundización de la convergencia entre *MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile*, asociando a este proceso a Suriname y Guyana. Y en eso, en definitiva, es que consiste *UNASUR*.

Por todo ello, *UNASUR* aparece como consecuencia natural del desarrollo y progresiva confluencia de los procesos de integración subregional en Sudamérica, muy especialmente *MERCOSUR* y *CAN*.

Ello así, como se recuerda en otro documento de similar sentido[3], partiendo de los ya lejanos orígenes de la integración latinoamericana, representados por el *Tratado de Montevideo* de 1960, mediante el cual se inició la finalmente frustrada tentativa representada por la *ALALC,* reemplazada por la menos ambiciosa *ALADI* en 1980. El surgimiento del *Pacto Andino- CAN* y, muy posteriormente, del *MERCOSUR*, y los acercamientos entre estos dos grupos subregionales, halló confluencia en el *Acuerdo de Complementación Económica* suscrito el 16 de diciembre de 2003; y el diálogo y acuerdo político existente en el seno de ambos procesos de integración, se reflejaron también en la relación entre los dos bloques, al establecer los Cancilleres de los países de la Comunidad Andina, MERCOSUR y Chile establecieron en La Paz, Bolivia, el día 17 de julio de 2001, un *Mecanismo de Diálogo y Concertación Política*,[4] dirigido a facilitar la concertación de acciones conjuntas en las áreas de cooperación política, integración económica e infraestructura física, relaciones exteriores e intercambio de información, así como aspectos sociales y culturales, entre otros.

Ello, sin dejar de notar que como surge del *Preámbulo* del *Tratado Constitutivo, …la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos…* Se tratará, en consecuencia, de lograr una *integración suramericana* superadora de estas importantes experiencias.

Resulta evidente que la integración económica y física y la cooperación política habrán de reflejarse tanto en la *seguridad pública* como en la *defensa*. Es por ello que el *Tratado Constitutivo* trata en tres incisos separados —no sin cierta ambigüe-

dad— *…q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado…*; *…s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa…;* y *… t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana…*

¿En qué forma habrá de realizarse ello? ¿Qué estructuras habrán de crearse? ¿Qué *conceptos de seguridad y defensa* habrán de utilizarse? ¿Qué alcances habrá de tener la cooperación a instituirse?

Entendiendo, consiguientemente, que el proceso de integración sudamericana tiene sólidas bases y que habrá de permanecer y profundizarse —su expansión hacia Centroamérica y el Caribe aparece como más dificultosa en lo inmediato, por cuanto entraría en conflicto con los intereses estratégicos estadounidenses— cabrá tratar de aproximarnos a una respuesta sobre estos interrogantes.

En materia de defensa, el primer indicio es la iniciativa brasileña del *Consejo de Defensa*. Conforme a declaraciones del ministro de Defensa brasileño Nelson Jobim,[5] quien en forma previa a la reunión en que se acordó y firmó el *Tratado Constitutivo*, visitó diversos países sudamericanos buscando apoyos para la iniciativa, el *Consejo* no tendría unidades militares operacionales, por no ser una alianza militar clásica, por lo que no tendría una estructura similar a la de la *OTAN*, y que el objetivo estaría constituido por lograr una política sudamericana común en el ámbito de la defensa, unificar las posiciones en los foros internacionales en materia de seguridad y defensa, impulsar la complementariedad de las industrias militares en la región, potenciar el intercambio de personal entre las Fuerzas Armadas de los países de la región, impulsar la realización de ejercicios militares combinados, y participar en operaciones de paz dispuestas por la *Organización de las Naciones Unidas*.

Aunque la iniciativa no aparenta tener aún un alto grado de concreción, no habiendo logrado Brasil éxito en su propósito de obtener su firma en la misma oportunidad en que fue firmado el *Tratado Constitutivo*, pareciera haber consenso en los aspectos fundamentales, señalando Jobim que *…la decisión política de 11 países* (excepto Colombia) *para crear el consejo está tomada…*[6] En la Cumbre se acordó la creación de un grupo de trabajo para estudiar durante 90 días los objetivos y organización del futuro *Consejo*[7] proponiendo además el presidente brasileño Luiz Inácio da Silva la realización de una reunión de *UNASUR* en el segundo semestre del año, en Brasil, para considerar los aspectos relativos al *Consejo.*[8]

Cabe interrogarnos aquí: ¿Cuáles serán, finalmente, los *objetivos, misión y funciones del Consejo de Defensa?* ¿Qué mecanismos de coordinación habrán de adoptarse, por otra parte, en materia de *seguridad pública?*

Creemos conveniente —y postulamos— que la respuesta a estos interrogantes se busque, fundamentalmente, en materia de *seguridad pública, en la coordinación en seguridad pública en el MERCOSUR* ampliado; y en materia de defensa, en lo fundamental y con las adaptaciones que requieran las diversidades entre ambas regiones, y con el tiempo que requiera su desarrollo y la imprescindible construcción de consenso, en mecanismos análogos a los establecidos en la Unión Europea, en el marco de la *Política exterior y de Seguridad Común*, y de la *Política Europea de Seguridad y Defensa*.

La experiencia europea, perteneciente, en definitiva, al proceso de integración regional más desarrollado y exitoso hasta el momento, tiene la ventaja de haber logrado una coordinación adecuada en ambos aspectos *sin superponerlos ni confundirlos,* alejando de ese modo los riesgos institucionales y la pérdida de eficacia en ambos terrenos propios de la *militarización de la seguridad pública*, y posibilitando la construcción futura de una adecuada capacidad sudamericana de defensa, objetivo de logro difícilmente factible dedicando a las fuerzas armadas a la lucha contra las *nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos de la seguridad.*

La propuesta formulada requiere un breve panorama de la *cooperación en materia de seguridad pública en el MERCOSUR ampliado.* A ello dedicaremos el capítulo siguiente.

2. La cooperación en seguridad pública en el MERCOSUR ampliado[9].

La experiencia de *la cooperación en materia de seguridad pública en el MERCOSUR* ampliado —que incluye también aspectos de *inteligencia*- se realizó-aunque no explícitamente— sobre las experiencias europeas de los *Tratados de Schengen* (1990) y la *Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior* incluida en el Tratado de Maastricht.

Tiene lugar sobre la base de la *Reunión de Ministros del Interior o funcionarios de jerarquía equivalente* del *MERCOSUR (RMI)* constituida a partir de su creación, por Decisión N° 7/96 del *Consejo del Mercado Común* dentro del mecanismo de *Reuniones Especializadas*, a fin de *avanzar en la elaboración de mecanismos comunes, para profundizar la cooperación en las áreas de su competencia.*

Esta decisión tuvo como antecedente inmediato el *Acuerdo Operativo* firmado el 18 de mayo de 1996 en Puerto Iguazú por los ministros del Interior de Argentina y Paraguay y de Justicia de Brasil, en el que se acordó la creación de un *Comando Tripartito* destinado a implementar medidas de cooperación policial e intercambio de información en la zona de la Triple Frontera, desde donde se sospechaba que se habían introducido terroristas que participaran en el atentado terrorista contra

la *Asociación Mutual Israelí Argentina* (18 de Julio de 1994). Una característica importante de dicho *Comando* es que integraba exclusivamente oficiales de instituciones policiales y fuerzas de seguridad de los tres países, que recibirían instrucciones del ministro con competencia en seguridad interior de su respectivo país, participando en calidad de invitados miembros de los respectivos organismos de inteligencia y de otros organismos del Estado.

La naturaleza y composición del *Comando* constituyó una decisión trascendental, dados los antecedentes latinoamericanos y argentinos de lucha contra el terrorismo empleando a las Fuerzas Armadas. No fue un cambio casual; tuvo su origen, por parte de Argentina, en el consenso entre las fuerzas políticas que produjo y sostuvo la sanción de la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior[10], fundada en la distinción conceptual entre seguridad externa e interna, entre defensa nacional y seguridad interior, y, consiguientemente, en la decisión de actuar en seguridad pública y frente a amenazas no militares, con instituciones concebidas y conformadas para la aplicación de la ley, apoyadas por la actividad de inteligencia; posición que fue adoptada por las autoridades políticas argentinas[11]y, con el apoyo y la conformidad de los restantes países.

A partir de la creación de la *RMI*, la coordinación de la seguridad pública en el *MERCOSUR* ampliado siguió los pasos de los acuerdos de Schengen (1985 y 1990) y especialmente de la *Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior* de la Unión Europea; basándose en la creciente y estrecha cooperación entre las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, el intercambio de información policial en tiempo real, y, posteriormente, la *cooperación en materia de inteligencia criminal*.

Así como el nacimiento de la cooperación europea en materia policial y judicial fue la resultante, al decir de Francesc Morata [12]*…de un proceso iniciado a mediados de los años setenta como consecuencia de la creciente incapacidad de los Estados miembros de afrontar individualmente problemas globales como el terrorismo, el narcotráfico, la criminalidad organizada y la inmigración clandestina…*siendo además que *…La libre movilidad de mercaderías y servicios, y con mayor razón, la libertad de tránsito y establecimiento, entre Estados de la UE, plantea la necesidad de un dispositivo policial que prevenga, frene y reprima los tráficos comunitariamente ilícitos. La preservación de la seguridad es presupuesto inequívoco del libre ejercicio de la movilidad…*[13] la cooperación en materia de seguridad pública en el *MERCOSUR* ampliado *…nació de dos necesidades fundamentales: las derivadas de los problemas de seguridad pública que surgieron del incremento en la facilidad de transporte de bienes y personas —traducidos en un fuerte incremento del comercio intrazona— y el surgimiento del terrorismo internacional en la región, derivado de los atentados experimentados por la Embajada de Israel y la Asociación Mutual Israelí Argentina (AMIA)…*[14]

Quedó de ese modo constituido un ámbito institucionalizado de cooperación subregional en materia de seguridad pública, comprendiendo *secciones nacionales*

por cada país integrante del bloque —establecidas en los respectivos órganos de conducción de la seguridad pública en los países respectivos— integradas por los Ministerios del Interior o equivalentes, y los funcionarios especializados en cada país integrantes de la *Comisión Técnica* —entre otros órganos— que actuaban como órgano de trabajo, coordinando nuevos encuentros y procurar la implementación de lo resuelto en los anteriores.

En dicho ámbito fueron suscriptos una serie de acuerdos, destinados, previa su aprobación por el *Consejo del Mercado Común* e incorporación al orden jurídico interno de los respectivos países por los mecanismos previstos constitucionalmente para cada uno de ellos —en aquellos casos en que excedieran los aspectos meramente operativos— a establecer las normas requeridas para respaldar y promover la cooperación subregional en materia de *seguridad pública* y, dentro de ésta, de *inteligencia criminal*.

Entre las medidas fundamentales adoptadas en dicho ámbito vinculadas con la *inteligencia criminal*, cabe señalar en primer lugar, la conformación del *Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR (SISME)* dispuesta originariamente por el Acuerdo 1/98, y sucesivamente actualizado y perfeccionado por otros acuerdos subsiguientes.[15] Se trató de un mecanismo inspirado en el instituto análogo europeo establecido en el marco de los *Tratados de Schengen (Sistema de Intercambio de Información de Seguridad de Schengen y sucesores*).

Consiste en el establecimiento de un vínculo telemático para intercambio de información específica de seguridad pública, con la creación por cada país de un *nodo nacional* —la Argentina estableció el suyo en la Secretaría de Seguridad Interior— para envío y recepción de información por parte de los organismos de seguridad facultados para ello —realizado por cada institución policial o fuerza de seguridad, *a través de los nodos usuario*— y el intercambio por parte de cada país de información con los restantes países, a través de un *módulo gerenciador* destinado a posibilitar la comunicación con los restantes países comprendidos en el Acuerdo.

Se previó originariamente el intercambio de información policial consistente en aspectos relativos a —*personas* (pedidos de captura, paraderos, comparendos, etc.); *bienes* —vinculados con delitos— y *operaciones policiales*.

En materia de *intercambio de información policial*, a los aspectos originales o básicos incluidos en el *SISME* fueron agregados progresivamente muchos otros aspectos, vinculados fundamentalmente a *delito organizado, material nuclear y radiactivo, narcotráfico, blanqueo de dinero, tráfico de armas,* etc.

Se trata de un mecanismo de intercambio de información policial amplio y ambicioso, aunque su implementación práctica se vio demorada por diversas circunstancias, recurriéndose inicialmente al intercambio de información por correo electrónico encriptado entre las *Secciones Nacionales* de los respectivos países. No obstante, por

Acuerdo N° 1/07 aprobado por Decisión 30/07 del *Consejo del MERCOSUR (CMC),* se convino en autorizar *el inicio del intercambio de información* —lo que implicó la puesta en marcha del *SISME … a los fines de la realización de diagnósticos regionales sobre las distintas modalidades delictivas y para orientar las investigaciones que se desarrollen en cada Estado Parte y/o Asociado….*

Otro acuerdo de fundamental importancia fue el originariamente denominado *Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR (Acuerdo RMI 5/98),* actualizado y ampliado posteriormente, bajo la denominación de *Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR y en el MERCOSUR, Bolivia y Chile.*[16]

El referido *Plan,* en su formulación final, comprendió la previsión de múltiples acciones combinadas entre las instituciones policiales, fuerzas de seguridad, y otros organismos de los países miembros, agrupadas por *ámbitos: Delictual, Ilícitos Ambientales, Migratorio, Tráfico Material Nuclear y/o Radiactivo, Capacitación,* y *Terrorismo.*

En lo relativo al *Ámbito Delictual,* se encontraba subdividido en *Narcotráfico, Terrorismo* —elevado luego a *Ámbito, Tráfico de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, y Tráfico de Migrantes Ilegales, Contrabando, Robo/Hurto de Automotores, Crimen Organizado, y Delitos Económicos Financieros.*

La enumeración precedente resulta elocuente en cuanto a determinar cuáles eran los delitos a los cuales se asignó prioridad en este plan de coordinación del accionar policial, fundamentalmente el *delito organizado,* y particularmente, el *delito organizado trasnacional.*

A modo de ejemplo cabe citar, en materia de *narcotráfico,* la *compatibilización en la región y especialmente en las zonas fronterizas, de las actividades de control y fiscalización para la detección del tráfico ilícito de drogas y precursores y sustancias químicas controladas, la coordinación por intermedio de los organismos competentes, del trabajo de las Unidades Especiales de Lucha Contra el Narcotráfico y delitos conexos, tratando de perfeccionar el accionar de las mismas en operaciones simultáneas y coordinadas, cada una dentro de sus respectivos territorios; la creación, en los países signatarios en que aún no exista, de un registro para el control documental de toda persona física y jurídica dedicada legalmente a la importación, exportación y comercialización de precursores químicos, supeditando tales datos a la posibilidad de consulta e intercambio con los otros países*; *la confección e intercambio mensual para uso exclusivo de los organismos con competencia en la materia, de un informe de carácter reservado, donde se consignen los procedimientos llevados a cabo y los modus operandi observados en materia de narcotráfico, etc.*

Previsiones equivalentes fueron adoptadas respecto de las restantes formas delictivas señaladas.

Los aspectos relativos al *terrorismo* merecieron en la coordinación policial subregional una atención especial.

Así, en primer lugar, fue dispuesta[17] la conformación de *un foro especializado de intercambio de información sobre Terrorismo y Crimen Organizado en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, mediante una convocatoria regular para celebrar reuniones semestrales entre representantes de los Organismos Especializados y/o de Inteligencia de cada uno de los Estados Parte y Asociados, que serán organizadas por aquel que ejerza la Presidencia Pro -Témpore en cada período.*

Este aspecto merece especial mención, por tratarse de una medida en cierta medida excepcional —*cooperación en inteligencia*- a lo que hasta ese momento era casi exclusivamente *cooperación policial*, si bien la naturaleza de la amenaza fundamental considerada —terrorismo— justificaba plenamente el empleo de las capacidades propias de la *inteligencia,* especialmente teniendo en cuenta los ya señalados antecedentes de actividad del *terrorismo internacional* en la subregión.

Se debe señalar que reformas posteriores del *Plan* (aprobadas por Decisiones N° 13/01 y 14/01 del Consejo del Mercado Común, aplicables respectivamente al *MERCOSUR* y al *MERCOSUR*, Bolivia y Chile) determinaron la inclusión en el *Plan General* del *Ámbito Terrorismo.* Ello implicó una significativa jerarquización en la consideración de esta amenaza, hasta entonces incluida como una sección dentro del *Ámbito Delictual.*

Cabe destacar que estas disposiciones fueron perfeccionadas a través de la *Adecuación* del citado *Plan General*, que fue dispuesta por Decisiones N° 9/02 y 10/02 del Consejo del *MERCOSUR.*

Como consecuencia de ello, se decidió *conformar un foro especializado de intercambio y análisis de información sobre Terrorismo en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, mediante convocatorias regulares para celebrar reuniones entre funcionarios de nivel político y funcionarios de nivel técnico de Organismos Especializados y/o de Inteligencia de cada uno de los Estados Partes, que serán organizadas por aquel que ejerza la Presidencia Pro –Témpore en cada período.*

Se estableció, consiguientemente, que dicho *foro estará constituido en principio por el Grupo de Trabajo Permanente (GTP)* —integrado por funcionarios de nivel político- *del que dependerá el Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo (GTE)* compuesto por funcionarios de nivel técnico *de organismos Especializados y/o de Inteligencia de cada uno de los Estados Partes...*

Se previó asimismo que *las Reuniones de Elementos Especializados y/o de Inteligencia del MERCOSUR* anteriormente referidas, *previstas inicialmente en forma semestral*, quedaban *comprendidas bajo la órbita de las que realice el GTE.*

Las medidas incluyeron también la encomienda relativa a la elaboración de un *Informe Bimestral de Apreciación Nacional*, destinado a la elaboración de *una Apreciación Regional que se distribuirá a los Organismos Especializados y/o de Inteligencia de los Estados Partes*, a ser elaborado por el *Grupo de Trabajo Especializado, sin perjuicio del intercambio puntual y permanente que se mantiene en los puntos de fronteras, mayormente comprometidos en esta materia.*

Existen además, dentro del mecanismo de cooperación regional en materia de seguridad pública, otros Acuerdos que prevén intercambio de información o cooperación en materia de *inteligencia criminal*.

Cabe destacar que procurando perfeccionar los aspectos institucionales y de instrumentación de la cooperación policial establecida a través del *Plan General* antes referido, se suscribió em el âmbito de la *Reunión de Ministros del Interior o equivalentes (RMI)* el *Acuerdo Marco para la Seguridad Regional* (Decisiones RMI N° 01/04, N° 02/04, y N° 02/05[18]). La Decisión N° 16/2006 del Consejo del Mercado Común aprobó dicho *Acuerdo Marco*, declarando sustituido el texto de los *Acuerdos* anteriores por el que aprobara em dicha oportunidad.[19]Dicho *Acuerdo Marco* sintetizó muchos de los aspectos que constituyeran matéria de acuerdos anteriores celebrados en el seno de la RMI.

Cabe destacar lo dispuesto por el artículo 1° del *Acuerdo*, que establece como *objetivo*, el de *...optimizar los niveles de seguridad de la región, promoviendo la más amplia cooperación y asistencia recíproca en la prevención y represión de las actividades ilícitas, especialmente las transnacionales, tales como: el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el terrorismo internacional, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos, el tráfico ilícito de personas, el contrabando de vehículos y los daños ambientales, entre otras…*

Conforme al artículo 3° *Formas de cooperación ….La cooperación comprenderá para efectos del presente Acuerdo el intercambio de información, de análisis y de apreciaciones; la realización de actividades operativas coordinadas, simultáneas y/o complementarias; la capacitación y la generación de mecanismos e instancias para materializar esfuerzos comunes en el campo de la seguridad pública y la seguridad de las personas y sus bienes. La cooperación podrá comprender otras formas que las Partes acuerden según las necesidades…*

De importancia resulta también el *Centro de Coordinación de Capacitación Policial del MERCOSUR (CCCP)*, creado por el Acuerdo N° 11/00 con el propósito fundamental de *favorecer la articulación y coordinación de la capacitación y actualización de las Fuerzas de Seguridad y/o Policiales respecto de la Seguridad Pública*, que cumple difundiendo y coordinando la oferta educativa en seguridad pública existente dentro del bloque, coordinando las demandas y necesidades de capacitación de los recursos humanos de las aludidas instituciones; favoreciendo, en definitiva, el intercambio de cursantes y experiencias educativas. Recientemente ha publicado una revista con el sugestivo título *MERCOPOL*[20]

En definitiva, cabe destacar que en el marco del *MERCOSUR* ampliado se desarrolló un mecanismo de cooperación y coordinación en seguridad pública que a través de múltiples acuerdos y medidas, tiene por efecto incrementar la común eficacia en la lucha contra el delito, dando respuesta a los desafíos para la seguridad que inevitablemente acompañan la integración subregional, promoviendo el recíproco conocimiento y la colaboración entre países e instituciones.

¿Qué sucede entretanto en el *MERCOSUR* ampliado en el ámbito de la defensa? Examinaremos este aspecto a continuación.

3. MERCOSUR y defensa: Un camino complejo

A pesar del entusiasmo —mezclado con voces de prudencia—[21] con que fue recibida inicialmente la posibilidad de avance en la integración en materia de defensa[22] y la existencia de algunos modestos avances en materia de producción para la defensa, contrarrestados también por diversas frustraciones [23] así como la creciente realización de ejercicios combinados, incluyendo hipótesis de combate, entre países de la subregión, priorizándose claramente la realización de tales ejercicios con países del *MERCOSUR* ampliado y un importante número de medidas de construcción de confianza, incluyendo un creciente intercambio de cursantes en institutos militares, hasta ahora los avances hacia una integración regional en el ámbito de la defensa han sido modestos.

En cambio, resultan evidentes los avances logrados en la subregión hacia la paz y la cooperación, incluyendo una creciente coordinación en materia de políticas exteriores, favorecida por mecanismos como el *Mecanismo de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR*, creado el día 17 de junio de 1997, por instrumentos como la *Declaración de MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de paz (Declaración de Ushuaia),* a través de la cual los Presidentes de los países integrantes del bloque regional y sus asociados Bolivia y Chile declararon al ámbito comprendido por sus países zona de paz y libre de armas de destrucción masiva, acordando además, entre otros aspectos, *fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros y promover su progresiva articulación*, así como *avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y promover su implementación,* antecedente de *Zona de Paz y Cooperación Sudamericana*; [24]los principios comunes derivados del *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático del MERCOSUR*, entre otros muchos aspectos.

La resolución pacífica de los conflictos limítrofes en la subregión, con la única excepción de los diferendos sobre delimitación de jurisdicciones marítimas entre Chile y Perú, y el reclamo que mantiene Bolivia contra Chile por la salida al mar, que perdiera en la Guerra del Pacífico (1879-1883); la integración económica,

física, y energética entre los países de la región, que genera intereses comunes, desalentando el recurso a la fuerza; la cooperación prestada por los restantes países de la subregión ante crisis internas protagonizadas por países de aquélla[25]son factores que contribuyen a explicar dicha circunstancia.

También cabe destacar la existencia y utilidad de mecanismos de carácter bilateral de coordinación de políticas en materia de seguridad externa existentes, tales como el *Mecanismo de Consulta Política* (1994) constituido por los ministros de Relaciones Exteriores y posterior incorporación de los ministros de Defensa; entre Argentina y Brasil; y entre Argentina y Chile, el *Comité de Seguridad*, formado por representantes de los respectivos ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa y de sectores académicos (*Memorando de entendimiento en materia de fortalecimiento de la seguridad mutua* —1995), el desarrollo de conceptos comunes en materia de defensa y seguridad pública, y la desaparición de antiguas asimetrías en los mecanismos de conducción de la defensa.

Debe también destacarse la circunstancia relativa a la participación de Brasil, Chile y Argentina, en la *Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH 20)*[26] experiencia que ha contribuido a profundizar la coordinación de políticas exteriores y la cooperación en materia de defensa, y muy especialmente, la creación entre Argentina y Chile, de la fuerza de paz combinada *Cruz del Sur*, cuya creación, acordada entre los ministros de Defensa de Argentina y Chile (junio 2005) dio lugar a la conformación de un Estado Mayor Conjunto combinado bilateral permanente, estableciéndose su cuartel general inicialmente en Argentina (febrero de 2007) y al año siguiente en Chile; iniciándose a continuación el adiestramiento combinado y estableciéndose coordinación con los órganos permanentes de la ONU; previéndose que la fuerza estará apta operacionalmente para diciembre de 2008.

4. Conceptos diferentes: La CAN, la defensa y la seguridad pública

El surgimiento en la *CAN*[27] de la cooperación subregional en materia de seguridad pública se originó en el desafío fundamental que la *lucha contra el narcotráfico* plantea a los países que la integran, Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador.

Cabe destacar que en esta materia, pueden advertirse sustanciales diferencias con los mecanismos de cooperación establecidos en el ámbito del *MERCOSUR,* originadas fundamentalmente en la activa participación de las fuerzas armadas de los países de la *CAN* en la seguridad pública.

Así, la Decisión Nº 505 *Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos* del *Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores,* con

la finalidad de encarar la lucha contra el narcotráfico y delitos conexos de modo integral estableció … *un Comité Ejecutivo integrado por funcionarios de alto nivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores y los responsables nacionales de la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos, incluyendo representantes de los organismos responsables de la seguridad*…facultándolo a establecer *subcomités y grupos de trabajo especializados*…y actuando la *Secretaría General de la Comunidad Andina* como *Secretaría Técnica* del *Comité Ejecutivo*.

Se previó en dicho *Plan*, en general,…*1. Reforzar los mecanismos de coordinación entre las fuerzas policiales, militares y organismos de seguridad del Estado, el Ministerio Público y/o la Fiscalía, y el Poder Judicial*…

Se estableció, a través del instrumento señalado, un mecanismo de cooperación referido específicamente al narcotráfico y delitos conexos, que comprendió no sólo a las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, sino también a fuerzas armadas, organismos de inteligencia y todo otro órgano de seguridad del Estado, con fuerte énfasis en el intercambio de información y en la producción de inteligencia, incluyendo también a órganos judiciales y al Ministerio Público, evidenciándose así las peculiaridades ya señaladas de los mecanismos de cooperación andinos, respecto de los vigentes en el ámbito del *MERCOSUR*.

En el mismo sentido debe citarse el *Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos*, aprobado por Decisión Nº 552 del *Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores*.

Se asignó al *Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores* el carácter de *órgano responsable de la definición, coordinación y seguimiento de la Política Comunitaria de Seguridad Andina y, en ese marco, del Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos*…previéndose que … *Para tales efectos, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores se reunirá, cuando lo considere pertinente, con sus homólogos de Defensa*…

También se estableció que …*2. El Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza, de conformidad con lo establecido por el "Compromiso de Lima", será el órgano ejecutivo de la Política Comunitaria de Seguridad Andina y, en ese marco, del presente Plan*…

Cabe consignar que el *Compromiso de Lima —Carta Andina para la Paz y la Seguridad*[28]— constituyó un acuerdo relativo fundamentalmente a *aspectos de seguridad externa* aprobado por la *Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela*, comprendiendo aspectos de *limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa, instauración de una zona de paz*, si bien también, un *compromiso regional en la lucha contra el terrorismo*, que incluyó … *la provisión de alerta temprana a las autoridades pertinentes, mediante el intercambio de*

información…como también el de …*Continuar combatiendo las actividades del crimen transnacional, especialmente las vinculadas al terrorismo, como son: las drogas ilícitas, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas*…

El *Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza* previsto en el referido *Compromiso*, estaba integrado, conforme a lo establecido en aquél, por …*los Altos Funcionarios de Relaciones Exteriores y de Defensa de los cinco Países Miembros*…

Cabe señalar la peculiaridad consistente en que un aspecto de particular incidencia en la seguridad pública, como la lucha contra el *tráfico ilícito de armas pequeñas y livianas*, pasó a estar coordinado por un grupo de altos funcionarios de los ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa.

Se previó, asimismo, …*Establecer y hacer operativo un Comité de Coordinación Nacional —Punto Focal Nacional— en cada País Miembro, responsable de diseñar e implementar las medidas necesarias para encarar dicha problemática y velar por la cabal ejecución de esta Agenda Coordinada de Acción a nivel nacional.*

Se contempló también que …*Las instituciones nacionales que participarían en las actividades interinstitucionales realizadas por los Comités de Coordinación Nacional -Puntos Focales Nacionales- podrían incluir, entre otras: Ministerio de Relaciones Exteriores, Defensa, Interior o Gobierno, Justicia, Ministerio Público, el Poder Judicial, las Fuerzas Armadas, las Fuerzas de Policía, Autoridades Aduaneras y de Migraciones, así como los representantes de la sociedad civil*…

Puede advertirse así frente al carácter homogéneo de la cooperación en materia de seguridad pública establecida en el ámbito del *MERCOSUR*, semejante en tal característica a la *cooperación en asuntos de justicia e interior* de la Unión Europea, la diversidad representada por la inclusión en el caso de la *Comunidad Andina*, de las *Fuerzas Armadas*.

También cabe destacar los mecanismos de cooperación en seguridad pública establecidos —paradójicamente— en la *Decisión 587* de la *Comunidad Andina* sobre *Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina*.

Si bien buena parte de la *Decisión* está efectivamente referida a cuestiones de seguridad externa como su nombre lo indica, tales como *la abstención del uso o la amenaza del uso de la fuerza en sus relaciones recíprocas, la solución pacífica de las controversias*, o *la no intervención en asuntos internos*, la *Decisión sobre política externa* incursionó en múltiples aspectos de seguridad pública, incorporando a su ámbito los ya mencionados *Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos. Decisión 505 y los Programas Operativos que se adopten en ese marco*, y *Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, así como su Agenda Coordinada de Acción y su Plan Operativo*,

aprobado por Decisión 552, así como el *Plan Andino de Lucha contra el Terrorismo, los marcos andinos para la cooperación legal, policial y judicial*, y otros planes y programas que puedan establecerse en lo sucesivo, en particular con miras a combatir, entre otros, *la corrupción, el contrabando y el tráfico de personas*, así como para contar con una metodología estandarizada de medición de los gastos de defensa.

Esa conjunción de aspectos disímiles -comprendiendo aspectos *militares, de seguridad internacional, de seguridad pública, policiales, e institucionales,*- fue puesta bajo la responsabilidad del *Consejo Andino de Relaciones Exteriores*, quien, según se expresa, cuando lo considere conveniente, *…se reunirá conjuntamente con los Ministros de Defensa, y, según corresponda, con otras autoridades competentes de los Países Miembros, para profundizar el diálogo y la concertación…*

Similares reflexiones cabe efectuar con relación al *Comité Ejecutivo de la Política de Seguridad Externa Común Andina*, conformado según la *Decisión* por *…Altos Funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Defensa y, según corresponda, de otros sectores competentes en materia de seguridad…*

También cabe citar aquí el *Compromiso para el Fortalecimiento de la Coordinación en la Lucha contra el Terrorismo y el Problema Mundial de las Drogas y los Delitos Conexos*, suscripto por los Ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, Perú, Bolivia, y Venezuela, los Ministros de Defensa de Colombia, Perú y Ecuador, los Viceministros de Relaciones Exteriores de Ecuador y Panamá, el Director General de la Policía de Panamá, los Representantes del Ministerio de Defensa de Bolivia y del Brasil, y el Secretario General para Temas de América del Sur de Brasil, y las delegaciones observadoras de Estados Unidos y de la Unión Europea, reunidos en Bogotá el 12 de marzo de 2003.

Cabe advertir aquí en cuestiones de seguridad pública el predominio de los órganos e instituciones propios de la defensa, correspondiendo el único funcionario policial presente a un país carente de fuerzas armadas…

En definitiva, mientras que el *MERCOSUR* ha seguido hasta el momento el modelo de integración europeo en los aspectos de seguridad y defensa –distinguir entre los ámbitos de la seguridad pública, por una parte, y la defensa, por la otra- la *CAN* adoptó el modelo propugnado por Estados Unidos de América para América Latina, consistente en un concepto de seguridad de suma amplitud, que no distingue entre la defensa nacional y la seguridad pública, incluyendo además aspectos propios de la política general.

Cabe recordar aquí el debate habido en la *Conferencia Especial de Seguridad* de México del 2003 entre Argentina, Brasil y Chile, por una parte, y Estados Unidos de América, Centroamérica, el Caribe y Colombia por la otra, que concluyera en la *Declaración de Seguridad de las Américas* donde, si bien fue consagrado un *concepto de*

seguridad multidimensional de suma amplitud, tal concepto quedó relativizado tanto por la recomendación efectuada en el sentido de encarar las *nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad*, a través del órgano del sistema interamericano específico para ello, así como la libertad reconocida a cada país en la elección de los medios para enfrentarlos[29].

Tal diversidad de posiciones constituirá uno de los más importantes desafíos a encarar, en la integración sudamericana.

5. La integración sudamericana en seguridad pública y defensa: El futuro

La firma del *Tratado Constitutivo* y la anunciada constitución del *Consejo de Defensa* obligan a pensar en el futuro ya cercano, respecto de la integración en materia de *seguridad pública* y de *defensa*.

En el primer aspecto, consideramos adecuado continuar con la existente *coordinación en materia de seguridad pública* en el *MERCOSUR ampliado,* incorporándola a los mecanismos establecidos en el *Tratado Constitutivo,* que contempla la posibilidad relativa a la convocatoria y la conformación de *reuniones Ministeriales Sectoriales de naturaleza permanente.* Por ello, la *RMI* del *MERCOSUR* puede también funcionar en *UNASUR,* restando sólo incorporar a Guyana y a Suriname e asignar idéntico carácter de miembros plenos a todos sus integrantes.

Respecto del futuro *Consejo de Defensa,* consideramos que nuevamente la experiencia europea puede arrojar luz sobre el camino a seguir.

Pensando en la *integración en materia de defensa* en el *MERCOSUR ampliado,* tuvimos oportunidad de efectuar propuestas en sucesivas ponencias presentadas en el lamentablemente fenecido *Seminario de Estudios Estratégicos* que organizaba la *Escuela de Defensa Nacional* argentina [30]

En dichas oportunidades —de las que han transcurrido cuatro años— tras examinar el lento pero constante progreso de la integración subregional en torno al *MERCOSUR* ampliado, en todos los aspectos antes señalados, recordamos en aquél momento la experiencia de la Unión Europea en la materia, desde la renovación de la *Unión Europea Occidental (UEO)* a partir de la *Declaración de Roma* del 27 de octubre de 1984, la emisión de la *Plataforma de La Haya* del 27 de octubre de 1987, como expresión de la voluntad de extender la integración europea a los ámbitos de la seguridad y la defensa, dentro de la Alianza Atlántica y contribuyendo a ella desde la cooperación de Europa; y el establecimiento en el Tratado de la Unión Europea (TUE) del 7 de febrero de 1992, de la *Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)* reconociéndose a la Unión Europea Occidental como *parte integrante del*

desarrollo de la Unión Europea, y requiriéndosele que elaborara y pusiera en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tuvieran repercusiones en el ámbito de la defensa.

También fueron objeto de análisis, en el mismo sentido, la *Declaración relativa a la Unión Europea Occidental* en el Acta Final de la Conferencia de Mäastricht, (7 de febrero de 1992) con relación al desarrollo de la *identidad europea en materia de seguridad y defensa* y el fortalecimiento de la Unión Europea Occidental como componente de defensa de la Unión Europea, complementada con la Declaración de Petersberg del 19 de junio de 1992; las disposiciones del Tratado de Amsterdam con relación, dentro del ámbito de la *PESC,* a la *definición progresiva de una política de defensa común…que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo*, reconociéndose el rol de la Unión Europea Occidental, particularmente en el *acceso a una capacidad operativa,* previéndose la posibilidad de *la integración de la UEO en la Unión, si así lo decidiera el Consejo Europeo;* y la materialización de tal integración con las decisiones adoptadas por el Consejo Europeo en Colonia (junio de 1999), con la transferencia de los cuarteles generales y la disolución del Estado Mayor de la UEO.

Cabe destacar asimismo la decisiva reunión del *Consejo de Europa* en Helsinki como representativa de un sustantivo avance hacia el objetivo del establecimiento de una *política de seguridad y defensa común* de la Unión Europea, y el propósito allí expresado en el sentido que la Unión Europea tuviera *la capacidad autónoma de tomar decisiones, y, cuando la OTAN como un todo no esté empeñada, de lanzar y conducir operaciones militares lideradas por la Unión Europea en respuesta a crisis internacionales en apoyo de la Política Exterior y de Seguridad Común,* acordándose obtener *fuerzas rápidamente desplegables*, así como *capacidades colectivas en los ámbitos del comando, control, inteligencia y transporte estratégico,* para llevar a cabo el rango total de misiones de Petersberg, estableciéndose además *nuevos órganos políticos y militares dentro del Consejo para posibilitar a la Unión tomar decisiones en operaciones Petersberg lideradas por la Unión Europea y para asegurar, bajo la dirección del Consejo, los necesarios control político y dirección estratégica de tales operaciones.*

En consecuencia, los Estados miembros decidieron desarrollar *capacidades militares más eficaces* para posibilitar llevar a cabo operaciones con o sin recurso a las capacidades y medios de la OTAN.

También se decidió el involucramiento de los Ministros de Defensa en la nueva *Política Común Europea en Seguridad y Defensa (PSDC)* y la creación de nuevos órganos de defensa dentro del Consejo: un *Comité Político y de Seguridad (PSC)* permanente, compuesto de representantes de los países miembros, de nivel de altos funcionarios o embajadores, para el ejercicio del control político y dirección estratégica de las operaciones; un *Comité Militar*, compuesto por los Jefes de Estados Mayores de la Defensa, representados por sus delegados militares, para dar asesoramiento militar

y hacer recomendaciones al *PSC* y dirigir al Estado Mayor Militar también creado; y un *Estado Mayor Militar*, incluido dentro de las estructuras del Consejo, destinado a suministrar experticia y apoyo militares a la *Política Común Europea de Seguridad y Defensa*, incluyendo la conducción de operaciones de control y manejo de crisis.

A los órganos referidos, cabe agregar la *Unidad política de planificación y de alerta rápida* establecida como consecuencia del Tratado de Amsterdam, cuyo funcionamiento dio comienzo en octubre de 1999, bajo dependencia del Secretario General y Alto Representante de la PESC, con la finalidad de *suministrar evaluaciones de los intereses de la Unión Europea* en lo que respecta a la PESC, de brindar alerta temprana en caso de crisis y de establecer en tales hipótesis las opciones de política, formada por altos funcionarios de la Secretaría del *Consejo*.

Confirmada y puesta en marcha esta decisión a través de la celebración, el 20 de Noviembre de 2000, de una *Conferencia de Compromiso de Capacidades,* con la elaboración de un *Catálogo de Fuerzas de Helsinki,* el *Consejo Europeo de Niza*, celebrado en Diciembre del año 2000, aprobó definitivamente el establecimiento de los órganos de conducción y planeamiento previstos en Helsinki, teniendo lugar en Niza la *Declaración de Operatividad de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PESD,* a lo que siguió *Conferencia de Mejoramiento de Capacidades* en noviembre de 2001, la declaración del *Consejo Europeo de Laeken* (diciembre de 2001) en el sentido del *continuo desarrollo de la PESD,* y, en definitiva, el desarrollo de las capacidades militares previstas, evidenciando la voluntad europea en el sentido de sus propias capacidades de intervención en crisis internacionales.

A ello cabe agregar la creación de la *Agencia Europea de Defensa.,*[31]

Teniendo en vista esa experiencia, cabe pensar —retornando a las propuestas que efectuábamos en las dos ponencias previamente citadas— la necesidad de avanzar hacia *la construcción de una identidad sudamericana en materia de defensa, cooperante y no confrontativa con el sistema hemisférico, ni con sus mecanismos de seguridad.* Se trata, simplemente, de contar con las propias capacidades, para poder actuar bajo bandera de Naciones Unidas, en aquellas misiones de paz que hagan al interés sudamericano. No obstante, como es lógico, la construcción de tales capacidades permitirá contar con cierto grado de capacidad de acción, y con alguna capacidad disuasiva.

Cabría en consecuencia al *Consejo de Defensa* —integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los países miembros— tener a su cargo la formulación de las políticas de defensa comunes de *UNASUR* e hipotéticamente con el tiempo, la conducción y control político de las operaciones que eventualmente se emprendieran.

El *Consejo* contaría con una estructura multinacional permanente, a fin de asegurar continuidad en los trabajos y en la implementación de las decisiones.

También, la creación de una *Unidad de planificación, alerta rápida y gestión y manejo de crisis*, que tendría —bajo la dependencia del *Consejo de Defensa*— a su cargo la observación y el análisis de la situación en aquellos ámbitos externos a *UNASUR* de interés, la evaluación de los intereses de *UNASUR* en materia de de política exterior y de seguridad externa, la presentación de evaluaciones y alerta rápida en cuanto a los hechos o situaciones que pudieran tener repercusiones importantes para la política exterior y de seguridad de *UNASUR*, incluidas las crisis políticas potenciales, y la formulación y propuesta de opciones políticas.

Aparece asimismo como adecuada, siguiendo el ejemplo europeo y el antecedente de *Cruz del Sur*, la creación de una fuerza militar combinada para operaciones de paz, *estableciéndose en primer lugar un órgano permanente combinado de planeamiento y vinculando los respectivos centros de adiestramiento de tropas para operaciones de paz*, como también tender a la conformación, en Sudamérica, de *instrumentos militares complementarios*, lo que también disminuiría la posibilidad de conflictos en la subregión.

También la conformación de un cuerpo combinado, destinado a misiones de paz, requeriría, como en el caso europeo, de la conformación de un *Comité Militar* integrado por los *Jefes de Estado Mayor Conjunto o de la Defensa* de los países involucrados y sus respectivos delegados militares, con la finalidad relativa al asesoramiento directo al órgano precedentemente nombrado en materia de estrategia militar y en los aspectos militares de las decisiones a adoptarse.

Y finalmente —partiendo de la base del cuerpo combinado de operaciones de paz propuesto— un *Estado Mayor Regiona*l bajo dependencia y dirección del *Comité Militar* y compuesto por personal militar de los Estados miembros; bajo la dirección inmediata de un *Director de Estado Mayor Regional*, dependiente del Comité Militar, con la misión relativa asesoramiento, la asistencia y la planificación estratégica de la eventual actuación combinada en caso de operaciones de paz.

Creemos que la integración sudamericana en defensa nacional y seguridad pública debe también en alguna medida recoger la valiosa experiencia de la Unión Europea, sólida tanto en sus aspectos institucionales, como en las realidades que supo construir.

Notas

1. José Manuel Ugarte es abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires, Profesor de dicha Universidad, de la Universidad Católica de Santiago del Estero, de la Maestría en Seguridad Pública del Instituto Universitario de Policía Federal Argentina, del Postítulo en Seguridad y Resolución de Conflictos de la Universidad Nacional de Catamarca, y de las Escuelas Superiores de Prefectura Naval Argentina y Gendarmería Nacional.

Autor, entre otros, de *Seguridad Interior* (F.A.I., Buenos Aires, 1990), *Legislación de Inteligencia* (Dunken, Buenos Aires, 1999 y WOLA-SEDEM, Ciudad de Guatemala, 2000), *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa* (Plus Ultra-Librerías Yenny, Buenos Aires, 2005), y capítulos en diversos libros y artículos periodísticos y en revistas especializadas. E-mail manuguart@gmail.com.

2. *Declaración de Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones –III Cumbre Presidencial Sudamericana- Cusco, 8 de diciembre 2004.*

3. *Hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones: Elementos de un Plan de Trabajo, Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones,* SG/dt 288 9de marzo de 2005 1.3.11, disponible en ttp://www.comunidadandina.org/unasur/documentos.htm

4. *Declaración Ministerial de La Paz sobre la Institucionalización del Diálogo Político Comunidad Andina-Mercosur y Chile*, La Paz, 17 de julio de 2001, disponible, entre otras fuentes, en ttp://www.comunidadandina.org/documentos/actas/dec17-7-01D.htm (acc. 5.5.2008).

5. Entre otras fuentes, *ADN Mundo,* 15.4.2008, disponible en http://www.adnmundo.com/contenidos/politica/avanza_creacion_consejo_sudamericano_defensa_15_04_08_pi.html; *Los Tiempos,* Cochabamba, *Jobim propondrá a Bolivia Consejo Sudamericano de Defensa,* 17.5.2008, http://www.lostiempos.com/noticias/17-05-08/17_05_08_ultimas_nac4.php

6. *O Estado de Sao Paulo,* edición digital, 23.5.2008, disponible en http://www.estadao.com.br/geral/not_ger177174,0.htm (acc. 7.6.2008).

7. *La Razón* de Buenos Aires, 24.5.2008.

8. *Lula sugere reuniao exclusiva para tratar do Conselho Sul-Americano de Defesa,* artículo de Gabriela Guerreiro, *Folha Online,* 23.5.2008, disponible en http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u404812.shtml (acc. 8.6.2008).

9. Sobre este aspecto, ampliar en, de José Manuel Ugarte, *La coordinación en seguridad pública en el MERCOSUR: Orígenes, perspectivas, dificultades y lecciones, Revista de Derecho Público,* Número 2004-2, Buenos Aires, 2004, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2004. También, de José Manuel Ugarte, *Cooperación en Inteligencia en el MERCOSUR ampliado,* Revista Electrónica *AAInteligencia,* Junio 2005, disponible en www.aainteligencia.cl (acc. 1.6.2008).

10. El autor fue corredactor de la Ley N° 24.059 y participante activo en la construcción de dicho consenso.

11. Ver de Carlos V. Corach y Mario Baizán, *La Respuesta Argentina frente al Terrorismo,* FUPOMI ediciones, Buenos Aires, 2002, especialmente página 13.

12. Francesc Morata, *La Unión Europea: Procesos, actores y políticas,* Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1998, página 359.

13. Ramón Tamanes y Mónica López, *La Unión Europea,* Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid, 1999, página 171.

14. José Manuel Ugarte, *La coordinación en seguridad pública en el MERCOSUR…*localización citada.

15. Particularmente por los Acuerdos N° 13/99 –VI RMI-Montevideo, 17/XI/99; N° 14/99 –VI RMI-Montevideo, 17/XI/99; N° 1/00 –VII RMI-Buenos Aires, 16/VI-00 y N° 2/00 –VII RMI-Buenos Aires, 16/VI/00 y, finalmente, por los Acuerdos N° 03/04-RMI-XXVI CMC – Buenos Aires, 07/VII/04 y N° 4/04 y Acuerdo N° 1/07 aprobado por Decisión 30/07 del CMC.

16. Acuerdos N° 13/99 17/XI/99 y N° 14/99, VI RMI-Montevideo, 17/XI/99, N° 1/00, N° 2/00, N° 3/00, N° 4/00, N° 5/00, N° 6/00, N° 7/00, N° 8/00, N° 15/00, N° 16/00,

todos de la VI RMI Buenos Aires, 16/VI/00; s N° 05/01 –y N° 06/01, ambos de la IX RMI de Asunción, 08/VI/01, N°, 19/02, 20/02, 21/02, 22/02, 23/02, 24/02, todos de la XII RM).

17. En los Acuerdos RMI 13/99 y 14/99.

18. Este Acuerdo hizo extensivo el *Acuerdo Marco,* además de los países miembros del MERCOSUR, a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. Como puede advertirse, la cooperación policial establecida en base al MERCOSUR ha alcanzado a la casi totalidad de Sudamérica.

19. También fue suscripto por la totalidad de los Estados aludidos en la nota de pie de página precedente.

20. Ver http://200.40.51.219/msweb/CCCP/ES/Index.html (acc. 4.5.2008).

21. Ya en el Primer Simposio de Estudios Estratégicos Argentino-Brasileño, el profesor Ubiratán Borges de Macedo, de la Escuela Superior de Guerra de Brasil, y el contraalmirante Mario Olmos de la Escuela de Guerra Naval se expresaron positivamente con relación a la conveniencia de cierto tipo de alianza militar entre ambos países. Conceptos favorables a la integración en materia militar fueron vertidos en algunas ediciones posteriores del Simposio; en otras, prevaleció la prudencia y aún el cuestionamiento de la posibilidad. Tal diferencia puede apreciarse, por ejemplo, en el replanteo del tema por la delegación argentina, y la respuesta de la brasileña, en el XI Simposio (1998)También cabe recordar lo expresado en el trabajo de investigación patrocinado por el CARI y la Fundación Konrad Adenauer titulado "El Rol de las Fuerzas Armadas en el MERCOSUR", en el que se expresó, entre otros aspectos, que "*...también desde nuestros países, aunque con matices, se piensa en que integración y defensa no son conceptos ajenos entre sí...*" Cabe señalar, desde un punto de vista totalmente diverso, la prudencia y lucidez de Thomaz Guedes da Costa *("Condiciones para la integración de políticas de Defensa en la región del MERCOSUR", Ser en el 2000 N°7, Buenos Aires, Marzo de 1995"),* quien señalaba que *...Es prematura, sin embargo, la idea de que las políticas de defensa y las iniciativas para la seguridad internacional pueden también ser integradas regionalmente... en el debate de la relación entre integración económica y defensa nacional en el marco del MERCOSUR, las autoridades nacionales manifiestan que ya existe un intercambio militar satisfactorio de medidas de confianza adecuadas y de coordinación política desdobladas en niveles suficientemente apropiados; que no existen desconfianzas militares o causas objetivas para conflictos entre los cuatro países miembros; que todo está bien...* En general, podría afirmarse que en la Argentina prevaleció habitualmente un tono más positivo y en Brasil, más prudente.

22. Hoy, la iniciativa brasileña en lo relativo al *Consejo de Defensa* pareciera indicar que se han invertido los papeles. La preocupación brasileña por eventuales ingerencias externas en la Amazonia, que motivaran la realización de los proyectos *SIVAM* y *Calha Norte* y redespliegues de sus fuerzas armadas, o en la *Triple Frontera,* pueden guardar relación.

23. Recordemos aquí la frustrada tentativa de acuerdo entre la Fábrica Argentina de Material Aeroespacial (F.A.M.A.), la empresa brasileña EMBRAER y la empresa italiana Aeritalia, para la fabricación del cazabombardero AMX, del entrenador avanzado IA-63 "Pampa", y de otras aeronaves; y el posterior fracaso, fundamentalmente por falta de capacidad económica por parte de Argentina, del proyecto de fabricación de un *commuter* de pasajeros, el CBA 123, del que debían ser protagonistas F.A.M.A. y Embraer, sólo puede citarse en esta materia reparaciones de material naval de países de la subregión en astilleros de otros, tales como la de un submarino argentino en astilleros brasileños, así como la realización de trabajos de modernización del destructor argentino (tipo 42) *Hércules,* así como de aviones de patrulla naval, en astilleros y talleres chilenos. .Cabe recordar también las frustradas tratativas para la construcción de fragatas entre Argentina y Chile, el denominado

Proyecto Tridente. El desarrollo del proyecto de vehículo todo terreno *Gaucho*, entre Argentina y Brasil, es otro ejemplo. Se trata de avances muy modestos, aunque ahora parece haber voluntad de avanzar en este terreno.

24. Declarada por los Presidentes de América del Sur en su Segunda Reunión celebrada en Guayaquil, Ecuador, el 27 de julio de 2002, y destacada en la Resolución AG/RES. 1969 (XXXIII-O/03) de la Asamblea General de la OEA sobre *Reconocimiento de la Zona de Paz y Cooperación Sudamericana;* y por la Asamblea General de la ONU en la Resolución A/RES/57/13 del 8 de enero de 2003.

25. Sobre prevención de conflictos en el Cono Sur y los factores que explican la vigencia de la paz y la cooperación en la subregión, V. de José Manuel Ugarte, *Estudio Subregional sobre prevención de conflictos y rol de las organizaciones de la sociedad civil en la materia, en el Cono Sur*, en, Andrés Serbin (coord.) "Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe", Icaria Editorial, Barcelona, 2007.

26. Establecida por Resolución N° 1542 (2004) del Consejo de Seguridad de la ONU.

27. Hemos tratado con mayor amplitud la comparación entre los mecanismos de coordinación en seguridad pública en el *MERCOSUR*, la *CAN* y el *SICA*, en *La actividad de inteligencia en América Latina y el surgimiento de la inteligencia criminal: nuevos y viejos paradigmas, en un panorama en evolución*, ponencia presentada en el seminario de *Latin American Studies Association (LASA 2007)* en Montreal, Canada, 2007, luego publicado en www.aainteligencia.cl (acc. 5.6.2008).

28. Disponible en www.comunidadandina.org/documentos/actas/compromiso_lima.htm (acc. 5.7.2007).

29. Remitimos sobre este aspecto a nuestra obra *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Plus Ulta-Librerías Yenny, Buenos Aires, 2005, especialmente páginas 280-294.

30. José Manuel Ugarte, *Integración Regional y Defensa, llegó el momento?* Ponencia presentada en el VI Encuentro de Estudios Estratégicos, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, 2003, disponible en http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ieeri/ennee/vi/mesas.htm (acc. 10.6.2008) e *Integración Regional y Defensa, ¿Más allá de la seguridad cooperativa?* Ponencia presentada en el VII Encuentro de Estudios Estratégicos, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, 2004, disponible en http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/ieeri/ennee/vii/masalladelaseguridad.htm (acc. 10.6.2008).

31. Acción Común 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004, modificada por Acción Común 2008/299/PESC del Consejo de 7 de abril de 2008.

Dificuldades e Potencialidades da Integração Regional na Perspectiva da Política Exterior do Brasil

Tullo Vigevani[1], Haroldo Ramanzini Júnior[2]
y Gustavo de Mauro Favaron[3]

Introdução

As posições do Brasil no processo de integração regional, ao longo do tempo e atualmente, devem ser compreendidas à luz de fatores estruturais e históricos da política exterior. Isso nem sempre implica rigidez e impossibilidade de mudança, mas são aspectos que devem ser considerados para a exata compreensão das posturas do país, bem como de determinadas dificuldades enfrentadas pelo processo de integração. Essas não podem ser vistas, como às vezes se argumenta, como originadas apenas em questões econômicas ou em visões não convergentes em assuntos internacionais. Parece haver certa tensão entre necessidades estruturais da integração e atitudes e posições de importantes atores sociais e governamentais. A origem está nas atitudes de parte das elites e de grupos de interesse que contribuem para formar a vontade do Estado. Podemos considerar, a partir do reconhecimento que as percepções e valores justificam e tornam aceitáveis ou não determinadas ações externas, que dois conceitos muito importantes na formulação da política externa, autonomia e universalismo, enraizados na sociedade e no Estado, confluem para a construção de uma visão de inserção regional que dificulta o aprofundamento do Mercosul.

Há razões objetivas para explicar as dificuldades enfrentadas pelo processo de integração do Cone Sul nesses vinte anos. O desafio de integrar países em desenvolvimento, com significativas assimetrias, com baixo grau de interdependência e com tradição de instabilidade macroeconômica, certamente deve ser levado em consideração. Da mesma forma, desde 1985, a integração do Cone Sul conviveu com diferentes ambientes políticos e econômicos, tanto internos, quanto externos, fato que, igualmente influenciou a postura dos atores, não necessariamente de forma positiva para a integração. As perspectivas e os projetos de integração evoluíram de tentativas desenvolvimentistas, para formas de regionalismo aberto, inseridas num ambiente internacional de regimes liberais e, finalmente, para tentativas de desenvolvimento, com determinado grau de equidade.

O argumento diplomático e dos governos, nas administrações Alfonsín, Sarney, Collor de Mello, Menem, Itamar Franco e Cardoso, foi que a baixa institucionalização e o caráter intergovernamental do processo seriam fatores que garantiriam avanços rápidos, prescindindo de burocracias pesadas. Nesse sentido, a referência negativa à euro-burocracia de Bruxelas esteve presente. Acreditamos que a defesa do princípio da intergovernamentalidade por parte do Brasil, não muito diferente da posição argentina, está ligada à concepção do lugar do Mercosul no conjunto das relações internacionais do país. Da mesma forma, torna-se um desafio conciliar as aspirações universalistas de uma parte das elites brasileiras com as necessidades específicas do processo de integração regional no Mercosul.

A caracterização do Brasil como potência média, e as posturas daí decorrentes são razoavelmente absorvidas por parte significativa das elites brasileiras. A própria diplomacia por meio de seus discursos e ações internacionais busca reforçar essa idéia (Lafer, 2004; Lampreia, 1999). É interessante que, no caso da atuação do Brasil no Mercosul, como veremos, a imagem de potência média acaba justificando determinadas posturas do país, contrárias a uma maior institucionalização do bloco, o que se operacionaliza a partir da defesa do princípio intergovernamental, como aparato institucional da integração (Mariano, 2007). Para o Brasil, o âmbito regional seria uma espécie de "reserva de poder" do país.

Consideramos hipótese deste trabalho que a estrutura do Mercosul, tal como construída em seus primeiros quinze anos, de 1991, até hoje, 2007, é adequada às percepções de parte das elites brasileiras, que teriam seus interesses atendidos nessa estrutura existente. Esse modelo seria suficiente para dar a sustentação considerada possível, ou a liberdade desejada, às ações internacionais do país na Organização Mundial do Comércio (OMC), nas relações com a União Européia (EU) e com os Estados Unidos, tornando o país independente dos constrangimentos de uma União Alfandegária e de um Mercado Comum apoiados sobre maiores níveis de institucionalização. Esses maiores níveis, nessa perspectiva, condicionariam os Estados-parte, mesmo considerando o diferencial de poder. Complementando, argumentaremos que esse modelo de integração seria compatível com o alargamento do bloco, viabilizaria a inclusão de novos membros, o que acaba por realimentar a forma intergovernamental e a baixa interação entre as políticas nacionais nos diferentes aspectos. No Brasil, as questões relativas à integração regional, por diversas razões, ainda não se relacionam totalmente com as discussões de política interna.

Modificações e Permanências nas posturas do Brasil em relação à integração regional

Em meados dos anos oitenta, quando a política brasileira empreendeu o caminho

do estreitamento das relações com a Argentina, a idéia do universalismo, que tem sido um atributo estrutural da inserção externa brasileira, não foi abandonada, mas ganhou novo significado. Houve a tentativa de entrelaçar interesse nacional com interesse regional do Cone Sul. Prevaleceu a idéia que o interesse nacional seria mais bem atendido num processo de integração abrangente. Para isso, confluíram diferentes perspectivas, inclusive empresariais. Em seguida, setores sindicais e outros grupos, inclusive intelectuais, somaram-se. Contudo, como discutiremos adiante, atualmente esse entrelaçamento parece correr o risco de dilapidação, tanto na Argentina quanto no Brasil, limitando decisivamente as possibilidades do Mercosul.

Observe-se que o início da integração com a Argentina (Declaração de Iguaçu, novembro 1985; Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE, julho 1986; os 24 Protocolos decorrentes; Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, novembro 1988) correspondeu a uma lógica desenvolvimentista, visava estimular a emulação empresarial, para a modernização e a inserção competitiva no sistema econômico internacional (Peña, 1991). O mercado interno ampliado era considerado um pressuposto. Essa fase fortaleceu em parte das elites brasileiras, incluindo grupos empresariais e funcionários do Estado, a percepção de que o compartilhamento de interesses melhoraria a inserção internacional, viabilizando maior auto-estima. Ao longo do tempo, o desenho que foi adquirindo o Mercosul corresponderia às preferências que se manifestam nas sociedades política e civil nacionais.

No processo de revisão que se processava em órgãos com o ministério da Fazenda, os Bancos do Brasil e Central, paulatinamente absorvida pela diplomacia brasileira, a aproximação Brasil – Argentina era vista como fundamental em termos de política internacional, conquistava adeptos em parte na diplomacia e ao mesmo tempo apresentava-se ligada à estratégia do paradigma universalista (Flecha de Lima, 1989: 30-31). Ela parecia fortalecer a idéia de uma melhor presença no mundo, política e econômica, assim como parecia viabilizar maior peso na formulação de regimes e nas instituições internacionais. A aliança estaria relacionada com a capacidade em reformar diretrizes econômicas. Para alguns, avançar no processo de integração regional aumentaria a capacidade nas relações com os maiores centros de poder, particularmente com os Estados Unidos (Amorim e Pimentel, 1996). Essas diferentes perspectivas viabilizaram que a aliança fosse partilhada tanto por setores ligados à tradição nacionalista, quanto por setores que consideravam a inserção do Brasil na ordem internacional liberal inevitável.

Estabeleceu-se, dessa forma, o nexo entre a integração regional, o Mercosul e a aliança com a Argentina, com a preservação dos valores universalismo e autonomia. O regionalismo não diminuiria, mas reforçaria o paradigma universalista de inserção internacional brasileiro. A idéia da "modernização via internacionalização" (Przeworski, 1993), que traria reflexos diretos ao paradigma de inserção

internacional, naquele momento, e durante parte dos anos 90, não se chocou com o regionalismo. O conceito de regionalismo aberto foi utilizado na perspectiva da plena inserção internacional, aproveitando as vantagens de uma área de livre comércio, sem, contudo, criar os instrumentos necessários para políticas regionais de desenvolvimento e de complementaridade, portanto, sem políticas públicas voltadas ao objetivo da sustentabilidade da integração. O valor autonomia permaneceu enraizado nas esferas da administração e dos empresários, agora sob a égide de um conceito importante, elaborado, a autonomia pela integração (Fonseca Jr., 1998).

Numa perspectiva histórica, sendo a autonomia objetivo de qualquer Estado-nação, ela tem características que se adaptam ao longo do tempo. "As expressões do que é autonomia variam histórica e espacialmente, variam segundo interesses e posições de poder" (Fonseca Jr., 1998: 361). O conceito admite diferentes abordagens em função da configuração de um determinado período histórico, bem como das visões de mundo da população e das elites. A idéia de autonomia na segunda metade dos anos oitenta, e ainda para uma parte do Estado e da sociedade nos anos noventa e até hoje, significou autonomia frente ao mundo exterior, capacidade de decisão frente aos centros de poder internacional, viabilizando ao Brasil determinar suas escolhas. O Mercosul não seria visto como limitador de autonomia, ao contrário, o compartilhamento de interesses aumentaria as capacidades externas. Contudo, a partir de determinado momento, por razões diversas, parece haver um movimento no sentido de restabelecer o significado dos conceitos de autonomia/universalismo e integração regional. Isso teria a conseqüência de desenhar uma política exterior pela qual se reduz o significado do Mercosul, sobretudo das relações com a Argentina. Isso contribui para explicar a crise do bloco regional e a dificuldade para sua afirmação.

A partir de determinado momento, mesmo antes de 1998, houve uma diminuição do interesse da sociedade e das empresas pela integração. Isso foi particularmente visível no setor automotivo. As multinacionais, General Motors, Volkswagen, Fiat, Ford, desde 1986 e mais acentuadamente no inicio da década de noventa, planejaram produção e investimentos integrados, inclusive visando a utilização do Mercosul como possível plataforma global de exportação de uma parte de seus produtos, sobretudo caminhões e carros médios e pequenos. A partir de metade da década de noventa, mais acentuadamente a partir de 1997, com as dificuldades comerciais e políticas, a perspectiva de atuar regionalmente foi se atenuando. O que contribuiu para aumentar a crise no bloco, pois, frente a riscos protecionistas, parte das empresas privilegiou o mercado maior, o Brasil. No que se refere ao interesse da opinião pública e dos políticos, também foi atenuando-se.

O valor autonomia, ainda que apresentando-se sob diferentes formas, como vimos acima, sempre esteve presente nas posições do Brasil em relação à integração regional. A partir de determinado momento, o conceito de autonomia, dissociou-

se da integração regional. Houve certa preocupação pela reafirmação de papel próprio, soberano no mundo. Manifestou-se, da mesma forma, em relação aos países ricos, com os quais buscou-se maior integração, sem abdicar dos interesses nacionais considerados fundamentais (Cardoso, 2001). Paradoxalmente, nas relações do Brasil com o seu entorno mais próximo, o Mercosul e a América do Sul, a idéia de autonomia se manifestaria sob a forma de insistente revalorização da potencialidade de ação nacional especifica, não sujeita às amarras que uma integração institucionalizada poderia acarretar.

A tradicional posição brasileira buscando ter um papel relevante no mundo, não essencialmente diferente da posição argentina e do governo Menem, reflete-se no objetivo permanente de buscar um papel destacado para o Brasil. Lafer (1993) fala da necessidade do Brasil ter uma participação mais ativa no cenário internacional. Queremos sublinhar que após uma fase, de 1985 em diante, em que as relações com a Argentina ganharam proeminência efetiva para a estratégia internacional do Brasil, mantendo seu grande significado na década de noventa, parecem agora serem temperadas pela forte preocupação universalista de novo tipo. Uma manifestação significativa dessa evolução surge no governo Itamar Franco: a iniciativa de articular um novo projeto de integração sul-americana. Apresentada como não antagônica ao Cone Sul, ao contrário, como complementar, a proposta de criação da Área de Livre-Comércio da América do Sul (ALCSA) indica haver espaço para o surgimento de iniciativas que terão curso nos anos sucessivos, até os dias de hoje. Sinalizam relativa atenuação do forte desejo inicial de estruturar sinergias focalizadas no Mercosul, criando complementaridade e um sistema produtivo integrado visando o mercado comum. Parece ter-se diluído o impulso inicial pelo desenvolvimento em comum, mas subsiste a busca de possíveis vantagens econômicas proporcionadas pelo adensamento do intercâmbio e outras.

Na perspectiva brasileira, visto retrospectivamente, o Mercosul surge de forma claramente ambígua, o que não é essencialmente diferente na parte argentina. Colocado no topo das prioridades internacionais, no caso brasileiro, onde a força do universalismo permanece, ele é apresentado como instrumento muito importante, mas sempre instrumento. Não haveria uma clara especificidade da integração, não seria um fim em si mesmo. No momento da constituição do Mercosul os governos já explicitavam isso: "ao firmar o Tratado de Assunção, os quatro presidentes partem da percepção comum de que o aprofundamento do processo de integração pode ser a chave para uma inserção mais competitiva de seus países num mundo em que se consolidam grandes espaços econômicos e onde o avanço tecnológico-industrial se torna cada vez mais crucial para as economias nacionais" (Ministério das Relações Exteriores, 1991: 279). Nessa direção, a lógica instrumental vai-se afirmando e prevalece. "O Mercosul é um processo essencialmente aberto ao exterior. No caso do Brasil, o desenvolvimento do Mercosul é parte de um amplo esforço de abertura econômica, liberalização comercial e melhor inserção na economia mundial. O processo de integração não é concebido como um fim em

si mesmo, mas como instrumento para uma participação mais ampla no mercado global" (Lampreia, 1995: 135).

O desenvolvimento do Mercosul não se apresenta uniforme. Podem-se apontar três fases distintas. A primeira, que antecede o primeiro mandato de Cardoso, vai de 1991 a 1994: do Tratado de Assunção ao Protocolo de Ouro Preto, é durante esse período que se consolida o desenho institucional. Em seguida, de 1995 a 1998, observa-se a continuidade da expansão comercial intra-bloco, que alcança o seu ponto máximo. A partir de 1999, com a crise do real e sua desvalorização e a posterior recessão Argentina, de 2001, o Mercosul evidencia crise, cujos desdobramentos não eram e ainda não são claros. Como iremos argumentar, além dos elementos conjunturais, que se expressam por seguidos contenciosos comerciais e políticos, questões estruturais, relativas às economias dos países envolvidos, e valores enraizados nos Estados e nas sociedades, devem ser considerados na busca de explicações consistentes.

As crises econômicas, de diferentes matizes, vividas pelos países do Mercosul expressam esta lógica. As crises nacionais não foram momentos de ajustes no processo de integração, ocasiões de busca oportunidades. De fato, elas redundaram em debilitamento da integração e redução do esforço de complementaridade.

As dificuldades nas economias nacionais podem explicar determinadas posições e contribuíram para a atitude de grupos empresariais e de setores das elites. Nosso ponto de vista é que os elementos materiais não são por si só explicativos. O fato de Brasil e Argentina, alternadamente, terem entre si *déficits* comerciais, contribuiu para a percepção de que a integração regional poderia ser nociva para as economias locais. Cada vez que isso se dá em determinada direção, as posições protecionistas voltaram a brotar. No caso brasileiro, a crise argentina de 2001 reacendeu a sempre latente e enraizada concepção de que o Mercosul representa uma perspectiva estreita para a potencialidade econômica e política brasileira. Inversamente, o *superávit* do Brasil, após a desvalorização do real de janeiro de 1999, é apontado na Argentina como uma das causas principais de sua própria crise do final de 2001. A partir daí, a desvalorização do peso, após ter estado de 1991 a 2001 ancorado ao dólar, gerou uma queda no PIB argentino de 10,9% (Kume e Piani, 2005), fortalecendo, do lado brasileiro, a crença de que a instabilidade macroeconômica não oferece bases duradouras para a integração.

A experiência do Mercosul sugere que os benefícios econômicos da integração são elementos necessários, mas não suficientes para garantir continuidade e aprofundamento. Da mesma forma, essa experiência demonstra os limites de uma integração fundamentada apenas em aspectos utilitários, esses são insuficientes para garantir a dinâmica, ainda que sejam condição *sine qua non*. A integração não pode ser pensada apenas enquanto projeto de política externa, exige forte intersecção com um projeto de política interna (Bueno de Mesquita, 2005). A percepção de que o

partner estaria em situação de vantagem no que diz respeito aos benefícios obtidos com o processo de integração foi sempre prejudicial à continuidade dos esforços de consolidação do Mercosul. Se isso valeu para Argentina e Brasil, o mesmo pode ser dito para Paraguai e Uruguai. Desse modo, pode-se afirmar que elementos da perspectiva realista de relações internacionais, que prevaleceu secularmente nas relações do Cone Sul, não desapareceram totalmente. Isto é, manteve-se no seio dos aparelhos do Estado e em setores da sociedade a preocupação pela necessidade de incrementos nos benefícios que não alterassem as relações pré-existentes.

Nardin (1987) desenvolve conceitos úteis para o nosso objetivo. Ao discutir as formas de associação internacional, sintetiza as possibilidades em duas: associação prática e associação de objetivos. A associação prática seria aquela em que as relações entre Estados não estão necessariamente engajadas em qualquer busca comum, mas que, apesar disto, têm de conviver um com o outro. Portanto, a associação é instrumental. Ao contrário, a associação de objetivos é aquela em que os Estados cooperam para o fim de assegurar certas crenças, valores e interesses partilhados, que têm objetivos comuns. O próprio Nardin mostra-se cético quanto à possibilidade de no sistema internacional encontrarmos associação de objetivos.

De acordo com os autores neofuncionalistas, desde Haas (1964; 1975) até Schmitter (2003), a integração regional só ocorre efetivamente quando os interesses das principais elites são atendidos. Se as expectativas desses setores convergirem com a da integração, surgiria então uma mobilização que daria sustentação ao processo. Por outro lado, caso isso não ocorra, a tendência é o retrocesso. Portanto, aprofundamento e expansão da integração estariam relacionados com a capacidade dos governos em garantir a continuidade dos ganhos materiais e simbólicos para as elites, visto seu papel de fiador da integração. Da mesma forma, a implementação de políticas que visem conter as pressões dos grupos prejudicados pelo processo de integração são muito importantes, visto que os grupos e as elites prejudicadas têm grande capacidade de pressão, proporcionalmente maior que o das beneficiadas. Essa perspectiva é fundamental para a nossa análise, pois nossa hipótese, como vimos, refere-se exatamente ao fato de que a percepção de mundo das elites brasileiras, políticas, econômicas, sociais, tem papel de grande significado para explicar as dificuldades estruturais do Mercosul no século XXI.

Nas atas das reuniões do Grupo Mercado Comum, nos anos iniciais, surgem sinais que, embora não tenham tido conseqüências efetivas, devem ser interpretados como dirigidos a favorecer formas de integração onde há superposição entre interesse nacional, Projeto Nacional e integração, permitindo a autonomia, mas sem *status* privilegiado. Por exemplo, em 1992, o Grupo aprovava agenda de ministros da Economia e presidentes de Bancos Centrais em que deveria ser tratada "a situação econômica e a análise da convergência das políticas econômicas nacionais" (Grupo Mercado Comum, 1992: 18). No entanto, a partir de 1996 e 1997, período em que se combinaram problemas comerciais específicos com significativos desen-

contros relativos à inserção internacional, ganham peso, no Brasil, os setores que na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), na Confederação Nacional da Indústria (CNI), nas entidades representativas do *agribusiness*, entre altos funcionários e na imprensa, têm a percepção de que o Mercosul estreitaria a capacidade universalista do país. Contribuem para essa inflexão razões objetivas, que não são objetivo de nossa análise: o avanço das negociações para a criação da ALCA, as negociações para o início de uma nova Rodada na OMC, o começo da discussão sobre o papel dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia, China). Essas negociações ou orientações não necessariamente deveriam enfraquecer o Mercosul. Mas isso acabou acontecendo, pois, como vimos, a idéia da integração nunca chegou a ser assimilada com a devida profundidade no conjunto das elites brasileiras. A potencial perspectiva de ganhos de escala em termos econômicos e comerciais, estimulou a concentração de esforços na busca de acesso aos maiores mercados, levou à retomada dos temas da autonomia e do universalismo, que nunca foram abandonados, agora com um sentido restritivo em relação ao Mercosul. O argumento maior utilizado foi a necessidade de garantir liberdade para agir no sistema internacional. Apenas a relação com a União Européia parece evoluir em sentido diferente, vista a decisão da União de negociar com o Mercosul, não separadamente com cada país.

A evolução do Mercosul permaneceu indefinida ao longo da década de noventa: mesmo os acontecimentos de 1999 e 2001 não trouxeram como conseqüência um aprofundamento insuportável da crise. No entanto, o interesse pela integração não cresceu a ponto de criar uma dinâmica própria, como sugeririam as análises de cunho neofuncionalista. Não foi gerado impacto significativo na sociedade. A dinâmica do bloco não levou ao início de um efetivo processo de institucionalização, ainda que haja iniciativas embrionárias e parciais, como o Tribunal Permanente de Revisão, com sede em Assunção, instalado em agosto de 2004. A lógica intergovernamental, associada a um papel importante dos governos e das presidências, viabilizou que fosse mantido um determinado equilíbrio, que acaba por garantir níveis de integração de baixa intensidade. Figurativamente, a bicicleta parece estar em equilíbrio, mas parada. Para a diplomacia brasileira, idéia consolidada nas análises dos funcionários, seja na perspectiva liberal seja na nacionalista, prevaleceu a confiança de que os contatos entre os Estados-parte poderia ocorrer com um mínimo de burocratização, priorizando a forma não institucionalizada, ao invés de procedimentos e regras de qualquer natureza.

A lógica da baixa intensidade vale para as relações entre os governos e entre as esferas da sociedade civil. Aplicou-se aos órgãos do Mercosul, o Conselho, o Grupo Mercosul, os Fóruns, as Comissões, os sub-grupos de trabalho. As mediações e as resoluções dos problemas seguiram este percurso. Foram-se criando as condições para que questões ordinárias em processos de integração, conflitos entre setores, entre cadeias produtivas ou mesmo entre empresas, fossem levados à arbitragem daqueles que eram tidos como as instâncias mais capazes e confiáveis para resol-

ver ou arbitrar problemas, ou seja, os presidentes (Malamud, 2000). A crise das *papeleras*, a partir de 2005, mostra a debilidade dos mecanismos regionais, onde se recorre a arbitragens extra-regionais. A montagem de um tecido de relações que operacionalizasse a integração não avançou. Isso viabilizou que interesses setoriais, corporativos, regionais pudessem ter grande visibilidade. Permitindo uma nova espiral que viria a fortalecer as perspectivas nacionais, como se mostrou ao final dos governos Menem e Cardoso, nos governos De La Rua, também depois, nas presidências Kirchner e Lula da Silva. Vaz (2002) considera que desde o Cronograma de Las Leñas, de 1992, criaram-se pressupostos, que se demonstraram definitivos, para a natureza intergovernamental das negociações e do próprio Mercosul. Mariano (2007) argumenta a respeito da existência de uma estratégia diplomática brasileira de gestão da integração que se limitou, em grande parte, à tentativa de garantir uma coesão mínima necessária, e em grande medida subordinada, ao objetivo brasileiro de garantir melhores condições para o enfrentamento das negociações dos grandes acordos regionais, Alca e Mercosul-União Européia, e multilaterais, principalmente, no âmbito da OMC.

Nas teorias de integração regional, o papel dos Estados e das elites está entrelaçado com a disponibilidade da sociedade em geral. O Mercosul, num certo sentido, tem características específicas. Não invalida a afirmação a respeito do entrelaçamento, mas acentua um fato que é difícil encontrar em outros processos de integração. O Mercosul foi impulsionado pelos chefes de Estado, no caso do Brasil, amparado pela diplomacia, em alguns casos com apoio de grupos do ministério da Fazenda, mas, com a ausência de pressões ou de demandas por cooperação por parte das elites e dos grupos de interesse. Alguns setores empresariais no despontar da cooperação Argentina – Brasil, a partir de 1986, aderiram com interesse, mas não mantiveram a força de sustentação ao processo ao longo do tempo.

No núcleo do Estado brasileiro não se desconhecem as implicações do formato intergovernamental da integração. Surgem sinais de haver ao menos preocupação pelos limites colocados, já que o baixo nível de institucionalização parece ter sido o resíduo natural dessa estratégia adotada. Cardoso escreveu: "Creio que estamos chegando ao limite do que é possível fazer antes de dar um passo maior no sentido da institucionalização" (Cardoso e Soares, 1998: 266). A verificação dos limites e as importantes implicações para a estratégia internacional do Brasil não são desconhecidas. Lima (2007) mostra que há uma real erosão da coalizão doméstica em relação ao que classifica como patrimônio da política exterior do Brasil, a aliança estratégica com a Argentina e o Mercosul. Ao mesmo tempo, mostra como essa política havia sido o resultado da convergência de setores favoráveis à abertura econômica e setores desenvolvimentistas. Após uma trajetória de vinte anos, pode-se afirmar que os setores que compuseram a coalizão não souberam produzir políticas suficientes de integração. Ao contrário, em razão de interesses econômicos e políticos, não quiseram dar-lhe o suporte necessário. A escassez de recursos simbólicos e financeiros investidos confirma a conclusão: em 2006, quinze

anos depois do Tratado de Assunção, implementa-se o Fundo de Convergência Estrutural, com recursos de US$ 100 milhões, visando atenuar as conseqüências desfavoráveis da integração nos Estados menores, Paraguai e Uruguai.

Frente a isso, os sinais de preocupação pelos limites colocados pelo formato da integração, se sucedem, mas não parecem suficientes para superar as debilidades estruturais. O presidente Lula da Silva parece aproximar-se da questão: "O Mercosul tem diante de si o desafio de reinventar-se e atender às expectativas de todos os seus membros. Temos de desenhar mecanismos que equacionem em definitivo as assimetrias, inclusive com o aporte de novos recursos" (Silva, 2006). Sabemos que na sociedade brasileira essa perspectiva não apenas não é consensual, enfrenta resistências reais. Em 2005, a Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, em evidente ato inconstitucional, votou o bloqueio da importação de arroz do Uruguai em razão dos prejuízos advindos aos produtores riograndenses.

Neste início de século XXI, os governos Nestor Kirchner e Lula da Silva não apresentam sinais ideológicos muito diferentes, no entanto, isso não viabilizou o aprofundamento do Mercosul, ainda que tenha viabilizado políticas comuns em casos específicos. A concordância entre os dois governos em alguns temas, demonstra haver algumas identidades, mas não suficientes para viabilizar formas de integração com ações de cooperação que aprofundem de modo irreversível o processo. No quadro de referência conceitual do Estado brasileiro existe essa preocupação, mas não consegue tornar-se realidade. "A pedra angular [da integração regional] é a relação bilateral com a Argentina. A grande convergência entre os pontos de vista dos presidentes Lula e Kirchner, nas questões mais urgentes que enfrentamos, foi expressa no 'Consenso de Buenos Aires', adotado em outubro de 2003. Esse documento reflete nossa aspiração em comum pelo crescimento econômico unido à justiça social, e manifesta nossa determinação de transformar o bloco comercial Mercosul (...) em um catalisador para a construção de um futuro compartilhado" (Amorim, 2004: 158). Em situações específicas as referências conceituais produzem resultados comuns. Na Cúpula de Chefes de Estado das Américas, em Mar del Plata, em 2005, houve coincidência na ação visando o adiamento *sine die* das negociações da ALCA, contrariando o que parecia ser o interesse, ao menos de uma parte, da administração norte-americana.

Autonomia, Universalismo e a Posição Brasileira no Mercosul

Por conta do enraizamento dos conceitos de autonomia e universalismo na inserção externa brasileira, mesmo com certo desenvolvimento da integração, os constrangimentos resultantes da cada vez maior interdependência não afetaram a condição do Estado de controlar as principais decisões referentes à integração regional. Parece ter havido uma deliberada vontade, como veremos adiante, no

sentido de evitar ultrapassar os compromissos iniciais ou mesmo os seguintes, que se mantiveram na trilha da prudência. Ao mesmo tempo, a integração regional foi considerada como necessária para alcançar credibilidade. Talvez, a integração tenha sido utilizada de forma seletiva. Útil em parte na resistência às negociações para a ALCA e com a União Européia, não necessária para as negociações na OMC ou mesmo na ONU.

A diplomacia brasileira teve papel significativo no modelo de integração construído ao longo dos anos, caracterizado pela baixa institucionalização e por sua essência basicamente intergovernamental. Papel central, mas não único. No Brasil, essa posição foi, ainda que passivamente, compartilhada pelo conjunto do governo nacional em diferentes administrações, em sua esfera política e burocrática, pelos empresários, pelo Congresso, pelos governadores do estados, etc. Como afirma Vaz (2002: 223), se essa posição era a do Brasil, não essencialmente diferente era a Argentina. "Para o Brasil, dado seu peso majoritário no bloco, não interessava a cessão de soberania a uma instância supranacional, em que teria diluída a capacidade de forjar decisões e de preservar seus interesses em relação ao bloco, cuja importância para o país extrapolava o domínio comercial. Para a Argentina, a cessão de soberania, em matéria de política econômica e comercial implicava perder, definitivamente, a capacidade de exercer algum grau de liberdade na condução da política comercial, que era precisamente o que o governo argentino buscava resguardar naquele momento". Para Mariano (2007: 194), no caso do Brasil, trata-se de um efetivo padrão de comportamento "baseado na busca de autonomia enquanto princípio fundamental e do desenvolvimento enquanto objetivo central".

Em pesquisas desenvolvidas (CEDEC e PUC/SP, 2002; CEDEC, UNESP, PUC/SP E FGV/SP, 2004), pudemos medir o baixo índice de adaptação e de sensibilidade dos governos estaduais e municipais no Brasil às questões internacionais e da integração. Comprovamos que as elites políticas e administrativas regionais não consideram essas questões como atinentes à própria ação de governo. Isso tem forte implicação para a política nacional, refletindo-se na representação parlamentar, levando ao não entrelaçamento de temas com clara repercussão para a integração regional, com temas nacionais, como, por exemplo, a reforma fiscal. Isso fortalece uma tendência pela qual o Brasil buscaria sempre as formas intergovernamentais, com isso buscando manter certo grau de autonomia.

Pinheiro (2000: 326-327) considera que o grau de comprometimento que o Estado brasileiro assume nas questões internacionais varia conforme seus recursos de poder. A postura do Brasil no entorno geográfico seria pautada por uma lógica de ganhos, de usufruto das vantagens oriundas de relativa assimetria. Ao passo que a atuação multilateral seria lastreada numa lógica de ganhos absolutos na busca de manutenção da autonomia e da possibilidade de exercício do universalismo. Assim, "o institucionalismo pragmático supõe que – e trabalha no sentido de – quanto maior a presença brasileira no sistema internacional através de instituições, maior

o acesso ao desenvolvimento e à autonomia de ação. Ocorre que, tendo a busca de autonomia maior peso na diplomacia brasileira que a busca de justiça, se admite que aquela possa ser buscada tanto mediante arranjos de cooperação com alto grau de institucionalização, quanto por outros, cujo grau de institucionalização é mantido propositalmente baixo a fim de garantir a posição de liderança do país". Para a autora, isso permite conciliar as naturezas hobbesiana e grociana da política exterior do país. O tratamento graduado e variável tem finalidades instrumentais. Desse modo, é possível no quadro de um subsistema de poder alcançar maior autonomia e, ao mesmo tempo, reforçar a ação multilateral.

No caso brasileiro, as dificuldades da integração não podem ser atribuídas apenas ao governo. Há na sociedade interesse reduzido, em alguns casos abertamente contrário, pelo Mercosul e por seu possível aprofundamento. Por exemplo, encontro realizado em novembro de 2004, que reuniu empresários de diversos segmentos e entidades como FIESP, Abicalçados (Associação Brasileira dos Fabricantes de Calçados), Eletros (Associação Nacional dos Fabricantes de Produtos Eletroeletrônicos) e AEB (Associação Brasileira de Comércio Exterior) demonstrou ser razoável a adversidade ao bloco regional. As discussões giraram em torno da idéia da defesa de um passo atrás em relação ao Mercosul: há entre empresários uma intensa discussão sobre a necessidade de retroceder de uma união alfandegária, imperfeita e perfurada, para uma área de livre comércio. Segundo os representantes daquelas entidades, o Mercosul seria uma âncora que seguraria o Brasil nas negociações internacionais, dificultando acordos bilaterais com Estados Unidos e União Européia (*Valor Econômico*, 16/11/2004). As análises que resultam das preocupações empresariais confirmam essa tendência à redução do significado da integração para o Brasil. Nota-se nelas interesse em reduzir o papel que o Mercosul tem para a política exterior e como referência para parte da estratégia econômica e comercial internacional. Os valores da autonomia e do universalismo sobressaem-se.

Estudar a política de integração regional do ponto de vista brasileiro, implica compreender o papel do ministério das Relações Exteriores e as formulações dos funcionários. Isso explica porque há bastante continuidade na postura do país em relação ao Mercosul, uma razoável estabilidade na condução do processo. Isso acontece num contexto onde há bloqueios que surgem de um padrão de política externa associado a interesse/desinteresse da sociedade civil e das forças políticas. A soma desses fatores tem conseqüências aparentemente paradoxais: por um lado, viabiliza certa estabilidade, por outro, dificulta exatamente o desencadeamento do fenômeno do *spillover*, para os funcionalistas considerado determinante na consolidação da integração. Ao mesmo tempo, tampouco se fortalecem na medida necessária os laços intergovernamentais. No caso brasileiro, a baixa intervenção do Congresso, em geral a aprovação sem maiores discussões dos projetos do governo, acaba dificultando a porosidade das idéias. Quando na sociedade desenvolvem-se outros interesses e posições, apresentam-se não sob a forma de propostas, mas emergem como resistências. No caso do Mercosul, a posição do governo, visando

uma continuidade de baixa intensidade, parece atender a média das expectativas e das necessidades das elites brasileiras, dentro e fora do Estado.

Motivações das posturas brasileiras em relação à supranacionalidade

Devemos considerar que os conceitos de autonomia e de universalismo presentes em parte das elites e na memória institucional do ministério das Relações Exteriores, colocam questionamentos ao Mercosul. Da mesma forma, a debilidade dos grupos epistêmicos pró-integração, viabilizou o fortalecimento de outros que, mesmo não contrários a ela, passaram a valorizar idéias, projetos, interesses que nela não confluíam e não a fortaleciam. A percepção, que é verdadeira, de que, na medida em que se projeta maior aprofundamento do bloco, há perda de soberania e de autonomia na relação do Brasil com o mundo, nunca desapareceu e acabou sendo um componente importante da ação do Estado e da sociedade. Conseqüentemente, rejeita-se uma opção que parece limitar a movimentação internacional do Brasil e ser contrária ao universalismo: resulta uma posição que estabelece limites ao Mercosul. Lima (1994; 2003) afirma que o padrão brasileiro em relação ao Mercosul tem sido semelhante ao tido em outros aspectos de política externa, contrário ao aprofundamento da institucionalização, prevalecendo a aspiração em converter o país em ator internacional relevante e a crença, especularmente presente na Argentina, em certa especificidade frente aos demais países latino-americanos. As elites brasileiras têm sido educadas nessa cultura política.

Para o objetivo que nos propomos, de discutir as razões estruturais da política brasileira de integração, é interessante mostrar a racionalidade, segundo um ponto de vista, da posição de defesa dos princípios de autonomia e de soberania. Pierson (1998) considera que os governos nacionais, quando delegam determinadas funções às instituições ou a órgãos comunitários regionais, com o tempo tendem a perder o controle do processo de integração para essas instituições. As instituições ou órgãos regionais abririam espaço para novos atores domésticos participarem do processo decisório, sem a intermediação dos governos, fato que tenderia a fortalecê-las e a fornecer-lhes novas fontes de legitimidade. Uma vez alcançada, por essa instituição ou órgão, certa autoridade no processo de integração, torna-se difícil para os governos fazê-lo recuar, viabilizando a recuperação do poder original dos Estados-parte. O custo dessa ação de recuperação, de certa forma, inviabilizaria a sua concretização. Gradualmente, a dinâmica decisória da integração tende a adquirir mais autonomia em relação aos Estados nacionais. Assim, pode-se entender a baixa disposição brasileira quanto ao fortalecimento institucional do bloco, que se traduz na defesa constante do intergovernamentalismo, já que o Estado, pelas razões discutidas, parece não conceber a possibilidade de perder o controle do processo. Como analisa Schmitter (2003) para a União Européia, o nível de

convencimento e de consenso para trilhar caminhos que mudam convicções enraizadas é complexo, não apenas demorado.

A estrutura do bloco, definida pelo Tratado de Assunção de 1991, concentra o poder decisório e a governabilidade no Conselho do Mercado Comum (CMC), que conta com os presidentes e os ministros das relações exteriores e da economia, atribuindo ao Grupo Mercado Comum (GMC), composto pelos vices ministros das relações exteriores ou sub-secretários, a direção executiva da integração. Essa engenharia institucional mostrou-se, por um lado, eficaz, mas, por outro, inadequada para permitir o desenvolvimento de um corpo que pudesse acumular afinidades.

Um Mercosul mais institucionalizado parece não atender os interesses de parte considerável das elites, de grupos sociais, econômicos e regionais, de setores políticos, que consideram ter suas necessidades atendidas na atual estrutura. Redimensionados os objetivos, permanece o interesse em aumentar o comércio e, em alguns casos, aumentar o investimento transfronteiriço, como é o caso da Petrobrás, do Banco Itaú, Bunge, Gerdau, AmBev e de outras empresas. Ao mesmo tempo, o bloco permanece com forte significado em algumas circunstâncias. É útil para uma parte das relações com os Estados Unidos, tem importância nas relações com a União Européia, parcialmente no caso da OMC e em algumas negociações com países emergentes, particularmente nos casos de dialogo bloco a bloco. No entanto, evita-se a tomada de posições que para alguns limitariam as possibilidades abertas pela maior autonomia e pelo maior universalismo. Conseqüentemente, "O grande obstáculo, no Brasil e na Argentina, para um efetivo 'investimento' no projeto Mercosul é a ambigüidade com que, para além da retórica do discurso pró-integração, diversos setores das duas sociedades e dos dois governos avaliam o bloco" (Gonçalves e Lyra, 2003: 14).

Considerações finais

Na tentativa de extrair conclusões da análise que fizemos das razões da posição brasileira frente ao Mercosul, devemos ter em conta que as naturais aspirações protagônicas e universalistas das elites do país implicam a necessidade de estar livre para agir com desenvoltura no cenário internacional, sem acordos restritivos no âmbito regional e sem os condicionamentos que derivariam das necessárias concessões aos sócios de menor poder. A integração regional não é rejeitada, ao contrário, é considerada benéfica, mas sem os custos do que Burges (2005) chama "*cooperative economic growth*". Nossa análise sugere de forma clara não existir adequada densidade na sociedade brasileira que estimule o aprofundamento da integração. Consideramos que, por mais que o Mercosul figure no alto das prioridades do Estado, do governo, do ministério das Relações Exteriores, de fato, há hesitação em arcar com os custos e enfrentar as assimetrias existentes. O sistema

político brasileiro, a representação parlamentar, a pobreza em muitas regiões e localidades, contribui para isso. No Brasil há baixa sensibilidade para o tema da integração regional, o que se explica pela atratividade que num país continental têm as questões internas. "Na Argentina, para o bem ou para o mal, o Brasil é um tema: é assunto cotidiano, matéria permanente de imprensa. No Brasil, em contrapartida, a Argentina desperta muito menor interesse, salvo em momentos de crise aguda" (Gonçalves e Lyra, 2003: 21).

Para a sociedade brasileira, para suas elites, entender as perspectivas do Mercosul tem a ver com o debate sobre o futuro da posição do Brasil no mundo. Como discutimos, coloca-se a necessidade de definir melhor se a integração deve ser considerada útil e importante. Se a resposta é positiva, trata-se de verificar a disponibilidade de assumir os custos dela. Supondo-se a necessidade de *paymaster* (Mattli, 1999) na integração, nesse caso o papel caberia ao Brasil. Isso obrigaria a um novo desenvolvimento analítico: a capacidade ou não de desempenhar esse papel. Para países pobres, há limites objetivos, pagar os custos pode estar acima da capacidade de fazê-lo. Mattli (1999) afirma que o papel de *paymaster* não se relaciona apenas com a economia, mas também tem a ver com outros parâmetros, como a delegação de algumas funções para instituições comunitárias, o que significa aceitar e confiar na integração regional, considerando-a parte da própria política interna. Algumas medidas, como a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), com aproximadamente US$ 100 milhões, estariam na perspectiva de fortalecer a integração, do mesmo modo que a criação do Parlamento do Mercosul, em substituição à Comissão Parlamentar Conjunta. Mas a pequena dimensão das ações, econômicas e políticas, parece confirmar a análise que desenvolvemos no sentido que no bloco do Cone Sul até aqui não surgiram os pressupostos da integração que tanto funcionalistas quanto intergovernamentalistas identificaram, com interpretações conflitantes, na União Européia. Diferentemente da análise de Burges (2005), provavelmente não se trate do interesse, até certo ponto, egoísta do Brasil, que visaria uma liderança sem contrapartida para os países envolvidos, mas de dificuldades estruturais, de fundo, econômicas e políticas.

Um eventual retrocesso do Mercosul na direção de uma área de livre-comércio, que vimos ser posição defendida por setores sociais significativos no Brasil, na nossa perspectiva significaria, ao contrario do que uma determinada leitura do universalismo supõe, enfraquecimento do poder de barganha do país e do Mercosul no sistema internacional. Maior institucionalização do bloco, como discutimos, traria custos para o Brasil, mas é fundamental também considerar os custos da não institucionalização, além dos ônus decorrentes da situação de indefinição, existente ao menos desde 1997, talvez inata ao processo.

Da análise que desenvolvemos, decorre a necessidade de acordos que viabilizem medidas comprometidas com algum grau de supranacionalidade, ou seja, ações, regras, normas que garantam aprofundamento do bloco. Isso implica o reproces-

samento de conceitos fundadores da política brasileira, autonomia e universalismo, de modo a que possam absorver os princípios da integração, inclusive a idéia de associação de objetivos (Nardin, 1987). Isso implica a criação e o estímulo de uma cultura de valorização de ganhos de longo prazo e alguma aceitação de custos no curto prazo. Se o Mercosul, como os documentos afirmam, é base da estratégia de inserção internacional do Brasil, é necessário que essa base alcance níveis razoáveis de afirmação. Do mesmo modo, as relações com a Argentina, as únicas afirmadas como estratégicas nos documentos da República.

Políticas industriais e setoriais de integração, ações de apoio a cadeias produtivas regionais, o aperfeiçoamento de instrumentos institucionais, pensados ainda nos anos oitenta, quando foram assinados os vinte e quatro protocolos setoriais no âmbito do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) de 1986, permitiriam atenuar as assimetrias e uma lógica que tende a favorecer a alocação de recursos onde há maiores potencialidades de mercado. Isso exige mudar o sistema decisório, em outros termos, fortalecer a normatividade e a regulação por meio de órgãos aptos e legítimos. Discutimos nesse texto que essas perspectivas encontram dificuldades de enraizamento na sociedade brasileira em razão de interesses e de concepções de mundo das elites, da sociedade e do Estado.

Notas

1. Professor Titular, Departamento de Ciências Políticas e Econômicas, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, Universidade Estadual Paulista – UNESP e Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - CEDEC.

2. Bacharel em Relações Internacionais, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, UNESP, Mestrando no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo - USP e Pesquisador do CEDEC.

3. Bacharel em Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, UNESP, Mestre em Ciências Sociais pela UNESP e Pesquisador do CEDEC.

Bibliografia

Amorim, Celso e Pimentel, Renata. "Iniciativa para as Américas: o acordo do Jardim das Rosas". In: Albuquerque, José Augusto Guilhon. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. São Paulo: Cultura/NUPRI – USP/FAPESP, vol. II, 1996.

Amorim, Celso. Entrevista do Embaixador Celso Amorim à *Revista CNI - Indústria Brasileira*, 2004. Disponível: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2175>. Última visita em 10/11/2005.

Bueno de Mesquita, Bruce. *Principles of international politics. People's, power, preferences and perceptions*. 3rd.ed. Washington: CQ Press, 2005.

Burges, Sean W. "Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American region". *Cambridge Review of International Affairs*. Routledge, vol. 18, n° 3, Oct. 2005.

Cardoso, Fernando Henrique e Soares, Mário. *O mundo em português: um diálogo*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

Cardoso, Fernando Henrique. Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas. Québec, 20 de abril de 2001.

CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea) e PUC-SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo). "Gestão pública estratégica de governos subnacionais frente aos processos de inserção internacional e integração latino-americana". São Paulo, CEDEC/PUC-SP, dez. 2002, 568p. e Anexos (Relatório final do Projeto Temático FAPESP) (mimeo).

CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea); UNESP (Universidade Estadual Paulista); PUC-SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo) e FGV/SP (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo). "Gestão pública e inserção internacional das cidades". São Paulo: CEDEC/UNESP/PUC-SP/FGV-SP, 2004 (Projeto Temático para a FAPESP) (mimeo).

Flecha de Lima, Paulo Tarso. "Dados para uma reflexão sobre a política comercial brasileira". In: Fonseca Jr., Gelson e Leão, Valdemar Carneiro (orgs.) *Temas de política externa brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/IPRI/Ed. Ática, 1989.

Fonseca Jr., Gelson. *Legitimidade e outras questões internacionais*: política e ética entre as nações. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

Gonçalves, José Botafogo e LYRA, Maurício Carvalho. *Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, ano 2 2003 (Dossiê CEBRI, vol. 2). Disponível em <www.cebri.org.br>

Grupo Mercado Comum: V Reunión. "Boletim de Integração Latino-americana". Brasília: Ministério das Relações Exteriores, n° 4, jan./mar. 1992.

Haas, Ernest B. *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press, 1964.

Haas, Ernst B.. "The obsolescence of regional integration theory". *Research Series*, no. 25, Berkeley: University of California, Institute of International Studies, 1975.

Kume, J. A. E Piani, Guida. "Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio". *Revista de Economia Política*, vol. 25, nº 4 (100), out./dez. 2005, pp. 370-390

Lafer, Celso. "A política externa brasileira no governo Collor". *Política Externa*, São Paulo, vol. 1, n° 4, 1993.

Lafer, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

Lampreia, Luiz Felipe. *Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Ed., 1999.

Lampreia, Luiz Felipe. "Seminário sobre Mercosul". *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, ano 21, n° 76, set. 1995.

Lima, Maria Regina Soares de. "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña". *América Latina/Internacional*, vol. 1, n° 2, 1994.

Lima, Maria Regina Soares de. "Na trilha de uma política externa afirmativa". *Observatório da Cidadania*, Rio de Janeiro: IBASE, 2003.

Lima, Maria Regina Soares de. "Decisões e indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula". *Observatório Político Sul-Americano*, Rio de Janeiro, jan. 2007. (Disponível em http://observatorio.iuperj.br)

Malamud, Andrés. "Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience". Buenos Aires, 2000 (mimeo).

Mariano, Marcelo Passini. *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. UNESP-Araraquara: Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2007 (Tese de doutorado).

Mattli, Walter. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Ministério das Relações Exteriores. "Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai criam Mercado Comum do Sul (Mercosul)". *Resenha de Política Exterior do Brasil*, Brasília, n° 68, 1991 (Nota à imprensa de 26 de março de 1991).

Nardin, Terry. *Lei, moralidade e as relações entre os Estados*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

Peña, Félix. "O Mercosul e suas perspectivas: uma opção pela inserção competitiva na economia mundial". Bruxelas, 1991 (mimeo).

Pierson, Paul. "The path to European integration: a historical-institutionalist analysis". In: Sandholtz, Wayne e Sweet, Alec Stone (eds.). *European integration and supranational governance*. New York: Oxford University Press, 1998.

Pinheiro, Letícia. "Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea". *Contexto Internacional*, IRI-PUC/RJ, vol. 22, n° 2, jul./dez. 2000.

Przeworski, Adam. "A falácia neoliberal". *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, n° 28/29, 1993.

Schmitter, Philippe C. "Neo-neo-functionalism". In: Wiener, Antje e Diez, Thomas (eds.). *European integration theory*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Silva, Luiz Inácio Lula da. Declaração de Lula da Silva na Reunião de Cúpula de Córdoba, 2006.

Valor Econômico. Empresários defendem um passo atrás no Mercosul. São Paulo, 16/11/2004.

Vaz, Alcides C. *Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.

Una dura prueba para el Mercosur: El caso Papeleras

Agustín Portilla[1]

Introducción y objetivos

El llamado *conflicto por las papeleras*[2] entre Argentina y Uruguay ha sido hasta aquí una dura prueba para el Mercosur, prueba que difícilmente pueda ser considerada como superada y que debe ser fruto de reflexión y enseñanzas de cara al futuro. El diferendo no solo ha puesto de relieve algunas dificultades que tienen en su aplicación los mecanismos resolutorios de controversias, sino también la falta de voluntad política por parte de los gobiernos para hacerlos funcionar debidamente. Esa falta de voluntad política se conjuga además, con las *asimetrías* existentes entre los países integrantes, haciendo que en ocasiones en las cuales se presenta una controversia esta pueda terminar siendo resuelta a través de procesos tal vez más ligados a la *realpolitik* que por los canales legales establecidos por los tratados constitutivos del Mercosur.

Sin lugar a dudas, este estado de cosas constituye de por sí una verdadera traba al proceso de integración regional, y a su vez termina favoreciendo el surgimiento de otro fenómeno que también significa de por sí un escollo: el crecimiento de un cierto descontento hacia el Mercosur en los países afectados por las *asimetrías*. Un claro ejemplo se da en la actualidad en el conflicto diplomático sobre el cual venimos haciendo referencia. Ante la inutilidad de los mecanismos previstos, y ante un caso de importante cobertura mediática, el Mercosur ha ido perdiendo adeptos tanto en la opinión pública uruguaya en general como en la clase política en particular.

Teniendo todavía como trasfondo el conflicto entre ambos países, me propongo a continuación desarrollar los temas antes señalados. La presencia misma del diferendo nos induce a reflexionar sobre las dificultades que se presentan hoy día en el marco del proceso de integración regional, buscando además estrategias para encauzar y solucionar futuros conflictos dentro de las instituciones regionales. Por esa razón, explicaré al final de mi exposición las posibilidades y expectativas que se abren con el nacimiento de la más reciente de las instituciones del bloque: el Parlamento del Mercosur.

Los cortes de ruta

En protesta por la futura instalación de dos plantas productoras de pasta de celulosa en la margen oriental del Río Uruguay, los vecinos de Gualeguaychú organizaron

durante 2005 varios cortes de ruta impidiendo momentáneamente el tránsito por el puente Gral. San Martín, que une ambos países a la altura de las ciudades de Gualeguaychú (Argentina) y Fray Bentos (Uruguay). Si algo caracterizó durante ese año a estos cortes de ruta, fue su intermitencia y corta duración. De esta manera, el 8 de julio de ese año se produjo un corte que afectó el tránsito internacional por ocho horas, el 15 de agosto el mismo fue afectado por cuatro horas. A esto siguieron varios cortes en el mes de diciembre los días 8 (tres horas), 18 (cinco horas), 23 (diez horas y media) y 30 (trece horas).

Sin embargo, a partir de febrero de 2006 los cortes comenzaron a ser más duraderos y permanentes. Entre el 30 de enero y el 3 de febrero se registraron cortes temporarios, pero a partir de esta última fecha se registro uno que mantuvo intransitable el puente Gral. San Martín por cuarenta y seis días (hasta el 20 de marzo). Entre el 5 de abril y el 2 de mayo (veintiséis días) el paso por el puente fue también imposibilitado.

A esto se sumó el corte del puente Artigas, que une a las ciudades de Paysandú (Uruguay) con Colón (Argentina), en forma continua entre los días 16 de febrero y 23 de marzo (treinta y cinco días) de 2006 en primer lugar, y entre el 11 de abril y 19 de marzo luego (ocho días). Por su parte, el puente que une ambos países a la altura de la Represa Salto Grande no sufrió cortes duraderos durante este período.

Ante esta situación conflictiva, que no era más que una simple arista dentro de un conflicto diplomático mayor, se activaron los canales que el Mercosur brindaba para la solución de controversias, específicamente los indicados por el *Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el Mercosur,* que daba un período de quince días para resolver las disputas entre ambos Estados por medio de negociaciones directas. Estas finalmente fracasaron en Abril de 2006, permitiendo a Uruguay iniciar el procedimiento arbitral[3] estipulado en dicho Protocolo. Se formó entonces un Tribunal Arbitral "AD HOC", el cual estaría conformado por tres árbitros, uno designado por la Argentina, otro por el Uruguay, y otro de común acuerdo entre ambas partes, no pudiendo ser nacional de ninguno de los dos países. A este tribunal le correspondería establecer si el Estado Argentino había violado los tratados constitutivos del Mercosur al no garantizar la libre circulación de bienes y servicios.

Incumplimiento del Tratado de Asunción

El reclamo uruguayo se sustentó en la *Omisión del Estado Argentino en adoptar medidas apropiadas para prevenir y/o hacer cesar los impedimentos a la libre circulación, derivados de los cortes en territorio argentino de vías de acceso a los puentes internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas, que unen a la República Argentina con la República Oriental*

del Uruguay[4]. La parte demandante no solo solicitó al Tribunal que decidiera si Argentina había incumplido las obligaciones asumidas en el Tratado de Asunción[5] al no garantizar la libre circulación, sino que estableciese también, en el caso en que los cortes se volvieran a repetir (estos habían cesado momentáneamente) que medidas debían ser adoptadas por la parte demandada para garantizar la libre circulación de bienes y servicios. La parte argentina argumentó que una acción más enérgica contra la protesta vecinal solo hubiese sido posible a riesgo de la violación del derecho de protesta, el cual es en virtud de los Tratados Internacionales un derecho humano y por lo tanto tiene un rango superior en Argentina que el derecho a la libre circulación[6].

La decisión del Tribunal se conoció finalmente el 7 de setiembre de 2006, en primer lugar, se sostuvo que la Argentina debió haber tomado las debidas diligencias para prevenir y ordenar los cortes de ruta. El no haberlo hecho no había sido compatible con el compromiso asumido por los Estados partes en el tratado fundacional del Mercosur. Aunque del laudo se desprende que el Estado Argentino debía tomar medidas que garantizasen la libre circulación en caso de futuros cortes, el Tribunal entendió que no correspondía indicar cuales debían ser aquellas medidas a adoptar, entendiendo que eso es competencia única de cada Estado en función de su soberanía y autogobierno. Por último, con respecto al argumento de la parte demandada según la cual el derecho de protesta tiene en su ordenamiento jurídico interno un rango superior al de libre circulación, el Tribunal explicó que el derecho de protesta no es absoluto frente a otros derechos, y que debe limitarse (no necesariamente mediante una feroz represión, sino implementando medidas tendientes a ordenar la protesta) en virtud del respeto de los otros derechos. Posteriormente retomaré algunos otros puntos importantes de este laudo.

El retorno de los cortes de ruta

Ante la resolución adoptada por el Tribunal Arbitral, el Gobierno Argentino tenía dos opciones válidas, podía por un lado presentar, como permite el Protocolo de Olivos, un recurso de revisión, llevando la causa ante su instancia final, es decir, el Tribunal Permanente de Revisión. Podía también acatar el laudo y tomar medidas de allí en más tendientes a garantizar la libre circulación a través de los puentes Gral. San Martín y Artigas. Finalmente ninguna de las dos posturas fue la adoptada. El Gobierno Uruguayo tenía por su parte 30 días para presentarse ante el Tribunal Permanente de Revisión en caso de juzgar que la Argentina seguía con la misma actitud permisiva hacia los cortes de rutas. El próximo corte de ruta importante solo llegaría poco más de un mes después, lo cual imposibilitó que Uruguay tomase esta última medida.

Pasadas dos semanas del laudo, la empresa Ence (que iba a instalar una de las dos plantas de celulosa que funcionarían en Fray Bentos) anunció un plan de relocali-

zación. A principios de octubre el Banco Mundial aprobó un informe de impacto ambiental avalando la construcción de las plantas. Este informe positivo era un paso previo para el otorgamiento de créditos que ambas empresas le habían solicitado. Ante esta situación la reacción de las asambleas ciudadanas de Gualeguaychú y Colón no se hizo esperar. Aprovechando el fin de semana largo por el feriado del 12 de octubre, se mantuvo cortado el puente Gral. San Martín, mientras que por falta de gente (debido en parte al mal tiempo) el corte en el puente Artigas solo fue intermitente.

Ante esta situación, tanto el Gobierno Argentino como el entrerriano mostraron su rechazo a los cortes de ruta, pero sin acudir a ningún tipo de intervención dirigida a respetar lo establecido por el Tribunal Arbitral del Mercosur. Como respuesta a esto, el Uruguay presentó el 29 de noviembre un pedido de medidas cautelares ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, en el marco de la causa iniciada por la Argentina en lo referente a la supuesta violación uruguaya del Estatuto del Río Uruguay[7]. De esta manera se solicitaba al tribunal que dictaminase si la Argentina debía tomar medidas al respecto de los cortes de rutas, garantizando el libre tránsito. Esas medidas cautelares fueron negadas en el fallo del 23 de enero de 2007. La estrategia uruguaya puede ser juzgada a posteriori como incorrecta, pero ciertamente pocos esperaban un fallo adverso. La decisión de la Corte Internacional de Justicia terminó dándole legitimidad a la decisión argentina de desobedecer el laudo del Tribunal Arbitral.

El Fallo también significó sin dudas un gran aliento para los vecinos de Gualeguaychú. Estos habían retomado el bloqueo del puente Gral. San Martín el 20 de noviembre anterior. Este bloqueo se extendió durante todo el verano y lleva hasta el día de la fecha más de 480 días corridos. A este bloqueo se le sumó en muchas ocasiones el corte simultáneo de los otros dos puentes que unen la Argentina con el Uruguay.

Consecuencias económicas de los cortes

Los cortes de ruta no han afectado tanto al conjunto de la economía uruguaya, como puede ser creído. Si bien en un comienzo se pensó que estos provocarían una fuerte baja tanto en el intercambio comercial entre ambos países como en la afluencia de turistas argentinos a Uruguay, los datos disponibles no corroboran estas hipótesis. En enero de 2005, es decir el año anterior al comienzo de los cortes, viajaron a Uruguay 113.098 personas, contra 139.919 que pasaron a Uruguay en enero de 2008, una suba del 25%[8]. Quien más salió beneficiado de esta situación fue el trasporte fluvial. La empresa Buquebús incrementó su venta de pasajes de Argentina a Uruguay de 64.205 en enero de 2005 a 91.181 en enero de 2008. Por su parte, el flujo comercial entre ambos países pasó de US$ 1052 millones en 2005 a US$ 1380 millones en 2006, un aumento del 31%.

Estos últimos datos habían constituido parte de la defensa argentina ante el Tribunal Arbitral, también se argumentó que siempre siguieron existiendo vías alternativas de comunicación y acceso entre ambos países, algo que si bien fue muy cierto distó mucho de la percepción que la sociedad uruguaya tenía de los hechos. A modo de ejemplo, se puede añadir que en el Parlamento mismo se comparó la *resistencia uruguaya* frente a la *prepotencia argentina* con la actitud heroica de los espartanos en la Batalla de las Termópilas. Además, tanto algunos de los diarios nacionales más importantes (La República, 05-03-06) como el propio Tabaré Vázquez (La República, 16-03-06) compararon los cortes de ruta con el bloqueo económico estadounidense a Cuba. Retomando los argumentos del laudo arbitral, a pesar del crecimiento en los flujos comerciales y turísticos entre ambos países, el Tribunal advirtió que a causa de los cortes,

> *"por su intermitencia, insistencia y continuidad [la libre circulación] quedó sin efecto para quienes forzados por aquella situación extraña a la normalidad económica hubieron de cambiar sus decisiones como ciudadanos o como agentes económicos del Mercosur [.] Y esto es así en todo caso aunque el balance final de intercambios de flujos económicos no lo explicite ni quizás pueda explicitarlo, teniendo en cuenta que las fluctuaciones fueron dispersas en los sectores, en los tiempos y en los protagonistas afectados".*

De esta manera, desde este punto de vista el problema no es tanto el agravio a la economía uruguaya vista como un todo, sino a los agentes económicos particulares que operan, calculan y producen en base a la libre circulación sobre los puentes Gral. San Martín y Artigas. A pesar del crecimiento del flujo comercial y turístico entre ambos países, que encontró la vía fluvial como una buena alternativa, numerosos agentes económicos se vieron perjudicados por la situación aludida. Por otro lado, es claro que aún cuando los flujos comerciales y turísticos hayan crecido no es posible calcular cuan mayor (o menor) habría sido el crecimiento de no mediar la situación descripta. Es de conocimiento público el despegue que tanto la economía uruguaya como la argentina[9] han venido experimentando en los últimos años, el cual de por sí favorece los flujos comerciales y turísticos entre ambos países.

Consecuencias políticas

Como consecuencia de este estado de situación se han incrementado las críticas y la desconfianza hacia el Mercosur en el Uruguay. Esto se puso de manifiesto cuando el Poder Legislativo[10] trató a fines de 2006 la creación del Parlamento del Mercosur. Los partidos más importantes de la derecha (tanto el Partido Nacional como el Partido Colorado) rechazaron la ratificación del Protocolo argumentando razones de forma (se planteó la inconstitucionalidad), conveniencia y oportunidad, estos dos últimos vinculados al diferendo con Argentina. Como explicase el legislador

colorado Washington Abdala: "Si el planteo del Parlamento del Mercosur tiene un sentido de inoportunidad es en esto: los ámbitos institucionales no han funcionado porque los laudos técnicos que se han emitido no han sido respetados" [11] (Cámara de Representantes, 21 de noviembre de 2006).

El problema de la conveniencia se relaciona con el peligro que supone profundizar un proceso de integración en el cual el Uruguay, se entiende, ocupa un lugar marginal en su diseño, ilustrativa es otra vez la intervención del legislador Abdala: "Tengo en mi poder (un) discurso del señor Presidente Kirchner [.] Cuando habla del Mercosur, nunca se refiere a Uruguay ni a Paraguay, sino que de lo único que habla es de su relación con Brasil. Para el señor Presidente Kirchner la relación con Brasil se llama Mercosur" (Cámara de Representantes, 21 de noviembre de 2006). El peligro se presenta entonces como doble, por un lado se ingresa en un juego en el cual no se ha participado en la creación de las reglas y donde si bien la única garantía contra el *atropello* son esas reglas, estas no se cumplen.

Vale decir que debido a la exigua mayoría del Frente Amplio, con una visión más integracionista que la de los dos partidos antes mencionados, el Protocolo finalmente fue ratificado. Esta situación sin embargo plantea un retroceso en la aceptación que el Mercosur esta teniendo en el vecino país. En 1991 el Tratado de Asunción fue aprobado por todo el arco político de forma unánime, además fue firmado por un Presidente perteneciente al Partido Nacional[12], agrupación política que frente al Proyecto de creación del Parlamento del Mercosur se limitó a presentar un documento en el cual denunciaba las contrariedades que encontraba en el proceso de integración, ocasionadas, toleradas y nunca admitidas por los socios mayores, entre ellas:

- Medidas macroeconómicas inconsultas por parte de Argentina y Brasil que afectaron el comercio, por ejemplo, la devaluación de sus monedas.

- Medidas no arancelarias[13] contra la libre circulación de bienes hacia Argentina o Brasil (casos testigos: arroz, y bicicletas[14]).

- Obstáculos físicos al libre tránsito de personas y bienes por parte de Argentina mediante cortes en los puentes que unen a ambos países. Complicidad brasileña al decir que se trata de un problema bilateral.

- Reconocimiento unilateral de Brasil y Argentina a China como "economía de mercado" (mejorando la capacidad de ingreso de los productos provenientes de ese país). Contraste con la presión ejercida sobre Uruguay en sus negociaciones comerciales con Estados Unidos.

De esta manera, vuelve a salir a luz el problema de las asimetrías entre los países. En el caso de Uruguay no estamos ante un problema que se soluciones mediante

fondos estructurales, una simple mirada a distintos indicadores sociales, económicos y demográficos[15] deja en claro que no se trata de un problema de desarrollo humano, sino más bien de peso político. Un peso político que se pone de manifiesto cuando, como en este caso, las reglas de juego no son respetadas y otros factores ajenos a lo legal comienzan a pesar a la hora de la resolución de las distintas controversias, en esta situación los países *más grandes* tienen mejores recursos para verse favorecidos. Si bien los mecanismos resolutorios de controversias suelen funcionar cuando no hay un interés político demasiado evidente en juego, la impresionante cobertura mediática del caso funciona como una suerte de amplificador. Un posible correlato de esto es la pérdida de legitimidad del Tribunal Arbitral, y probablemente de los mecanismos de resolución de controversias en sí. Una vez emitido el laudo, el Gobierno Argentino en vez de obedecer lo dispuesto siguió utilizando los cortes de ruta como un mero elemento de negociación. Esto se puso de manifiesto con la entrada del Rey de España como mediador en el conflicto a partir de noviembre de 2006 y también luego de la decisión de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, rechazando las medidas cautelares pedidas por el Uruguay. De esta manera, la decisión del Tribunal Arbitral quedo supeditada a los vaivenes del conflicto, cabe preguntarse que legitimidad tendrán de cara al futuro las decisiones tomadas por un tribunal que no son cumplidas cuando justamente los ojos de la opinión pública se posan sobre el mismo.

No solo como un dato de color vale también comentar que se ha incrementado también la percepción negativa que los uruguayos poseen de los argentinos. Según una encuesta de la Consultora Factum (Radio El Espectador, 16-06-2006), a mediados de 2006 el 47% de los uruguayos sentían simpatía hacia los argentinos y el 27% antipatía, lo cual muestra un panorama cambiado con respecto a lo que sucedía algunos años atrás, en 2001 el 65% sentía simpatía y el 16% antipatía. Sin embargo, no hay números que midan la antipatía colectiva, en el Parlamento no solo se citó las Batalla de las Termópilas sino también a David Crocket y se hizo un llamado al boicot de las importaciones argentinas. A la vez, el Diputado nacionalista Goñi Romero explicaba sus sentimientos hacia los cortes de ruta: "Lo único que le ha faltado a la Argentina es agredirnos con las armas, pero en pos de lograr su objetivo ha aplicado todas y cada una de las alternativas de que dispone. Argentina está casi en guerra con nosotros" (Cámara de Representantes, 21 de noviembre de 2006).

Mucho tendrá que hacer la dirigencia política de nuestro país para remontar esta situación, más aún teniendo en cuenta las posibilidades reales con la que cuentan colorados y nacionales para crear un gobierno de coalición a partir de 2010. Esa situación sumada a un creciente desprecio y desconfianza hacia Argentina por parte de estos dos partidos, podría empantanar el proceso de integración regional.

Nuevas perspectivas: El Parlamento del Mercosur

El 9 de diciembre de 2005, los presidentes de los cuatro miembros plenos suscribieron en la ciudad de Montevideo, el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur. A pesar de su nombre, no se trata en sí de un parlamento, ya que no produce por si solo normas de carácter obligatorio. La institución creada presenta ciertas novedades que le darán una nueva dinámica al proceso.

En primer lugar, se establecen mecanismos tendientes por un lado a acelerar el proceso de internalización de normas Mercosur por lo distintos Estados partes y por el otro a armonizar las distintas legislaciones nacionales. Esta serie de medidas le darán al Parlamento de por sí un rol importante dentro de la estructura organizacional del Mercosur, ya que las distintas instituciones del bloque regional buscarán instintivamente su dictamen favorable. En resumen, todo órgano decisorio del Mercosur deberá enviar si o sí al Parlamento aquellos proyectos de norma que requieran aprobación legislativa en los países miembros, luego este elaborará un dictamen. Si el dictamen es favorable, el proyecto de norma adquirirá el siguiente tratamiento preferencial. En principio, cada Poder Ejecutivo nacional tendrá un plazo de 45 días para enviarle al Congreso el proyecto para su tratamiento. A su vez, se le impone a este último un plazo de 180 días para su consideración. Si el proyecto de norma finalmente es rechazado, el Ejecutivo deberá avisarle al órgano regional correspondiente para su reconsideración. Conjuntamente con esto, el Parlamento puede elevarle al Consejo del Mercado Común proyectos de norma para su consideración y elaborar anteproyectos de normas nacionales.

En segundo lugar, se establece un involucramiento mayor por parte de la ciudadanía en el proceso de integración. En la primera etapa de la transición los Parlamentarios son electos por los Congresos de cada país entre los legisladores de ese cuerpo. A partir de 2011 los Parlamentarios serán electos en forma conjunta con otras elecciones nacionales por voto universal, secreto y obligatorio, y tendrán un criterio de representación ciudadana. Una de los objetivos buscados es que los Parlamentarios se agrupen no por país sino por afinidades ideológicas[16]. Concluidas estas dos etapas de la transición[17], los Parlamentarios serán elegidos simultáneamente en todos los países el *Día del Mercosur Ciudadano*, fecha cuyo establecimiento le corresponde al Parlamento. En conjunto, los cambios que se proponen con la creación de este Parlamento son importantes. Si por un lado se crea un organismo con importantes prerrogativas en pos de la armonización legislativa e internalización de las normas, por el otro se le abre a la ciudadanía la posibilidad de la participación, aún cuando para una gran mayoría esta se reduzca a la calidad de mero sufragante.

Con respecto al diferendo binacional, ¿Puede este Parlamento hacer algo en pos de su resolución? Aparentemente es muy difícil que esto suceda. Durante la primera reunión los partidos opositores de Uruguay buscaron incluir el tema en la agenda, pero a esto no solo se opusieron los Parlamentarios argentinos, sino también los

pertenecientes al Frente Amplio. Por obvias razones el gobierno de Tabaré Vázquez es más proclive a que el tema sea tratado en aquellas instituciones del Mercosur donde se da un contacto directo entre Poderes Ejecutivos. Si el tema fuese tratado en el Parlamento, introduciría en la negociación a los partidos opositores de su país. Sin embargo, el nuevo órgano tiene cualidades que lo pueden transformar en una instancia preventiva de ciertos conflictos. Si sumamos por un lado los mecanismos que tienden a la armonización de las legislaciones nacionales y a la internalización de las normas Mercosur, con el surgimiento de Parlamentarios con una mayor dedicación (debido a la incompatibilidad de sus cargos ya señalada) debería salir no solo la apertura de nuevos canales para la solución de los conflictos sino también una mayor armonía de las legislaciones nacionales. ¿Qué hubiese pasado si con anterioridad del conflicto los países miembros hubiesen armonizado sus legislaciones en pos del cuidado de las cuencas hídricas, explicitando que tipo de industrias, tecnologías y grados de contaminación son permitidos y cuales no? Seguramente hubiese sido más fácil ponerse de acuerdo. Y posiblemente hoy no existiría un conflicto.

Conclusiones

El diferendo planteado entre ambos países no puede dejar de repercutir sobre el proceso de integración regional. El desconocimiento del laudo del Tribunal Arbitral no solo le quita legitimidad a los organismos resolutorios de controversias, sino que provoca que los países más pequeños (que son los que más garantías necesitan) encuentren menos incentivos para embarcarse en un proceso de integración. Este descrédito hacia el Mercosur podría acarrear problemas mayores de mediar un simple cambio de las relaciones de fuerza entre los partidos políticos uruguayos en las elecciones presidenciales de octubre de 2009.

Además, como consecuencia del diferendo se han deteriorado las relaciones entre ambos países y ha crecido un sentimiento de antipatía hacia los argentinos en Uruguay. Si el proceso de integración es encarado no solo como un fenómeno económico sino también como cultural, social y político, esto supone un grave escollo para el mismo.

La creación de un Parlamento del Mercosur difícilmente solucione el problema, pero significa la apertura de un nuevo canal de dialogo. Por su parte, la mayor coordinación y armonía de las legislaciones nacionales que se esperan como resultado de la creación del organismo puede evitar de cara a futuro el surgimiento de estos conflictos.

Por último, quiero remarcar que los procesos de integración regional suelen ser complejos, de continuos avances y retrocesos. Estas idas y vueltas han sido

características del más exitoso proceso de integración de nuestros días: la unión Europea. Por esa razón es que si bien la situación referida significa un gran escollo a la integración, esta no debe inducirnos a la desesperación. Sin duda los mejores remedios son la creatividad política, la paciencia y el tiempo.

Notas

1. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Maestrando en Procesos de Integración Regional en la misma casa de estudios.
2. Si bien es de de conocimiento público que no se trata de fábricas productoras de papel sino de plantas productoras de pulpa de celulosa, tanto en Argentina como en Uruguay es de uso común el término para referirse tanto a al emprendimiento de Botnia como al de Ence.
3. El fin de las negociaciones directas permitió a la Argentina iniciar en la Corte Internacional de La Haya una causa contra el Uruguay, no en el marco del Protocolo de Olivos, sino en el marco del Estatuto del Río Uruguay.
4. Denominación con la cual Uruguay presentó la controversia ante el Tribunal Arbitral.
5. Según la representación oriental, la Argentina no solo habría incumplido el Tratado de Asunción, sino entre otras cosas algunos puntos del Protocolo de Montevideo y Disposiciones del Derecho Internacional.
6. La parte argentina argumentó que al interior de su territorio los Tratados Internacionales ratificados poseen rango constitucional (Art. 75 inciso 22 de la Constitución Argentina), mientras que las normas de integración revisten carácter legal.
7. Como vemos el altercado había adquirido varias aristas: la violación del Estatuto del Río Uruguay, la contaminación esperada como producto de las plantas y el reclamo suscitado a raíz de los cortes de ruta son ejemplos de aquello.
8. En 2006 habrían ingresado desde Argentina a Uruguay 136.662 personas, en 2007 119.247. A pesar de que el promedio del trienio 2006-2007-2008 (131.942 personas) es superior a la cantidad de ingresos de 2005 puede ser argumentado, aunque nunca probado, que este hubiese sido mayor de no haber mediado la existencia de los cortes. Datos de la Dirección Nacional de Migraciones suministrados a pedido del Diario La Nación. (La Nación, 11-02-08).
9. **Variación interanual PBI Uruguay:** 2002:-11%; 2003:2.1%; 2004:11.8%; 2005:6.6% 2006: 7% 2007: 7,2%(estimado) Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas del Uruguay (www.ine.gub.uy) y (La República, 7-12-07). **Variación interanual PBI Argentina:** 2002:-10.8%; 2003:8.8%; 2004:9%; 2005:9.2%; 2006:8.4%; 2007:8.6%. Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (www.indec.mecon.ar).
10. Composición del Parlamento uruguayo: **Cámara Alta:** Frente Amplio: 16 Senadores; Partido Nacional: 11 Senadores; Partido Colorado: 3 Senadores. **Cámara Baja:** Frente Amplio: 52 Representantes; Partido Nacional: 36; Partido Colorado: 10; Partido Independiente: 1.
11. Minutos antes había asegurado "Argentina nos está matando. Reitero: Argentina nos está matando".
12. Es decir, Luis Alberto Lacalle.

13. Estas medidas no arancelarias se conjugan además con el déficit de balanza comercial que el país sostiene hace años con estos dos socios mayores. **Saldo de balanza comercial con Argentina:** 2006:-777.062 (valores en millones de US$); 2005:-518.814; 2004: -468.121; 2003: -416.517. **Saldo de balanza comercial con Brasil:** 2006: -495.335; 2005: -364.441; 2004: -192.864; 2003: 11.046 (Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay)

14. En 2003 Argentina limitó la entrada de bicicletas provenientes de Uruguay (El País, 4-12-03). Brasil, tuvo una política similar en 2006 hacia el arroz uruguayo (El País, 02-02-06).

15. **Expectativa de vida** (en años): Argentina: 76.32; Uruguay: 75.93; Paraguay: 75.34; Brasil: 72.24. (CIA Factbook). **Producto Bruto Interno PPP per capita** (en miles de dólares estadounidenses): Argentina: 17.559; Uruguay: 12.917; Brasil: 10.637; Paraguay: 5.638 (Internacional Monetary Fund). **Índice de Desarrollo Humano** (posición en ranking mundial): Argentina: 38; Uruguay: 46; Brasil: 70; Paraguay: 95 (sobre 177 países). **Población total:** Brasil: 183 millones; Argentina: 40 millones; Paraguay: 6 millones; Uruguay: 3.5 millones.

16. El artículo 33 del Reglamento del Parlamento del Mercosur establece la formación de grupos políticos, estos deben estar integrados al menos por A) Un 10% (diez por ciento) de la integración del Parlamento si son representantes de un solo Estado Parte B) 5 (cinco) Parlamentarios o Parlamentarias, si son representantes de más de un Estado Parte. Hasta ahora el único grupo político creado es el integrado por los Parlamentarios pertenecientes al Partido Nacional de Uruguay, lo cual demuestra las dificultades reales que supone el traspasar barreras nacionales y crear afinidades ideológicas regionales.

17. La segunda etapa de la transición concluye el 31 de diciembre de 2014.

Bibliografía

Sitios y documentos oficiales

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental el Uruguay. Laudo del Tribunal Ad Hoc del 7 de setiembre de 2006 (causa entre Uruguay y Argentina), disponible en http://www.mrree.gub.uy/mrree/Prensa/Laudo_Tribunal_AD_HOC.pdf

Portal Oficial del Mercosur. Instrumentos fundacionales del Mercosur, disponible en: http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm

Poder Legislativo República Oriental del Uruguay. Diario de Sesiones. A) 14 de setiembre de 2006, Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores. B) 27 de setiembre de 2006, Cámara de Senadores. C) 21 de noviembre de 2006, Cámara de Representantes. D) 2 de mayo de 2007, Asamblea General. Disponibles en: http://www.parlamento.gub.uy/websip/lisficha/fichaap.asp?Asunto=28901

Instituto Nacional de Estadística de Uruguay. Sitio oficial: http://www.ine.gub.uy

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del la República Argentina. Sitio oficial: www.indec.mecon.ar

CIA Factbook. Life expectancy at birth. Se encuentra disponible en: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2102.html

International Monetary Fund. World Economic Outlook Database, October 2007. Disponible en: http://imf.org/external/pubs/ft/weo/2007/02/weodata/index.aspx

Publicaciones y ponencias

Palermo, Vicente y Reboratti, Carlos (compiladores) (2007). Del Otro lado del Río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos. Buenos Aires, Argentina. Editorial Edhasa.

Portilla, Agustín (2007). Celulosa: la posición del Frente Amplio en el Parlamento. Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, noviembre de 2007.

Medios consultados

El País (Uruguay)

La República (Uruguay)

Clarín (Argentina)

La Nación (Argentina)

Radio El Espectador (Uruguay)

Paraguay y Uruguay: Estrategias de inserción internacional y su impacto en la integración regional

Elsa Llenderrozas, Sol Parra y Vanesa Túñer

Introducción

Este trabajo es un avance de investigaciones en curso sobre los lineamientos de la inserción internacional de Paraguay y Uruguay y su implicancia en la integración regional. Surge entonces el primer desafío: hallar un hilo conductor que permita analizar en forma comparativa dos realidades diferentes. Por supuesto, podría decirse los dos países son parte de un espacio geográfico regional común, que ambos estados son unidades políticas que se independizaron en el siglo XIX, y que desde entonces se constituyeron en actores de un juego de alianzas políticas cruzadas y pendulares en el Cono Sur, que incluyeron a Brasil y Argentina en distintas etapas históricas. Por otra parte, en el presente ambos estados comparten en el plano regional espacios de integración comunes, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y del MERCOSUR, y participan de la Organización de Estados Americanos (OEA), del Grupo Río y las Cumbres Iberoamericanas, entre otros. Todo esto sería correcto, pero dejaría fuera particularidades clave al momento de comprender la dirección estratégica de la política exterior de cada uno de ellos.[1]

Los dos estados son parte del espacio geopolítico del Cono Sur, pero mientras que Paraguay es un país mediterráneo, Uruguay cuenta con 660 kilómetros de costa con salida al Río de La Plata y al Océano Atlántico. Argentina y Brasil fueron sus condicionantes históricos: Uruguay se independizó en 1828 tras la Guerra del Brasil, y Paraguay fue históricamente afectada tras perder la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870). A nivel sudamericano, a la vez que Paraguay es el tercer país más pobre[2], Uruguay es el de mayor equidad en la distribución de ingreso y el segundo con el PBI per cápita más alto[3]. Uruguay cuenta con dos de los partidos políticos más antiguos del mundo —el Partido Nacional y el Partido Colorado— creados en 1836 y dominantes en la escena política durante casi 150 años; Paraguay, en cambio, posee el mayor registro americano de dictadores y dinastías familiares, iniciado en 1814 con José Gaspar Rodríguez de Francia y culminado en 1989 con el derrocamiento de Alfredo Stroessner, en el poder desde 1954. Políticamente, Uruguay ha alcanzado un nivel alto de estabilidad institucional, con mecanismos de democracia participativa, y de compromiso ciudadano; Paraguay, por el contrario, se ha caracterizado por el clientelismo, el patronazgo y la corrupción política, lo

que ha generado altos niveles de apatía cívica, hasta el reciente cambio de expectativas que representó el triunfo de Fernando Lugo en las elecciones presidenciales. Estas particularidades dicotómicas plantean el interrogante principal del trabajo: ¿por qué dos países tan diferentes en cuanto a emplazamiento geográfico, historia, cultura, sistema político y niveles de percepción de la corrupción, persiguen, objetivos parecidos de inserción internacional y comparten estrategias similares para conseguirlo, pero buscando caminos alternativos? Con el fin de responder esta pregunta se irá analizando, a partir de ciertos ejes similares, la orientación de la política exterior de ambos países durante el 2007.

Debido a lo condicionante que puede ser la política interna a la hora de planificar y efectivizar la agenda política internacional, primeramente se realizará una breve descripción de los mapas políticos actuales en ambos países teniendo en cuenta a los actores con capacidad de influir en la dirección de la política externa. Luego se seleccionarán algunos ejes considerados centrales de las estrategias desplegadas por estos actores, sin considerar que el vasto espectro de las relaciones externas de estos países se reducen a ellos (se dejará sin consideración por ejemplo las relaciones con la Unión Europea que exceden el alcance de este trabajo) En este sentido, se hará referencia a la relación especial de ambos países con los Estados Unidos, mucho más profunda en el campo militar para Paraguay, más sustentable en el tiempo en el campo económico para Uruguay. El siguiente punto se referirá a la relación de Paraguay con Taiwán y el acercamiento de Uruguay con China y Japón, lo que daría cuenta del interés de ambos en profundizar los lazos con países del sudeste asiático. Con respecto al Mercosur, se analizará la situación de tensión que en calidad de "socios menores" se presenta con respecto a sus "socios mayores." Finalmente en las conclusiones se procurará hacer un balance del escenario actual y dejar esbozado un posible cuadro de situación para el corto plazo, particularmente en sus implicancias en la integración regional.

La distribución del poder político interno y su influencia en la conformación de la agenda de política exterior

El régimen democrático en Paraguay posee una corta vida. Luego de padecer una larga dictadura en manos del general Stroessner que se extendió hasta 1989, inició una transición de características particulares. El Partido Colorado, el mismo que apoyó a la dictadura, el que tomó las riendas del gobierno hasta abril de 2008, cuando perdió las elecciones presidenciales, frente a Fernando Lugo, candidato de la Alianza Patriótica por el Cambio conformada por partidos de centro izquierda, incluidos el Partido Liberal Radical Auténtico, la principal fuerza opositora. Sin embargo, más allá de las esperanzas que suscitó el cambio de régimen, las prácticas políticas que se habían impuesto en la dictadura no pudieron ser completamente erradicadas: *"Bajo el control de Stroessner, el Estado operaba de manera patrimonialista(…) Entonces, tanto como*

hoy, las designaciones y ascensos en la función pública se basaban esencialmente en la lealtad política y las relaciones personales, más que en el mérito" (Gacintúa Mario, Silva-Leander y Carter; 2004:7) Todo este sistema se sostuvo porque no existió una profunda reforma del Estado y fueron pocas las empresas estatales que se privatizaron, por lo cual el caudal de empleos públicos disponibles a ser distribuidos luego de las elecciones se mantuvo constante. A esto debe agregarse, tal como señala Rivarola (2007), que *"… la creciente pobreza (…) favoreció el crecimiento de una masa clientelar, dispuesta a identificar el proceso electoral como oportunidad de obtener una parte de los ingresos económicos y servicios básicos"*. En consecuencia, el sistema político paraguayo continúa en el presente retroalimentando y reproduciendo parámetros de una estructura clientelar. Como datos que reflejan la percepción internacional sobre el país, podemos mencionar el índice de democracia publicado por *The Economist* donde Paraguay ocupa el puesto 71 sobre un total de 167 países[4], y el *Transparencia Internacional* que sitúa a Paraguay en el puesto138 entre 179[5] en cuanto al grado de percepción de corrupción.

De la situación antes descripta se desprenden múltiples consecuencias que afectan directamente a cuestiones que hacen a la política externa. En primer lugar, por el carácter particularista que asume la participación en los aparatos estatales sumado al tráfico de influencias, es muy difícil que el gobierno logre definir y ser consecuente con una estrategia amplia de inserción internacional. Como señala Masi (2006:28) *"…las presiones empresariales no han sido procesadas oficialmente con una suficiente independencia de criterios, lo que tampoco ha permitido elaborar instancias de consenso y colaboración con el sector privado para la toma de decisiones en materia de comercio exterior"*. En segundo lugar, también se ve afectada la atracción de inversiones necesarias para mejorar la situación productiva del país. La deficiente institucionalidad, la inseguridad jurídica fruto de disparidades en términos del imperio de la ley, la falta de profesionalización de la planta estatal, sumado a los déficits en infraestructura, hacen de la ineficiencia una constante (Borda, 2007). Paraguay se ubica así en la última posición en el Índice de Competitividad Global (ABC Color, 01/11/07).

Si bien el presidente Nicanor Duarte Frutos comenzó su mandato en 2003 con un promisorio plan de gobierno y con un fuerte respaldo de la ciudadanía, no sólo su imagen pública fue cayendo durante su gestión, sino que también las mismas reformas que encaró se fueron diluyendo. Los proyectos de cambio en el sistema de jubilaciones y pensiones, en las tributaciones, el código aduanero, en las finanzas públicas y el equilibrio fiscal se vieron afectados por contramarchas producto de la influencia de algunos actores estatales y civiles perjudicados por las mismas. Obstáculos políticos y burocráticos hicieron frente a la voluntad política de cambio y esto se combinó con la lógica electoralista que prima la mayor parte del tiempo. Como señala Julio Burdman (2005) *"una de las mayores deficiencias institucionales de Paraguay,… es que tanto los poderes públicos como los partidos políticos cuentan con calendarios de renovación electiva permanente (...) y reducen la acción política a una campaña permanente"*.

A nivel regional, para el resto de los países del MERCOSUR, Paraguay es fuente de preocupación por la fragilidad de su sistema democrático, y por los interrogantes que plantea el nuevo gobierno electo de Lugo, que asumirá sin mayoría en el Congreso, sin controlar la mayoría de los departamentos del país y con enormes urgencias socio-económicas. La historia reciente ha demostrado que tanto sus prácticas políticas, como la evolución de su situación política interna condicionan el modelo de relación con otros actores a nivel internacional y afectan su propia posición en el espacio regional y global.

Por su parte, Uruguay en tanto estado unitario de carácter presidencialista, es considerado por el índice de The Economist, como el país más plenamente democrático de América del Sur, ubicado en el puesto 27[6]. Tiene un sistema de partidos políticos consolidado y ubicado en el puesto 25,[7] es el segundo país de Latinoamérica con menor índice de percepción de corrupción, sólo detrás de Chile. Su actual presidente Tabaré Vázquez logró ese cargo en las elecciones presidenciales de 2004 gracias a una coalición de 18 partidos de izquierda. El Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría alcanzó la victoria en la primera vuelta, logrando un parlamento con mayorías absolutas. Es el primer gobierno de ese espectro político en la historia del país y esto tiene efectos en la propia dinámica interna del sistema. Dado que los partidos dentro de la coalición tienen objetivos específicos heterogéneos, el gabinete ministerial permanentemente debe enfrentar a la oposición al mismo tiempo que busca construir consenso interno alrededor de los temas centrales de gestión. Las discrepancias frenteamplistas salieron a la luz en el 2006 junto con los rumores de un posible TLC Montevideo-Washington y las distintas posturas asumidas por los entonces Ministros de Economía y Finanzas Danilo Astori (partidario del acuerdo) y el de Relaciones Exteriores Reinaldo Gargano (el mayor opositor). Las divisiones que a nivel del Gabinete ministerial eran parcialmente neutralizadas por la autoridad presidencial, se hacían más fuertes dentro de la coalición y a nivel de las organizaciones sociales, principales baluartes de la izquierda. A pesar de la resolución de Vázquez de excluir al Frente Amplio del camino para concretar el acuerdo, en la coalición había quienes estaban dispuestos a dar pelea para obstaculizarlo mientras otros respaldaban la decisión presidencial.

La relación con los Estados Unidos

Sin duda, las negociaciones entre Uruguay y Estados Unidos marcaron un eje central y dinámico de la política externa uruguaya con efectos en el plano interno y regional. En septiembre de 2006, mientras Vázquez anunciaba que intentaría lograr el aval regional para seguir adelante con el TLC, la Comisión Nacional en Defensa de la Soberanía[8] notificaba oficialmente la agenda de actividades que desarrollaría contra el acuerdo comercial con el gobierno de Bush. Los distintos

grupos del Frente Amplio también expresaron sus diferentes posturas respecto al tema.[9] Por su parte, el Partido Colorado, el Partido Nacional, los principales representantes de la industria y del sector empresarial uruguayo estaban a favor de un acuerdo comercial ampliado con Estados Unidos. Estas posturas marcaron las principales líneas de fisura en la dimensión política interna.

Como resultado de las negociaciones bilaterales, finalmente ambos gobiernos acordaron profundizar sus relaciones económicas mediante la firma de un TIFA (Trade and Investment Framework Agreement) que, si bien constituye un acuerdo comercial básico, también es considerado el paso previo para un TLC ya que establece los términos de un acuerdo político y legal para promover el comercio bilateral y la inversión, y es un mecanismo utilizado principalmente por países que han empezado un proceso de apertura económica a mercados internacionales. Este tratado le permitía igualmente a Uruguay dejar de lado temas controversiales, a pesar del interés que en esas cuestiones tenía Estados Unidos. Así, al quitar dos capítulos de la negociación central, Vázquez pudo descomprimir el frente interno y regional, ya que la mayor resistencia dentro de la fuerza política de gobierno era la cuestión de la propiedad intelectual y a nivel del Mercosur, se había hecho especial énfasis en respetar el arancel externo común. (Túñer, Vanesa; 2006).

El TIFA fue firmado el jueves 27 de enero de 2007 y estableció la creación de un Consejo sobre Comercio e Inversiones compuesto por representantes de ambos países,[10] con el fin de explorar nuevos capítulos referentes al comercio de bienes. Los actores internos tenían presente que, si al finalizar la ronda de discusión de los distintos capítulos del TIFA se llega a establecer un intercambio comercial bilateral de al menos un 90%, según las normas de la Organización Mundial de Comercio, el resultado sería considerado como un TLC. En consecuencia, las diferencias de posiciones respecto a la conveniencia o no de avanzar por esa senda siguieron formando parte de la agenda política nacional uruguaya durante todo el 2007, con repercusiones a nivel regional. El TIFA fue anexado así al Tratado de Protección de Inversiones (TPI) firmado por ambos países en noviembre del 2005, durante la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata.[11]

El documento firmado en enero de 2007 también establece nuevos pasos para profundizar las relaciones sobre comercio, inversiones y la diversificación de posibilidades de acceso entre ambos mercados. Con el fin de lograr esos objetivos, el Consejo fijó diversos temas de agenda como la liberalización del comercio y las inversiones bilaterales; cooperación en la Agenda de Doha para el Desarrollo de la OMC, sobre cuestiones como acceso al mercado agrícola, eliminación de las subvenciones a la exportación, eliminación de restricciones al derecho a exportar, y reducciones sustanciales de la ayuda interna distorsionante del comercio; cooperación en medidas sanitarias y fitosanitarias; obstáculos técnicos al comercio; tecnología de la información y las comunicaciones y comercio electrónico; comercio de servicios; compras del Estado; entre otros (Acuerdo Marco sobre Comercio e

Inversión entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos de América 2007) De algún modo, este instrumento jurídico reflejaba el dinamismo presente en la relación económica bilateral. En materia comercial, hasta el año 2006, y durante los seis años anteriores Estados Unidos había sido el mayor comprador de productos uruguayos, superando al Mercosur y a la Unión Europea y, contrariamente a lo que ocurre con el balance comercial con la región, el saldo había sido ampliamente favorable para los uruguayos**.**

Además del diálogo en el plano comercial y de las inversiones, no se descuidaron las relaciones en el plano de la cooperación militar. Actualmente, en las relaciones entre Uruguay y Estados Unidos rigen varios tratados de cooperación coordinados por el Comando Sur norteamericano, que abarcan diferentes campos. El "Programa de Estado Asociado" favorece el intercambio de especialistas en relaciones públicas, de guardias costeras y de sistemas de emergencias; el "Laboratorio Nación" es un equipo móvil de personas con conocimientos informáticos que apoyan a los institutos en juegos estratégicos; el "Programa de Ayuda Humanitaria" está dirigido a aumentar las capacidades de la sociedad para enfrentar situaciones de desastre o emergencia, con participación de órganos gubernamentales civiles; y finalmente otro programa de apoyo a la instrucción aún no ejecutado (Túñer, Vanesa; 2006).

En el caso de Paraguay, la importancia de la relación bilateral con Estados Unidos se traduce en cuatro ejes: la cooperación militar, el combate al terrorismo y al narcotráfico, el Canje de Deuda por Medio Ambiente y el Programa Cuenta de Reto al Milenio. En cuanto a la cooperación militar, ésta ha implicado mucha cautela de parte de los países de la región en los últimos años. Desde el gobierno norteamericano se subraya que los ejercicios militares conjuntos tuvieron inicio en 1943, sin embargo, la noticia del desembarco de tropas estadounidenses en 2005 provocó todo tipo de especulaciones y críticas tanto a nivel interno como regional. En primer lugar, la firma del tratado que habilitaba a Estados Unidos a realizar operaciones por el lapso de 18 meses, fue cuestionada tanto por no haberse especificado el fin de tales acciones como por el otorgamiento de inmunidad por parte del Congreso a estas tropas, cuestión relativizada por la embajada americana. En segundo lugar, también generó suspicacias la visita del secretario de Defensa estadounidense, Donald Rumsfeld al país. La prensa nacional y la oposición, al igual que algunos académicos (Ceceña y Motto; 2005 y Palau; 2006) especularon con la posibilidad de que se buscara la instalación de una base en la región, como estrategia de Estados Unidos para poder controlar a los gobiernos "izquierdistas" de la zona, tener un conocimiento del terreno para una futura guerra por el control del Acuífero Guaraní y también para contener el creciente descontento de los sectores campesinos paraguayos[12] que amenazan al sistema agro-exportador. De todos modos, el otorgamiento de la inmunidad causó malestar en los socios del Mercosur, tanto por la falta de consulta como por las declaraciones del presidente Duarte Frutos, en el sentido que estaba dispuesto a firmar un TLC con Estados

Unidos si existiera la oportunidad (BBCMundo.com, 16/09/2005). Si bien no se firmó ningún acuerdo comercial, estos beneficios dados a las tropas redundaron en mayor ayuda económica al país y un pequeño aumento en las cuotas de sus exportaciones de azúcar hacia Estados Unidos. Tokatlian (2005)

Igualmente, más allá de los intereses económicos que tiene Paraguay respecto de su relación con Estados Unidos, este último tiene como meta lograr que el gobierno paraguayo siga colaborando en el combate contra las actividades ilícitas, principalmente ante la posible existencia de células terroristas, narcotraficantes y lavado de dinero en la Triple Frontera. Se da entonces una relación percibida como mutuamente beneficiosa, dado que el interés de Estados Unidos en la zona le permite al gobierno paraguayo obtener valiosos recursos económicos y de cooperación en materia de seguridad, a la vez que resultan un respaldo frente a elementos disruptivos de su política interna.[13] Para ello la cooperación en materia de seguridad incluye la instalación en Paraguay de oficinas de la CIA, NSA y el FBI, a lo que se suma la participación de Estados Unidos en el mecanismo de Seguridad "3+1", que implica la colaboración entre los países que comparten la Triple Frontera en la generación de estrategias para el combate de los ilícitos en la zona. Las evaluaciones norteamericanas sobre el progreso de Paraguay en la lucha contra el terrorismo suelen hacer hincapié en las falencias de este país en términos de legislación inadecuada, problemas de corrupción y falta de capacidades.

Para Paraguay también resulta importante en su relación con Estados Unidos incrementar los niveles de ayuda recibida. Lo mencionado nos permite referirnos al Programa Umbral de la Cuenta del Desafío del Milenio. Este es un plan de ayuda con fondos no reembolsables lanzado por el gobierno de Bush que se destina a aquellos países en desarrollo que hayan demostrado implementar políticas públicas "correctas", los cuales están destinados a mejorar la administración pública y a luchar contra la corrupción y los diversos ilícitos, así como también para formalizar la actividad económica[14]. Paraguay participa del Programa desde el 2005, pero en el 2006 se le otorgó un adicional de US$ 35 millones, lo cual contribuye a visualizar cómo el Estado paraguayo se nutre de recursos provenientes de distintas fuentes para solventar sus gastos, más allá que el dinero deba ser destinado a proyectos ya pautados. A este tipo de ayuda se le adicionan programas como "Paraguay Vende" que implica también asistencia para productores por parte de la USAID. En el mismo tipo de patrón de relación "donante-beneficiario" ha tenido lugar el anuncio, a fines de agosto de 2007, del Canje de Deuda por Naturaleza y del Consejo del Fondo de Conservación de Bosques Tropicales. Esta era una meta de la cancillería paraguaya, por lo cual la noticia fue interpretada como un éxito de gestión. El acuerdo consiste en una reducción de la deuda con Estados Unidos en US$ 7.4 millones, los cuales deben ser utilizados en los próximos 12 años para apoyar planes que impliquen la conservación y el uso racional de los bosques remanentes.

El plano comercial no ocupa un lugar central en la relación bilateral entre Estados Unidos y Paraguay, sino más bien residual. El comercio total ha sido poco significativo. El mercado norteamericano no se encuentra entre los primeros cinco destinos más importantes de las exportaciones paraguayas y aunque Estados Unidos ocupaba el quinto lugar como país de origen de las importaciones de Paraguay, ha sido desplazado recientemente por la Unión Europea.[15]

El interés en los países asiáticos

Paraguay y Uruguay representan también un interesante contrapunto con respecto al reracionamiento con los países asiáticos, particularmente el caso de China, Taiwán y Japón.

La entrada de Taiwán en la agenda de las relaciones exteriores paraguayas data de 1957. Este vínculo ha tenido la particularidad de otorgarle grandes réditos al gobierno paraguayo, dado que es uno de los escasos 24 países que mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán y el único de Sudamérica, y ha permitido a Paraguay explotar los beneficios en el marco de un conflicto político estratégico externo (BBCMundo.com, 07/07/2007). Parte de la explicación de ello se encuentra en la conflictiva historia de la isla asiática, que hace que China amenace con romper relaciones diplomáticas con todo país que reconozca a Taiwán como país independiente. Por ello, actualmente Paraguay no posee relaciones diplomática bilaterales con China, aunque si vínculos comerciales en el marco del Mercosur.

Las visitas constantes entre los mandatarios de Paraguay y Taiwán se han intensificado a partir de los noventa, coincidiendo con la puesta en marcha de los "Fondos de Desarrollo y Cooperación Internacional" (ICDF) creados por Taiwán en 1989, que buscan colaborar con el desarrollo de otros países. El vínculo se caracteriza mayormente por importantes donaciones taiwanesas, recompensadas por el reconocimiento de Paraguay a Taiwán y por el apoyo a su reclamo en Naciones Unidas para obtener el estatus de país independiente, con el fin de recuperar un lugar en los organismos internacionales (Taipei-Times, 09/10/2007).

Pero en esta relación se superponen distintos ejes, tales como la política interna de Paraguay y su situación de desarrollo, y el conflicto entre Taiwán y China. Por eso el gobierno de Taiwán ha sido acusado por China de usar la "diplomacia de la chequera", ya que Paraguay recibe donaciones taiwanesas y puede también como "*país libre, disponer de los mecanismos de control de uso de esas donaciones"* según palabras de la vicepresidenta taiwanesa Annette Hsiu-Lin Lu (Última Hora, 08/07/2007). Esto debe interpretarse en el marco de las necesidades socio-económicas de Paraguay y de la propia estructura clientelar ya mencionada, lo que hace que la relación sea cuestionada por la oposición política interna, por considerar a estas donaciones

como una fuente de enriquecimiento ilícito de los funcionarios, a cambio del apoyo diplomático ante los organismos internacionales. Como ejemplo cabe mencionar la intención del gobierno paraguayo de recibir una condonación de una deuda de US$ 400 contraída por el Estado durante la presidencia de Luis González Macchi (1999-2003) que fueron prestados para reactivar la economía, aunque no fueron utilizados para tal fin (La Nación, 30/10/2007). De todos modos, tal condonación de momento ha sido negada por las autoridades de Taiwán. Hasta ahora la oposición no criticaba en sí mismas las relaciones con la Isla, y de hecho consideraba que tal condonación sería un alivio para las finanzas del Estado. Pero lo que está en tela de juicio es el tipo de ayuda recibida que hace posible un manejo discrecional de los recursos. Desde el Partido liberal se reclamaba que en vez de donaciones se recibieran inversiones reales (Última Hora, 30/10/2007). En cambio, desde la perspectiva del presidente electo Lugo, las relaciones son en sí mimo cuestionables porque implican un apoyo a Taiwán, impidiendo establecer relaciones diplomáticas directas con China (Terra, 10/07/2007).

Si bien la relación está compuesta en su mayor parte por donaciones, también han existido inversiones genuinas y programas de cooperación técnica en actividades concernientes al ámbito rural, la educación e inversiones y préstamos para el desarrollo de zonas industriales, todos en el marco de los ICDF. Pero estas últimas cuestiones quedan opacadas si se toma en cuenta la importancia de la ayuda monetaria directa que le permitió al gobierno no sólo el desarrollo de planes de construcción de miles de viviendas sino también erigir un nuevo edificio del Palacio Legislativo. Recientemente el Senado rechazó un proyecto para avalar una donación taiwanesa de US$ 71 millones destinados también a la construcción de viviendas.[16]

Sin embargo, los fuertes vínculos con Taiwán no han impedido la entrada de los productos chinos al mercado paraguayo. El crecimiento del comercio de China en Paraguay no tiene precedentes. China representa el primer país de origen de las importaciones paraguayas, con un 25% del total, pasando del tercer puesto en el 2005 al primer lugar en el 2006, superando incluso a las importaciones provenientes de Brasil (19%) y Argentina (13%).[17]

En el caso uruguayo, por el contrario, se mantiene las relaciones bilaterales con China desde 1988 y a partir de ese momento los intercambios comerciales entre ambos países mostraron un dinamismo creciente. Según datos correspondientes al 2006, China ocupa el quinto lugar como origen de las importaciones uruguayas. [18] Durante los diez primeros meses del 2007, el comercio entre ambos países superó los U$S 724 millones, con un incremento del 31.8% respecto al año anterior (Uruguay al Día, 12/02/2008). En 2007 Uruguay fue nuevamente habilitado por el gobierno chino como único exportador americano de carne kosher y desde hace varios años, China constituye el principal destino de las exportaciones uruguayas de lana sucia, lavada y peinada[19]. Además, China compra cuero, pescados, soja, vinos, aceites, mientras que Uruguay importa electrodomésticos, autos, fertilizantes.

La inversión de China en Uruguay fue de U$S 70 millones aprox. en el 2006 (Martínez Vargas, G.; 2007). Desde 1988, también se han firmado distintos convenios gubernamentales bilaterales referidos a temas de comercio, cooperación cultural, educacional y económica. El 30 de octubre de ese año, y en base al Convenio de Cooperación Económica y Técnica firmado entre ambos países, el gobierno de China realizó una donación de US$ 2.670.000 distribuidos entre equipamientos médicos, de oficinas, cocina, vehículos y equipamientos electrónicos, (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, comunicado de prensa No. 120/07). Pero uno de los aspectos más importantes, es que ambos países tienen previsto concretar el acuerdo mediante el cual se le otorgue a Uruguay el estatuto de destino turístico autorizado por China y hay firmes intenciones de firmar un convenio con el Instituto Confucio de China para que ese idioma comience a enseñarse en Uruguay.

A pesar de que las relaciones bilaterales entre Uruguay y Japón se reestablecieron en 1952, recién en los últimos años Uruguay ha aumentado la expectativa hacia Japón. Con las visitas mutuas de miembros de ambos gobiernos y a través de acuerdos de cooperación técnica, poco a poco las relaciones se han ido acrecentando. A partir de 1986, el comercio entre Japón y Uruguay resultó superavitario para el primero. Desde inicios de la década actual el comercio bilateral se había reducido como consecuencia de la fuerte crisis económica que atravesó Uruguay. Sin embargo, a partir de 2004, las actividades comerciales entre dos países retomaron su ritmo. Si bien la balanza comercial entre ambos países sigue siendo negativa para Uruguay, entre enero y abril de 2007 ésta mejoró en relación al mismo período de 2006[20]. Los principales productos que exporta Uruguay a Japón son madera, químicos, pescados y mariscos, productos elaborados de cuero. A su vez, las principales importaciones provenientes de Japón son maquinarias y automotores. Desde 1998 no había habido una inversión directa de Japón hacia Uruguay pero éstas comenzaron a llegar en 2005 a partir de la mejora económica y política del país. El interés mutuo en acrecentar las relaciones bilaterales y comerciales se manifiesta en el hecho que en marzo de 2007 el embajador japonés en Uruguay, Shinichi Kuyama, anunció que el gobierno de Japón estaría dispuesto a estudiar la posibilidad de firmar un acuerdo de libre comercio con Uruguay, similar al que suscribió con Chile (elEconomista.es, 15/03/2007).

Más allá del aspecto puramente comercial, actualmente varios programas desarrollados por el gobierno japonés están siendo aplicados en Uruguay. Los ejes de las relaciones bilaterales giran alrededor de la asistencia oficial para el desarrollo (ODA), los préstamos, los estudios para el desarrollo, la cooperación técnica, los cursos de capacitación y la asistencia no reembolsable. Los estudios para el desarrollo, han estado focalizados fundamentalmente en áreas relativas a la forestación, la industria forestal y el desarrollo de la infraestructura civil. Las actividades de cooperación técnica se han centrado en las áreas de agricultura y forestación y el monto total de cooperación técnica del Japón hacia Uruguay hasta el 2000 fue de

US$ 87,8 millones. La asistencia financiera no reembolsable se dirige a ONG's, hospitales, escuelas de educación primaria y otras asociaciones sin fines de lucro para ayudar a ejecutar proyectos de desarrollo. Para el período 2006–2007 Uruguay fue beneficiado con proyectos por más de US$ 650.000[21]. A diferencia de lo que ocurre entre Paraguay y Taiwán, aquí se sigue un riguroso proceso de presentación, selección y adjudicación que finalmente se puede concretar en bienes y obras tangibles pero no en dinero en efectivo y los fondos recibidos deben utilizarse exclusivamente dentro del marco de ejecución del proyecto presentado.

El Mercosur y las relaciones con los "socios mayores"

Uruguay y Paraguay, están ensayando estrategias nacionales de inserción internacional, debido a que han comenzado a percibir la erosión de la identidad del MERCOSUR. No tienen en claro hacia donde va el bloque regional y observan la falta de definición de una visión estratégica común. En este sentido, ambos socios se plantean opciones estratégicas individuales de inserción internacional que pasan por fuera del bloque.[22] Los gobiernos de los "países menores" cuestionan la profundización del desequilibrio del balance de los costos y beneficios de sus socios, de 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 no sólo frente a las asimetrías que cruzan el bloque, sino también por la historia de desatención que se ha ido acumulando dentro del MERCOSUR (Llenderrozas, 2007)

Desde la perspectiva uruguaya, el MERCOSUR ha dejado de ser su única alternativa estratégica posible. Sectores de la clase política y empresarial parece estar convencidos que el futuro del país no tiene que estar atado necesariamente a los destinos del MERCOSUR y se han decidido a 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. Según el gobierno uruguayo, el bloque puede solucionar sus problemas, pero para eso sería necesario que los países busquen bilateralmente una mayor inserción con otras regiones sin que sea incompatible con el bloque regional 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. Este conflicto no sólo tiene connotaciones bilaterales, sino que también ha contaminado al bloque como un todo. El modo en que escalaron las tensiones y la actitud persistente de las agrupaciones ambientalistas y del gobierno de Argentina, generaron en los uruguayos fuertes sentimientos anti-argentinos totalmente impensados en el pasado (Llenderrozas, 2007) 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 (Caetano, 2007). 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 después del compromiso del gobierno brasileño con el lanzamiento de UNASUR.

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 visión, no hay avances significativos del MERCOSUR que permitan vislumbrar un relanzamiento. Por el contrario, allí permanecen los mismos obstáculos y déficits que acarrea el bloque desde su pasado reciente. Sumado a ello, se preocupa por la falta de una perspectiva estratégica regional común y como Uruguay, parece estar decidido a iniciar negociaciones comerciales y de inversión con Estados Unidos (Llenderrozas, 2007). A principios de julio de 2006 desde la Unión Industrial Paraguaya se aseguraba que la permanencia de Paraguay en el Mercosur ha significado un enorme perjuicio para los sectores público y privado, que la promesa del mercado ampliado quedó sólo en eso e insistió en que si el país no puede acceder a un mercado mucho más importante que el estrecho mercado local, es imposible que se consigan inversiones de importancia que desarrollen la economía y generen puestos de trabajo. En este sentido, dado que el Mercosur no funciona para los socios menores, a fines de ese mes Paraguay y Uruguay solicitaron conjuntamente una medida excepcional que les permitiera, sin abandonar el bloque, desarrollar acuerdos comerciales con otros países (Túñer; 2006). Los motivos están fundados en la búsqueda de una alternativa externa ante los tropiezos afrontados por su país dentro del MERCOSUR. En suma, la aparición de opciones estratégicas divergentes y de una retórica nacionalista que revaloriza la autonomía para transitar por modelos alternativos de inserción externa podría socavar el núcleo duro de los consensos básicos que existen con respecto al bloque regional (Llenderrozas, 2008)

El lanzamiento de CSN (ahora UNASUR) 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 afirmaban que la propuesta sudamericana no anulaba el bloque del cono sur, sino que lo complementaba, en un juego de suma positiva (Pinheiro Guimarães, 2007). 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 UNASUR. Para Uruguay y Paraguay, antes que consolidar UNASUR era necesario institucionalizar el MERCOSUR y profundizar su integración. En cambio, para el gobierno brasileño la consolidación de UNASUR y la profundización del MERCOSUR no son procesos contradictorios sino complementarios, que bien pueden desarrollarse de manera paralela. Según los primeros, la creación de

UNASUR 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. Para el resto de los países del MERCOSUR, está claro que el nuevo espacio sudamericano puede no necesitar de un bloque más institucionalizado como eje para una mayor cooperación política y que el proyecto de 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 si 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 UNASUR 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 UNASUR consolidada sean aún mayores (Cardona, 2005)

Uno de los temas actuales de la agenda de Paraguay y Uruguay dentro del Mercosur continúa siendo el tratamiento de las asimetrías. En el Tratado de Asunción no se contempló la puesta en marcha de compensaciones por diferencia de carácter estructural (PBI, población, tamaño del mercado y recursos), sino que las mismas sólo eran tratadas por medio de plazos más extensos y mayor cantidad de ítems en las listas de excepciones a los instrumentos comerciales. Además, a estas asimetrías se añaden las de carácter político, generadas a partir de las posibilidades que tiene un Estado de implementar incentivos, subsidios y demás políticas públicas con el fin de atraer inversiones, incentivar ciertas industrias, etc. Estas últimas herramientas pueden ser aplicadas por los Estados con más recursos como Brasil y Argentina pero difícilmente por Uruguay o Paraguay. Desde la perspectiva de estos últimos, el futuro del Mercosur depende a largo plazo de la resolución satisfactoria del problema de las asimetrías. Sin un trato adecuado de este tema, los "socios menores" pueden profundizar su percepción de que la actual integración no es el mejor camino para cubrir sus necesidades de crecimiento económico y diversificación exportadora. Los "socios mayores" del bloque se han comprometido a brindar una solución a los reclamos para equilibrar de alguna manera las diferencias en el tamaño económico de los miembros. Entre las propuestas para eliminar las asimetrías entre los socios del bloque, Brasil y Argentina han ofrecido reducir la burocracia para el acceso a sus mercados y crear los llamados Fondos de Convergencia Estructural (FOCEM), por un total de US$ 100 millones, provenientes de de contribuciones de los cuatro países, donde Brasil aporta el 70%, Argentina el 27%, Uruguay el 2% y Paraguay el 1% restante, con un carácter claramente redistributivo a favor de Paraguay y Uruguay (US$ 70 millones a partir de marzo de 2007).

Los FOCEM estaban pensados para ser aplicados a proyectos que cada país debe presentar al Consejo Mercado Común, para que luego de una evaluación de los mismos, sean aprobados o rechazados. Las propuestas deben atender a cuatro programas, siendo prioritario los de infraestructura y medios de comunicación de las economías menores. Algunos autores destacan el peligro de que el FOCEM se convierta en un instrumento destinado más a la redistribución que a la convergencia entre los países (Bouzas y Motta Veiga 2007), lo cual a la luz de los primeros proyectos que fueron aprobados resultó así, dado que se visualiza un uso más social que poco tiene que ver con mejorar la competitividad del país y podría concebirse como un fin electoralista. En este punto, las demandas uruguayas y paraguayas de medidas concretas para reducir las asimetrías también conducirían a cierta estrategia similar y, a veces, conjunta para revertir la situación actual.

Consideraciones finales

Dos realidades políticas y económicas diferentes, se proyectan también en las respectivas agendas de política externa a mediano plazo. En el caso paraguayo, su inserción internacional está condicionada por las características de su propio sistema político interno, por sus deficiencias en términos de institucionalidad, y por un modelo basado en la cooperación internacional, con especial énfasis en la obtención de fondos no reembolsables. Una agenda pendiente para el próximo gobierno de Lugo es la de establecer un modelo de desarrollo económico que incluya pautas consistentes y sustentables, donde exista seguridad jurídica, transparencia y reducción de los niveles de corrupción. Sin duda esto impactaría positivamente en la percepción que se tiene del país tanto a nivel regional como global.

En cuanto a su relación con Estados Unidos, el nivel de cooperación militar alcanzado causó gran controversia regional, en especial por la inmunidad cedida a los mismos, y el gobierno paraguayo no ponderó suficientemente los beneficios de tal relación que justificaran generar problemas en el plano regional. Si bien ciertos autores señalan que Estados Unidos resultaría un actor importante para estabilizar la situación de conflictividad interna, generada por movimientos rurales y actores criminales, la estrategia de cooperación militar con Estados Unidos, no debería dejar de lado soluciones más asociadas a una perspectiva social, con la mejora de los índices económicos y sociales.

La relación con Taiwán es la que más interés suscita y la que mayores cambios podría sufrir. En este caso se evidencia el problema de la corrupción en Paraguay y los peligros que implican en un país con tan baja institucionalidad las donaciones sin el control y supervisión correspondientes. La necesidad de Taiwán de seguir manteniendo a Paraguay como uno de sus escasos 24 aliados ante la ofensiva de China hace que las autoridades de la isla estén dispuestas a dar importantes

concesiones, que si bien algunas se destinan a políticas de desarrollo, una gran parte posee como destino el enriquecimiento ilícito de algunos funcionarios de gobierno o el uso electoralista mediante el clientelismo. Según lo ha afirmado por el presidente electo Lugo, es posible que la relación con Taiwán experimente un cambio por estar basada más en los lazos con el partido gobernante que con el país y también es probable que China aproveche el cambio de gobierno, para intentar una ofensiva a partir del ofrecimiento de inversiones para el desarrollo. Distinto es el caso de Estados Unidos, ya que de asumir Lugo probablemente el vínculo se congele debido a su cercanía con Evo Morales y Chávez, lo que hace pensar en algún tipo de alianza y una postura de carácter confrontacionista con Estados Unidos, pudiendo darse fin a las donaciones que el país recibe desde el norte. De todos modos, con el triunfo de la oposición, su gran desafío sería el generar cambios a nivel interno, a partir de los cuales construir una política externa coherente.

En el caso de Uruguay, el 2008 se ha iniciado con algunos cambios en el Gabinete que, en términos de política exterior, podrían ser determinantes. El alejamiento de Reinaldo Gargano y la llegada del hasta febrero Secretario de Presidencia, Gonzalo Fernández al Ministerio de Relaciones Exteriores podría implicar un giro no sólo hacia una mayor profundización de las relaciones comerciales con Estados Unidos (Fernández siempre expresó su intención de llegar a un TLC) sino también en lo referente a la resolución del problema diplomático con la Argentina por el tema de la pastera Botnia (si tenemos en cuenta su participación en todas las instancias de diálogo y su excelente relación con el jefe de Gabinete de Ministros argentino, Alberto Fernández).

Respecto a la relación entre Japón y Uruguay, si bien el comercio entre ambos países ha aumentado, por las características del flujo bilateral, la balanza comercial entre ambos seguirá siendo desfavorable a Uruguay. A la opción de un eventual TLC, deberían sumarse estrategias más amplias y consistentes para atraer un mayor número de inversiones japonesas y revertir la naturaleza deficitaria de vínculo comercial bilateral. En cuanto a la opción de China, el panorama es alentador. Ambos países han trabajado durante los últimos 20 años en la construcción de una relación sólida, no sólo en términos comerciales sino también culturales (lo cual es muy importante para la tradición china). La clave podría radicar en que Uruguay sea capaz de mantener y ejecutar una planificación a largo plazo donde se identifican sectores que puedan cubrir satisfactoriamente las demandas del país asiático.

Por último, el MERCOSUR debe acelerar las medidas que permitan superar las diferencias y asimetrías entre sus miembros. En enero de 2007 se aprobaron los primeros once proyectos piloto del FOCEM y en diciembre se firmó el TLC entre el Estado de Israel y el Mercosur. Pero desde la perspectiva de los "socios menores" esto no es suficiente porque el bloque necesita ser transformado para atender a las necesidades de acceso a los mercados internacionales y no debería obstaculi-

zar el relacionamiento económico de un país con terceros y su proyección hacia una dinámica comercial más intensa. Mientras estas expectativas no se cumplan, ambos países seguirán avanzando hacia estrategias individuales y nacionales de inserción internacional, que se elevan como nuevas barreras políticas a la integración regional.

Notas

1. Opciones estraégicas. Peter Smith. Pol{itica exterior. Ver definici{oin de Arlene Tickmer.
2. Según el Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe de 2007, CEPAL, el PIB por habitante de Paraguay es de 1396,4 dólares, después de Bolivia (1058,9) y Guyana (858,7). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe de 2007, CEPAL.
3. Uruguay tiene un PIB por habitante de 6770 dólares, después de Argentina (8733).
4. Datos extraídos de http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf
5. Datos extraídos de http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007
6. Datos extraídos de http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf
7. Datos extraídos de http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007
8. Conformada por la central obrera PIT-CNT, la Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay (Onajpu), la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Fucvam) y la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU).
9. La Asamblea Uruguay se mostró favorable a la búsqueda de este tipo de acuerdos con otros países; Alianza Progresista era partidaria de incentivar el comercio uruguayo-norteamericano; El Nuevo Espacio entendía que el objetivo era obtener mejores oportunidades comerciales para el país, que generasen más y mejor empleo para los uruguayos; la Vertiente Artiguista reafirmó las resoluciones del Plenario del Frente Amplio y del Congreso Héctor Rodríguez, donde se rechazaron los acuerdos comerciales similares al ALCA; el MPP (Movimiento de Participación Popular) insistió en la necesidad de consultar a los países miembros del Mercosur antes de adoptar cualquier decisión al respecto; el Partido Socialista respaldó a Tabaré Vázquez en su objetivo de ampliar hasta donde sea posible la inserción internacional del Uruguay; el Partido Comunista se manifestó rotundamente contrario a cualquier acuerdo de orientación imperialista, opuesta a los intereses del pueblo y que se plasma en las propuestas de un TLC con Estados Unidos.
10. Presidido por el Secretario de la Presidencia de Uruguay y el Representante Comercial de Estados Unidos.
11. Raificado por Uruguay en diciembre de ese año y por el Senado norteamericano en septiembre del 2006.
12. Estos emergentes movimientos campesinos surgen consecuencia de la desigual distribución de la tierra, que según el último censo agropecuario elaborado por el

Ministerio de agricultura y Ganadería se sustenta en que el 1% de los propietarios concentra el 77% de las tierras (Alderete 2006).

13. Como serían las células del partido Patria Libre, supuestamente entrenadas por las FARC que ya estarían operando en la toma de rehenes y en secuestros.

14. Ver http://www.usaid.gov/espanol/cuenta.html

15. Ver Perfiles Comerciales de 2007 y 2006 de la OMC.

16. Taiwán donó US$ 44 millones a Paraguay durante el gobierno de Duarte Frutos. La Nación, 03/06/08. Asunción.

17. Perfiles Comerciales 2006 y 2007 OMC.

18. Perfiles Comerciales 2007 OMC

19. Para mayor detalle, consultar http://www.invertia.com/noticias/noticia.asp?idnoticia=1776867

20. Información extraída de JETRO en base a la "Estadística de Comercio" del Ministerio de Finanzas de Japón. Disponible en: http://www.jetro.go.jp/argentina/datos/comercio/pdf/aup07.pdf

21. Para mayores detalles relativos a los proyectos, los procedimientos de presentación y selección, los requisitos, las condiciones, las cláusulas y los montos parciales, puede consultar: http://www.uy.emb-japan.go.jp/espanol/Relaciones%20Bilaterales/Asistencia%20No%20reembolsable.htm

22. Utilizo el término opciones estratégicas en el sentido que las define Peter Smith, (2004) como "las oportunidades con que cuentan las políticas relativamente sólidas y de largo plazo (así como su variaciones) —"grandes estrategias", en la jerga de la teoría de las relaciones internacionales- para proteger y fomentar los intereses de los estados-nación. Smith, P (2004) "Opciones estratégicas para América Latina", en Tulchin, J. y Espach, R (2004). *América Latina en el nuevo sistema internacional*, Ediciones Belaterra, Barcelona.

Bibliografía

"Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversión entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos de América".

Alderete, A, (2006). "El problema de la tierra en Paraguay", en *Red de Investigación Acción sobre la Tierra*. Disponible en: http://www.acciontierra.org/display.php?article=410 Visitado el 20/10/2007.

Borda, D, (2007). "Situación económica y perspectiva en el Paraguay", en *Diplomacia, Estrategia y Política,* Enero/marzo 2007, pp. 95-110.

Bouzas, R. y da Motta Veiga, P. (2007). "La experiencia europea en el tratamiento de las asimetrías estructurales y políticas: implicaciones para el MERCOSUR", en *Red-Mercosur*. Disponible en: http://www.redMercosur.org.uy/uploads/cms_news_docs/La_experiencia_europea_en_el_tratamiento_de_asimetrias_estructurales_y_de_politica.pdf Visitado el 02/10/2007.

Brudman, J. (2005). "Nuevos lineamiento políticos en Paraguay", en *Nueva Mayoría*. Disponible en: http://www.nuevamayoria.com/ES/ANALISIS/burdman/050707.html Visitado el 08/10/2007.

Caetano, Gerardo,(2007). "Mercosur: ¿quo vadis? *Revista DEP*. Nro 5, Enero-Marzo.

Cardona, Diego, (2005). "¿Tiene futuro la comunidad sudamericana de naciones?" *Foreign Affairs en español*, Vol.5, Nro 3, Abril-Junio.

"Canciller denunció ante el Parlasur trabas a exportaciones paraguayas", en *La Nación*, 14 de octubre de 2007. Disponible en: http://www.lanacion.com.py/noticias.php?not=162451 Visitado el 14/10/2007.

Ceceña, A.E. y Motto, C.E. (2005). "Paraguay: eje de la dominación del Cono Sur", en *Revista OSAL*, Año VI, Nº17, mayo-agosto 2005. Disponible en: http://osal.clacso.org/espanol/html/osal17/dcecena.pdf Visitado el 30/09/2007.

"El ex obispo Fernando Lugo apoya la suspensión de donativos de Taiwán a Paraguay" en *Terra*, 10 de julio de 2007. Disponible en: http://actualidad.terra.es/articulo/fernando_lugo_taiwan_paraguay_1701075.htm Visitado el 10/07/2007.

"El Paraguay ocupa el último lugar en competitividad, según el foro mundial", en *ABC Color*, 1º de noviembre de 2007.

"Embajada de Taiwán aclarará sobre condonación de US$ 400 millones" en *La Nación*, 30 de octubre de 2007.

"Espínola aboga por inversiones" en *Última Hora*, 30 de octubre de 2007.

Gacintúa Mario, E., Silva-Leander, A. y Carter, M. (2004): "Paraguay: Temas de desarrollo social para el alivio de la pobreza. Análisis social del país", en *Banco Mundial*.

"Intercambio de notas diplomáticas entre Uruguay-China", comunicado de prensa No. 120/07 del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, 29 de octubre de 2007.

"Japón expresa disposición a estudiar acuerdo de libre comercio con Uruguay", en *elEconomista.es*, 15 de marzo de 2007.

Martínez Vargas, G.: "China y Uruguay: El Sendero del Dragón" en *Observatorio de la Economía y la Sociedad de China Nº 04*, septiembre 2007.

Masi, F. (2006): "Paraguay: Los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta", en Roberto Bouzas (ed.) *Domestic Determinants of National Trade Strategies: A comparative Analisis of MERCOSUR Countries, Chile and Mexico*, Paris, OBREAL-EULARO/ Chaire MERCOSUR.

Palau, M. (2006): "El lado militar de la ofensiva neoliberal en Paraguay", en *Revista OSAL*, Año VII, Nº20, mayo-agosto 2006.

"Paraguay, los marines y el MERCOSUR", en *BBCMUNDO.com*, 16 de septiembre de 2005.

"Paraguayan leader pledges staunch support for Taiwán", en *Taipei-Times*, 9 de octubre de 2007.

Pinheiro Guimarães, Samuel, (2007) "El mundo multipolar y la integración sudamericana", *RD*, Segunda Epoca, Nro 1. Agosto

Rivarola, M. (2007): "Estado patrimonialista y clientelismo", en *Fundação Alexandre de Gusmão*.

"Taiwán aceita lazos con Latinoamérica", en *BBCMUNDO.com,* 7 de julio de 2007.

"Taiwán pide buen uso de sus donaciones al Paraguay" en *Última Hora*, 8 de julio de 2007.

Tokatlian, J.G. (2005): ¿Un giro político decisivo?, en *Revista Debate*.

Túñer, Vanesa (2006): "Tratado de libre comercio entre Uruguay y Estados Unidos. El juego de doble nivel de la política exterior uruguaya". Trabajo presentado en el III Congreso de Relaciones Internacionales, IRI. La Plata, Argentina. 23 y 24 de Noviembre de 2006.

"Uruguay: cambio de gabinete", en *BBCMUNDO.com*, 11 de febrero de 2008.

"Uruguay y China conmemoran 20 años de relaciones diplomáticas", en *Uruguay al Día*, 12 de febrero de 2008.

¿Paradiplomacia en el MERCOSUR? Incentivos y barreras a la participación de los actores subnacionales en el acuerdo regional

Damián Paikin y Mariana Vazquez

Primera Parte: La nueva realidad internacional

La aparición de las entidades sub-nacionales en el escenario internacional, ocupando espacios que hasta el momento le habían sido vedados, sobre todo por la preminencia de los Estados-Nación, ha sido una de las grandes transformaciones en el ámbito de las relaciones internacionales de las últimas dos décadas, dando lugar a todo un nuevo campo de análisis y acción que se ha definido como *paradiplomacia* (Aldecoa y Keating, 2000; Vigevani, 2004).

En la geografía del MERCOSUR, este proceso también ha tenido sus repercusiones, al aumentar significativamente los lazos construidos a nivel horizontal entre diferentes gobiernos sub-nacionales de cada uno de los Estados parte y asociados. En este sentido la red de MERCOCIUDADES, fundada en 1995 y hoy con 180 ciudades afiliadas, así como la conformación en el año 2006 del Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del MERCOSUR, como primer órgano de representación de dichos gobiernos en la estructura institucional del bloque, no hacen más que servir como ejemplos de la consolidación de esta tendencia que incluso, en el caso argentino, se ha visto reflejada en la incorporación a partir de la reforma constitucional del '94, de la posibilidad para las provincias de firmar convenios internacionales.

En definitiva, estos ejemplos marcan la importancia de las entidades sub-nacionales a nivel internacional, dejando sin embargo a oscuras las causas que han llevado a que se produzca este fenómeno.

Economía y política: Complementación necesaria para la paradiplomacia

En principio, debemos ubicar en un lugar central el contexto mundial nacido a partir del entramado conceptual que se ha definido como globalización.

Decididamente, pensar la realidad actual a nivel mundial sin hablar de globalización se vuelve, al menos, complejo. El concepto, difuso, anárquico, se impone de todas

formas como una obviedad necesaria. Pero de hecho, detrás de esa aparente palabra vacía se esconde un mundo de significación que merece el esfuerzo que implica su definición. Y esto es así porque el escenario mundial, y sobre todo el universo de las relaciones internacionales, se trastocaron tras la caída del paradigma estado-céntrico sostenido por las corrientes realistas, dentro de las cuales se inscribieron autores tan relevantes como Morghenthau y Waltz.

En pocas palabras, la globalización puede ser entendida como un proceso de reestructuración global y multidimensional, cuyos efectos han transformado / influenciado no solamente el espacio económico de las sociedades, sino también los aspectos políticos y sociales de las mismas (Boas, Marchand, & Shaw, 2005).

El incremento de los flujos comerciales, la liberalización del capital y la revolución tecnológica que están por detrás de la globalización han llevado a lo que David Harvey (1989) definió como la compresión tempo –espacial. Y por tanto a una sensación, corroborada por la práctica, por la cual diversos actores comienzan en forma creciente a entender sus intereses ya no solamente a escala local, sino también a escala regional o mundial, donde la "región" o el "mundo" que cuenta, que no necesariamente es el planeta como un todo, aparece como una entidad física y política en permanente construcción y reconstrucción por parte de los individuos, empresas y grupos que actúan en ese espacio.

Es dentro de esta dinámica que la economía se globaliza en términos generales, provocando la deslocalización de la producción, y por tanto una mayor dificultad para manejar sus flujos por parte de los Estado-Nación, dando lugar a lo que se conoce como "regiones – estados" (Ohmae, 1993) cuya característica esencial es que su relación básica es con la economía mundial y no con su nación de hospedaje.

Son esas mismas empresas las que, al trasnacionalizar su producción, a la vez que favorecen a los gobiernos locales con su trato directo, dificultan la capacidad regulatoria del Estado – Nación. Siguiendo a Sassen podemos decir que "las firmas que operan globalmente […] dependen de la transnacionalización y la desregulación para su crecimiento. Así, a diferencia de etapas previas de la economía mundial, las formas actuales de la globalización, hechas a la medida de las avanzadas industrias, no necesariamente contribuyen a reproducir o fortalecer el sistema interestatal." (2004: 385).

La política de cercanía

A partir de esta nueva realidad vinculada con la organización de la economía mundial y las nuevas tecnologías, las entidades sub-nacionales se encuentran con la capacidad de disputar por sí mismas su lugar en el mundo. Pero, si bien es cierto que este contexto económico actúa como plataforma, sin la cual no se podría ni pensar en la acción internacional de las regiones sub-nacionales, tampoco ésta

se entiende sin otros elementos más vinculados con lo político y lo cultural que confluyeron a fines del siglo XX y dieron, sí, entre todos, el marco de posibilidad para la diversidad de acciones que en estos años han desarrollado las regiones. Nos referimos aquí particularmente a la caída de los grandes relatos y al fin de la guerra fría.

Sin dudas, durante los años '60 y '70, ningún gobierno sub-nacional se hubiera atrevido a intentar interactuar en el plano internacional en forma autónoma a su Estado de origen. Y esto no sólo porque la disputa entre las grandes potencias generaba un grado de complejidad tal que era imposible abstraer cualquier acción de su mirada, sino principalmente porque no existía ni en la mente de los dirigentes regionales, ni en la de sus administrados, la idea de que esto fuera posible, o, aunque más no sea, necesario.

En el marco de los grandes relatos vinculados con el socialismo o el capitalismo, pero también con los proyectos más propios a América Latina como el desarrollismo o el nacionalismo – popular, el eje de toda la política se colocaba en manos del Estado central y los demás estamentos debían, de una u otra manera, aportar al desarrollo de las iniciativas que de allí emanaban, dándole a la política un carácter de trascendencia.

Del otro lado, el beneficiario - la gente, los trabajadores, el pueblo, etc.- siempre se expresaba en forma de colectivo, dentro del cual las personas se referenciaban y se identificaban (Lechner, 1997).

Con la caída del Muro de Berlín, estas tendencias paulatinamente empezaron a desdibujarse. La hegemonía del discurso económico – empresarial comenzó a filtrarse en los ámbitos políticos, reemplazando los términos de "revolución", "gesta", "liberación" propios del mundo bipolar por los de "gestión" y "eficiencia", más cercanos al mundo de los mercados. A su vez, el beneficiario de la política dejó de ser el colectivo "pueblo" o "trabajadores", por el más singular "ciudadano" que como tal, como individuo, exigía un gobierno cercano a sus problemas.

Así, para inicios de los '90, pero aún con mayor fuerza a partir de mediados de esa década, los gobiernos locales comenzaron a ser ensalzados como aquellos que por su cercanía con el ciudadano, eran los más indicados para representar sus intereses. Claramente, esta argumentación se puede observar en la conformación del Comité de las Regiones, en el caso europeo donde, entre los fundamentos que le dan vida, aparece resaltado la necesidad de cumplir la "política de proximidad" que se menciona en el preámbulo del Tratado de la Unión Europea como la búsqueda de integrar a los gobiernos locales y regionales al entramado decisional, ya que ellos permiten, como afirma Stuart (2004: 132) "mejorar la legitimación democrática y la transparencia del proceso integrador".

Segunda Parte: En contraste, el MERCOSUR...

Sobre la concentración de la toma de decisiones en el bloque

Contrariamente a la tendencia descripta en los párrafos anteriores, el MERCOSUR, en sus primeros casi quince años de existencia, no ha dado lugar en su institucionalidad a ningún tipo de representación de los gobiernos sub-nacionales. Antes de referirnos específicamente a la dimensión sub-nacional del esquema de integración, vamos a presentar muy brevemente las características de su arquitectura institucional.

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 que debería ser el espacio de contención de cualquier instancia de participación de los gobiernos subnacionales.

La firma del TA y el POP tiene lugar en un contexto político e ideológico regional, en el cual el lugar de 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, se reduce a su mínima expresión. Esto se refleja en la agenda del bloque, casi exclusivamente comercial, en la metodología y los tiempos elegidos y en el diseño de una estructura mínima.[1]

Uno de los rasgos hegemónicos en el proceso de integración del MERCOSUR es el carácter intergubernamental de la arquitectura que nace del POP,[2] carácter que se ve reforzado en cuanto a su impacto, como veremos, porque a su vez el proceso decisorio se encuentra concentrado en los poderes ejecutivos nacionales.

En este marco, encontramos tres órganos que poseen capacidad decisoria[3]:

- El Consejo del Mercado Común (CMC)[4];
- El Grupo Mercado Común (GMC)[5], 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)[6].

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)[7];
- El Foro Consultivo Económico y Social (FCES)[8];
- 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)[9], como órgano auxiliar del CMC, con el fin de contribuir tanto con la consolidación y expansión de la creciente dimensión política 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 común[10];
- La transformación, en 2003, de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en órgano técnico, ahora llamado Secretaría del MERCOSUR.[11] 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)[12], 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.

En 2004 se producen dos innovaciones institucionales, que consideramos sumamente importantes. En primer lugar, la creación del Parlamento regional[13] (PM) y, en segundo lugar, del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias e Intendencias del MERCOSUR[14]. Nos referiremos brevemente al primero y desarrollaremos las características del segundo en la siguiente parte de este trabajo.

Luego de la aprobación de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 49/04 "Parlamento del MERCOSUR", se crea un grupo de alto nivel para elaborar un proyecto de protocolo para la constitución del PM, que es aprobado por la decisión del Consejo del Mercado Común No. 23/05, de diciembre de 2005. El PM, luego de un período de transición, estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado parte (arts. 5 y 6) y conformado según un criterio de representación ciudadana. El mandato de los parlamentarios del MERCOSUR será de cuatro años, estando permitida la reelección. Luego de un proceso arduo de negociaciones, las competencias centrales que han sido atribuidas a esta nueva institución que nos gustaría destacar son las siguientes:

- Velar por la preservación del régimen democrático en los Estados partes;
- Efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración;
- Invitar a representantes de los órganos del MERCOSUR para informar y/o evaluar el desarrollo del proceso de integración;

- Organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y de los sectores productivos;
- Recibir, examinar y canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los Estados parte;
- Proponer proyectos de normas del MERCOSUR para su consideración por el CMC;
- Elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados parte, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración; y
- Desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos nacionales, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del MERCOSUR, en particular aquellos relacionados con la actividad legislativa.

Hemos señalado en un trabajo anterior que "La aprobación del Protocolo para la constitución del PM constituye un primer paso importante, una condición sine qua non, para avanzar hacia la ampliación de la representación política, la democratización y la legitimación del proceso de integración regional. Si bien sus atribuciones son aún limitadas[15], su establecimiento permitirá, además, un mayor control político de los decisores y un salto cualitativo en el tipo de relaciones interinstitucionales del bloque[16]. Sin embargo, no resuelve por sí solo el importante déficit democrático del MERCOSUR. Finalmente, la calidad del vínculo que este PM establezca con la sociedad civil será, a su vez, central para avanzar hacia una cultura política e institucional favorable a un proceso de integración cualitativamente diferente".[17]

En síntesis, el proceso de integración se ha caracterizado por una fuerte concentración del poder de decisión, tanto en los Estados parte como, más específicamente, en los poderes ejecutivos de cada uno de ellos. Como señalaba Enrique Saraiva en los albores del MERCOSUR, los Estados parte del bloque "(…), padecen de una excesiva centralización de su actividad política y económica en la capital del país y de una concentración de las atribuciones y competencias en el poder nacional, las acciones relativas a la integración regional han quedado históricamente circunscriptas a una conducción concentrada tanto institucional como geográficamente".[18] En ese marco es que debe comprenderse la dimensión subnacional de la integración en la región.

La participación de los gobiernos sub-nacionales en el proceso de integración

Como ha sido señalado precedentemente, durante casi quince años la dimensión sub-nacional no ha sido reconocida en la estructura institucional del MERCOSUR. La ausencia de incorporación de los gobiernos sub-nacionales al proceso y el escaso apoyo a sus iniciativas en el sentido de obtener un marco regulador inclusivo, ha sido destacada como una deficiencia importante del bloque.[19] Sin embargo, la acti-

vidad de ciudades y regiones en el espacio del mismo ha sido muy importante. En este sentido, se destaca especialmente la creación de la Red de Mercociudades.

Un tiempo después de la firma del POP tiene lugar en Asunción, Paraguay, la reunión que constituye el hito fundacional del proceso que llevaría a la constitución de la Red. Se trata del seminario "MERCOSUR: opciones y desafíos para las ciudades", realizado el 7 de marzo de 1995. En ese marco, los alcaldes de Asunción y Montevideo y representantes de Brasilia, Buenos Aires, Río de Janeiro y Santiago de Chile firman la Declaración de Asunción. A través de ella, se decide crear una red de ciudades de los Estados parte del MERCOSUR y potenciales asociados (Bolivia y Chile). La primera reunión Cumbre, que crea la Red de Mercociudades, tiene lugar en la misma ciudad en noviembre de aquel año. Participan en esa ocasión las ciudades de Asunción, Brasilia, Córdoba, Curitiba, Florianópolis, La Plata, Montevideo, Porto Alegre, Río de Janeiro, Rosario y Salvador. En la segunda reunión Cumbre, realizada en septiembre de 1996 en Porto Alegre, Brasil, se firma el estatuto de la Red, que establece sus objetivos. Estos, siguiendo a María del Huerto Romero[20], pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- Buscar el reconocimiento de las Mercociudades en la estructura del MERCOSUR, persiguiendo la co-decisión en las áreas de su competencia;
- Impulsar la creación de redes de ciudades a través de unidades técnicas operativas que desarrollen diversas acciones, programas y proyectos de interés común intermunicipal; y
- Crear mecanismos de comunicación en red entre las ciudades, a fin de facilitar el intercambio de experiencias e informaciones.

La Carta de Porto Alegre destacaba la necesidad de "(…) incluir a los gobiernos de los estados y provincias, los Municipios e Intendencias y el conjunto de la sociedad civil al proceso de integración. No como elementos subordinados de una lógica concentradora de poder y apartada de las comunidades, sino construyendo espacios reales de participación, en donde el poder local pueda constituirse como sujeto deliberante de políticas públicas comunes y actor indispensable para la consolidación del diálogo integrador de gobiernos y sociedades".

En estos más de diez años, la Red ha tenido un crecimiento muy importante, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En la actualidad, cuenta con 180 ciudades de los Estados parte del MERCOSUR y asociados, que trabajan en unidades técnicas. Las instancias institucionales de la Red son: la Asamblea General, el Consejo de Mercociudades, la Secretaría Ejecutiva y las unidades.

María del Huerto Romero ha destacado, con respecto a los objetivos de largo plazo de la red, los siguientes logros:

- "El establecimiento de un mecanismo democrático, regular e institucionalizado de diálogo y cooperación entre ciudades del MERCOSUR. Ello ha permitido el debate y el intercambio de ideas relativas tanto a problemáticas urbanas compartidas como a los impactos del proceso de integración en las entidades locales;
- El establecimiento de una instancia democrática, regular e institucionalizada para acordar posiciones frente al MERCOSUR y sus principales temas de debate;
- Avances en el reconocimiento de la Red como interlocutor de actores internacionales (tales como la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos, Eurocities, agencias de cooperación de países donantes, etc.) y de las instancias gubernamentales nacionales de los países del MERCOSUR."[21]

En diciembre de 2000, a través de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 59/00 y la resolución No. 90/00 del Grupo Mercado Común, se crea la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias del MERCOSUR (REMI). Se ha señalado en AAVV que en el proceso de creación de la REMI se manifiesta "la falta de claridad estratégica sobre cómo podían las ciudades aportar al MERCOSUR".[22] Si bien su creación no ha implicado un reconocimiento formal de la Red de Mercociudades, esta última se convirtió en el motor de la REMI. Sin embargo, es preciso destacar que esta Reunión, como órgano del MERCOSUR, reprodujo el funcionamiento en torno a secciones nacionales característico del esquema intergubernamental del bloque, lo cual fue considerado un retroceso con respecto a la forma de funcionamiento de la Red de Mercociudades, que había incorporado en su dinámica de trabajo una visión regional.[23]

La REMI tuvo su reunión constitutiva en junio de 2001, en la ciudad de Asunción. En su marco se realizaron seis encuentros; el último de ellos en junio de 2004. En ese momento, los intendentes y alcaldes plantearon que, dado su carácter de representantes electos por la ciudadanía, el ámbito de una Reunión Especializada no era acorde con su estatus político e institucional. Por lo tanto, nuevamente por demanda de la Red de Mercociudades, el Consejo del Mercado Común creó, en ese mismo año, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias e Intendencias del MERCOSUR.

En los considerandos de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 41/04 que lo crea, se establece que "el desarrollo del proceso de integración tiene una dimensión política, la cual requiere acciones coordinadas y sistematizadas de todos los actores envueltos en el mismo. La conveniencia de instituir un foro que se preste al diálogo y a la cooperación de las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental de los Estados Partes del MERCOSUR entre sí y con los gobiernos nacionales." Se afirma en AAVV que parecería, en este caso, haber una

motivación más clara y positiva con respecto al rol de los gobiernos subnacionales que al momento de creación de la REMI.[24]

El FCCR se instala en Río de Janeiro, Brasil, en enero de 2007. Según su reglamento interno, aprobado en la resolución No. 26/07 del GMC en la ciudad de Montevideo, el 27 de septiembre de 2007, establece que sus atribuciones y responsabilidades serán las siguientes:

- Pronunciarse, por intermedio del GMC, dentro del ámbito de su competencia, emitiendo recomendaciones, sea por iniciativa propia o sobre consultas que realicen el GMC y demás órganos del MERCOSUR;
- Cooperar activamente para promover el desarrollo de la creciente dimensión política de la integración. A estos efectos, podrá pronunciarse para el cumplimiento de sus objetivos, sobre cualquier cuestión referente al proceso de integración y su ciudadanía emitiendo "declaraciones públicas";
- Dar seguimiento, analizar y evaluar el impacto político y social a nivel municipal, estadual, provincial y departamental, de las políticas destinadas al proceso de integración y diversas etapas de su implementación, especialmente en las instancias referidas a los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR;
- Proponer medidas destinadas a la coordinación de políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos de la región;
- Realizar investigaciones, estudios, seminarios o eventos de naturaleza similar sobre cuestiones de su competencia, de relevancia para el MERCOSUR y el proceso de integración a solicitud de su sesión plenaria o a través de sus comités:
- Establecer o incrementar las relaciones entre los distintos Municipios, Estados, Provincias y Departamentos de los Estados Partes, con miras a proponer medidas destinadas a coordinar políticas para promover el bienestar y mejorar la calidad de vida de los habitantes de los distintos municipios, estados federados, provincias y departamentos de la región, así como formular recomendaciones para dicho efecto;
- Contribuir a una mayor participación de las sociedades en el proceso de integración regional, promoviendo la real integración dentro del MERCOSUR a nivel municipal, estadual, provincial y departamental y colaborando con la construcción de una identidad ciudadana regional:
- Promover y hacer tratativas tendientes a la celebración de acuerdos interinstitucionales, con órganos y foros de la estructura institucional del MERCOSUR. En todos los casos, los acuerdos se celebrarán a través del GMC;

- Establecer vínculos y realizar consultas con asociaciones e instituciones nacionales o internacionales, cuando sea conveniente o necesario para el cumplimiento de sus objetivos, dentro de la normativa MERCOSUR vigente;
- Tratar cualquier otra cuestión que tenga relación con el proceso de integración a nivel municipal, estadual, provincial y/o departamental;
- Crear instancias para el estudio de temas específicos, el seguimiento de los acuerdos alcanzados dentro del Foro, organizar y difundir las actividades a nivel local, regional y nacional, entre otros temas.

El FCCR, a su vez, contará con dos comités: un Comité de Municipios y un Comité de Estados Federados, Provincias y Departamentos.

Tercera Parte: Barreras para la participación de los gobiernos sub-nacionales en el proceso de integración

Si bien, como se ha mencionado anteriormente, los gobiernos subnacionales, a partir de la creación del FCCR, cuentan con un espacio de articulación en el MERCOSUR, el mismo es aún muy reciente y sus facultades, así como su capacidad de acción, acotadas. En ello juegan dos factores que aparecen actuando como contenedores de la dinámica sub-nacional y que en forma sencilla se pueden definir bajo la lógica de barreras. Por un lado existen barreras externas, es decir que escapan a la propia decisión de los gobiernos locales y regionales y que, por tanto, le son impuestas como condición a vencer y; por otro lado, se hallan presentes barreras internas propias de la dinámica tanto de los gobiernos provinciales y estaduales, como de los municipales, que se encuentran en relación directa con sus propias prácticas y formas de de gestión y organización del poder.

En este sentido, este segundo apartado se centrará en el análisis de cada una de estas barreras para entender sus dimensiones, su funcionamiento y, en definitiva, cuáles son los mecanismos necesarios para su desplome.

Barreras Externas: El centralismo como profesión de fe

Retomando la creación del FCCR y observando su derivación del GMC uno puede hacerse la siguiente pregunta: ¿Cómo es posible que personas que, por el voto popular representan a millones de personas como es el caso de algunos gobernadores e intendentes, deban entregar sus recomendaciones a funcionarios de tercera línea de las Cancillerías y los Ministerios de Economía, como son los coordinadores nacionales del GMC?

Esta idea, que rompe el sentido común de las relaciones de fuerza políticas, toma su legitimidad del planteo sobre el cual están construidos los Estados de la región

y que se asienta sobre todo en el resultado de las luchas, principalmente de los dos países federales, que se vivieron al interior de cada uno de ellos durante el siglo XIX. Este planteo expresa que las relaciones exteriores son una facultad indeclinable del gobierno central y, de hecho, condición sine qua non para su existencia.

Así, por ejemplo, para el caso argentino, el artículo primero de la Constitución Nacional, redactada en el año 1853, afirma que la Argentina "adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal". Es decir, que el país se organizaría en torno a la existencia de dos polos de poder. Por un lado el gobierno central y, por otro lado, los distintos gobiernos provinciales, cuyas competencias originarias se mantendrían intactas a excepción de aquellos puntos que expresamente se hubieran delegado al gobierno federal (art. 121).

Entre estas facultades delegadas en el poder central se encuentra el manejo de la política exterior. (Art. 99. Incs. 1, 7 y 11), eje para numerosos autores de la unidad de la Nación, junto con la defensa y el manejo de la política macroeconómica (La Pérgola, 1987; Vanossi, 1964; Bidart Campos, 1989).

Esta posición se asienta en el pensamiento de los padres fundadores del federalismo norteamericano, en el que la constitución argentina abreva. Así, tal cual lo plantea Story en un párrafo retomado por Dalla Vía (2004) "si cada Estado tuviera libertad para hacer tratados o alianzas, con un Estado extranjero, tal facultad sería naturalmente subversiva de los derechos confiados al gobierno nacional. Podría suceder que, si un Estado contrajese compromisos extraños a los intereses de otro Estado, la armonía y la paz de la Unión sufriría, y en los tiempos de guerra o de agitación política, la existencia misma de la Unión podría ser comprometida".

Es decir que la potestad sobre las relaciones exteriores subyace en el imaginario mismo del nacimiento del Estado y sobre esa base se han construido las mentes y las almas de los cuerpos diplomáticos de los países miembros del MERCOSUR.

De hecho, en el Brasil, el sentimiento autonómico del sentido de las relaciones exteriores es tan fuerte que incluso se plantea la posibilidad de generar a partir de la Cancillería un proyecto de política exterior apenas influenciado por las decisiones de los diversos gobiernos federales, sumándole así a la lógica centralista, un contenido de trascendencia difícil de sostener en las demás áreas de acción del Estado.

Por tanto, esta idea que hunde con fuerza sus raíces en la historia, es quizás la barrera más poderosa a vencer por parte de los gobiernos sub-nacionales. Ciertamente, en los últimos años, en el marco del nuevo contexto ya planteado, ha habido avances. Según Tomassini (1997: 285), por ejemplo, la creación de los programas "Cancillería al Interior" e "Interior, prioridad para exteriores", llevadas adelante por la Cancillería Argentina, así como la generación de oficinas de la Secretaría de

Asuntos Federativos en el interior de Brasil, como delegaciones de la misma, dan cuenta de un inicio en la reconfiguración de este pensamiento centralista.

Citando al autor, podemos incluso decir que estas iniciativas surgen de la evaluación realizada por los propios Ministerios de Relaciones Exteriores, los cuales han considerado como "imperiosa la necesidad de desarrollar la política exterior y la función diplomática propiamente dicha, con la participación de un creciente número de agencias gubernamentales.", idea ésta que aparecía a comienzos de los '90 como una revolución ante la mirada hegemónica del cuerpo diplomático, que reclamaba para sí la potestad de la acción externa, amparándose en el argumento de la unidad estatal como dogma.

Barreras internas: Los problemas de la construcción horizontal

Ahora bien, si esto es cierto desde la lógica externa, también existen problemas propios de los gobiernos locales y regionales para pensarse a sí mismos como actores plenos en el campo internacional.

En este sentido, los problemas que acarrean los gobiernos provinciales y estaduales no son los mismos que los que traen las ciudades, y por tanto se hace necesario e incluso imprescindible, plantear por separado cada una de sus problemáticas

Así, al momento de pensar las barreras propias que nacen de la lógica provincial, el análisis se debe ubicar en torno a dos núcleos que aún se encuentran sin solución. El primero de ellos tiene que ver con la forma tradicional de manejo de la política provincial en el contexto nacional. De acuerdo al modelo estado-céntrico imperante al menos hasta comienzos de los años '90 y sobre todo en países donde la figura presidencial y, con ella, el conjunto del Poder Ejecutivo, adquiere una relevancia central, la forma de acción provincial se basaba sobre todo en una competencia con el resto de las provincias en pos de obtener los favores presidenciales o de lograr influir e incorporar sus intereses dentro de la lógica de acción nacional. En el caso argentino, la idea de suma "0", preferentemente vinculada a la disputa fiscal de los fondos de la coparticipación, caló muy hondo en la dinámica provincial. Por tanto, sobre todo en los primeros años de instalación del MERCOSUR, gran parte de la acción provincial estuvo dedicada a lograr obtener un reconocimiento en la formulación de la posición nacional frente al bloque, antes que a posicionarse directamente como un actor habilitado para la construcción de su propia dinámica regional.

Incluso, con la llegada de la posibilidad de la acción internacional, nacida a partir de la reforma constitucional del '94, al menos para el caso argentino, la ampliación de los horizontes dio vida a la búsqueda de acuerdos interprovinciales como CRECENEA- CODESUL pero no a la presión por la creación de un espacio institucional provincial, estadual, etc. en el bloque.

En esta falencia es donde aparece la segunda problemática planteada anteriormente y que tiene que ver con la incapacidad de los gobiernos provinciales de vislumbrar y sostener la dimensión política de la integración, problemática que se relaciona directamente con su ligazón estructural al territorio.

Así, mientras la sociedad civil construye una agenda regional basada en puntos comunes al conjunto de los países (derechos humanos, educación, género), desterritorializando la política y haciendo de esto su fortaleza y su identidad (Porta & Diani, 2000)[25], los gobiernos provinciales quedan sujetos, quizás aún más todavía que las propias autoridades nacionales por sentir más de cerca las presiones sociales y económicas, a los intereses sectoriales, erigiéndose la defensa de los mismos como el "leit motiv" de su accionar. Por tanto es difícil para las provincias constituir la idea de red, porque la defensa del territorio lleva habitualmente al problema de "suma 0".

La forma de superar este déficit es la constitución de una reflexión política provincial en cuanto al problema regional por afuera incluso (aunque no en contradicción) con el gobierno nacional. Esta tarea, desfavorecida por la tradición de linealidad de los partidos políticos y nuevamente por la delegación de primacía total de la acción en manos del presidente, permitiría a los gobiernos provinciales romper la inmediatez económica.

Los déficits de las ciudades integradas

Las ciudades, por su parte, han avanzado, como vimos, mucho más. Sin embargo, la construcción de redes, que tiene como ejemplo más exitoso el caso de Mercociudades, no ha carecido de obstáculos. María del Huerto Romero presenta algunos de ellos, entre los cuales se destacan:

- La ausencia de experiencias anteriores en el Cono Sur y la escasa tradición de sus ciudades en el trabajo internacional y en la gestión de redes;
- La definición del criterio para el ingreso de sus miembros, de tal manera de garantizar dinamismo, operatividad y capacidad de gestión a la vez que dar respuesta a una cada vez mayor demanda de participación de ciudades de diverso tamaño y capacidades de gestión;
- La falta de equilibrio en el nivel de participación activa de sus miembros, situación que aumenta con el crecimiento de sus miembros;
- El financiamiento, que constituye una limitación para el desarrollo y continuidad de sus actividades;
- La articulación entre el trabajo técnico y las instancias políticas y ejecutivas;

Conclusiones

La llegada del nuevo siglo trajo aparejado, en relación a la política exterior, un doble proceso. Por un lado, un mayor cuestionamiento de la hegemonía estado-céntrica por parte de los gobiernos sub-nacionales, a la vez que también bregaban por su participación las Ong's, las empresas y los movimientos sociales. Por el otro, un auge de los procesos de integración regional.

En definitiva, lo que parecía estar siendo atacado tanto de uno como de otro lado, era el lugar del Estado como actor principal del escenario mundial. Sin embargo, una mirada más detenida permite observar que esta definición no era del todo acertada en relación al proceso vivido en el MERCOSUR.

De hecho, tal como se expresó anteriormente, el MERCOSUR surgió más como un reaseguro del centralismo estatal que como un disolvente de dicho poder y, aún hoy, este esquema parece lejos de resquebrajarse. Y así como la integración regional no debilitó a los Estados Nación, tampoco lo hizo la participación de las entidades sub-nacionales, quienes con su involucramiento en el ámbito internacional logran una profundización y democratización de la política externa sin por ello cuestionar el lugar de comando que le cabe al poder central. Esta profundización se da, en la medida en que su aporte permite, al replicar las consecuencias de la política regional o internacional al interior de los territorios, generar una mayor efectividad de las mismas, al asegurarse su aplicación y ampliar la base de entendimiento de las causas que derivaron en tal o cual política. Y democratización, porque su participación incorpora nuevas miradas, nuevas problemáticas que surgen de la experiencia cotidiana del trato diario de los representantes con sus comunidades, logrando a la vez de ampliar la base de sustención del proceso, evitar errores por desconocimiento de las cada vez más complejas situaciones fronterizas y locales.

En este sentido, la tradicional negativa a la participación de los gobiernos sub-nacionales en la estructura del MERCOSUR, invocando el principio del centralismo en la conducción de la política exterior, ha implicado durante años un debilitamiento del propio proceso que ha llevado, entre otras cosas, a su total desconocimiento en importantes zonas de cada uno de los países y en una sesgada mirada sobre las problemáticas reales de los diversos territorios. Ejemplo este contrario al de la Unión Europea, donde incluso previamente a la conformación del Comité de las Regiones, las autoridades comunitarias contaban e incluso solicitaban a las oficinas de las distintas regiones instaladas en Bruselas, su punto de vista sobre cada uno de los temas con el fin de poder apreciar con mayor exactitud el tipo de consecuencias que cada una de sus políticas pudiera llegar a tener en los distintos sectores de la población.

El MERCOSUR tiene, en este sentido, déficits importantes. Estos últimos son transversales, es decir, caracterizan a toda la estructura institucional del bloque y

afectan tanto a los gobiernos intermedios como a las ciudades. Sin embargo, el tipo de accionar de aquellos y de estas últimas difiere, en función de las particularidades de sus estrategias de inserción internacional y de sus formas de vinculación con el gobierno central. En el caso argentino, por ejemplo, mientras las provincias tuvieron como objetivo el incidir sobre la formulación de la posición nacional en el bloque, en vez de posicionarse como interlocutores autónomos del mismo, las ciudades se organizaron en red con el objetivo explícito de ganar peso político colectivo para influir sobre el proceso decisorio del esquema regional.

El FCCR ha comenzado a realizar importantes aportes al proceso, al incorporar en su interior un Comité de Fronteras y al comenzar a vincular a sectores "periféricos", que habían quedado por fuera de la dinámica comercial común establecida principalmente en el corredor que une San Pablo con Buenos Aires. La realización, durante el año 2007 del encuentro de gobernadores del Nordeste Brasileño y el Noroeste argentino, así como, en el mismo año, de gobernadores del Frente Norte del MERCOSUR, dan cuenta de esta preocupación de los coordinadores de dicha entidad de incorporar al bloque a inmensos territorios que hasta ese momento se hallaban en los márgenes del mismo. Profundización y democratización, nuevamente como ejes de la acción de los gobiernos sub-nacionales.

En conclusión, la tensión existente entre participación sub-nacional y centralismo está basada en un falso dilema construido a comienzos del siglo XIX en un marco de disputa entre las distintas élites locales, sobre la propia forma de constitución de los Estados. Hoy, con dicho debate perimido, la participación sub-nacional aparece fuertemente ligada a la idea de oportunidad, antes que a la de crisis. Oportunidad de incorporar más miradas, construir políticas más efectivas y, sobre todo, involucrar más al conjunto de la ciudadanía en las definiciones sobre las principales líneas de acción internacional de los países.

Notas

1. Hemos desarrollado esta relación en Geneyro, Rubén y Vazquez, Mariana, El MERCOSUR por dentro, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Bogotá, 2007. 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, Argentina, Brasil, MERCOSUR. Una decisión estratégica, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1997. 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, "Los límites del regionalismo abierto. En busca de nuevos ejes para la integración en el MERCOSUR", en Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales, Volumen X, Número 15, Invierno de 2007.

2. 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 y por ende los Estados mantienen su poder de veto; c. las normas creadas por el acuerdo regional requieren ser internalizadas en los ordenamientos jurídicos nacionales para entrar en vigor.

3. Hemos desarrollado con mayor profundidad las competencias de cada una de las instituciones del MERCOSUR en Vazquez, Mariana, "Las instituciones del MERCOSUR. Un análisis crítico" en AAVV, La institucionalidad del MERCOSUR: Una reforma necesaria, Central de Trabajadores Argentinos, Ediciones Debate Internacional, Serie Integración Regional, Buenos Aires, 2006.

4. 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.

5. 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.

6. Según el POP, cumple funciones vinculadas al establecimiento y modificaciones de los instrumentos comunes de política comercial.

7. 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.

8. Nos referiremos más adelante a la composición y competencias de esta institución.

9. A través de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 18/98.

10. 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.

11. A través de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 26/03 (previamente, la decisión No. 30/02 y sus normas complementarias).

12. A través de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 11/03 y sus normas afines.

13. A través de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 49/04.

14. A través de la decisión del Consejo del Mercado Común No. 41/04, aunque su instalación se realizará recién en Enero de 2007.

15. El PM no podrá, por ejemplo, crear normas.

16. Las previsiones del Protocolo contemplan, por ejemplo, el trabajo conjunto entre el PM y los Parlamentos nacionales. Esta relación es sumamente importante para garantizar la representación de los diversos niveles presentes en un proceso de este tipo. En el caso europeo esto ha sido considerado necesario sólo en el Tratado de Niza, del año 2000, a la luz de las deficiencias sistémicas de dicha relación observadas en más de 40 años de trabajo del Parlamento Europeo.

17. Vazquez, Mariana, "Las instituciones del MERCOSUR. Un análisis crítico", en op. cit.

18. Saraiva, Enrique, "Capacidad institucional y gerencial para la Integración: relevancia del tema en América Latina", en CEFIR, México D. F., Instituciones en el marco de la integración regional: distribución de competencias y capacidades de coordinación y control I, Documento final del módulo llevado a cabo en la ciudad de México, del 25 al 30 de julio, pág. 418, citado en Romero, María del Huerto, "Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de mercociudades y la reunión especializada de municipios e intendencias (Grupo Mercado Común)", en Vigevani, Tullo et al. (orgs.), A dimensão subnacional e as relações internacionis, São Paulo, EDUC-Editora da PUC-SP, Editora da UNESP, EDUSC-Editora da Universidade do Sagrado Coração, São Paulo, 2004, capítulo 13.

19. AAVV, Participación de la sociedad civil y de gobiernos subnacionales en el MERCOSUR, Proyecto de Cooperación Secretaría del MERCOSUR/Banco Interamericano de Desarrollo, Proyecto Gobernabilidad Democrática, 2006, pág. 12.

20. Op. cit., pág. 420.

21. Op. cit., pp. 429-430.

22. Op. cit., pág. 34.

23. Ibidem.

24. Op. cit., pág. 35

25. Según Porta & Daini, el proceso de "framing" es el que permite a los individuos vincular su experiencia cotidiana en su espacio físico con el mundo como un todo. "La idea de frame refiere a aquellos elementos de la cultura en general que son retomados por los movimientos sociales de tal manera que, en conjunto, generan una visión del mundo que inspira la acción colectiva a través de la concreción de una identidad compartida" (Ervin Goffman, 1974, tomado de Porta & Diani: 70).

Bibliografía

AAVV (2006). *Participación de la sociedad civil y de gobiernos subnacionales en el MERCOSUR,* Proyecto de Cooperación Secretaría del MERCOSUR/Banco Interamericano de Desarrollo, Proyecto Gobernabilidad Democrática.

Aldecoa, F. y Keating, M (2000). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons.

Boas, M., Marchand, M. & Shaw, T. (2005). *The Political Economy of Regions and Regionalisms: an introduction to our critical, revisionist inquiries*. 2005

Cardozo, D., Ensinck, O. y Gill, M. (2006). "Hacia un nuevo federalismo regional", en Cardozo, Daniel, Ensinck, Oscar y Gill, Martín Rodrigo, *La integración como respuesta a la globalización*, Instituto de Desarrollo Regional y Política Municipal, Santa Fe, capítulo IV.

Cardozo, D., Ensinck, O. y Gill, M. (2006). "La integración y los municipios", en Cardozo, Daniel, Ensinck, Oscar y Gill, Martín Rodrigo, *La integración como respuesta a la globalización*, Instituto de Desarrollo Regional y Política Municipal, Santa Fe, capítulo III.

Colacrai, M. y Zubelzú, G. (2004). "Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales", en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacioes internacionais* . Sao Paulo, EDUSC.

Ganganelli, M. L. (2007). "La actividad internacional de los municipios: La Red de Mercociudades y el Foro Consultivo de municipios, provincias, estados federados y departamentos del MERCOSUR", en *Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Año 16 – No. 33, Junio/Noviembre.

Geneyro, R. y Vazquez, M. (2007). *El MERCOSUR por dentro*, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Desarrollo y Democracia, Bogotá.

Keating, M. (2004). "Regiones y asuntos internacionales: Motivos, oportunidades y estrategias", en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacioes internacionais*. Sao Paulo, EDUSC.

La Pergola, A. (1987). *Poder exterior y Estado de Derecho*. Salamanca, U. de Salamanca.

Lechner, N. (1997). *Gobernabilidad en América Latina*. Buenos Aires. Flacso – Clacso.

Moravcsik, Andrew (1993). "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31, (4), Diciembre.

Morgenthau, H. (1986). *Política entre las Naciones*. Buenos Aires, GEL.

Ohmae, K. (1993). "The Rise of the Region-State". Revista Foreign Affairs, Primavera.

Pasquariello Mariano, K. y Passini Mariano, M. (2005). "Governos subnacionais e integracao regional: consideracoes teóricas" en Vigevani, T (comp.) Governos subnacionals e sociedade civil. Integracao e MERCOSUL**.** Sao Paulo, EDUSC.

Passini, M. Barreto, M.I. (2004). "Questao subnacional e integración regional: O caso do MERCOSUL" en Vigevani, T (comp.) *A dimensao subnacional e as relacioes internacionais.* Sao Paulo, EDUSC.

Porta, D. & Diani, M. (2000). *Social Movements – an introduction*, Oxford, Blackwell Publishers Inc.

Romero, M. del H. (2004). "Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de mercociudades y la reunión especializada de municipios e intendencias (Grupo Mercado Común)", en VIGEVANI, T (comp.) (2004). *A dimensao subnacional e as relacioes internacionais. Sao* Paulo, EDUSC.

Sassen, S. (2004). "El Estado y la nueva geografía del poder" ", en VIGEVANI, T (comp.). *A dimensao subnacional e as relacioes internacionais.* Sao Paulo, EDUSC.

Stuart, A. M. (2004). "Regionalismo e democracia: o surgimiento da dimensao subnacional na Uniao Européia" en Vigevani, T (comp.). *A dimensao subnacional e as relacioes internacionais.* Sao Paulo, EDUSC.

Tomassini, L. (1997). *La política internacional en un mundo posmoderno***.** Documento de Trabajo Nº 10. Santiago de Chile, RIAL.

Vanossi, J. (1964). *Situación Actual del Federalismo*. Buenos Aires, Depalma.

Vazquez, M. (2006) "Las instituciones del MERCOSUR. Un análisis crítico", en AAVV, *La institucionalidad del MERCOSUR: Una reforma necesaria*, Buenos Aires, Ediciones Debate Internacional, Serie Integración Regional.

Vazquez, M. (2008). "Luces y sombras de la participación social en el MERCOSUR", en Densidades de la Integración, Publicación Virtual en construcción.

Vigevani, T. (comp.) (2004). *A dimensao subnacional e as relacioes internacionais. Sao* Paulo, EDUSC.

Vigevani, T. (2004). "El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil", en *Revista Integración & Desarrollo,* Nº 21, Julio – Diciembre.

XII Cumbre de MERCOCIUDADES: "Ciudades con inclusión y protagonismo. Crecer con identidad, distribuir con equidad", Morón, Publicación del Municipio de Morón, a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Red de Mercociudades durante el período Noviembre de 2006- Junio de 2008, 2007.

Zubelzú, G. (2004). *Provincias y Relaciones Internacionales* en http://www.cari1.org.ar/spanish/comites/provincias.html

Las dinámicas contradictorias del Gran Caribe

La integración en la Cuenca del Caribe desde la perspectiva de la construcción de regiones como fenómeno político actual: Barreras y actores
Carlos Alzugaray Treto

Problemas y retos actuales de la Asociación de Estados del Caribe en el contexto de la integración del Gran Caribe
Pedro Monreal

La integración económica de la Comunidad del Caribe y los retos del desarrollo
Tania García Lorenzo

"Las relaciones CARICOM- Estados Unidos frente al siglo XXI: Hoy como ayer…"
Laneydi Martínez y Maylín Cabrera

El Acuerdo de Libre Comercio de los Estados Unidos con Centroamérica y República Dominicana: Obstáculo para el desarrollo sostenible e independiente de la subregión
Luis René Fernández

La integración en la Cuenca del Caribe desde la perspectiva de la construcción de regiones como fenómeno político actual: Barreras y actores

Carlos Alzugaray Treto[1]

Existe un consenso generalizado de que los procesos de integración regional en el Gran Caribe no se han desarrollado con el éxito necesario ni esperado. Si marcamos la fundación de la CARICOM como el primer paso, hace ya más de 30 años que la zona ha sido escenario de numerosos intentos por propiciar procesos de cooperación que tendrían como primer paso sen-tar las bases de una regionalización que condujera a ese fin.

La creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) en la histórica conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de Cartagena de Indias, Colombia, en Junio de 1994 y la posterior celebración de su Primera Reunión Cumbre de los propios mandatarios en Trinidad Tobago en Agosto de 1995, constituyeron dos de los más significativos y trascendentales acontecimientos acaecidos en América Latina y el Caribe a principios de la última década del pasado siglo.[2] Sin embargo, la AEC no solo ha fracasado en impulsar la agenda integracionista, sino que lo ha hecho también en el objetivo mínimo de promover la cooperación intra-regional.

La AEC se inscribía entonces claramente en el contexto de los renovados esfuerzos de orientación integracionista prevalecientes en el Hemisferio Occidental y respondía, al igual que otros procesos similares —como el MERCOSUR, por ejemplo, a la imperiosa necesidad de dar una respuesta regional a los desafíos que la globalización económica y la liberalización comercial representan para los Estados Nacionales, especialmente en las zonas subdesarrolladas del planeta, marginadas tanto del acceso a la riqueza como de la toma de decisiones sobre el futuro de la Humanidad.

El dominicano Miguel Ceara, Director de Comercio, Turismo e Integración de la Aso-ciación de Estados del Caribe, señaló por aquella época lo siguiente: "La nueva integración de los 90's, en la era de la globalización, va más allá de los objetivos de mercado. Está creando una nueva cultura económica y política. La nueva integración crea una soberanía compartida en la integración física (infraestructura de comunicaciones, eléctrica, explotación conjunta de recursos naturales, etc.), promueve la

disolución de potenciales conflictos fronterizos a través del comercio y la inversión (Colombia y Venezuela es un buen ejemplo en esto); desmantela el contrabando al eliminar las barreras comerciales, eficientiza las aduanas diluyendo una fuente de importante de corrupción y contribuye con la institucionalización de los países."[3]

Lo significativo en el caso de la AEC es que su proceso de gestación institucional fue relativamente presuroso y diligente, si se toma en cuenta la reconocida complejidad política, económica y cultural de la subregión.[4] A fines de la década de los 80 era difícil prever que en un área geográfica como el Gran Caribe, en el que se incluían países tan disímiles en recursos y población como México y Monserrat, unidades políticas de signo tan diverso como Cuba y Guadalupe, y esquemas de integración regional tan variados como el CARICOM, el Sistema de Integración Centroamericano (SIECA) o el Grupo de los Tres, pudiera configurarse una organización de cooperación e integración subregional como la AEC.

El debate académico, e incluso político, en torno a la llamada Cuenca del Caribe a fines de la década de 1980 era sumamente rico, motivado sobre todo por la efervescencia revolucionaria que vivía la subregión y la reacción imperial de Estados Unidos ante ella, llevada a extremos belicosos por las Administraciones republicanas de los Presidentes Reagan y Bush, quienes en poco menos de una década desencadenaron intervenciones militares directas contra Estados soberanos en el Caribe[5] y llevaron a cabo un conflicto de baja intensidad contra Nicaragua.

A principios de la década de 1990 crecía la percepción de que la búsqueda de fórmulas de cooperación y eventual integración subregional se hacía imprescindible, dados los desafíos que el fin de la bipolaridad estratégica imponía al sistema internacional, pero todo ello se veía como una quimera de difícil alcance. Sin embargo, "bajo los efectos de las transformaciones globales," como señaló por esas fechas Andrés Serbin, se hacía "evidente un manifiesto tránsito desde las visiones restringidas de la región en el marco de un discurso geopolítico, a concepciones más amplias, fuertemente signadas por la priorización de los intereses económicos y progresivamente, asimismo sociales, claramente ilustrados en una conceptualización del Gran Caribe que incluye a estados y territorios insulares, a estados centroamericanos y a los miembros del Grupo de los Tres".[6]

Para finales de la década de 1990 algunos especialistas habían comenzado ya a considerar que, a pesar de sus complejidades, la marcha hacia la integración regional se había entronizado en el Caribe de manera irreversible, fomentando en todos los países del área, fueran ellos continentales o isleños, hispano parlantes o no, "una tendencia gradual y decisiva hacia un nuevo patrón de relaciones y una nueva visión de la regionalización, sobre la base no sólo de las tradicionales iniciativas de los gobiernos y las elites, sino en un terreno cada vez más sólido de relaciones sociales e identificaciones dentro del marco de un conjunto complejo de actores, de procesos políticos y sociales y de propuestas de desarrollo."[7]

La creación de la AEC demostró una conclusión a la que ya habían llegado distintos especialistas en el estudio de otros procesos de integración regional, y particularmente el europeo, sin duda alguna el más acabado y maduro de los existentes, a saber que las causas de sus orígenes y avances hay que buscarlas en los estímulos que los liderazgos políticos nacionales reciben de los cambios y giros en el régimen interestatal, ya sea debido a hechos trascendentales o a procesos que se perciben como de inevitable repercusión similar para un grupo de países. De ahí que el segundo elemento imprescindible para el florecimiento de un proyecto integrador, junto al procedente de las mutaciones de todo tipo en el sistema internacional, lo sea el de la visión y voluntad políticas de presidentes, primeros ministros, cancilleres, ministros de finanzas y economía y sus principales colaboradores.

No cabe duda alguna que en el caso de la AEC, se produjo al mediar la década de 1990 una fuerte conjunción de voluntades y visiones para que en un tan breve lapso pudiera quedar constituida, siendo un dato significativo que si bien correspondió a los máximos dirigentes del CARICOM tomar la iniciativa fundacional, de acuerdo a lo recomendado en 1992 por la Comisión de las Indias Occidentales en su conocido Informe A *Time for Action*, este proyecto no hubiera podido consumarse sin la fuerte colaboración de los demás jefes de estado y de gobierno de la subregión y en primer lugar de países como México, Venezuela y Colombia, cuya participación era decisiva para el logro de tal propósito.

Ya en 1999, en un ensayo publicado por el Instituto de Relaciones Europeo Latinoamericanas, este autor advirtió "Pero si el resultado alcanzado hasta ahora ha requerido de fuertes dosis de tenacidad y clarividencia políticas por parte de los actores involucrados, las mismas serán aún más necesarias para hacer adelantar este proyecto, lo cual, por cierto, no es un caso excepcional como lo demuestra el análisis de cada paso de avance en el proceso de integración europeo."[8]

Los desafíos que enfrentaba la AEC en el desarrollo de los fines propuestos en su Carta Constitutiva eran de gran envergadura y alto grado de complejidad, como lo ha señalado en diferentes trabajos, la investigadora cubana Tania García.[9] Estos retos pueden agruparse en dos grandes categorías, los de carácter endógeno y los de contornos exógenos. Entre los primeros deben destacarse sobre todo tres, aunque ellos no agotan la agenda subregional:

1. En primer lugar el elevado nivel de heterogeneidad económica, constituyendo el Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela) con mucho, el de un desarrollo relativo substancialmente superior.
2. En segundo lugar, la falta de claros síntomas de incremento en la interdependencia, en una región cuyo comercio intraregional solo alcanza el 7% de las exportaciones y el 5.5% de las importaciones.

3. Finalmente, la existencia de evidentes diferenciaciones en las políticas económicas de los distintos países que integran la Asociación.

La experiencia en otras regiones y en la propia América Latina y el Caribe ha demostrado que en lo que a la integración regional respecta estamos ante "un proceso de compleja y prolongada puesta en práctica que requiere a la vez de una clara visión acerca de sus oportunidades y riesgos, de una férrea y persistente voluntad política y de una ponderación acertada acerca de los caminos por los cuales debe encauzarse."[10] Esto último se vincula con la elección adecuada de aquellos sectores en que la estrecha intervinculación puede producir beneficios tangibles e identificables que repercutan sobre otros.

Si visualizamos el panorama de los procesos de integración regional existentes en el Gran Caribe, quizás sería razonable comenzar con una discusión fundamental acerca de qué es una región internacional y cómo ellas se van articulando. Este debate ya existe y de los aportes de las ciencias sociales se pueden llegar a algunas conclusiones.

Como ha señalado el Director del Centro de Estudios Comparados sobre Integración Regional de la Universidad de Naciones Unidas (UNU/CRIS por sus siglas en inglés[11]), Dr. Luc Van Langenhove:

> "Junto al concepto de 'Estado', el concepto de 'región' también juega un papel importante para comprender cómo el mundo está organizado geográfica, política y económicamente. Pero es un concepto polisémico: tiene significados diferentes; 'región' puede referirse tanto a la interacción espacial, a la geografía económica, a la jurisdicción institucional o gubernamental, así como a las características sociales o culturales. Y cualquiera que sea el significado que se le atribuya al concepto, de algún modo siempre parece ser una referencia a algún aspecto de territorio."[12]

Por otra parte, Thomas Diez y Richard Whitman han enfatizado la importancia de las regiones en la política global al destacar:

> "Nosotros sugerimos que nuestra imagen del sistema internacional sería incompleta si no analizáramos más integralmente las condiciones que propician el surgimiento de las regiones y los efectos que ellas mismas producen. En la actualidad, muchas interacciones a nivel inter o transnacional tienen lugar dentro de estas regiones y no globalmente —esto es cierto incluso para el sector más globalizado de todos, el sector económico. Los organismos regionales han aumentado su importancia como proveedores de seguridad (Foro Regional de la ASEAN, Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea). Algunos de estos organismos han estado transformando la naturaleza de la organización política y de las relaciones internacionales por lo menos en sus regiones. No-

> sotros quisiéramos saber más sobre las condiciones bajo las que la integración regional puede tener éxito, sobre el impacto que ello tiene sobre sus miembros, el desarrollo de una sociedad transnacional dentro de las regiones, la relación entre las regiones, y los límites de integración regional."13

Como han reconocido Barry Buzan y Ole Waever en su estudio sobre la estructura de la seguridad internacional, *Regions and Powers*:

> "La *perspectiva regionalista* es nuestro enfoque preferido. Estamos de acuerdo con Lake y Morgan (1997b: 6-7)[14] que en el mundo de la post-Guerra Fría 'el nivel regional sobresale por su propio peso más claramente como el espacio de conflicto y cooperación para los Estados y como el nivel de análisis para los académicos que intentan explorar los asuntos contemporáneos de seguridad' y creemos que esto es verdad aunque usamos una concepción de la seguridad más abierta que la militar que ellos utilizan, de forma más o menos tradicional."[15]

Bjorn Hettne y un grupo transnacional de investigadores, agrupados por el Instituto Mundial para las Investigaciones en Desarrollo Económico de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU/WIDER por sus siglas en inglés[16]), han publicado 5 enjundiosos volúmenes sobre el 'nuevo regionalismo' en todo el mundo. Según este académico sueco, una posible conceptualización es la de "subsistemas supranacionales del sistema internacional".[17] Adicionalmente, Hettne reconoce la existencia de "muchas variedades de sistemas regionales con diferentes grados de 'regionalidad'; esto es, el nivel hasta el que una región particular constituye una unidad coherente en distintas esferas".[18]

Hettne, esta vez junto a Soderbaum, volvió al tema en otro trabajo en el que 'teoriza la regionalidad', afirmando:

> "Cuando hablamos de regiones lo que queremos decir es regiones en construcción. No hay regiones 'naturales' ni 'dadas', éstas se crean y se recrean en el proceso de transformación global. Regionalidad puede entenderse en analogía con 'Estatalidad' y 'Nacionalidad'. El proceso del regionalización puede ser intencional o espontáneo, y puede proceder irregularmente a lo largo de las varias dimensiones del 'nuevo regionalismo' (es decir la economía, la política, la cultura, la seguridad etc.)."[19]

Andrew Hurrell (1995, 38), por su parte, ha señalado: "No hay regiones 'naturales', y tanto las definiciones de 'región' como las de 'regionalidad' varían acorde con el problema o cuestión específica bajo estudio."[20]

Mientras tanto, Jean Grugel y Will Hout, en su estudio sobre el regionalismo en el Sur y en el Norte, han enfatizado:

> "Aunque la territorialidad es un *sine qua non* de las regiones —no pueden existir sin tener realidad física— no son unidades geográficas naturalmente constituidas ni expresiones directas de 'sentido común' de identidades compartidas. Las regiones se hacen y rehacen, y su membrecía y fronteras se deciden a través de una lucha política e ideológica y de las estrategias conscientes de los Estados y actores sociales. Como las naciones de Anderson (1991), son ante todo 'comunidades imaginadas', existentes gracias a la gestión humana (human agency).[21] Se sigue que sus fronteras no son fijas ni inmutables; quién está 'dentro' y quien está 'fuera' es, ante todo, una cuestión de negociación política."[22] (Grugel y Hout, 1999, 9).

A su vez, el investigador de la Universidad de Gotemburgo, Rodrigo Tavares, ha señalado: "La dificultad para encontrar una definición satisfactoria de 'región' que responda a las exigentes expectativas de las diferentes epistemologías involucradas en los estudios regionales es un síntoma del alto grado de amplitud que se ha conseguido en este campo. Como nos recuerda Nye 'se gastaron muchas horas en 1945 durante la Conferencia de ONU en San Francisco intentando definir precisamente' lo que es una región (1968, vi)[23]. Etimológicamente hablando, 'región' deriva del vocablo latino regio que se refiere a un área administrativa o una amplia área geográfica distinguida por rasgos similares. Si hurgamos más profundamente también podemos encontrar que la voz latina que originó a *regio* fue *regere*, que significa 'dirigir, gobernar'. La historia nos dice por consiguiente que 'región' no sólo tiene una connotación geográfica sino también política (Tavares, 2004, Söderbaum y Shaw, 2003, 6).[24] Pero, ¿cómo se definirá? Un examen de la literatura indica que cuatro diferentes dimensiones son abordadas con diferentes grados de intensidad: (1) la geografía, (2) la regularidad e intensidad de interacciones, (3) las percepciones regionales compartidas, y (4) la agencia."[25] (Tavares, 2004, 3-4).[26]

En la literatura especializada en Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional, la definición clásica de 'región', pertenece a Joseph S. Nye Jr., actual Decano de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard: "un número limitado de Estados unidos por una relación geográfica y por un grado de interdependencia mutua."[27] Sin embargo, como se reconoce hoy en día, ésta es insuficiente, ya que se limita a un actor racional único (el Estado) y utiliza un término altamente indefinido como 'interdependencia mutua'. Pero como afirma Hurrell, "la cuestión crítica estriba en cómo los actores políticos perciben e interpretan la idea de región y la noción de 'regionalidad': todas las regiones son construidas socialmente y, por tanto, políticamente discutibles."[28]

Para ser más precisos, conviene preguntarse qué rasgos característicos debe poseer una región para ser considerada como tal, siempre teniendo en cuenta que no todas las regiones tienen el mismo grado de cohesión e integración. Como demuestran varios casos bien conocidos no es lo mismo una región altamente organizada con cierto nivel de cohesión y con una proyección internacional en proceso de

definición pero con ciertos rasgos comunes característicos, como lo es la Unión Europea, a una región cuya propia definición resulta difícil, como lo es el Caribe —también referido en la literatura como Gran Caribe o Cuenca del Caribe— que, en su designación más amplia, tiene una institución, la Asociación de Estados del Caribe, en la cual se agrupan todos los países que tienen acceso de una forma u otra a ese espacio geográfico que es fronterizo y que separa a América del Norte de América del Sur. Aquí es necesario recordar lo señalado en Schulz, Söderbaum y Öjendal (2001, 252): "mientras menos regionalizada esté una región, más difícil es definirla".[29]

A fin de contribuir a esclarecer esta cuestión, Hettne, en su ensayo del 2005 ya citado, ha sugerido 5 niveles de 'regionalización': espacio regional, espacio social translocal, sociedad internacional, comunidad regional y sistema político regional institucionalizado.[30] Este planteamiento, que amerita un análisis más profundo, contribuye a entender mejor el regionalismo y la integración regional como proceso, y evita dar una definición estática, ya que parte de la premisa de que las regiones, al igual que los Estados, en tanto construcciones sociales, pueden tener distintos estadíos de desarrollo. Debe advertirse, sin embargo, como lo ha hecho el propio Hettne, que este no es un proceso automático, inevitable y regular. Determinadas regiones pueden estancarse o, incluso, retroceder en su nivel de cohesión, en el transcurso de su crecimiento, como puede atestiguar cualquier estudioso del regionalismo. La cohesión de una región puede medirse de distintas maneras: social, económica (lo más común), política, cultural o institucionalmente.

Van Langenhove ha propuesto 4 condiciones para determinar si una región alcanza la categoría de tal en la Economía Política Internacional: "(i) la región como un sistema de actos intencionales en la arena internacional y nacional; (ii) la región como un 'sistema racional' con propiedades de estatización; (iii) la región como un logro recíproco; (iv) la región como un generador y comunicador de significado e identidad."[31]

No cabe duda de que estas cuatro condiciones constituyen un 'modelo ideal' probablemente influido por el hecho de que el investigador belga se basa en el ejemplo europeo. Sin embargo, ello contribuye a poner la temática en la perspectiva de la región como 'actor social' en la arena global. Resultan importantes varios aspectos de este aporte de Van Langenhove que sólo sería necesario enunciar y dejar para una ulterior elucidación en una obra más ambiciosa.

Primero, contribuye a focalizar el debate en la capacidad de acción que pueda tener un grupo de Estados o de actores no gubernamentales, articulados regionalmente, al tratar de influir sobre las estructuras de poder mundial. Para ello tiene que haber intencionalidad y debe repercutir tanto en lo internacional como en lo nacional. Segundo, la adquisición de características estatales plantea un tema central de todo proceso de regionalización e integración regional, el de la supranacionalidad y la

soberanía. Tercero, de nada serviría todo ello si otros actores sociales en la esfera de las Relaciones internacionales no reconocieran la existencia y acción de la región. Finalmente, en el transcurso de un proyecto de regionalización e integración regional resulta imprescindible que al interior de la región comience a producirse un proceso análogo de creación de una nueva identidad regional, una 'comunidad imaginada', como ha argumentado Anderson.

Correspondiendo con estas características, una región debe identificarse por su estructura, que puede definirse a partir de tres rasgos esenciales: unidad o cohesión, identidad como actor social y delimitación territorial. Pero estas tres cualidades no son permanentes ni fijas. "Por consiguiente, cambios instigados por causas internas u originados por cambios circunstanciales externos llevarán inevitablemente a reajustes sucesivos en las estructuras de las regiones."[32] Quizás el ejemplo que más fácilmente hace este hecho evidente es el de las constantes ampliaciones de la antigua Comunidad Europea, hoy Unión Europea.

Debe tenerse en cuenta que, para las Relaciones Internacionales o la Economía Política Internacional, como para toda ciencia política, el problema central es el de la búsqueda del poder. En este punto, se podría razonar, como lo ha hecho acertadamente Alex Callinicos:

> "En primer lugar, en la tradición realista de Maquiavelo y Hobbes, el marxismo insiste en que la política no se ocupa tanto de los derechos como del poder. 'Empezando por Maquiavelo, Hobbes, Spinoza, Bodino y otros de los tiempos modernos', Marx escribió con aprobación, 'la fuerza se ha representado como la base del derecho ...si se toma el poder como la base del derecho... entonces el derecho, la ley, etc., son sólo el síntoma, la expresión de otras relaciones sobre las que descansa el poder estatal'[33]"[34]

La construcción de regiones, en tanto búsqueda de coaliciones o agrupaciones regionales de carácter gubernamental o no gubernamental, no está exenta de esta característica esencial. Por ello, para la definición de región deben tenerse en cuenta dos aspectos fundamentales. Uno es el de quiénes son los interesados en construir actores sociales regionales, lo cual nos permitiría ir a la esencia de estos procesos atendiendo a su carácter hegemónico o emancipador. La existencia de regiones presupone la existencia de 'constructores de regiones', por lo general clases, fuerzas o elites políticas o actores sociales nacionales interesados en incrementar su capacidad de influencia sobre la política y la economía internacional o doméstica. "La existencia de 'constructores de regiones' precede a la propia existencia de las regiones."[35]

En las condiciones actuales, en que el orden mundial prevaleciente puede calificarse de un imperialismo globalizado dominado por Estados Unidos y su elite de poder transnacional, con vigorosos bloques históricos de resistencia, la construcción

de regiones deviene en un campo de enfrentamiento más entre la dominación/hegemonía y la resistencia/emancipación.[36] Aunque la clase dominante global y el estado imperial estadounidense prefieren una integración mundial sometida a su dominación/hegemonía[37], existe también un argumento a favor de un orden global imperial regionalizado. Peter Katzenstein, por ejemplo, ha argumentado que "el nuestro es un mundo de regiones, alojado profundamente en un imperium americano".[38]

Un segundo aspecto es el de la efectividad de los actores sociales regionales en la esfera global. Aquí resulta conveniente tener en cuenta la propuesta de Bretherton y Vogler sobre las condiciones que permiten a la Unión Europea ser capaz de actuar internacionalmente: "1. un compromiso compartido con un conjunto de valores y principios trascendentales; 2. la habilidad de identificar prioridades políticas y formular acciones coherentes; 3. la habilidad de negociar eficazmente con otros actores en el sistema internacional; 4. la disponibilidad de, y capacidad de utilizar, instrumentos políticos; y 5. una legitimidad doméstica en los procesos de toma de decisión y definición de prioridades relacionados a la política externa."[39]

Pero la capacidad de actor social de cualquier región o agrupación regional varía no sólo de una a otra sino dentro de ellas mismas. Como ha señalado Van Langenhove "se puede imaginar la totalidad de actos relacionados con una región como un sistema complejo y jerárquicamente organizado de actos intencionales."[40] Ello no quiere decir, como lo demuestra el ejemplo europeo, que las iniciativas y acciones políticas de una región o agrupación regional dada tengan la misma efectividad e importancia en todas las esferas. De hecho, el poder de las regiones institucionalizadas como tales no depende sólo de la sumatoria mecánica de sus atributos 'duros' y 'blandos', si no de la coherencia y consenso que se logre entre actores que siguen siendo soberanos.

A los procesos de integración regional o de 'construcción de regiones' en el Gran Caribe se les puede aplicar algunos de los criterios elaborados más arriba, pero también le son comunes algunos rasgos característicos al resto de América Latina y el Caribe que Francisco Rojas, Secretario General de FLACSO apuntaba recientemente en su Informe Anual con motivo del 50 Aniversario de esa organización.[41] Partiendo de que en la región hay lo que define como una 'sobreoferta de propuestas' integradoras, Rojas Aravena contribuye lo que este autor considera dos importantes barreras que sólo pueden ser salvadas por los actores sociales: la ausencia de liderazgos regionales efectivos y la carencia de un sentido estratégico. Veamos cómo lo define:

> "**Carencia de liderazgos regionales efectivos**. Quizá como resultado de la heterogeneidad y las grandes diferencias en los recursos de poder, no existen liderazgos para el conjunto de la región equivalentes a los que los mandatarios ejercen en sus países, o incluso en el ámbito subregional. El tema del liderazgo es

esencialmente político y por lo tanto se liga de manera esencial a la construcción de un sentido estratégico, a la posibilidad de proyectar a la América Latina como un actor dinámico en el sistema internacional. El desarrollo de una perspectiva de "Gran Política" y la construcción de un proyecto estratégico fundado en ella, es una de las carencias más significativas entre los países de la región. De igual forma, la debilidad o ausencia de mecanismos efectivos para incorporar a las organizaciones de la sociedad civil en los principales debates y decisiones, limita la participación y le restan fuerza y legitimidad a los procesos. La construcción de liderazgos es esencial para otorgar un sentido estratégico a los procesos políticos regionales, y colocarlos en la agenda del sistema internacional.

Una región sin sentido estratégico. Enfrentar los desafíos que impone la globalización requiere de una mayor coordinación y concertación en los cursos de acción de los distintos países. Ni siquiera la super potencia global tiene condiciones para enfrentar por sí sola alguno de los desafíos que plantea la globalización, entre ellos, se destacan el cambio climático, las pandemias, las crisis financieras y los crecientes flujos ilegales ligados al crimen organizado transnacional. La carencia de sentido estratégico refuerza las perspectivas nacionalistas y las visiones centradas en la soberanía nacional, como concepto incompatible con una soberanía agregada vinculada a los procesos de integración."[42]

En este mismo sentido iban las propuestas planteadas hace 8 años por Andrés Serbin en su ensayo "¿Hacia una agenda sociopolítica de la integración en el Caribe?" que fuera publicado por Wilfredo Lozano como editor de la obra **Integración, sociedad y política en el Caribe**.[43] En ese trabajo se apuntaban como conclusiones los siguientes requerimientos de la agenda: redefinir el proceso de regionalización no sólo en su dimensión económica, sino en la política; adoptar proyectos que tengan fuertes componentes sociales y ambientales; redimensionar el estado como actor clave del proceso; incrementar la participación política en la toma de decisiones; fomentar un espacio para el debate público; promover una política educativa que no sólo prevea los aspectos de preparación profesional sino de integración cultural de la región; facilitar el debate plural de las distintas identidades.

Por su parte, Norman Girvan, hasta hace poco Secretario General de la AEC, planteaba en el 2007 cuatro problemas a la CARICOM pero que son válidos para todos los esquemas de integración en la región.[44]

En resumen, el profesor de la UWI se cuestionaba qué limitaciones tiene la integración si depende solamente de los mecanismos de mercado; si está orientada fundamentalmente a fines económicos; si intenta basarse exclusivamente en la cooperación intergubernamental; y si se impulsa solamente en respuesta a los desafíos externos. Su respuesta, profusamente demostrada con estadísticas fue que:

> "Mis respuestas a las cuatro preguntas propuestas al principio deben ser bien evidentes. He defendido que esa integración económica debe ir más allá de la dependencia en los mecanismos del mercado y orientarse hacia el desarrollo; que la integración en el sentido más amplio debe ir más allá de lo económico para enfocarse en problemas de calidad de vida; y que los métodos deben ir más allá del intergubernamentalismo incorporando elementos de supranacionalidad y de participación popular".

Las propuestas que han emanado desde Caracas tanto en el marco de la Alternativa Bolivariana para las Américas o de Petrocaribe podrían eventualmente sortear estas barreras que se han señalado. Reúnen algunos de los requisitos que se han diagnosticado como imprescindibles a lo largo de este trabajo. Sin embargo, es todavía temprano para hacer un pronóstico.

A manera de conclusión

El panorama de la integración regional en el Gran Caribe es deficiente sino catastrófico. Ninguno de los esquemas de la región puede reclamar hoy una sostenibilidad a toda prueba. Las barreras fundamentales no están sólo en los factores materiales, éstas son inevitables. Se trata de que deben surgir los 'constructores de regiones' que encabecen e impulsen los procesos. Los liderazgos políticos de la subregión tienen ante sí el cuádruple desafío de crear una visión de integración que energice los procesos, identificar las áreas más propensas a integrarse, resolver el inevitable reto de que la integración por sí sola no resuelve los problemas acuciantes de la región y sentar las bases para que la voluntad integradora no desfallezca entre los actores principales ante las barreras inevitables.

Notas

1. Doctor en Ciencias Históricas. Académico Titular, Academia de Ciencias de Cuba. Profesor Titular, Centro de Estudios sobre Estados Unidos (CESEU) de la Universidad de la Habana, Cuba. Correo electrónico: alzugarayc@uh.cu.

2. Para los antecedentes del proceso de gestación de la AEC pueden consultarse: Edwin W. Carrington, "CARICOM y la Asociación de Estados del Caribe", en **Política Internacional** (Venezuela), Nro. 34, Abril-Junio 1994, págs. 1-4, y Simón Molina Duarte, "Asociación de Estados del Caribe: alcances y perspectivas", en **Venezuela**, No. 11, Octubre-Noviembre-Diciembre de 1995, págs. 6-9.

3. Miguel Ceara, **Hacia la integración del Gran Caribe: una respuesta a la globalización**, Port of Spain: Asociación de Estados del Caribe, 1999, (Ponencia en formato electrónico presentada en el Encuentro Internacional Globalización y Problemas del Desarrollo, La Habana, Enero de 1999), pág. 4.

4. Aunque es amplia la literatura al respecto, remito al lector a Carlos Alzugaray, "Dinámica de la Seguridad Nacional y Regional en la Cuenca del Caribe", en

Sistemas políticos: poder y sociedad (Estudios de Casos en América Latina), (Recopilación de ponencias del XVIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología - ALAS -, La Habana, 1991), Caracas: Nueva Sociedad, 1992.

5. Granada en 1983 y Panamá en 1989.

6. Andrés Serbin, "Impacto de la globalización en el Gran Caribe", en **Capítulos del SELA**, No. 46, Abril-Junio de 1996, pág. 130. Pueden consultarse también Carmen Gautier Mayoral, "Algunos escenarios posibles en las relaciones internacional del Caribe en los 1990", en **Revista de Ciencias Sociales** (Puerto Rico), Vol. XXVIII, 3-4, Julio-Diciembre. 1989, págs. 1-41, y Gerardo González Núñez, "El Caribe frente a los cambios mundiales", en **Cuadernos de Nuestra América** (Cuba), Vol. XII, No. 23, Enero-Junio de 1995, págs. 118-132.

7. Andrés Serbin, "¿Por qué debería Latinoamérica interesarse en el Caribe? Percepciones y relaciones entre el Caribe de habla inglesa y América Latina", en Andrés Serbin (compilador), **América Latina y el Caribe Anglófono ¿Hacia una Nueva Relación?**, Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, 1997, pág. 21.

8. **La Asociación de Estados del Caribe (AEC) y la Unión Europea (UE): Los desafíos mutuos de una relación asimétrica**, Madrid: Instituto para las Relaciones Europa América Latina (IRELA), 1999.

9. De esta autora véanse: "Potencialidades y desafíos de la Asociación de Estados del Caribe", en **Cuadernos de Nuestra América**, Vol. XI, No. 22, Julio-Diciembre de 1994, págs. 83-98; "Impacto (de la Cumbre de las Américas) en el proceso de formación de la Asociación de Estados del Caribe", en **Cuadernos de Nuestra América**, Vol. XII, No. 24, Julio-Diciembre de 1995, págs. 46-52; y "La integración en la Cuenca del Caribe: Institucionalidad y Realidad", en **Temas: Cultura, Ideología y Sociedad**, No. 6, Abril-Junio de 1996 (Nueva época), La Habana: Ministerio de Cultura, págs. 49-58.

10. Carlos Alzugaray, "Globalización e Integración Regional en América Latina y el Caribe: un estado del debate", en **Temas: Cultura, Ideología y Sociedad**, No. 14, Abril-Junio de 1998 (Nueva época), La Habana: Ministerio de Cultura, pág. 118.

11. United Nations University/Comparative Regional Integration Studies.

12. Van Langenhove, Luk (2003), **Theorising Regionhood**, Bruges, Bélgica: UNU/CRIS e-Working Papers, No. W-2003/1, pág. 4.

13. Diez, Thomas, y Richard G. Whitman (2002), **Comparing Regional International Societies: The Case of Europe**, ponencia presentada en Convención Anual de la Asociación de Estudios Internacionales (ISA), Nueva Orleans, LA, Marzo del 2002.

14. **Buzan y Waever hacen referencia al ensayo "The New Regionalism in Security Affairs" de David A. Lake y Patrick M. Morgan, aparecido en el libro coordinado por ambos, titulado: Regional Orders: Building Security in a New World**, University Park: Penn State University Press, 1997. Nota del autor.

15. Buzan, Barry y Ole Wæver (2003), **Regions and Powers: The Structure of International Security**, Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press, 2003, pág. 10.

16. **United Nations University/World Institute for Economic Developement Research.**

17. Hettne, Björn, "Beyond the 'New' Regionalism", en **New Political Economy**, 2005 (manuscrito digitalizado entonces inédito que Hettne le envió al autor de este ensayo antes de su publicación, autorizando a citarlo).

18. Hettne, Björn, Andras Inotai y Osvaldo Sunkel, **The New Regionalism Series Volume I: Globalism and the New Regionalism**, Londres: Macmillan Press in association with UNU/WIDER (United Nations University/World Institute for Development Economics Research), 1999, pág. xv)

19. Hettne, Bjorn y Frederick Söderbaum (2000), 'Theorising the Rise of Regioness', **New Political Economy**, 5(3), págs. 457-473

20. Hurrell, Andrew, "Regionalism in Theoretical Perspective", en Louise Fawcett y Andrew Hurrell (Editores), **Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order**, Nueva York: Oxford University Press, 1995, pág. 38. El autor se ve obligado a utilizar el neologismo 'regionalidad' usado por muchos investigadores que escriben en inglés y que puede aparecer indistintamente como 'regionhood', 'regioness' o 'regionality' para expresar el grado de cohesión de una región.

21. Se hace referencia a la seminal obra de orientación marxista de Benedict Anerson sobre el surgimiento de las naciones: **Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism**, Londres, Verso, 1991 de la cual hay edición española del Fondo de Cultura Económica de México. Se utiliza además el término 'human agency' que hemos traducido como 'gestión humana' pero que también puede traducirse como 'acción humana' o 'construcción humana'.

22. Grugel, Jean y Wil Hout, "Regions, Regionalism and the South), en la obra co-editada por ambos bajo el título de **Regionalism across the North-South Divide**, Londres y Nueva York: Routledge, 1999, pág. 9.

23. Tavares hace referencia a la obra de Joseph S. Nye, **International Regionalism: Readings**, Boston, Massachusetts: Little, Brown & Co. 1968.

24. Tavares hace referencia a un ensayo de su propia autoría – Tavares, Rodrigo, "The Contribution of Macro-Regions to the Construction of Peace: A Framework for Analysis", **Journal of International Relations and Development** 7(1) 2004 – y a una obra coeditada por Frederik Söderbaum y Timothy Shaw, titulada **Theories of New Regionalisms: a Palgrave Reader**, Londres: Palgrave Macmillan, 2003.

25. Tavares, Rodrigo, **The State of the Art of Regionalism The Past, Present and Future of a Discipline**, Bruges, Bélgica, UNU-CRIS e-Working Papers, No. W-2004/10.

26. Se entiende por "agencia" la capacidad de actuar políticamente de individuos o grupos sociales que, en la definición de Hindess constituyen "el centro de toma de decisiones y ejecución de acciones en el que la acción en algún sentido es consecuencia de la decisión del actor."

27. Nye, Op. Cit., 1968, pág. xii.

28. Hurrell, Op. Cit., 1995, 38-39.

29. Michael Schulz, Frederick Söderbaum y Joakim Öjendal (Editores) (2001), **Regionalisation in a Globalising World**, Londres, Zed Books, 2001, 252.

30. Esto modifica una conceptualización anterior en el trabajo suyo con Frederick Söderbaum, 'Theorising the Rise of Regioness', ya citado más arriba, en el que estos 5 niveles se designan respectivamente como: área regional, complejo regional, sociedad regional, comunidad regional, Estado regional.

31. Van Langehove, Op. Cit., 2003, pág. 14.

32. Ibídem., págs. 26-27.

33. De K. Marx y F. Engels, **Collected Works** (50 vols., Londres, 1975) (en adelante citado como CW), V. pp. 322 y 329. (Nota de Callinicos, 1996, 231)

34. Callinicos, Alex, "El marxismo y la política", en Adrian Leftwich, (1996), **¿Qué es la política? La actividad y su estudio**, México: Fondo de Cultura Económica, 1996, pág. 231.

35. Neumann, Iver B., "A Region-Building Approach", en Söderbaum y Shaw, Op. Cit., 2003, pág. 115.

36. Gill, Stephen, **Power and Resistance in the New World Order**, Londres: Palgrave Macmillan, 2003.

37. Véanse dos obras sobre el tema desde distintas perspectivas. La primera, favorable, de Richard N. Haass, ex Director de Planificación del Departamento de Estado a los inicios de la Administración de George W. Bush en el 2000-2001, titulada **The Oportunity: America's Moment to Alter History's Course**, PublicAffairs, New York, 2005. La segunda, crítica, de Jeff Faux, titulada **The Global Class War: How America's Bipartisan Elite Lost Our Future – and What It Will Take to Win It Back**, Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2006.

38. Katzenstein, Peter, **A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium,** Cornell: Cornell University, 2005, 1-2. He utilizado textualmente la palabra que Katzenstein utiliza en su obra en inglés, 'imperium' y no la he traducido porque él mismo explica lo siguiente: "*Imperium* es un concepto que utilizo por razones analíticas más que históricas. Como Ronald Axtmann apunta, en la antigua Roma, 'imperium' se refería a un poder no territorial. En la época de Augusto, imperium fue entendido como el poder ejercido sobre las más recientes adquisiciones romanas. Esta es la forma en que utilizo el concepto aquí: la combinación de poder que tiene dimensiones tanto territoriales como no territoriales". (2) Esta aclaración resuelve, en el propio campo de los defensores del poder imperialista, el sofisma de que Estados Unidos no es un imperio porque no se apodera de territorios de otras naciones.

39. Charlotte Bretherton y John Vogler, **The European Union as a Global Actor**, Londres: Routledge, 1999, pág. 38.

40. Van Langenhove, Op. Cit., 2003, pág. 16.

41. Rojas Aravena, Francisco, **La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico** (III Informe del Secretario General de FLACSO), San José, Costa Rica, 2007.

42. Ibídem., págs. 12-13.

43. Santo Domingo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Secretaría General, Programa República Dominicana, 2000.

44. Girvan, Norman, **Four Questions for Regional Integration**, Conferencia sobre Desarrollo Económico y Transformación, en Honor del Profesor Al Francis, Universidad de las Indias Occidentales, Mona, Jamaica, Septiembre 28-30, 2007.

Problemas y retos actuales de la Asociación de Estados del Caribe en el contexto de la integración del Gran Caribe

Pedro Monreal[1]

Resumen ejecutivo

El funcionamiento efectivo de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) —como espacio unitario para la cooperación en el Gran Caribe— demanda innovaciones institucionales radicales.

En términos prácticos, se trataría de hacer avanzar la AEC hacia una **nueva etapa** de trabajo, cualitativamente superior, consistente en la instauración de la Asociación como una *Secretaría de Secretarías*, una transformación que sería compatible con la **Nueva Visión de la AEC**, originada en el proceso de introspección realizado por la Asociación durante el período 2004-2005, a propósito del décimo aniversario del establecimiento de la AEC. Inicialmente pudiera adoptarse como espacio de acción de esta nueva etapa de la Asociación la coordinación del diálogo entre las Secretarías de CARICOM, SICA y ALBA.

Durante el tiempo transcurrido desde el establecimiento de la AEC, en 1994, se han producido cambios notables en la economía y la política, tanto a nivel global como regional, subregional y nacional. Algunas evoluciones han sido positivas pero muchas otras han representado el surgimiento de nuevos problemas y retos, la mayoría sin solución previsible y con expectativas inciertas.

La región del Gran Caribe se encuentra en una encrucijada respecto al derrotero que debería seguir en los próximos diez años para poder avanzar en el proceso de su desarrollo. Esto deberá producirse en un contexto de reestructuración global que pudiera crear oportunidades pero que también pudiera tener efectos devastadores sobre las economías y sociedades de la región.

Se trata de complejas trayectorias que no podrán ser garantizadas únicamente por los mecanismos de mercado ni que serán gentilmente facilitadas por los actores extra-regionales. El Gran Caribe necesita iniciativas propias de liderazgo fuerte para afrontar estos retos.

La AEC surgió hace catorce años para cumplir esa función pero todavía dista mucho de poder cumplirla. Sin embargo, el propio hecho de que no exista ninguna otra entidad de alcance regional tan vasto, unido a las limitaciones (objetivas y auto- impuestas) de otras instituciones de la región para cumplir ese papel, mantienen vigente la necesidad y la posibilidad de que la AEC trate de convertirse en la plataforma de diálogo político estructurado más amplio de la región del Gran Caribe.

El proceso de escalamiento institucional que requiere la Asociación de Estados del Caribe es complejo y difícilmente pueda completarse en un plazo breve. Sin embargo, es una transformación necesaria y factible. Al igual que en los momentos de la fundación inicial de la Asociación, hace ya más de una década, lo primero que se requiere es una voluntad política de sus Miembros, fundamentada en la noción de que la AEC constituye el punto de partida más adecuado para construir la plataforma permanente de diálogo político de alto nivel para la coordinación del desarrollo, de la que todavía se carece a nivel del Gran Caribe.

Introducción

El funcionamiento efectivo de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) —como espacio unitario para la cooperación en el Gran Caribe— demanda innovaciones institucionales radicales que incluyan al menos cuatro dimensiones fundamentales:

- Actualización de los **objetivos** de la Asociación,
- Reordenamiento de sus **prioridades** de acción,
- Reajuste de su **estructura**, y
- Fortalecimiento de los **mecanismos** de concertación

En términos prácticos, se trataría de hacer avanzar la AEC hacia una **nueva etapa** de trabajo, cualitativamente superior, consistente en la instauración de la Asociación como una *Secretaría de Secretarías*, en el sentido de funcionar como entidad coordinadora "*entre los países y los organismos regionales y subregionales de integración y cooperación existentes en el Gran Caribe…sin competir con las demás agencias, sino [mediante] la cooperación que trabajando aisladamente no le sería posible de alcanzar a cada uno en particular*".[2]

La renovación de la AEC no es meramente una opción permisible. Es, sobre todo, una necesidad apremiante derivada de la cambiante realidad global en la que se enmarca el desarrollo económico y social del Gran Caribe. Las estrategias de desarrollo apropiadas para el Caribe exigen la integración económica y la coordinación de políticas y ello requiere a su vez de poder contar con plataformas adecuadas de

diálogo político permanente. En ese sentido, la AEC tendría la excepcional potencialidad de proporcionar **el foro político más incluyente para la coordinación del desarrollo** a nivel del Gran Caribe.

Esa transformación sería compatible con la Nueva Visión de la AEC, originada en el proceso de introspección realizado por la misma Asociación durante el período 2004-2005, a propósito del décimo aniversario de su establecimiento de la AEC. Su eventual implementación cuenta con el mandato otorgado a la Secretaría de la AEC durante la IV Cumbre de Jefes de Estado y/o de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, efectuada en la Ciudad de Panamá, en julio del 2005.[3]

Evolución reciente y situación actual del Caribe

Durante el tiempo transcurrido desde el establecimiento de la AEC, en 1994, se han producido cambios notables en la economía y la política, tanto a nivel global como regional, subregional y nacional. Algunas evoluciones han sido positivas pero muchas otras han representado el surgimiento de nuevos problemas y retos, la mayoría sin solución previsible y con expectativas inciertas.

La región del Caribe tiene **características muy particulares que sirven de trasfondo a los cambios que han tenido lugar**. Entre las más relevantes se encuentran:

- Predominio de pequeños Estados, la mayoría insulares, con economías abiertas y frágiles, generalmente basadas en unos pocos productos básicos, en las que resulta prácticamente imposible —debido a sus reducidas escalas— promover proyectos de diversificación económica. Estos Estados son, además, muy vulnerables a la ocurrencia de catástrofes naturales. Es precisamente la naturaleza insular de una parte considerable de las sociedades que componen el Gran Caribe —que aumenta los costos del comercio, el suministro energético, el transporte y las comunicaciones— la mayor limitación existente para los procesos de integración regionales.
- La preponderancia de economías insulares pequeñas y abiertas le confieren a la región no solamente una alta dependencia externa respecto a otros actores extra-regionales sino que también hace que la evolución económica de la zona sea particularmente sensible a fuerzas del mercado mundial y a los cambios en los mercados financieros, introduciendo niveles de incertidumbre muy elevados en la gestión económica, social y política.
- Las tendencias hacia el regionalismo que se observan en el Caribe son, en muy alto grado, una respuesta lógica para tratar de resolver las restricciones que la pequeña escala le plantea al desarrollo. Esas tendencias se manifiestan a través de una multiplicidad de formas de cooperación y de asociación económica y política.

Entre los cambios registrados desde 1994 que pueden ser considerados como **positivos** para el Gran Caribe se destacan los avances observados en los procesos de integración y de cooperación, particularmente a nivel sub-regional. En el caso del CARICOM, la construcción de una economía sub-regional integrada registró avances notables, particularmente como resultado del proceso del establecimiento de la Economía de Mercado Único del Caribe (CSME, por su nombre en inglés). EL CARICOM se ha consolidado, de esa manera, como la manifestación más sólida de integración regional a nivel del Gran Caribe.[4]

También se produjo un proceso de intensificación —sobre todo en los últimos años— del acercamiento entre dos sub- regiones claves para el funcionamiento de la AEC: CARICOM y SICA, que inclusive se materializó en un Plan de Acción SICA- CARICOM diseñado como "*mecanismo para promover acciones y propuestas orientadas al cumplimiento de los objetivos de fortalecimiento de las relaciones entre los países del SICA y CARICOM para lograr la unidad en el marco de las actuales realidades regionales e internacionales*".[5]

A pesar de la existencia de las evoluciones favorables antes mencionadas, el contexto general en el que debe desarrollarse el Caribe se ha visto afectado por **sucesos negativos** desde mediados de la década de los noventa. Entre los más significativos se encuentran[6]:

- Incremento de la incertidumbre como consecuencia del proceso de globalización:
  - o Pérdida gradual del tratamiento económico preferencial que recibían muchos países de la región. Ha sido particularmente acentuada en los casos del azúcar, las bananas y los textiles. No solamente se ha debido a procesos económicos globales sino que ha estado agravada por la pérdida de importancia geoestratégica de la región, resultante del fin de la llamada Guerra Fría.
  - o Inestabilidad y erosión de los ingresos presupuestarios relacionados con las menores captaciones arancelarias e impositivas en un contexto de "liberalización" comercial global.
  - o Creciente dependencia de una actividad como el turismo internacional, que encuentra limitaciones para su expansión debido a la carencia de recursos propios y a la amenaza de degradación ambiental, y que además es altamente sensible a factores "fuera de control" (p.ej. desastres naturales, terrorismo internacional, precios del combustible, paridades cambiarias, etc.).
- Disminución del crecimiento medio de la región, en comparación con décadas anteriores, y ampliación de las diferencias en cuanto a evolución económica dentro de la región. Por ejemplo, mientras que un pequeño grupo de países (con menos del 10% de la población del CARICOM) ha alcanzado niveles

de Producto Interno Bruto (PIB) per cápita altos (debido su especialización turismo y servicios financieros), el resto de la región se mantiene en un rango de ingresos medios, sin perspectivas de ascender y de hecho con la posibilidad de que algunos países pudieran descender hacia la categoría de países de bajos ingresos.

- Mantenimiento de desigualdades significativas en cuanto a la distribución del ingreso, tanto entre países como al interior de los países. De una parte, la distancia entre los países más prósperos y los más pobres ha continuado creciendo y la divergencia es hoy es mayor en el Caribe que en América Latina. Por otra parte, aunque el Caribe registra en general una distribución menos desigual (medida por el coeficiente GINI) que América Latina, existen sin embargo algunos países como Haití, San Vicente y las Granadinas, y Antigua y Barbuda que presentan a su interior niveles de desigualdad mayores que el promedio del Caribe.
- Incremento de la emigración y de la fuga de cerebros, así como crecimiento de la dependencia respecto a las remesas familiares, que en muchos países se ha convertido en la principal fuente de ingresos de divisas.
- Deterioro de los desequilibrios comerciales externos, particularmente en medio de las tendencias alcistas del precio del combustible, y persistencia de situaciones comprometidas en cuanto a endeudamiento externo (catorce países del Caribe se encuentran entre los treinta países más altamente endeudados del mundo)

En el presente, el Caribe enfrenta una serie de **importantes retos** que deben ser tenidos en cuenta en el diseño e implementación de cualquier esquema de cooperación y/o integración regional[7]:

- Perspectivas inciertas en cuanto al proceso de desarrollo de la región. En los próximos años pudiera producirse una "degradación" de varios países en la escala relativa de los índices de desarrollo, en caso de que no se adopten estrategias efectivas a corto y mediano plazo para evitarlo.
- Existencia de una elevada vulnerabilidad en la región desde el punto de vista económico y natural, con una fuerte incidencia de la vulnerabilidad en las dificultades socioeconómicas y medioambientales comunes a toda la región.
- Los procesos de reposicionamiento y reestructuración que el Caribe debe efectuar para poder avanzar hacia el desarrollo constituyen una necesidad apremiante y no serán viables en ausencia de estrategias de desarrollo coherentes que incluyan la integración regional.
- La elevada dependencia respecto al turismo coexiste con una situación en la que los países de la región compiten despiadadamente entre ellos y donde el turismo no ha logrado establecer encadenamientos significativos con otras

actividades económicas, limitándose así su contribución al desarrollo. Esta situación es agravada por el hecho de que los actores nacionales están excluidos de los eslabones estratégicos y más redituables del funcionamiento de las redes globales de la actividad turística.

- La agricultura se enfrenta a un vasto y profundo proceso de ajuste a los cambios estructurales de la economía global, un proceso que resulta difícil de completar exitosamente en ausencia de medidas temporales que alivien el impacto de esa transición.

- Existencia de desequilibrios macroecómicos en un contexto de creciente costo de la energía y de gravoso servicio de la deuda externa.

- Persistencia de bolsones de pobreza en la región. Haití se mantiene como el país más pobre del Hemisferio Occidental, mientras que el desempleo, la desigualdad y la pérdida de cohesión social han agravado la situación económica y social de importantes grupos en muchos países. Los problemas derivados de la pobreza impulsan una creciente migración que despoja a la región de los recursos humanos necesarios para el desarrollo.

- Los problemas de seguridad y estabilidad de la región se originan en muy alto grado en sus problemas económicos y sociales. La inestabilidad política, las tensiones étnicas, el crimen, la expansión de la violencia armada, y el narcotráfico son consecuencia directa de la pobreza y la desigualdad.

- El Caribe registra la segunda mayor tase de incidencia de HIV/SIDA después de África Subsahariana, y su costo anual se estima en un 6% del PIB regional.

- Los retos ambientales del Caribe son considerables (catástrofes naturales, cambios climáticos, y manejo inadecuado de los recursos disponibles) y sus efectos negativos son desproporcionadamente elevados sobre los segmentos más pobres de la población.

- El Caribe está expuesto doce veces más a los desastres naturales que el promedio mundial; los países del Caribe Oriental se encuentran entre los diez países más expuestos del planeta a los desastres; y el impacto de éstos alcanza porcentajes del PIB muy superiores a la media mundial.

- Las pequeñas escalas prevalecientes en la región hacen particularmente complicados y riesgosos los procesos relativos a la gestión y utilización de la tierra, los recursos forestales e hídricos, la conservación de la biodiversidad, y el manejo de los desechos.

- El cambio climático plantea posibles impactos muy serios en relación con la capa vegetal, la degradación de los suelos, la superficie total de los países, y los recursos marinos, con el consiguiente impacto que tendría sobre la agricultura, la pesca y el turismo. La variabilidad climática es mayor ahora y pudiera estar incidiendo sobre eventos climáticos extremos tales como los huracanes.

Integración y cooperación regional en el Gran Caribe hoy

Los procesos de integración y de cooperación al interior del Gran Caribe son el resultado de factores internos, entre éstos, la percepción ampliamente compartida de que en condiciones de pequeñas escalas la integración económica subregional y regional pudiera ser el mecanismo más eficaz para poder avanzar hacia el tipo de estructura económica diversificada que requiere el desarrollo del Caribe. Por otra parte, esos procesos también son impulsados por factores externos —en el sentido de originarse en eventos que rebasan el ámbito regional— como pudiera ser la conveniencia de concertación de posturas en temas específicos, y de ganar "masa crítica" en las negociaciones frente a actores extra regionales y en los procesos de inserción internacional en espacios económicos fuera del Caribe.

Es precisamente esa diversidad de factores y de ámbitos posibles de acción lo que hace compleja la evaluación general de los procesos de integración y de cooperación en el Gran Caribe en un momento dado, ya que no son solamente procesos múltiples y variados sino que también han atravesado diferentes fases en tiempos históricos relativamente breves, que parecen alternar el énfasis de los procesos, en ocasiones volcados hacia esquemas de fortalecimiento intra-regional, y en otros momentos priorizando esquemas de inserción en espacios extra- regionales.

En los últimos meses, se han observado eventos que parecen apuntar hacia una fase en la que predominan enfoques orientados hacia la consolidación de procesos de integración al interior de la región donde, a diferencia de momentos anteriores, las acciones frente a actores extra-regionales se hacen en función de complementar y de apoyar los procesos internos de la región y no a la inversa. El evento individual más importante en el que se apoya esta reciente fase es el afianzamiento de la Economía de Mercado Único del Caribe (CSME, por su nombre en inglés), que ha tratado de utilizar la firma de una Acuerdo de Asociación Económica (EPA, por sus siglas en inglés), como suplemento de apoyo al proceso de integración regional.[8]

Otra acción que indica una tendencia hacia la relativa prioridad de esfuerzos integracionistas y de cooperación hacia el interior de la región es el avance en las negociaciones que se han producido entre CARICOM y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), con vistas al eventual establecimiento de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre ambas entidades de integración. En este caso, se destaca el hecho de que los países del SICA avanzaron hacia esta negociación una vez que lograron lo que había sido su prioridad hasta hace poco (un acuerdo de libre comercio con los EE.UU) mientras que en cambio, el CARICOM ha avanzado en la negociación con SICA en un contexto en el que las relaciones dentro de la región tratan de ser fortalecidas antes de avanzar en una negociación comercial con los Estados Unidos.[9]

Los procesos de cooperación y de integración a nivel del Gran Caribe se producen en cuatro dimensiones distintas (global, actores extra-regionales, intra-regional, y subregional, sin dudas relacionadas entre ellas pero que expresan —en cada una de esas dimensiones— dinámicas específicas.

Dimensión global. Los actores regionales, de manera individual, o agrupados, participan activamente en las negociaciones globales en curso, de manera destacada en las negociaciones relativas a la llamada **Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio** (WTO, por sus siglas en inglés). En general, existe una actitud de decepción entre los actores caribeños respecto al resultado de esas negociaciones pues se han alejado de las expectativas iniciales respecto a la eventual consideración que se le daría en ellas a los países subdesarrollados, en especial a los pequeños estados insulares (SIDS).

Sin dudas, el Caribe estuvo estimulado a participar en negociaciones comerciales globales que supuestamente le concedían prioridad a temas de interés para los SIDS, particularmente la inclusión de medidas enfocadas hacia el desarrollo, el tratamiento especial y diferenciado al que aspiran los SIDS caribeños, y las medidas de "transición" que se requieren para reducir el efecto negativo que pudiera tener la eliminación de los regimenes preferenciales en el terreno del comercio agrícola, fundamentalmente para el caso del azúcar y las bananas.

Por otra parte, los actores caribeños también tienen un alto interés en las negociaciones comerciales globales en el terreno de los servicios porque la estructura de las exportaciones de la región ha estado cambiando muy rápidamente a favor de los servicios (en especial el turismo) y estos se perciben como un componente esencial de los procesos de desarrollo de la región.

Es de prever que el Caribe continúe insistiendo en rectificar el "déficit de desarrollo" que han caracterizado las negociaciones comerciales globales en el seno de la Organización Mundial de Comercio. A nivel del CARICOM, por ejemplo, se percibe que a tales efectos resulta vital apalancar las sinergias que pudieran existir entre la Economía de Mercado Único del Caribe (CSME) y sus esfuerzos comerciales extra-regionales como un mecanismo para fortalecer la posición negociadora del Caribe a nivel global.

Actores extra-regionales. Para el Caribe, sobre todo para los SIDS de la región, los actores extra-regionales de mayor importancia son sin dudas los **Estados Unidos** y la **Unión Europea**, pero también tienen significación otros actores extra-regionales como **Canadá**, que cuenta con una historia de colaboración con el Caribe, y el MERCOSUR, una entidad extra-regional con la que las relaciones de colaboración con el Caribe son más recientes.

Una particularidad interesante es que a nivel del Gran Caribe existen algunos países que de hecho forman parte de bloques extra- regionales, como es el caso de México (asociación con EE.UU y Canadá); Colombia (Pacto Andino); y Venezuela (MERCOSUR y hasta hace poco también miembro del Pacto Andino). Esta superposición de jurisdicciones pudiera contribuir a facilitar procesos de cooperación entre el Caribe y actores extra-regionales pero en el corto plazo también puede contribuir a la percepción de los SIDS caribeños —sobre todo los agrupados en CARICOM— respecto a que algunos países del Gran Caribe en realidad giran más en torno a redes extra-regionales que las propiamente regionales.

En estos momentos, los esquemas más relevantes de relaciones de cooperación del Caribe con actores extra-regionales parecen estar ubicados a nivel de dos subregiones: a) Centroamérica, mediante el Acuerdo de Libre Comercio suscrito con los EE.UU y que también incluye a la República Dominicana (**CAFTA + RD**); y b) el **Acuerdo de Asociación Económica** (**EPA**, por sus siglas en inglés) entre CARICOM/ República Dominicana y la Unión Europea, negociado en el marco de CARIFORUM.

Este último resulta significativo en cuanto a las perspectivas futuras del Caribe en el terreno de sus relaciones de cooperación con actores extra-regionales pues, a pesar de las dificultades encontradas durante la negociación, ha sido el resultado de un proceso de interacción con un actor extra-regional enmarcado en un proceso mayor donde la prioridad fue otorgada a la integración interna (sub-regional) mediante la Economía de Mercado Único del Caribe (CSME) y en el que el Acuerdo de Asociación Económica (EPA) debe funcionar como complemento; y de otra parte el EPA incluye dos componentes muy importantes: primero, la inclusión de un "paquete de desarrollo" consistente en medidas específicas que rebasan el ámbito comercial, y segundo, que incluyó negociaciones en la esfera de los servicios, un área de interés especial para el Caribe.

Dimensión Intra-Regional. Al interior de la región del Caribe se han producido numerosos y variados procesos de colaboración y de integración.

Además de los mecanismos de cooperación establecidos en áreas específicas por la Asociación de Estados del Caribe (AEC) para todo el Gran Caribe, otros esquemas vigentes o en curso de negociación son los siguientes:

- Acuerdo de Libre Comercio CARICOM- SICA;
- Acuerdo de Libre Comercio CARICOM- Costa Rica;
- Acuerdo de Libre Comercio CARICOM- República Dominicana (CARICOM DR FTA, por sus siglas en inglés);
- Acuerdo Comercial Bilateral CARICOM- Colombia;
- Acuerdo Comercial Bilateral CARICOM- Venezuela;

- PETROCARIBE;
- ALBA.

Dimensión Subregional. Las dos subregiones del Gran Caribe que han avanzado más en la materialización de procesos de integración propios son el CARICOM, a través del establecimiento de la **Economía de Mercado Único del Caribe** (CSME); y Centroamérica mediante el **Sistema de Integración de Centroamérica** (SICA).

La abundancia de dimensiones en las que se producen los procesos de cooperación y de integración a nivel del Gran Caribe, así como la proliferación de los esquemas en los que esos procesos se materializan, han definido el complejo escenario en el que ha debido actuar la Asociación de Estados del Caribe (AEC). Por una parte, tal escenario crea oportunidades para el logro de los propósitos de la AEC pero, por otra parte, también de ellos se derivan muchos de los problemas que han limitado el avance de la AECE y determinan una buena parte de los obstáculos que debe enfrentar hoy la Asociación.

La AEC frente a los problemas y retos del Gran Caribe: Hacia una nueva visión

La agenda de trabajo y la propia dinámica institucional de la Asociación de Estados del Caribe ha reflejado, desde su fundación en 1994, las modificaciones experimentadas por la realidad global, regional, sub- regional y nacional. La Asociación ha tratado de reposicionarse frente a diversas coyunturas y cambios de tendencias durante todos estos años. En ciertas áreas puntuales de la cooperación la AEC ha logrado éxitos relativos pero desde una perspectiva general, aunque la Asociación ha logrado sobrevivir como entidad, ha estrechado contactos y aunado voluntades políticas, no ha logrado sin embargo, afianzarse como una institución prominente en el plano de la interlocución política asociada a la promoción del desarrollo sostenible, la integración regional y el manejo de las vulnerabilidades económicas, sociales y ambientales del Gran Caribe.

La trayectoria institucional de la AEC revela, de una parte, las complejidades inherentes al propósito de integrar una región tan diversa en el contexto de procesos de desarrollo que —desde situaciones de alta vulnerabilidad— debe negociar con poderosos actores internacionales y bregar con los retos que impone la globalización. Por otra parte, una de las lecciones principales de esa trayectoria es que la AEC ha contribuido, a pesar de sus limitaciones, a sentar las bases necesarias —si bien todavía insuficientes— para intentar avanzar hacia la construcción de una institución regional que pudiera aportar, a los efectos del desarrollo del Gran Caribe, el tipo de plataforma para un diálogo político estructurado que no es capaz de proporcionar actualmente ninguna de las otras instituciones de alcance regional y subregional existentes.

Una evaluación retrospectiva permite apreciar que la gestión de la AEC ha sido tradicionalmente endeble en lo relativo a dos de sus tres principales objetivos originales: la integración regional y la optimización de la capacidad de negociación regional frente a otros actores. En cambio, los principales resultados acumulados por la AEC se concentran en el tercer objetivo inicial —la cooperación, particularmente en las áreas de comercio regional, transporte, turismo sustentable y desastres naturales.

Este hecho podría ser interpretado como el resultado de una acción deliberada de la Asociación, aprobada formalmente en la Cumbre de Isla Margarita (diciembre de 2001) pero gestada desde hacía algún tiempo anterior, que consistió precisamente en tratar de "apalancar" la gestión de la AEC tomando como punto de apoyo el área donde parecía concentrarse sus "fortalezas": la cooperación. Así, la condensación de la agenda de trabajo en torno a la **cooperación funcional** y el relativo abandono de sus otros objetivos iniciales parecería haber sido el costo —quizás inevitable— de haber garantizado la supervivencia de la Asociación en un contexto en el que se había debilitado significativamente "*la idea original de una AEC como mecanismo integrador del Gran Caribe y una Secretaría General de la misma con capacidad de convocar voluntades y compromisos políticos*".[10]

La transición de la AEC hacia un esquema institucional que priorizó la cooperación funcional y la resultante promoción del Gran Caribe como una "Zona de Cooperación", se materializó en resultados concretos. Entre los más significativos estuvieron:[11]

- Firma de la Convención de una Zona de Turismo Sustentable del Caribe (ZTSC), la primera zona de turismo sustentable en el mundo;
- Impulso para la firma del Acuerdo de Transporte Aéreo entre los Estados Miembros y Miembros Asociados de la AEC;
- Trabajos para asegurar el reconocimiento del Mar Caribe como un área especial en el contexto del desarrollo sostenible por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas;
- Acuerdo Marco de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones entre los Miembros de la AEC;
- Actividades en pos del mejoramiento y la expansión de los actuales mecanismos de promoción de las exportaciones.
- Institucionalización del Foro Empresarial del Gran Caribe;
- Acuerdo sobre Cooperación Recíproca entre las Organizaciones para la Promoción del Comercio y la Inversión de la AEC;
- Apoyo a las acciones realizadas para el establecimiento de un Mercado Virtual y un Sistema Integrado de Información entre los países del Gran Caribe;

- Acciones para lograr la concreción de un trato especial y diferenciado que propicie y facilite la participación de las economías pequeñas en la economía global;
- Diálogo regional para el establecimiento de una definición común del ron;
- Base de datos marítimo portuaria del Gran Caribe;
- Impulso a la ratificación del Acuerdo para la respuesta a desastres naturales;
- Actualización de los Códigos de Construcción del Gran Caribe en materia de Vientos y Terremotos;

En los momentos en que se acercaba la conmemoración del décimo aniversario de la AEC, y como parte del balance que debería presentarse en la IV Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno, a efectuarse en la Ciudad de Panamá el 28 de julio de 2005, la Asociación propició una reflexión colectiva —entre los Estados Miembros— que tuvo un carácter dual. De una parte, la identificación de los aspectos centrales que debían incluirse en el balance de trabajo del decenio transcurrido; y de la otra, un ejercicio de proyección conceptual al que se le denominó la "Nueva Visión de la AEC".

La AEC concluyó que "*el balance de los diez primeros años es positivo*" y que a pesar de las insatisfacciones existentes, la AEC había permitido adquirir "*una gran experiencia de trabajo conjunto y sentado las bases para abrir una nueva etapa en el desarrollo de la cooperación*", al tiempo que había hecho prevalecer "*la voluntad política de mantener este espacio unitario como un instrumento para la cooperación*".[12] Se señalaron como **principales insuficiencias** del trabajo de la Asociación y, que por tanto, como representaban los principales retos a resolver, los siguientes aspectos[13]:

- "*Pérdida de interés de parte de los máximos representantes de muchos de los Miembros*";
- "*La AEC ha priorizado la función técnica en sentido estricto, disminuyendo el énfasis político de la Asociación*";
- Poca atención concedida "*al mandato sobre la adopción de posiciones comunes entre los Estados, Países y Territorios del Caribe; lo cual indudablemente requeriría fortalecer considerablemente los mecanismos de concertación existentes*";
- "*No utilización de la AEC por parte de los Miembros como una herramienta de diplomacia comercial en una serie de circunstancias vitales para sus intereses como lo fue, por ejemplo, el enfrentamiento encabezado en 1996 por EE.UU. al régimen de la UE de importación del banano a favor de los productores del ACP, y el período subsiguiente de distanciamiento entre algunos Miembros de la AEC*";
- El desarrollo político de la Asociación y el fomento de la cooperación funcional estuvieron restringidos por limitaciones estructurales y administrativas;

- Concentración excesiva en acciones enmarcadas en proyectos puntuales,
- "*Las limitaciones de la Asociación para implementar una estrategia factible de movilización de recursos y obtener suficientes recursos extra presupuestarios durante los últimos 10 años, particularmente desde la Cumbre de Margarita, fue quizás una de las mayores limitantes para alcanzar resultados de gran impacto lo cual a su vez, ha afectado negativamente la evolución política de la imagen de la Asociación, llevando a un círculo vicioso al momento de atraer nuevos recursos*";

En síntesis, el balance realizado concluyó afirmando que "*El principal reto que enfrenta la AEC es hacer del espacio de la Asociación, dentro de un lapso realista, un marco factible para llevar adelante el proceso de cooperación y desarrollar una agenda política proactiva, para mantener y aumentar la imagen de la Asociación como un jugador clave en el ámbito regional y extra-regional*".[14]

En consecuencia, la AEC consideró que "*a diez años de su fundación, la Asociación está en un momento de importantes reconsideraciones*" y que para lograr que "*los gobiernos vuelvan a reencontrarse en la Asociación*" resultaba imprescindible adoptar una **nueva visión** que debería proporcionarle a la AEC, de manera clara y eficaz, la meta global de los próximos diez años de trabajo.

La nueva visión de la AEC

El **Documento Marco** relativo a la Nueva Visión, preparado por la Asociación de Estados del Caribe (AEC) en Diciembre de 2004 definió que: "*La orientación de la Asociación debe partir del manejo de sus metas y prioridades enmarcada en una visión global que le permita establecer una gran meta que abarque toda la problemática del desarrollo social y económico*".[15]

Se partía por lo tanto de la premisa de que tal reorientación del trabajo de la AEC posibilitaría asegurar un contenido político que fuese atractivo para los Jefes de Estado y/o de Gobierno y de los Ministros de los Miembros y que por tanto permitiese relanzar la AEC como un importante foro de discusión, coordinación y cooperación a nivel del Gran Caribe.

La Nueva Visión considera explícitamente que aunque "*la AEC no es por definición un organismo de integración, la labor de la Asociación debe de ser vista como parte del esfuerzo de integración regional, a través de la generación de espacios sociales y políticos de cooperación y concertación entre los Miembros frente a temas específicos*".[16]

Los principales componentes de la Nueva Visión fueron identificados de la siguiente manera[17]:

- Necesidad de "*ampliar los nuevos mandatos de consenso, bajo una visión nueva de conjunto y mecanismos innovadores para ampliar los espacios que han logrado abrirse en los primeros 10 años de existencia de la Asociación*";

- Proporcionar a la AEC "*un rol más relevante como un organismo que permite un espacio político de discusión y concertación para incorporarse de una manera más significativa en los procesos de negociaciones comerciales en los que la región del Gran Caribe puede conjuntamente tener un peso específico importante. Esto no significa que se desvirtúen los espacios que cada país maneja en su ámbito comercial externo y particularmente en las negociaciones comerciales internacionales*";

- Lograr que, "*en el tema de pequeñas economías y del Trato Especial y Diferenciado (TED), la AEC ocupe un espacio más relevante para aprovechar sus potencialidades en beneficio de sus Miembros. La dinámica en el mundo económico y comercial hace necesaria una participación más directa de la Asociación en los foros de negociaciones comerciales más importantes para la región, contribuyendo a la búsqueda de enfoques comunes, esfuerzos concertados y cooperación funcional*";

- Emprender "*una movilización de recursos, desarrollo de programas e implementación de proyectos dirigidos a ofrecer una plataforma que facilite la consulta y la cooperación, y que garantice el logro de resultados concretos que tengan un impacto positivo en el proceso de desarrollo de la región*";

- Intensificar "*el énfasis en la movilización de recursos, la formulación de programas y la implementación de proyectos, con el propósito de asegurar el logro de resultados concretos que conlleven al espacio económico ampliado concebido en el Convenio Constitutivo. En ese sentido, se manifiesta la necesidad de adoptar e implementar una estrategia viable de movilización de recursos, con objetivos bien definidos y parámetros para medir su implementación y los resultados alcanzados*";

- Enfocar el trabajo "*hacia la realización de grandes objetivos, lo cual recomienda un reenfoque en los esfuerzos adelantados hacia la movilización de recursos. En otras palabras, la estrategia de captación de la atención y fondos provenientes de la comunidad internacional debe estar dirigida al financiamiento de programas de la AEC y no de proyectos puntuales, siendo estos últimos sólo componentes de los primeros"; lo cual exige "cambiar la estrategia de captación de recursos*";

- Trabajar para que "*la estructura organizacional deberá adaptarse a la nueva visión de la AEC. En este aspecto se podría considerar la elaboración de un plan estratégico de desarrollo institucional para la AEC*";

- Incorporar "*de manera estructurada en el Programa de Trabajo de la Asociación y en las actividades pertinentes de los Comités Especiales" a "los Actores Sociales de la AEC … que son significativamente representativas de amplios intereses de los países de la región, reconocidas y aceptadas como tales por el Consejo de Ministros*";

- Lograr que la AEC se considere y funcione "*como un organismo transversal de cooperación que defina la voluntad política en los temas de su competencia, a través de los mandatos y recomendaciones emanadas de las Cumbres y del Consejo de Ministros. Se debe establecer firmemente el rol de la AEC junto con los demás organismos regionales en la consecución de recursos financieros y técnicos, generando una firme*

visión de asociación junto a esos otros organismos, actuando unidos en la movilización de recursos para el desarrollo".

Conclusiones y propuestas

La región del Gran Caribe se encuentra en una encrucijada respecto al derrotero que debería seguir en los próximos diez años para poder avanzar en el proceso de su desarrollo. Esto deberá producirse en un contexto de reestructuración global que podría crear oportunidades pero que también podría tener efectos devastadores sobre las economías y sociedades de la región.

Se trata de complejas trayectorias que no podrán ser garantizadas únicamente por los mecanismos de mercado ni que serán gentilmente facilitadas por los actores extra-regionales. El Gran Caribe necesita iniciativas propias de liderazgo fuerte para afrontar estos retos.

Es decir, que el diálogo político más estructurado se presenta hoy como una necesidad imperiosa para el desarrollo sostenible de los países del Gran Caribe. Existe conciencia al respecto, pero la intensidad y el alcance de ésta no es homogénea. Algunas sub- regiones —particularmente el CARICOM— han logrado avanzar relativamente rápido en ese necesario diálogo, pero el hecho cierto es que a pesar de ese y de otros foros e iniciativas, la región del Gran Caribe no cuenta, en su conjunto, con una plataforma permanente de diálogo político de alto nivel que sea efectivo y relevante.

La AEC surgió hace más de doce años para cumplir esa función pero todavía dista mucho de poder cumplirla. Sin embargo, el propio hecho de que no exista ninguna otra entidad de alcance regional tan vasto, unido a las limitaciones (objetivas y auto-impuestas) de otras instituciones de la región para cumplir ese papel, mantienen vigente la necesidad y la posibilidad de que la AEC trate de convertirse en la plataforma de diálogo político estructurado más amplio de la región del Gran Caribe.

La Nueva Visión de la AEC (articulada en 2004- 2005) ha tratado de proporcionar los fundamentos para ese "escalamiento institucional" que debe ejecutar la AEC. Sin embargo, todavía a finales de 2007 la materialización de esa Nueva Visión no se había producido.

Queda claro que si la AEC aspira a convertirse en un foro político abarcador y relevante deberá al menos cumplir cuatro requisitos:

a) Adopción de una **visión común** del futuro de sus Miembros, la que deberá apoyarse en una serie de **valores** compartidos y de **intereses** coincidentes.

Dadas las diferencias culturales, políticas, sociales e ideológicas existentes en la región, lo primero que se requiere, por tanto, es una **acotación precisa del alcance de la visión común**. En ese sentido, resulta totalmente pertinente el concepto plasmado en la Nueva Visión acerca de que se trataría de "*una visión global que le permita establecer una gran meta que abarque toda la problemática del desarrollo social y económico*". En síntesis, la AEC debería convertirse en **un foro de diálogo político** —al más alto nivel— que estuviese **especializado** en la concertación y cooperación para el desarrollo sostenible del Gran Caribe.

b) La **cooperación política** —y no la funcional— debería ocupar la mayor parte del tiempo y de los recursos de la Asociación y esto debería manifestarse en nuevas modalidades organizativas y prácticas de funcionamiento de la AEC.

c) El **alcance temático** declarado (de principios) de la AEC debería ser amplio, pues muchos son los temas a considerar en materia de desarrollo sostenible. Sin embargo, resulta **imprescindible identificar inicialmente una agenda temática de discusión y de cooperación política relativamente limitada** para poder lograr el enfoque que se requiere para relanzar la AEC. La identificación de temas debería arrancar de la consideración de aquellos temas en los que la AEC se encuentra mejor posicionada que cualquier otra entidad regional para proveer liderazgo político. En ese sentido el **tema del desarrollo sostenible y social del Gran Caribe** parece ofrecer ventajas comparativas a la AEC, pues existen procesos relativos a la sostenibilidad del desarrollo de los países individuales que tienen fuertes determinaciones a nivel de procesos de alcance regional, al tiempo que existe un gran potencial dentro del Gran Caribe para cooperar en materia de desarrollo social, de manera efectiva y sin tener que acudir a los recursos de actores extra-regionales.

Dentro de este tema general, podrían identificarse algunos **sub-temas** relativamente poco polémicos y con un alto potencial de voluntad política para cooperar:

- Aprendizaje mutuo respecto a negociaciones de actores regionales con entidades extra-regionales;
- Tratamiento especial y diferenciado para los SIDS;
- Movilización de ayuda financiera;
- Desarrollo social;
- Migración,
- Prevención y mitigación de desastres;
- Gestión del medio ambiente;
- Enfoque integrado de la ordenación de la zona del Mar Caribe;
- Vulnerabilidades (ambientales, sociales y económicas);
- Cooperación con Haití;

d) Capacidad de **movilizar el apoyo político** para acciones concretas que proporcionen —a diferentes niveles y bajo diversas modalidades— un "**módulo para el desarrollo**" (*development package*) basado en las posibles complementariedades y sinergias que solamente pueden ser alcanzadas a partir de la diversidad que existe en los marcos de la entidad de cooperación política mas amplia de la región (p. ej. respecto al tema energético; o la colaboración en materia de salud y educación)

La transformación de la AEC en una institución especializada en el diálogo político para el desarrollo a nivel del Gran Caribe debe materializarse como un proceso llevadero, que permita **realizar sin asperezas la transición institucional** desde el punto de partida actual hacia el nuevo perfil que se propone. Además, resulta conveniente que la adopción del **nuevo perfil mantenga una congruencia general con las bases aceptadas históricamente**, que dieron origen a la Asociación.

Las funciones operativas de la AEC deberían ejecutarse en dos grandes planos: a) **intercambio de información**, experiencias y de procesos de aprendizaje mutuo (p. ej. bajo una modalidad de *clearing house*); y b) **coordinación y cooperación política** en el ámbito de los temas que sean seleccionados, tanto mediante mecanismos permanentes de consulta como a través de reuniones periódicas de alto nivel.

Todos estos aspectos son particularmente relevantes para diseñar y aplicar el inevitable proceso de **re-funcionalización y reorganización** de la estructura de la Asociación, sobre todo porque como se ha expresado anteriormente, la AEC debería priorizar la cooperación política y no la funcional, y como se conoce es esta última la que hasta el presente ha definido la estructura organizativa básica de la Asociación.

Una posible reorganización pudiera adoptar tres Comités Especiales y tres Directorados correspondientes, sobre los siguientes temas:

Diálogo y coordinación política para el Desarrollo Sostenible del Gran Caribe

Cooperación para el Desarrollo social

Gestión de Vulnerabilidades

En resumen, el proceso de escalamiento institucional que requiere la Asociación de Estados del Caribe es complejo y difícilmente pueda completarse en un plazo breve. Sin embargo, es una transformación necesaria y factible. Al igual que en los momentos de la fundación inicial de la Asociación, hace ya más de una década, lo primero que se requiere es de una voluntad política de sus Miembros, fundamentada en la noción de que la AEC constituye el punto de partida más adecuado para construir la plataforma permanente de diálogo político de alto nivel para la coordinación del desarrollo, del que todavía se carece a nivel del Gran Caribe.

Notas

1. Investigador del Centro de Estudios de la Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana.
2. Asociación de Estados del Caribe. *Palabras del Secretario General de la Asociación de Estados del Caribe, Rubén Silié Valdéz*. IV Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno. Ciudad de Panamá, Panamá, 28 de julio de 2005.
3. Asociación de Estados del Caribe. *Declaración de Panamá*. IV Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno. Ciudad de Panamá, Panamá, 29 de julio de 2005.
4. Girvan, Norman (2006). *Towards a single economy and a single development vision*, University of the West Indies, in collaboration with the CARICOM Secretariat ad the Special Task Force on the Single Economy, 25 de October 2006.
5. SICA- CARICOM. *Declaración Conjunta de la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA y el CARICOM*. Ciudad de Belice, 12 de mayo de 2007.
6. Ibídem.
7. Comisión de las Comunidades Europeas (2006). Op. Cit.
8. The Caribbean Regional Negotiating Machinery (RNM) (2007). *The EPA Negotiations at a Critical Stage*. November 6, 2007. http://www.crnm.org/
9. The Caribbean Regional Negotiating Machinery (RNM) (2007). *Caribbean Trade Policy. The State of Play*. http://www.crnm.org/
10. Serbin, Andrés (2007). "La Asociación de Estados del Caribe: los límites políticos de las instituciones intergubernamentales". En Richard F. Doner (compilador), *Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia*. Icaria Editorial, Barcelona, p. 45.
11. Asociación de Estados del Caribe. *Declaración de Panamá*, Op. cit
12. Asociación de Estados del Caribe (2005). *Palabras del Secretario General de la Asociación de Estados del Caribe, Rubén Silié Valdéz*. IV Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno. Ciudad de Panamá, Panamá, 28 de julio de 2005.
13. Asociación de Estados del Caribe (2004). *Documento Marco. Hacia una nueva visión de la Asociación de Estados del Caribe*. ACS/2004/CM.X/INF.011. Reunión Preparatoria y Décima Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros. Puerto España, Trinidad y Tobago, 14 y 15 de diciembre de 2004.
14. Ibídem.
15. Ibídem.
16. Ibídem.
17. Ibídem.

Bibliografía

Asociación de Estados del Caribe (2005). *Palabras del Secretario General de la Asociación de Estados del Caribe, Rubén Silié Valdéz*. IV Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno. Ciudad de Panamá, Panamá, 28 de julio de 2005.

Asociación de Estados del Caribe (2005). *Palabras del Secretario General de la Asociación de Estados del Caribe, Rubén Silié Valdéz*. IV Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros. Ciudad de Panamá, Panamá, 28 de julio de 2005.

Asociación de Estados del Caribe (2005). *Declaración de Panamá*. IV Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno. Ciudad de Panamá, Panamá, 29 de julio de 2005.

Asociación de Estados del Caribe (2004). *Documento Marco. Hacia una nueva visión de la Asociación de Estados del Caribe*. ACS/2004/CM.X/INF.011. Reunión Preparatoria y Décima Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros. Puerto España, Trinidad y Tobago, 14 y 15 de diciembre de 2004.

Asociación de Estados del Caribe (2004). "Hacia una Nueva Visión de la Asociación de Estados del Caribe", resumen ejecutivo presentado a la XXIV Reunión de la Mesa Directiva del Consejo de Ministros de la AEC, Puerto España, Trinidad y Tobago, 10 de septiembre del 2004.

CARICOM Secretariat (2005). *CARICOM – Our Caribbean Community*. Georgetown, 2005.

Comisión de las Comunidades Europeas (2006). *Una asociación UE- Caribe para el crecimiento, la estabilidad y el desarrollo*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo. Documento SEC (2006) 268. Bruselas, 2 de marzo de 2006.

Girvan, Norman (2006). *Towards a single economy and a single development vision*, University of the West Indies, in collaboration with the CARICOM Secretariat ad the Special Task Force on the Single Economy, 25 de October 2006.

Serbin, Andrés (2007). "La Asociación de Estados del Caribe: los límites políticos de las instituciones intergubernamentales". En Richard F. Doner (compilador), *Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia*. Icaria Editorial, Barcelona, p. 45.

The Caribbean Regional Negotiating Machinery (RNM) (2007). *Caribbean Trade Policy. The State of Play*. http://www.crnm.org/

The Caribbean Regional Negotiating Machinery (RNM) (2007). *The EPA Negotiations at a Critical Stage*. November 6, 2007. http://www.crnm.org/

The Caribbean Regional Negotiating Machinery (RNM) (2007). *Getting to Know the EPA*. December 5, 2007. http://www.crnm.org/

World Bank (2005). *A time to choose. Caribbean Development in the 21st century*. Washington DC., April 2005.

La integración económica de la Comunidad del Caribe y los retos del desarrollo

Tania García Lorenzo[1]

"La historia del Caribe, es la historia de las luchas de los imperios contra los pueblos de la región para arrebatarles sus ricas tierras; es también la historia de las luchas de los imperios, unos contra otros, para arrebatarse porciones de lo que cada uno de ellos había conquistado y es por último la historia de los pueblos del Caribe para libertarse de sus amos imperiales"

Juan Bosch[2]

Esta reflexión de Juan Bosch identifica los antecedentes de la dependencia neocolonial mucho antes de que el pensamiento neoliberal marcara el devenir del sistema capitalista mundial. Como dijo Aurelio Alonso, "La descolonización les llegó tarde, la independencia les llegó mal y a la gran mayoría el bienestar nunca les ha llegado.[3] El Caribe, como toda América Latina ha sufrido en toda su evolución, las consecuencias del proceso de invasión y colonización que de manera eufemística se le ha llamado en ciertos círculos "encuentro de dos culturas" y la economía de plantación que ha constituido el eje del sistema de dominación en el área.

A entender ese complejo proceso en la formación de estas sociedades nos ayudan las reflexiones que destacan que "**La denominación Caribe es un término cuyo espacio ha sido un área históricamente conformada y no geográficamente determinada.** En el Caribe se unen, se entrelazan y se yuxtaponen las más complejas influencias culturales latinas, africanas, anglosajonas y asiáticas, en un espacio geográfico marcado por choques, encuentros y mutuas transculturaciones que dieron origen a un nuevo elemento identitario específico para toda la región y donde las diferencias existentes, y otras que nos quieren imponer, como las barreras lingüísticas, no han sido impedimento para que la diversidad de culturas que forman nuestro universo, conformen al mismo tiempo nuestra identidad"[4].

Por ello el Caribe contemporáneo es un laboratorio de análisis y estudio desde todos los ámbitos, económicos, políticos y sociales. Es la región que más territorios coloniales mantiene, bajo el control de cuatro potencias mundiales que retienen sus propiedades en virtud de intereses geoestratégicos, políticos, económicos y de seguridad. Sus economías nacieron diseñadas, durante y después de la colonización, para insertarse como apéndices de las metrópolis y a Estados Unidos. En 1823 John Quincy Adams, señalaba **"Estas islas por su posición local son apéndices naturales del continente norteamericano, (….) casi a la vista de nuestras costas,**

han venido a ser, por una multitud de razones de trascendental importancia para los intereses políticos y comerciales de nuestra Unión".

La historia demuestra que estos hechos que hoy evaluamos tienen sus orígenes hace más de 500 años y hoy perduran de forma relevante. Puerto Rico es un ejemplo palpable. También la historia nos muestra la lección de que Estados Unidos no pierde ni perderá oportunidad para, en nombre de las luchas contra el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico ilícito de todo tipo, recordarnos su particular concepto de jurisdiccionalidad. El gobierno de Estados Unidos siente el derecho de decidir quién llega, está y se va de las islas del Caribe como si fuéramos, efectivamente, su traspatio natural.

Bajo la dominación neoliberal, el agotamiento de los suelos y las exigencias de los costos de oportunidad para alcanzar tasas de acumulación competitivas han agudizado las condiciones de desigualdad y pobreza. Esto se pone en evidencia en las maquiladoras que aplican un sistema de funcionamiento en condiciones de sobreexplotación de la fuerza de trabajo para mostrar una competitividad espuria; se demuestra también en el sector turístico cuando deja aproximadamente sólo 15 centavos por cada dólar de ingreso, siendo el sector que más contribuye al dinamismo del Producto Interno Bruto; de la misma forma, las producciones del sector agrícola de la región que han sido desplazadas por las importaciones procedentes de diversos territorios que producen en condiciones de superioridad tecnológica, razones todas que han ido provocando una vulnerabilidad estructural de estas economías y sociedades.

Hoy el imaginario de un Caribe como zona turística ha hecho que se encubran grandes problemas de pobreza, insalubridad, pandemias y violencia que están presentes en la sociedad regional caribeña, especialmente en los países, que tienen más bajos ingresos per cápita y mayores niveles de concentración poblacional. Y ello ha estado motivado porque la forma de funcionamiento de un capitalismo dependiente que tipifica la economía de los países del área ha generado un proceso permanente de evasión de sus riquezas primero a través de las materias primas de su subsuelo y después por su reconversión al sector de los servicios en condiciones tales que ha generado grandes ingresos a los turoperadores e instituciones financieras, pero no a las economías caribeñas, en tanto actúan como enclaves sin arraigar capacidad de generación de riquezas autónomas. Esta dependencia estructural ha estado entre las causas de un alto nivel de pobreza extrema en zonas densamente pobladas del área y es que las condiciones esenciales que subyacían en la economía de plantación que tan genialmente esbozaran Lloyd Best y Kari P. Levitt, se mantienen adaptadas a los requerimientos del patrón de acumulación contemporáneo. Son economías con escasa diversidad sectorial, dirigidas al sector externo y con sobre explotación de la fuerza de trabajo y, consecuentemente con una gran subvaloración del trabajo en la distribución de la renta.Cuarenta años después de alcanzar la independencia política, el crecimiento económico del Caribe

Insular es altamente volátil, mayoritariamente positivo en el plano regional pero, imposibilitado de otorgarle sostenibilidad a la economía de la región, por sus bajos niveles, especialmente para la solución de los problemas que debe enfrentar.

Este comportamiento se ha mantenido a lo largo de los últimos decenios tanto en países independientes como en territorios coloniales, ya sean economías primaria exportadoras, de servicios, o con importante peso de la industria en sus estructuras sectoriales porque responde a un fenómeno que en su esencia se presenta también en el resto del continente y es que la región no ha conducido su economía sino que se desenvuelve por el impacto de las dinámicas y tendencias que induce la economía mundial y los países centrales.

Crecimiento del PIB (%).

Países	**2000/2005**	**2005**	**2006**	**2007***
Antigua	3,7	5,6	11	3,9
Las Bahamas	1,8	2,7	4	4,5
Barbados	1,8	3,9	3,8	4,9
Belice	6,5	3,1	2,7	2,6
Dominica	-0,2	3,6	4	3
Rep. Dominicana	4,5	9,2	10	7
Granada	2	5,2	7	5
Guyana	0	-3	1,3	4,1
Haití	-0,3	1,8	2,5	3
Jamaica	1,3	1,4	2,6	3
San Kitts	3,8	7	5	4,1
Santa Lucía	1,9	7,3	7	4
San Vicente	3,1	2,8	4	3,7
Surinam	5,2	5,7	6,4	4,4
T. y Tobago	7,6	7	12	6,9

Fuente: Studies and Perspectivas. Caribbean Economies 2006. A Preliminary Overview. CEPAL POS. 2007 * estimados.

Derivado de ello, ese crecimiento del Producto se genera a partir de un alto nivel de endeudamiento externo que sitúa al Caribe entre los países más empobrecidos del mundo, en tanto es deuda sin capacidad de pago. No es una situación nueva ni derivada del incremento de los precios de los productos agrícolas, etc. Los países del continente —y el Caribe no ha sido una excepción— se han visto perjudicados cuando los precios de los productos básicos estaban deprimidos y también cuando se han ele-

vado. Durante la segunda parte de la década de los años 90, las economías caribeñas produjeron un incremento de la deuda a una escala sin precedentes. Entre 1995 y 2005, el stock de deuda pasó del 65 al 80 % del PIB. La mayoría de las economías mostraban un ratio deuda/PIB por encima del 50% y 5 de ellas excedían el 100 %.

Deuda como % del PIB

Países	90-95	95-00	00-05
Antigua	63,8	68,7	117,6
Barbados	34,7	68,8	83
Belice	-	19,9	68,8
Dominica	48,4	54,4	119,1
Granada	36,7	36,1	91,7
Guyana	440,9	217,2	155,3
Jamaica	124,9	92,2	141,2
San Kitts	24,5	48,9	152,7
Santa Lucia	19,1	25,1	56,3
San Vicente	31,6	40,8	73,9
Surinam	-	9	35,7
Bahamas	40,5	41,7	42
Trinidad	5,7	26,5	15,2

Fuente: Caribbean Economies 2006.

También con importantes diferencias entre los países según la dotación de factores productivos, la región disfruta de un control eficiente de la inflación, en tanto los índices de precios al consumidor del Caribe (con la excepción de Surinam y en el 2006 Guyana) en general son menores que los del conjunto de América Latina, pero a partir de aplicar una política monetaria no estimulativa, cuando el aporte fundamental al incremento del PIB está en la rama de los servicios, donde el crecimiento se gesta mayoritariamente por el uso intensivo de las capacidades instaladas, tanto en turismo como en servicios financieros o de transporte, pero cuya expansión no reclama una mayor irradiación hacia los mercados domésticos.

La tradicional recomendación de política macroeconómica y estrategia de salida de las crisis de endeudamiento ha estado relacionada con la contracción del gasto público y el incremento de las exportaciones. O sea, las propuestas de política no han estado referidas a la solución de sus problemas de vulnerabilidad o sustentabilidad del crecimiento económico sino a la búsqueda de liquidez para hacer frente a los compromisos de honrar la deuda.

No es lo mismo generar liquidez que solvencia. Una mirada a la capacidad para crear excedente a través de los mercados externos, nos muestra una región con un déficit crónico de su Balanza en Cuenta Corriente, lo que se pone en evidencia en los niveles que esos déficits tienen en comparación con el PIB.

Cuenta Corriente como % del PIB

	2004	2005	2006
The Bahamas	-5,4	-9,9	-11,3
Barbados	-12	-12,1	-11,8
Belice	-14,2	-13,6	-12,2
Guyana	-9	-21,3	-25,2
Jamaica	-5,7	-11,2	-11,1
OECO	-23,2	-28,7	-34,5
Surinam	-3,9	-8,3	3,6
T y Tobago	14,6	27,6	19,3

Fuente:. CEPAL POS sobre la base de cifras oficiales.

Y esto se produce porque según estimaciones de Trademap[5], sus exportaciones ascendieron en 2006 a 19120 millones y sus ingresos netos por servicios turísticos y de otros, no le brindan a esta área geográfica, la compensación necesaria para la adquisición de sus importaciones que, según la misma fuente, en el mismo año 2006, alcanzaron 23 432 millones de USD.

EXPORTACIONES SEGÚN TRADEMAP. 2006
Por grupos de productos

01 a 10 Productos Agrícolas	725,3	3,8
11 a 20 Manufacturas a partir de productos agrícolas	482,9	2,5
21 a 30 Minerales combustibles y manufacturas diversas	14117,2	73,9
31 a 40 Industrias ligeras	439,8	2,3
41 a 50 Ind. Cauchos, pieles, maderas, papel	136,2	0,7
51 a 60 Lana Algodón y Fibras	7,8	0,0
61 a 70 Manufact telas, prendas, piedras, cerámicas	615,1	3,2
71 a 80 Cobre, Níquel, Aluminio, Plomo, Cinc	1017,3	5,3

81 a 90 Manufacturas diversas Metales Autos y partes	897,3	4,7
91 a 99 Objetos de Arte, muebles, relojería y otros	670,3	3,5
		100,0

Fuente: Trademap.com Las estimaciones totales y por rama tienen algunas diferencias derivado de las fuentes diversas de compilación de la información.

En la estructura de las exportaciones de bienes, se evidencia el peso que tiene el combustible, provocado por el alza del precio del petróleo y sus derivados y que ese solo producto representa el 42% del total de exportaciones. Existen sólo cuatro productos donde el CARICOM tiene alguna presencia. En orden de importancia ellos son: productos químicos inorgánicos (categoría 28) que es el segundo rubro exportable de la región, que representa el 4,3% de las exportaciones mundiales de ese renglón y azúcares y artículos de confituras; bebidas y líquidos alcohólicos y objetos de arte, en los cuales participa en el 1.2; 1.0 y 1.0 % respectivamente. La CARICOM no aparece en el resto de las estadísticas mundiales de los fondos exportables.

Sus vínculos comerciales y financieros internacionales son, básicamente con las antiguas metrópolis y Estados Unidos atados hasta el presente por un comercio preferencial que ha reconocido una deuda histórica producto del coloniaje pero también y al propio tiempo los ha supeditado a las necesidades de los capitales centrales. El CARICOM ha elevado significativamente su comercio intraregional como porcentaje de las exportaciones totales pero debido a la cartera petrolera pues el comercio al interior del bloque está concentrado en muy pocos productos y muy pocos países.

Otro rasgo de los países del Caribe es la alta dolarización de sus economías, esté o no dolarizada la circulación monetaria. La dolarización es un estado de la economía y como tal no puede ser vista como un fenómeno monetario. Este hecho ha provocado la inhibición de las funciones dinerarias de las monedas nacionales, a pesar de que los programas de ajuste estructural aplicados en la década de los años 80 y 90 y respaldados por el FMI, compelen a conducir las economías a través de instrumentos monetarios, lo que ha derivado en la incapacidad para utilizar la política monetaria en la función reguladora de los Estados Nacionales. **Como resultado de las políticas neoliberales, las economías son dependientes de lo que le suceda al USD o de la política que el FED de los Estados Unidos quiera aplicar en virtud de los intereses de esa nación.**

Una segunda característica es que las Entradas Netas de Inversión Extranjera Directa colocadas en el Caribe (excluidos los Centros Financieros) en más del 85% está *concentrada* en tres países, a saber: Rep. Dominicana, Trinidad y Tobago y

Jamaica. O sea, no llega a todos los países. La Inversión Extranjera Directa busca en el Caribe las materias primas, la producción maquiladora y almacenamiento para lograr el abaratamiento de sus costos de mano de obra y traslado de mercancía hacia el mercado de destino. Sin embargo ello no aporta valor relevante a la planta industrial del área.

El patrón exportador del Caribe hacia sus dos principales destinos, (Unión Europea (UE) y Estados Unidos) es de recursos naturales (56.23 %y 26.46% respectivamente); Manufactura basada en recursos naturales (23.05% y 44.18%); y Manufactura no basada en recursos naturales pero con bajo componente tecnológico (11.30 y 14.95%)[6]. Tanto la economía de plantación como la de Servicios son primarias. En ambas su evolución no depende de capacidades competitivas adquiridas sino naturales, la dependencia de la Inversión Extranjera Directa es significativa, sin embargo genera crecimiento económico modesto a los países; dependen de los precios preferenciales que han recibido a partir de los acuerdos especiales tanto por parte de Estados Unidos como de Canadá y de Europa al amparo de los acuerdos del SGP, ICC, CARIBCAN y Cotonou.Frente a la situación que atraviesan las pequeñas economías, los gobiernos caribeños han establecido como lugar común la búsqueda de trato especial y diferenciado (TED). Resulta indudable que las consecuencias de años de expoliación de recursos que hubo de enfrentar la Comunidad del Caribe para alimentar la acumulación originaria de Europa amerita una declaración moral, política y económica. Que sea reconocido el derecho a ser resarcido por las pérdidas sufridas. De hecho, la existencia de acuerdos adoptados en los organismos internacionales, que respaldan un TED constituye un reconocimiento de la comunidad internacional a que estos países subdesarrollados están en condiciones desiguales para enfrentar las consecuencias del orden internacional imperante.

Un TED que reconozca las particulares condiciones de estos países y que establezca medidas vinculadas a la creación de un tejido productivo nacional y subregional compatible con la búsqueda del crecimiento sostenido de la economía y el bienestar de la sociedad es sumamente necesario. Sin embargo lo que se argumenta es la necesidad *de tiempo* para la adaptación a las condiciones de las relaciones contemporáneas, *lo que hace referencia a un fenómeno coyuntural y no estructural.*

Alrededor del 40% del comercio de la comunidad del Caribe con los EEUU se lleva a cabo bajo los llamados acuerdos preferenciales para el Caribe, a saber, la CBTPA o la CBI o la GSP o CA y Ph[7]. Un hecho importante es que, con excepción de las Antillas Holandesas, el resto de los países y territorios coloniales del Caribe tienen generalmente un déficit crónico de la balanza comercial con este país. Al propio tiempo se destaca en análisis de diversos autores que se ha producido una concentración del comercio exterior en los productos que están beneficiados por los acuerdos.

El Caribe ha debido pagar un alto precio por sus ansias de independencia política, soberanía económica y bienestar social en una permanente búsqueda de

la prosperidad en condiciones difíciles, determinadas además por la pequeñez geográfica, de factores productivos y de condiciones climáticas adversas. Como resultado de esta compleja situación en el Caribe insular, donde el idioma de casi todos los países es el inglés, se esta produciendo la fuga de cerebros más alta del mundo. En algunos de ellos, 8 de cada 10 egresados universitarios se han ido de sus naciones [8] buscando nuevos horizontes desde donde poder remesar a sus familias ingresos que deben ganar, en ocasiones, en condiciones onerosas y con menores remuneraciones que las que se pagan a nacionales de los países. Las migraciones y lo que se conoce como la diáspora caribeña ha sido el resultado de la situación por la que han atravesado los países, con secuelas en la erosión de la familia como célula fundamental de la sociedad.

Aunque no se disponen de estadísticas sistémicas y sistemáticas sobre la pobreza en el área, distintos autores e instituciones indican progresos en la reducción de la pobreza en algunos países, señalando que en Jamaica se ha reducido del 27.5% in 1995 a 17% en 2004, sin embargo la pobreza sigue siendo un signo de los países de mayores dimensiones, con mayores niveles de población y todavía es especialmente fuerte en zonas rurales y particularmente entre las mujeres jefas de hogar. Haití, Dominica, Granada y Santa Lucía enfrentan niveles de pobreza que no pueden solucionar sin la ayuda externa. Guyana y Surinam presentan situaciones complejas de atención social que resultan evidentes aun sin los números. Por otra parte, las estadísticas de ingreso per cápita son cada vez menos fieles y no reflejan en toda su magnitud las consecuencias de los comportamientos económicos. El Caribe presenta ya, en algunos países, una distribución del ingreso particularmente inequitativa y en ello República Dominicana es un ejemplo fehaciente.

Esa pobreza no puede ser resuelta con el empleo porque, en las condiciones actuales de funcionamiento de la economía y a partir del patrón exportador impuesto por las políticas neoliberales, la solución del desempleo está disociado del crecimiento, siendo particularmente grave entre la juventud, y según fuentes diversas, el más alto del continente. Pero los pronósticos de comportamiento son aún más comprometidos. Según el Banco Mundial, —Toward a Caribbean Vision 2020— la demanda de trabajo debe pasar de 8.5 millones de trabajadores a 13 millones en el año 2020. Para cubrir esa necesidad, el Caribe deberá crecer como mínimo el 4,1 % anual per. cápita lo que no parece esperable, porque el promedio del decenio pasado apenas alcanza a 3.5% y sólo en dos años ha excedido ese monto.

Los impactos sociales de las políticas económicas excluyentes han tenido una particular resonancia en el Caribe. Se identifica como la segunda región más afectada en el mundo en casos de VIH/ SIDA, habiéndose incrementado significativamente entre 1997-2001. Según las estadísticas del Programa de Sida de las Naciones Unidas, en 2002, el Caribe presentó 60,000 casos lo que representa un 25 por ciento más del número reportado en América del Norte (45,000). Se estima que en el Caribe 42,000 personas murieron por la infección; mientras, en Norte América

fallecieron 15,000 y 8,000 en Europa Occidental. Haití es el país más afectado en la región del Caribe. La infección alcanza el 6 por ciento en los adultos, seguido de República Dominicana con un nivel de 2.5 por ciento. Además, en el Caribe, donde la transmisión heterosexual del virus representa un 78 por ciento de los casos, se infectan dos mujeres por cada hombre. Por otro lado, la condición afecta otros círculos de la sociedad ya que, actualmente, 250,000 niños son huérfanos a causa del SIDA.[9]

No puede esperarse que la pobreza, el desempleo y la falta de servicios de salud preventivos no tengan impacto sobre la elevación de la violencia. El Caribe ha visto incrementado el quebrantamiento social de manera significativa en los últimos decenios, coincidiendo con el agravamiento de la situación económica, especialmente en Jamaica, Haití y otros y es hoy una de las mayores preocupaciones de los países caribeños. Según algunas fuentes, en Jamaica el costo del crimen en términos económicos se encuentra alrededor del 3 - 4% del PIB anual y el costo de seguridad en el orden del 5 % de las ventas por exportaciones.

Los desastres provocados por el cambio climático y agresividades contra la naturaleza constituyen otro de los graves problemas que estos países han de enfrentar sin recursos suficientes para poder financiar el costo de los programas de prevención y salvamento de vidas y recursos. Los casos de Jamaica, Haití, Guyana, Surinam, etc, son ejemplos fehacientes. La elevación del nivel de las aguas puede provocar, sin lugar a dudas, consecuencias insospechadas por el peligro de desarraigo de sociedades enteras en las islas más pequeñas. Ese es el Caribe del que no siempre se habla y menos se conoce. La visión idílica del Caribe próspero con PIB per cápita similares a la que tienen los países desarrollados y donde los turistas disfrutan de sol, mar y casinos ha obnubilado la mirada sobre el drama que viven millones en algunas partes de esta zona geográfica. Muchos análisis utilizan prioritariamente, indicadores macroeconómicos que no permiten visualizar lo que ocurre en lo profundo de las sociedades que tienen alta concentración del ingreso.

El Caribe en general tiene pobres fortalezas autónomas. Recordemos que su economía se sustenta en un endeudamiento estructural por la falta de capacidad para retener el excedente que genera y en un desempleo que no siempre es visible en toda su magnitud. Las interpretaciones triunfalistas no son de extrañar, cuando se ha perdido la diferencia entre la demanda efectiva y la real en los análisis que siguen —con o sin intención— un patrón neoclásico.

El Banco Mundial ha diagnosticado que en esta área se necesita disponer de la educación y el conocimiento como activo fundamental, teniendo en cuenta los factores de escala geográfica, poblacional y de factores productivos. Esta política será efectiva si el componente "conocimiento" de la estructura productiva que dinamiza el crecimiento así lo demanda (hoy es el turismo); si los mercados domésticos se proponen una estructura de calidad que absorba esa mano de obra y si las fases de

la cadena productiva en que se hayan insertado son las de mayor requerimientos tecnológico y no de las que demandan fuerza de trabajo barata. Nada más lejos.

Sin embargo, este drama ha avanzado simultáneamente a los esfuerzos integracionistas y se reseña un modelo de integración caribeño exitoso y que se ha planteado propósitos que pueden catalogarse superiores a las experiencias del continente, como son el avanzar a un mercado y economía única.

Valdría entonces la pena preguntarse: ¿Cuál es la función de la integración en el progreso de las sociedades concernidas? ¿En qué medida la integración, actuando como modelo de inserción internacional de un sistema y modelo económico determinado puede actuar contra sus propias bases? ¿Cuáles son los límites que la dependencia de Estados Unidos le impone a la concertación política y económica del Caribe?

En este contexto cobra fuerza la pregunta de si la integración es un medio o un fin. Las fuerzas políticas actuantes del Caribe tienen conciencia de la necesidad de replantearse los tradicionales conceptos de desarrollo económico y social, así como de la integración, dados los cambios que se han producido en el patrón de acumulación contemporáneo, en las tendencias del comercio internacional así como en las normativas que se han ido implantando desde los organismos comerciales y financieros internacionales y también las consecuencias que todo ello ha tenido para estas naciones.

Hay una búsqueda de cambio. Existe ya un reconocimiento, de la urgencia de situar el desarrollo caribeño en el centro de sus objetivos conjuntos en beneficio de toda la sociedad y además que esos objetivos han de lograrse a través de la unidad de los países, como única forma de enfrentar los retos que se deben afrontar en el siglo XXI.

Este esquema tiene como bases de sustentación de la **integración** su historia común de colonización y de independencia y una trayectoria en la formación de la caribianidad.[10] También la conciencia de la necesidad de alcanzar las fortalezas que emanan de la unidad. Sin embargo tiene como componentes **desintegradores** en lo económico, la asincronía de sus ciclos productivos, la heterogeneidad de sus economías y las diferentes perspectivas acerca de los alcances en materia de soberanías nacionales que hoy prevalecen a pesar de todos los acuerdos existentes. Sus **ámbitos de avance** han estado referidos a la concertación política y económica para la actuación en las relaciones económicas y políticas internacionales. También se han dado pasos de importancia para el establecimiento de un mercado común y en el diseño de políticas económicas conjuntas.

Y esto esta determinado porque la integración es un objetivo necesario pero es sólo un medio y no un fin en sí mismo. Bajo esta percepción entonces es nece-

sario revisar cuál es el sistema de indicadores con los cuales podemos evaluar los objetivos estratégicos de la nación, cuáles constituyen objetivos operativos y cuáles son los objetivos de programas y acciones en función del desarrollo.

Las ciencias económicas no han introducido lo suficiente en su arsenal deductivo, las variaciones imprescindibles en los indicadores necesarios para medir, evaluar y realizar análisis prospectivos acorde con los cambios que están teniendo lugar en la economía mundial y continental y su reflejo en las sociedades.

Uno de los indicadores que se utiliza para mostrar la fortaleza de una economía es el crecimiento del Producto Interno Bruto. Resulta evidente que si no se ocasiona un crecimiento de la producción de bienes y servicios, no será posible la reproducción y satisfacción de necesidades de toda la sociedad. A tenor con este criterio y durante mucho tiempo se consagró una correlación entre crecimiento económico (medido en términos del PIB a precios corriente y constante) y el bienestar social. Sin embargo, el patrón de acumulación que predomina en el mundo contemporáneo y, especialmente en América Latina y el Caribe, que tiene al mercado externo y no al interno como eje de reproducción y ha ido produciendo una gran concentración de la propiedad y el excedente, ha generado una gran polarización del ingreso y consecuentemente el crecimiento económico ha ido dejando de ser expresión de fortaleza y bienestar a escala de toda la población. Por ello, se ha puesto en evidencia en el continente la posibilidad de la existencia de **crecimientos empobrecedores** y cuando nos referimos a desarrollo económico, estamos hablando de una evolución ascendente en los niveles de gestión y modernidad estructural de las economías y del ser humano como actor y beneficiario de esa evolución.

En el Caribe también se hace evidente el envejecimiento de los indicadores de medición de la integración y la invalidez de los parámetros comerciales para evidenciar la profundidad de los procesos de interdependencia económica, y ello ha provocado que no siempre exista concordancia en las bases de los análisis que al respecto se producen.

Durante la 28 Reunión Cumbre de la CARICOM, se adoptó una nueva plataforma hacia una visión única del desarrollo y una económica única. Norman Girvan ha resaltado con toda razón que esta decisión se constituye en condición necesaria para enfrentar la sobrevivencia y viabilidad de las islas del Caribe. Ello se ha reflejado en la reiteración de los propósitos para alcanzar el mercado y economía únicos; la reestructuración de las economías para "racionalizar" la dependencia de las preferencias; diversificar sus mercados externos dirigiendo la vista hacia otras áreas y latitudes como América Latina y el Asia; introducir en sus estructuras productivas el desarrollo de bienes y servicios de alto valor intensivos en conocimiento.

Resulta de verdadero interés para que análisis del área, que la nueva estrategia diseñada hasta el 2015 se plantea: rescatar el rol activo del Estado en la planifica-

ciónplaneación estratégica; desarrollar una política regional común en agricultura, industria, turismo, transporte y otros servicios y una relevante cooperación funcional que aborde componentes fundamentales de la concertación internacional y la investigación. Este programa apunta a problemas de vital importancia.

La integración nunca fue sólo comercial, ni siquiera económica. Abordar la integración como un propósito o resultado exclusivamente económico es una preferencia del pensamiento que ignora la categoría "desarrollo" y sólo reconoce el crecimiento material al que se accede por la lógica del capital equiparando las sociedades con conglomerados de consumidores. Todo proceso que pretenda encarar la salida del subdesarrollo y no sólo el crecimiento económico obligatoriamente deberá plantearse una estructura socio – económica y política que, tanto en la institucionalidad como en sus marcos operacionales gubernamentales y no gubernamentales, reconozca e integre esa inmensa diversidad que conforma el sujeto social de las naciones.

En esta nueva plataforma no se aprecia por tanto la búsqueda de una integración al estilo tradicional. Es un evidente cambio cualitativo en la perspectiva que pretende delinear una visión conjunta del futuro y un empeño concertado por salir del subdesarrollo en cuyo proceso, la unión de las naciones es un mecanismo para cumplir un objetivo.

En este nuevo encomiable empeño de la Comunidad del Caribe se deberá enfrentar la dicotomía hasta ahora presente entre la preservación de las soberanías nacionales y el establecimiento de entidades supranacionales que representan a todos los países en carácter de Estado Regional. No es cualquier tema: la diferencia de tamaño geográfico, económico y poblacional y consecuentemente de intereses entre los estados son significativas. Para muestra un botón: Cuáles son los márgenes de libertad que cada país tiene para adoptar decisiones en virtud de sus intereses particulares. Estas no son contraposiciones insalvables pero deberá ser objeto de mediaciones y comprensiones imprescindibles para la preservación de la unidad caribeña.

La nueva plataforma adoptada en la 28 Cumbre no está exenta de tensiones para su aplicación. Cuando se analizan las relaciones extraregionales, se aprecian corrientes que buscan preservar sus vínculos con la economía estadounidense a la que están atados en sus principales ejes de reproducción y esperan con ello disminuir el impacto que la crisis de esta potencia le impone a las economías de Centroamérica y el Caribe. Por otra parte, la diáspora está siendo reconocida como fuerza económica y consecuentemente demanda un fortalecimiento de los vínculos con Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá que es donde están asentados mayoritariamente los emigrados caribeños. Las relaciones comerciales entre CARICOM y Estados Unidos, recibieron en el año 2006 y 2007 un impulso notable. Los niveles de intercambio total de CARICOM con USA alcanzaron más

de un 52% del comercio de exportación de CARICOM. La cumbre de jefes de Estado entre Estados Unidos y el Caribe en la que no hubo rupturas ni desacuerdos esenciales y en la que se consagró el sistema de relaciones económicas que hoy existe, trató temas de interés vital para el Caribe, como la prórroga de la ICC que consagra la dependencia pero mantiene un flujo circular de dinero. O sea, el saldo de la negociación fue concordante con los propósitos planteados en términos de ofrecimientos de solución y apoyo por parte de los Estados Unidos pero deberá transitar por un largo camino de aprobaciones que estarán mediados por los distintos intereses del congreso estadounidense.

Hay integraciones que fortalecen las interdependencias pero no alteran la dependencia frente a terceros. *Y este es un punto fundamental del análisis porque la dependencia se decide en el patrón de acumulación, en las relaciones de propiedad y las relaciones de producción y no en el modelo de inserción internacional que se emplee*. La integración será un factor dinamizador del progreso de la sociedad y propiciador de la independencia cuando apunte a los factores que lo propicien.

La CARICOM va integrándose sin afectar su acuerdo en participar en la lucha "antiterrorista y contra el narcotráfico, incluidas el llamado "espacio común doméstico" que constituye un precedente de alta significación en los métodos de Estados Unidos así como sus acuerdos de cooperación con esta potencia en el ámbito de la seguridad, que incluye la presencia militar estadounidense en la zona. Convive con una política migratoria estadounidense selectiva y un insuficiente enfrentamiento al uso de las deportaciones como arma de presión política frente a los disensos. La estructura de propiedad y preponderancia en el área económica de los capitales norteamericanos en particular en el sector turístico y la Banca Off shore establecida en la zona es la base sobre la que se sustenta su incapacidad para retener el excedente que genera.

El Caribe esta sometido a las tensiones de ser frontera de Estados Unidos y ese lugar le otorga un papel destacado en la política exterior de la gran potencia que busca asegurar su traspatio por diversos mecanismos. **Hoy por hoy e**stán coexistiendo los propósitos integracionistas al propio tiempo que una marcada dependencia de los Estados Unidos. Hasta ahora n**o se han observado desencuentros fundamentales entre ambos propósitos.propósito. Por otra parte, el establecimiento de un mercado y economía única en el Caribe pudiera resultar eficiente para los propósitos de Estados Unidos porque establecería sus vínculos de negociación con los polos de poder regional y con un solo agente negociador. Hasta ahora el** avance en la integración no necesariamente ha implicado avances en la independencia económica.

Un gran peligro se avizora: esas reglas serán beneficiosas mientras resulten necesarias y funcionales al gobierno y los intereses de Estados Unidos. Ello se pone de manifiesto en el caso de Puerto Rico. "El bienio 2006 – 2007 fue uno de innovaciones

en la historia económica de Puerto Rico. Por primera vez, el país experimentó una recesión endógena, es decir, de génesis interna, en desfase con el ciclo económico de Estados Unidos. (…) La economía puertorriqueña fue presa de dos fuerzas negativas: el aumento de los precios del petróleo desde el año 2003 y la austeridad fiscal impuesta por el desequilibrio estructural en las finanzas del gobierno central"[11]. Puerto Rico ha sido un enclave de los Estados Unidos y cuando ha comenzado a dejar de tener interés geopolítico y geoeconómico para la metrópoli, entonces es que, esta bella isla está constatando lo vivido por el resto del continente.

Y este es un elemento de suma importancia porque la integración no implica independencia si el modelo y sistema económico no se lo propone. Y es que las causas del subdesarrollo caribeño no están asociadas básicamente a la ausencia de vínculos intrarregionales, que es el espacio de actuación del esquema integracionista que se pretende mejorar sino a la histórica evasión del excedente que se produce desde la colonización y mantiene su vigencia, antes por los productos básicos que exportaba y ahora con el turismo y otros sectores, así como a la ausencia de una acción independiente y diversificada que le permita asociarse a nuevos polos de desarrollo. El nuevo proyecto de visión conjunta del desarrollo deberá enfrentar esos desafíos.

Hoy están teniendo lugar cambios importantes en el hemisferio. Se comienza a levantar un nuevo tipo de acuerdo regional de cooperación, con la voluntad política como sostén natural, sin esquemas preconcebidos, que no adopta la forma de una organización internacional o intergubernamental, o un esquema de integración en la concepción tradicional del término. Pareciera un traje a la medida. A decir de Norman Girvan[12]: el acuerdo ALBA debiera ser visto como expresión de un proceso de reconfiguración que está teniendo lugar en las relaciones mundiales y hemisféricas. Según este reconocido académico existen varias características que pueden resultar atractivas a CARICOM. Entre ellas señala la flexibilidad en los términos de participación basados en un trato preferencial, no recíproco, en las relaciones comerciales; así como en los acuerdos de pagos; la disponibilidad de asistencia financiera en términos concesionarias además de la cooperación en materia de salud y educación que beneficia directamente a grupos menos aventajados del área.

Los países que defendieron y defienden PETROCARIBE y su incorporación al ALBA han debido demostrar la justeza de sus actuaciones. **Joel James**[13], con su habitual genialidad nos refería que "el imperialismo como la burguesía plantacionista en el pasado, que mezclaba en un mismo barracón esclavos de diferentes etnias y en lo posible adversarias para evitar la unión, se aprovecha de cualquier resquebrajamiento para dividirnos…". El excelente trabajo del Dr. Girvan argumenta la pertinencia de que CARICOM se involucre en estas nuevas corrientes continentales de un verdadero nuevo regionalismo que en nada contradice los propósitos integracionistas del área.

Los acuerdos adoptados en la 28 Cumbre donde se consagra una visión única del desarrollo y la integración como un objetivo indispensable apuntan a la búsqueda de esa ansiada independencia económica, política y que tenga al bienestar del ser humano como propósito esencial. Ello pudiera verse fortalecido si la voluntad política de cambios y renovación alcanzaran el diálogo entre América Latina y el Caribe. El Dr. Claremont Kirton[14] ha señalado en sus trabajos que al propio tiempo que se profundice el proceso de integración regional, CARICOM necesitaránecesitara fortalecer su acercamiento y establecer vínculos económicos con América Latina para alcanzar beneficios mutuos en los campos económicos, políticos y sociales. CARICOM ha firmado acuerdos comerciales con Venezuela, Colombia, Cuba, República Dominicana, Costa Rica, además de con SICA – SIECA para el fortalecimiento de los vínculos con el conjunto de los países centroamericanos, sin embargo esos proyectos no han alcanzado resultados prácticos y concretos con lo cual no han contribuido a alcanzar los objetivos estratégicos de incrementar los vínculos de las dos áreas geográficas.

Ambas áreas se necesitan recíprocamente. Belice no puede sustraerse a las corrientes mesoamericanas y Surinam y Guyana no pueden alejarse de lo que estáesta sucediendo en el área suramericana, incluidos los esfuerzos por consolidar UNASUR.

Cuando celebrando el 200 aniversario de las independencias de América se reflexiona sobre la **visión bolivariana** de unión del continente, pudiera considerarse que, una verdadera voluntad política por emerger del subdesarrollo provocaría las necesarias sinergias para generar un proceso continental inclusivo en pro del beneficio de las sociedades con **una nueva visión y misión de la integración**. Todos los proyectos pueden tener aristas insuficientes pero conservar como propósito concordante el beneficio de las sociedades y la insubordinación del orden imperante y tendrán con ello suficiente plataforma para la coherencia y acción conjunta. Para unos países puede ser el ALBA, que estáesta dando a la tierra cubana los tiempos que hoy necesita para su reconstrucción. Para otros puede ser UNASUR que, desde distintas perspectivas y concordancias puede rediseñar vías y medios para lograrlo. No necesariamente se tienen que contraponer los bancos del ALBA y del SUR cuando pueden buscar las interconexiones necesarias para la construcción de un sistema crediticio continental cuya lógica armonice con los propósitos de reconstrucción del tejido productivo y empresarial latinoamericano. Todavía falta dar forma a un Fondo de Reservas que propicie la creación de un mercado monetario latinoamericano que introduzca a las naciones en el largo camino que deberá transitarse para desdolarizar las economías.Todos estos procesos no pueden dejar de estar llenos de contradicciones porque contradictoria y fraccionada son las economías que deben interconectar. Por lo tanto se trata de una construcción que llevará tiempo para enrumbar la senda del desarrollo y no del crecimiento, del bienestar de los pueblos y no del beneficio de los sectores dominantes, de la

potenciación de la riqueza y no de la acumulación de la ganancia. Para producir un cambio de época es necesario aunar voluntades y cambiar los conceptos con los cuales se consagró la dependencia que ha tipificado a las economías del área.

Las antillas libres salvarán la independencia de Nuestra América.
Y el honor ya dudoso y lastimado de la América Inglesa y acaso acelerarán y fijarán el equilibrio del mundo.
José Martí[15]*,*

Notas

1. Investigadora del Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello. Miembro de la Cátedra de Estudios Caribeños de la Universidad de La Habana.
2. Juan Bosch "De Cristóbal Colón a Fidel Castro: El Caribe Frontera Imperial" Editorial Ciencias Sociales. 2007. Página 3
3. Aurelio Alonso Tejada. "El Caribe y la pobreza". 15/5/200/. Presentación en el Seminario Internacional, Estrategias de reducción de la pobreza en el Caribe. La Habana.
4. Onelio Olivera Blanco y Omar Pozo Crespo, "Identidad Cultural en el Caribe" Mimeo.
5. www.trademap.com Sistema Estadístico del Comercio Internacional, CCI/ UNCTAD.
6. Incorporation of Special and Differential Treatment in International Trade Agreements and the Implications for Caribbean Economies. ACS/2003/BRAINSTORMING.III/INF.003 . Pág. 43
7. CBTPA es la Caribbean Basin Trade Partnership Act; la CBI es la Caribbean Basin Iniciative; GSP General System of Preferences; CA Civil Aviation; Ph Pharmaceuticals.
8. Reflexiones del Compañero Fidel Castro "Robo de cerebros". Periódico Granma.
9. www.caribbean-march-2004.org
10. Por supuesto, esa caribianidad no siempre se interpreta igual por todos y ello se pone de manifiesto en los distintos "Caribe" de los que se habla comúnmente. Sin embargo a los efectos del esquema integracionista se ha ido construyendo una caribianidad que demuestra su impronta en el dialogo interregional.
11. Pedro Rivera. Destacado académico de la Universidad de Puerto Rico. Intervención en el X Encuentro Internacional de Economistas, Globalización y Problemas del Desarrollo. Feb 2008.
12. "ALBA, PETROCARIBE AND CARICOM: ISSUES IN A NEW DYNAMIC". NORMAN GIRVAN. www.normangirvan.org Mayo 2008
13. "El Caribe entre el ser y el definir", p.107
14. "Economics Links between the integration schemes of latin america and the caribbean: an assessment. Claremont Kirton, Deparment of Economics. University of the West Indies Mona, Kingston 7 Jamaica.
15. Montecristi, Carta a Máximo Gómez 25 de marzo del 1895

“Las relaciones CARICOM-Estados Unidos frente al siglo XXI: Hoy como ayer...”

Laneydi Martínez[1] y Maylín Cabrera[2]

”We have not come to Washington to hanker a nostalgic past (…) we have come to Washington to express this confidence in our future and to urge you to join us in a new partnership for progress in this, our Common Caribbean Homeland”

Owen Arthur, Prime Minister of Barbados at the Opening Plenary Session of The Conference on The Caribbean, Washington, D.C. USA, June 19th, 2007”.

La construcción histórica de las relaciones entre la CARICOM y los Estados Unidos, ha dibujado marcadas relaciones de dependencia de las naciones caribeñas respecto a este último país. Ello no se contradice con las posiciones independientes que, en determinados aspectos de política exterior, ha asumido este organismo sub-regional. Lo cierto es que la complejidad de las relaciones implica reconocer la hegemonía norteamericana sobre la sub-región, pero también sus brechas. Es sobre estas bases que girarán el conjunto de reflexiones que conforman este ensayo, el cual intenta privilegiar, dentro de la lógica de análisis, la perspectiva caribeña.

Tomar esta perspectiva como punto de partida para la reflexión, tributa a una comprensión más compleja de la relevancia que, históricamente, ha ido adquiriendo el “Gigante del Norte” para los países de la CARICOM. A partir de este eje analítico, se pondrá énfasis en lo que representa Estados Unidos para la CARICOM. Los polémicos debates respecto a la importancia que tiene actualmente esta sub-región dentro de la agenda norteamericana, se sustituyen por aquellos que se concentran en demostrar la prioridad (mucho menos polémica) que dentro de la agenda caribeña tienen los Estados Unidos.

Los intereses geoestratégicos que, tradicionalmente, han tenido estas islas para los Estados Unidos, han cristalizado en la implementación de mecanismos económicos y políticos, que han constituido las bases para los fuertes lazos de dependencia que atan a las naciones de la CARICOM al hegemón del norte. Ello explica que, mientras para este último, los países de la CARICOM conforman lo que han identificado como su “tercera frontera”, no sea descabellado aseverar que este país

constituya una "primera frontera" para los caribeños, posicionándose así como un actor central para estas naciones. Esta idea corrobora la necesidad de una mirada multidimensional a esta compleja problemática.

Algunos de los ejes en torno a los cuales girarán estas reflexiones guardan relación con interrogantes tales como: ¿de qué forma inciden las relaciones con los Estados Unidos, en la construcción de la agenda regional de la CARICOM?, ¿cómo se conjugan los intereses caribeños y norteamericanos en la construcción de esta agenda?, ¿cómo operan los mecanismos económicos y políticos que refuerzan las relaciones de dependencia de este esquema de integración?, y ¿qué retos futuros implican, para el proceso de integración caribeña, las relaciones bilaterales?

El rompecabezas de la dependencia: Sus principales piezas

Dar respuesta a estas interrogantes remite al contexto internacional más amplio en el que estas relaciones tienen lugar. El escenario internacional actual se caracteriza por un creciente proceso de erosión de preferencias que, hasta el momento, constituían una parte importante de los acuerdos comerciales entre la CARICOM y los centros económicos de poder. Otras características se refieren al menoscabo del principio del multilateralismo en las relaciones políticas internacionales, al proceso de re-militarización de la seguridad post 11 de septiembre, así como a la emergencia de nuevos actores económicos como China, que en los últimos años han reforzado su presencia en la región. La persistencia de elevados precios del petróleo, la previsible desaceleración en la economía norteamericana, la influencia del proceso político venezolano, entre otros, constituyen, igualmente, piezas centrales de este entorno internacional.

En este contexto, la CARICOM ha mantenido una posición de defensa del trato especial y diferenciado en la arena internacional, fundamentada en la creciente vulnerabilidad de los pequeños estados insulares. A nivel sub-regional, este esquema se encuentra inmerso en un proceso de profundización de su integración, a través de los esfuerzos por implementar el Mercado y Economía Únicos (CSME por sus siglas en inglés). En general, estos condicionamientos, tanto internos como externos, marcan la existencia de un futuro en extremo complejo para estos países, a partir del previsible incremento de su vulnerabilidad socioeconómica y ambiental. Dichos condicionamientos refuerzan la centralidad que para los países de la CARICOM representan las relaciones con Estados Unidos. En este sentido, es posible identificar diferentes dimensiones de las relaciones bilaterales asociadas, principalmente, a temas comerciales, financieros y de seguridad, entre otros.

La política explícita de los Estados Unidos de fomentar un mayor acercamiento económico a los países miembros de la CARICOM, sustentada en sus intereses

geopolíticos en el área, ha contribuido al estrechamiento de las relaciones económicas entre ellos. Esta nación constituye el principal socio comercial de los países de la CARICOM, tema que dibuja la existencia de una relación de dependencia comercial, marcada por una importante asimetría en los intereses de cada parte.

El Caribe no constituye la única sub-región de América Latina con importantes vínculos económicos con Estados Unidos. Este país es también, el principal socio comercial de Centroamérica y la Comunidad Andina. Sin embargo, para los países de la CARICOM, el mantenimiento de estas relaciones es vital, teniendo en cuenta el tamaño de sus economías, la mayor vulnerabilidad económica y ambiental, la baja capacidad de respuesta e incidencia sobre temas globales, entre otros.

En este contexto, el principal instrumento comercial en las relaciones bilaterales ha sido y continúa siendo hoy, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC)[3]. Dicha iniciativa concedía acceso preferencial a productos de exportación provenientes de países centroamericanos y caribeños, productos que no necesariamente coincidían con las respectivas estructuras de comercio exterior. La implementación de la iniciativa provocó, desde sus inicios, una reestructuración de las economías caribeñas como enclaves para la reexportación hacia Estados Unidos, un reforzamiento de la presencia de empresas transnacionales en sectores claves de la región, un incremento en el uso de insumos norteamericanos dentro de la producción nacional, una acentuación de la orientación externa de las economías caribeñas y en general, un reforzamiento de la dependencia de la economía norteamericana.

Al interior de la CARICOM, el aprovechamiento de las cuotas ha estado sujeto a enormes asimetrías con relación a los principales productos objeto del acuerdo. Dentro de este esquema sub-regional, los países más beneficiados han sido Trinidad Tobago, Jamaica y Barbados. Numerosos estudios reseñan que, en términos netos y desde una visión de largo plazo, los impactos negativos de la iniciativa han sido mayores que los beneficios obtenidos por estas economías.

La ICC fue concebida desde sus orígenes como un mecanismo temporal de acercamiento comercial, que debía ser sustituido con el tiempo, por la firma de un tratado de libre comercio. Aún cuando el ALCA como proyecto ha dejado de representar una presión inmediata, la promoción de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, constituye un tema todavía relevante para la CARICOM. Asimismo, la puesta en vigor del CAFTA-RD, coloca nuevas presiones sobre los caribeños, a partir de la reducción de beneficios que pudiera generarse con las mayores ventajas, para los centroamericanos, de acceso al mercado norteamericano bajo este tratado.

En un contexto de factores externos que presionan a la desaparición de las preferencias y de los precios garantizados a las exportaciones caribeñas, la ICC, a pesar de sus impactos negativos, es vista por los caribeños como una vía para posponer

las negociaciones de un posible tratado de libre comercio con Estados Unidos. El unilateralismo que propone esta iniciativa, es asumido como una segunda mejor opción para los caribeños, en contraste con el carácter recíproco que implican los tratados de libre comercio, y que representarían una mayor entrega económica de estos países. Durante la recientemente celebrada Conferencia del Caribe en Washington, la mención a la posible prórroga de las preferencias otorgadas en el marco de la ICC, fue percibida por los líderes de la CARICOM, como uno de los puntos más importantes de la reunión.

Para Estados Unidos, la firma de un tratado de libre comercio con los países de la CARICOM no constituye hoy, una prioridad estratégica dentro de su política comercial. Más allá de la ICC, estas economías se encuentran profundamente conectadas a la economía norteamericana, a través de mecanismos comerciales y financieros que garantizan la importante presencia de empresas norteamericanas en sectores claves de la región. El mantenimiento de ésta, puede constituir el reforzamiento de un mecanismo de presión e influencia estratégica en una sub-región sobre la que pesan intereses de seguridad norteamericanos. Ya desde 1984, la ICC intentaba garantizar la influencia económica sobre el Caribe, en un contexto de auge de movimientos de izquierda en la región (como las guerrillas en El Salvador, la Revolución Cubana, entre otros).

Desde entonces, los beneficios de la *Caribbean Basin Economic Recovery Act* (CBERA por sus siglas en inglés), excluían a aquellos países que Estados Unidos consideraba que estaban bajo la influencia comunista o que habían expropiado propiedades norteamericanas. En la actualidad, la incidencia de Cuba, Venezuela, y más recientemente de Nicaragua en el área, a través de los proyectos impulsados en el marco del ALBA, podría constituir una motivación adicional para la prorroga de la iniciativa en la región. No obstante, esta debe pasar por la aprobación del Congreso norteamericano. En general, puede afirmarse que la ICC ha constituido un instrumento de dominación de Estados Unidos sobre lo que considera una de sus áreas de influencia.

A pesar de que la iniciativa se ha intentado presentar, sistemáticamente, como estrictamente comercial, tiene componentes e implicancias financieras, que no forman parte del documento explícito. Como consecuencia, ha habido un reforzamiento no sólo de la presencia comercial sino también financiera de los Estados Unidos en la región, a partir de que numerosas empresas norteamericanas han instalado sucursales en los países de la CARICOM, no sólo para reexportar, sino para financiar dicha reexportación hacia este país

La ICC representa, actualmente, alrededor del 76,4% de las exportaciones para Haití, el 52,2% para Jamaica, el 50% para Saint Kitts y Nevis, el 49,3% para Belice y el 43,8% para Trinidad Tobago[4]. Estos datos reafirman su importancia para las exportaciones caribeñas, y por consiguiente, para el desempeño económico

sub-regional. Además, Estados Unidos constituye el principal emisor de turismo hacia la región, generando importantes ingresos para la balanza de pagos de estos países, de los que se benefician, principalmente, empresas extranjeras. Esta constituye, precisamente, una expresión más de la dependencia económica en términos de servicios.

Desde el punto de vista financiero, los vínculos entre los Estados Unidos y la CARICOM, son igualmente muy estrechos. La especialización de muchas de las economías caribeñas en servicios financieros ha estado fuertemente vinculada a la presencia económica norteamericana en la región. Los Estados Unidos constituyen, además, el principal emisor de inversiones a la sub-región, tanto en recursos naturales como en servicios. Dentro de este último, los servicios financieros han estado asociados al desarrollo de la banca off-shore.

Otra dimensión de esta dependencia financiera se refiere a los importantes montos de deuda y reservas que se encuentran denominados mayoritariamente en dólares. Esto refuerza, una vez más, la idea de la relevancia de los Estados Unidos para los países de la CARICOM en términos económicos, así como la marcada incidencia de la evolución socioeconómica de este país sobre las economías caribeñas. Esto ha provocado un mayor acercamiento de éstas al ciclo económico norteamericano, y una mayor influencia de la evolución de sus principales instrumentos de política económica.

En términos comerciales, los mecanismos económicos que conectan a la economía norteamericana con las de las naciones caribeñas parten de aspectos como: la evolución de la demanda de importaciones desde los Estados Unidos (sujeta entonces a la evolución de su PIB), el comportamiento del tipo de cambio del dólar que incide en la competitividad de sus exportaciones de bienes y servicios, entre otros. En la actualidad, numerosos organismos internacionales afirman que el menor dinamismo reciente de los Estados Unidos constituye, probablemente, el factor internacional de mayor incidencia en el comercio de América Latina y el Caribe. De hecho, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ha proyectado que a finales de 2007, es posible que se registre un decrecimiento de 1,8% de las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia los Estados Unidos (en comparación con el 4,6% en 2006)[5].

Lo anterior alerta sobre la existencia de importantes vínculos comerciales, que en contextos adversos pueden constituir una fuente de vulnerabilidad para la región caribeña. Al respecto, es importante destacar el desigual impacto que tendría una desaceleración de la economía norteamericana para las islas caribeñas, a partir de la heterogeneidad de sus estructuras económicas. Además, en el ámbito financiero, el actual contexto de depreciación del dólar estadounidense, podría generar importantes pérdidas de capital, teniendo en cuenta que gran parte de las reservas caribeñas se encuentran denominadas mayoritariamente en esta moneda. A este

hecho se adiciona el impacto que puede estar generando dicha depreciación en la competitividad del sector exportador de bienes y servicios, sector que contribuye notablemente al crecimiento sub-regional.

En el actual contexto internacional de emergencia de importantes riesgos para la economía norteamericana, esta dependencia económica de la CARICOM hacia Estados Unidos apunta al incremento de la vulnerabilidad externa de las naciones caribeñas. En definitiva, este tema alerta sobre la existencia de mecanismos económicos y financieros que conectan a las economías caribeñas a la norteamericana, que implican que este país sea un actor con poder para condicionar la agenda regional.

Por otra parte, entre los mecanismos políticos que han estado en la base de los fuertes lazos de dependencia que atan a las naciones de la CARICOM al hegemón del Norte, ocupan un lugar privilegiado, sin lugar a dudas, aquellos referidos al ámbito de la seguridad. Los históricos intereses geopolíticos de Estados Unidos en la sub-región, han condicionado la consiguiente centralidad de esta nación para la seguridad de sus países. La CARICOM ha prestado atención especial a este tópico y en particular, los países miembros han sido fuertes defensores en las distintas plataformas internacionales del carácter multidimensional de esta. El tema de la seguridad, de vieja data en la agenda bilateral, ha sido motivo de fricciones entre ambas partes, al tiempo que, "obligada" referencia para cualquier ensayo caribeño al respecto.

No obstante la relevancia que tradicionalmente ha tenido la seguridad dentro de su agenda de concertación política, puede considerarse que el Sistema de Seguridad Regional[6] (RSS por sus siglas en inglés) es, posiblemente, el único ejemplo concreto de integración en esta materia, al interior de la CARICOM[7]. De modo que desde su creación, el mecanismo de seguridad con un mayor grado de formalización en los marcos sub-regionales, estuvo estrechamente vinculado a la potencia del Norte. No debe olvidarse que, en el contexto de la Guerra Fría, esta institución dio luz verde a la intervención norteamericana en Granada. A ello se suma el hecho de que Estados Unidos, junto a Gran Bretaña y Canadá, provee fondos a esta institución.

En los últimos años, la CARICOM ha ido prestando una mayor atención a la seguridad dentro de su agenda de integración. En la XVIII Reunión Inter-sesional de Jefes de Estado y de Gobierno (2007), la CARICOM incorporó, como cuarto pilar del proceso de integración, la cooperación en el área de la seguridad. Esta última se suma a los tradicionales pilares de la integración económica, la coordinación de las políticas exteriores y la cooperación funcional, incorporados estos en el acta fundacional de este organismo de integración.

La definición de la seguridad como pilar del proceso de integración tiene, entre sus fundamentos, la construcción del Mercado y Economía Únicos; la persistencia

del narcotráfico como un problema que afecta en gran medida a estas naciones; y junto a ello, la existencia de un contexto más amplio que desborda las particularidades sub-regionales, y que se revierte en desafíos para los caribeños, como lo son las presiones de la *guerra global contra el terrorismo*.

Durante la XXII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM, en julio del 2001, se decidió el establecimiento de un Grupo de Trabajo en los temas de crimen y seguridad[8]. En el 2005, a propuesta de Patrick Manning, Primer Ministro de Trinidad y Tobago, se realizó una Reunión Especial de los Ministros responsables por la Seguridad Nacional y el Cumplimiento de la Ley. En julio del mismo año, en los marcos de la XXVI Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM[9], se creó el Consejo de Ministros Responsables de la Seguridad y el Cumplimiento de las Leyes. Al año siguiente se creó la Agencia para el Crimen y la Seguridad (IMPACS por sus siglas en inglés).

La celebración de la Copa Mundial de Cricket 2007 propició la implementación de un conjunto de ideas que se venían cultivando en el seno de la CARICOM. Para el evento deportivo, que por primera vez tuvo como sede a la región, se implementaron un grupo de mecanismos. Entre ellos el Espacio Común Doméstico (SDS, Single Domestic Space por sus siglas en inglés)[10] y dentro de este, la Visa CARICOM. Estuvieron exentos de su uso los nacionales de esta sub-región (a excepción de Haití). Esta política de libre movimiento de personas benefició, además, a Canadá, Irlanda, Sudáfrica, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Japón, Italia, España, Holanda y a Estados Unidos. Este ensayo de integración regional en su dimensión de seguridad, evidenció una activa participación de Estados Unidos. Durante la Reunión entre los Ministros de Relaciones Exteriores de la CARICOM y Condoleezza Rice, celebrada en el año 2006 en Bahamas, se había acordado que este país participaría, junto a la CARICOM, en materia de seguridad durante la realización de la Copa de Cricket, con especial énfasis en el control fronterizo.

Los Tradewinds, ejercicios militares conjuntos, también tributaron a la preparación de este evento a partir del 2006. Al margen de los arreglos de seguridad necesarios para la realización de un evento de esta magnitud, es válido apuntar que el mismo trascendió los marcos de una simple cita deportiva, para convertirse además, en una probeta de ensayo de mecanismos de seguridad fronteriza en los que jugó un papel central Estados Unidos.

La cooperación en el área de la seguridad constituye una necesidad insoslayable para los caribeños, al tiempo que representa, sin lugar a dudas, un área históricamente susceptible de manipulación, en función de las prioridades de las potencias con intereses en la región, y en particular de Estados Unidos. En el contexto actual, la cooperación en estos temas (tanto entre los miembros de la CARICOM como entre estos y otros países) representa una exigencia reforzada por la llamada *guerra contra el terrorismo*.

A no dudar, la cooperación bilateral con la nación del norte es también fuente de "legitimidad" de los proyectos construidos, si tenemos en cuenta la centralidad de este país en la definición práctica de lo que se considera amenazas a la seguridad regional. A ello se suma el aspecto tecnológico de la seguridad: la fuerte dependencia caribeña de la tecnología norteamericana en las áreas, principalmente, de inteligencia e intercepción.

El intento de hacer explotar una bomba en el aeropuerto John F. Kennedy en Nueva York, y en el que presumiblemente estuvieron involucrados 3 guyaneses y 1 trinitario, fue expresión de la vulnerabilidad caribeña a caer bajo las definiciones "terroristas" de la administración norteamericana. Aunque las declaraciones de esta última estuvieron dirigidas a "congratular" la cooperación de los gobiernos caribeños en evitar aquel acto, los vínculos establecidos entre naturales de naciones miembros de la CARICOM con actos "terroristas" tiene sus implicaciones. No son ociosas las declaraciones de altos funcionarios del organismo sub-regional, que han destacado los costos que implican para esas pequeñas economías articular programas en función de instrumentar la mencionada guerra contra el terrorismo[11]. Al mismo tiempo, esto se ha convertido en un elemento contestatario de los caribeños para exigir mayores niveles de cooperación en este ámbito.

En los marcos de la Conferencia sobre el Caribe que tuvo lugar en Washington en junio del 2007, los caribeños llamaron la atención sobre aquellas otras áreas prioritarias para su agenda[12]. Mientras Estados Unidos tiene como prioridad dentro de su agenda de seguridad nacional los temas del terrorismo, el narcotráfico y la migración, los caribeños refirieron además como prioridades los fenómenos de la pobreza, de la seguridad alimentaria y del VIH/SIDA.

En la Cumbre de las Américas en el 2001, Bush expresó que "Estados Unidos está comprometido con la cooperación en la lucha contra el VIH/SIDA, con la respuesta eficiente a los desastres naturales, y con que los beneficios de la globalización alcancen a las pequeñas economías. En este compromiso reside el núcleo de la Iniciativa de la Tercera Frontera"[13]. Lo cierto es que la brecha entre la "voluntad" política norteamericana y la práctica, ha implicado una mayor presencia de aquellas dimensiones de la seguridad vinculadas a las prioridades de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos. Otros proyectos de la CARICOM relacionados estrechamente con aquellas otras áreas de la seguridad que ha defendido, han tenido un menor peso dentro de la agenda bilateral implementada.

Dos ejemplos que ilustran lo que se ha venido planteando, se refieren a proyectos vinculados con áreas claves para la sub-región, y que no han contado con un compromiso fuerte por parte de Estados Unidos. Ellos son la creación del Fondo de Desarrollo Regional (CDF por sus siglas en inglés), el Proyecto Regional de Desarrollo de la Agricultura y la Iniciativa del Presidente para el Alivio del SIDA (PEPFAR por sus siglas en inglés). En la Conferencia de Washington, Owen Arthur

se refirió a China y a la Unión Europea como los actores que han comprometido su aporte con el CDF[14]. En la XXVIII Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM, celebrada en el presente año, se refiere el compromiso de algunos países de la Unión Europea con el Proyecto Regional de Desarrollo de la Agricultura. Por su parte, la Declaración Conjunta de la mencionada Conferencia de Washington, expresa la importancia, para los caribeños, de la ampliación de PEPFAR para el resto de los países, pues hasta el momento contempla sólo a Haití y a Guyana.

De modo que es evidente la ausencia de Estados Unidos en aquellos otros temas de interés de la CARICOM, no obstante la retórica que caracteriza la agenda bilateral. Esta retórica se ha puesto de manifiesto en los distintos documentos bilaterales tales como: la Alianza para la Prosperidad y el Desarrollo en el Caribe (1997), la Iniciativa de la Tercera Frontera (2001), la Declaración Conjunta EE.UU.- CARICOM- República Dominicana sobre la Iniciativa de la Tercera Frontera (2004) y la Declaración Conjunta de la Conferencia de Washington (2007)

El documento de trabajo "Towards a Single Development Vision and the Role of the Single Economy"[15] (2007), aprobado en la XXVIII Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM, dedica uno de sus epígrafes al tema de la seguridad. Se plantea la creación de un Sistema Caribeño de Cooperación en Seguridad[16] (CSCS por sus siglas en inglés), el cual quedaría conformado por dos componentes. De una parte, el establecimiento de un mecanismo regional de seguridad responsable de responder a los desastres naturales, el terrorismo, insurrecciones e invasiones. Para ello se propone la expansión de la RSS, el establecimiento de centros de coordinación sub-regionales con sede en un grupo de Estados miembros y la cooperación con el Gran Caribe a partir de la creación de sistemas sub-regionales. El otro elemento del CSCS sería un Sistema Policial Caribeño, que tendría entre sus objetivos, el control fronterizo.

El análisis de los proyectos en actual construcción desde la CARICOM suscita más interrogantes que respuestas. Entre ellas: ¿qué papel jugará Estados Unidos?, ¿podrían considerarse estos proyectos las simientes de una relativa re-militarización de la región?, ¿en qué medida se beneficiaría Estados Unidos (y de manera general las potencias con intereses geopolíticos en la región) de la infraestructura creada?

La creación de un mecanismo de integración caribeño en términos de seguridad supone un arma de doble filo, lo que se agrava con la declarada guerra global contra el terrorismo. La expresión que recoge el documento de trabajo antes referido acerca de que: "Considerar la seguridad como un área clave de la cooperación funcional es expresión de la conciencia existente en torno a la vulnerabilidad; así como de la necesidad de apoyo y asistencia mutua entre los Estados de la CARICOM y de la conformación de un frente común respecto a los acuerdos con socios internacionales", muestra tan sólo una cara de la moneda.

Mientras estos proyectos, por una parte, responden a los imperativos de integración en un ámbito que a escala global ha ido adquiriendo mayor relevancia y que en determinada medida tributan al propio proceso de integración de la CARICOM; por otra, constituyen una plataforma de la que potencialmente puede beneficiarse Estados Unidos. Una mirada retrospectiva evidencia la participación que, históricamente, ha tenido la potencia del Norte en los proyectos de seguridad de estos países. La RSS y la recién celebrada Copa Mundial de Críquet constituyeron algunos ejemplos de ello. Nada indica que esta vez sea una excepción.

Recientemente, en el mes de octubre, Estados Unidos comenzó un proceso de transferencia de tecnología militar hacia Trinidad y Tobago. A través de este proyecto de la embajada de Estados Unidos y el Comando Sur, desde el mes de octubre y los meses siguientes del año en curso, se donarán equipos militares al país caribeño. El objetivo declarado del proyecto es "contribuir a mayores niveles de cooperación entre Estados Unidos y Trinidad y Tobago, así como asegurar la modernización de las Fuerzas Armadas trinitarias". No debe olvidarse que en el cuasi-gabinete que creó la CARICOM, a este país le corresponde la responsabilidad de los temas de seguridad.

En general, es posible afirmar que, en las relaciones bilaterales, ha habido un reforzamiento de los temas de seguridad priorizados por Estados Unidos dentro de su agenda de seguridad nacional. Otras áreas claves para la CARICOM no han estado representadas con la misma fuerza en la agenda bilateral implementada.

Hoy como ayer…los dilemas pendientes frente al siglo XXI

La existencia de un contexto internacional desfavorable para la CARICOM constituye, sin lugar a dudas, un importante elemento de presión para el reforzamiento de sus vínculos en el mediano plazo con los Estados Unidos. En perspectiva, al margen de las fricciones que acompañan este proceso, los Estados Unidos continuarán configurándose como un actor de creciente centralidad para las naciones del esquema sub-regional, desde los distintos ámbitos en los cuales se desarrollan las relaciones bilaterales. Temas emergentes como la energía y, en particular, la producción de biocombustibles, las actuales relaciones con Venezuela, los proyectos de integración en el ámbito de la seguridad desde la CARICOM, las posiciones divergentes de ambas partes en foros multilaterales, entre otros, colocan nuevos desafíos a la agenda bilateral. Frente a este complejo escenario, la CARICOM ha optado por un diseño pragmático de su política exterior. Ello explica su participación en proyectos de diversa naturaleza socio-política y económica que le permiten obtener beneficios que contrarresten la creciente vulnerabilidad de sus Estados.

El empleo sistemático, por parte de los Estados Unidos, de instrumentos económicos y políticos para afianzar su dominación en la región, ha profundizado las asimetrías existentes respecto a la capacidad para imponer temas en la agenda bilateral. Ello explica que, no obstante la multidimensionalidad que la CARICOM intenta introducir en el diálogo bilateral, éste continúa estando pautado por los intereses geopolíticos norteamericanos en el área. Esto refleja la capacidad de incidencia de los Estados Unidos en la construcción de la agenda sub-regional, en detrimento de otros aspectos definidos como prioritarios por los caribeños. Lo anterior se evidencia, por ejemplo, en el tratamiento conjunto de los temas de seguridad, que ha privilegiado en la práctica, aspectos centrales de la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos, frente a la defensa caribeña de la multidimensionalidad de este aspecto.

En materia de política exterior la CARICOM, indudablemente, ha asumido posiciones independientes en determinados temas. El carácter de la CARICOM no únicamente como mecanismo de integración económica sino además, como plataforma de concertación política, sin dudas, ha tributado a los márgenes de capacidad de estos países de asumir posiciones independientes cuando así lo han considerado necesario. Sin embargo, ello no contradice las fuertes relaciones de dependencia sobre las que descansan los vínculos de la CARICOM con la potencia del Norte. Ello se corrobora en la funcionalidad de la profundización de la integración económica caribeña a los intereses norteamericanos en la región. En general, a pesar de la manifiesta voluntad de la mayoría de los líderes de la CARICOM, de mantener una política exterior relativamente independiente de Estados Unidos en determinados espacios, en términos de política económica no existe un distanciamiento notable de los lineamientos de Washington.

La multidimensionalidad de las relaciones de dependencia CARICOM - Estados Unidos, quedó claramente expresada en la propia concepción de la Conferencia de Washington. Las actividades de la Conferencia incluyeron no sólo un encuentro entre los Jefes de Estado caribeños y el Presidente George W. Bush; sino que incluyeron, además, una reunión entre los Ministros de Relaciones Exteriores y la Secretaria de Estado Condoleeza Rice; otras reuniones entre la delegación de la CARICOM y los miembros de ambas Cámaras del Congreso norteamericano; así como el funcionamiento de tres foros: “El Foro de la Diáspora”, “El Diálogo del Sector privado” y “El Foro de Expertos”.

En términos generales, la Conferencia no parece haberse distanciado de la retórica norteamericana que en gran medida define la agenda bilateral. Si bien es cierto que en la agenda estuvieron presentes temas cardinales para los países de la CARICOM como son los de comercio preferencial, migración, entre otros, es necesario señalar que estos ya habían formado parte de las agendas de encuentros anteriores, y aún se presentan como cuestiones por resolver. Las palabras de Barrat Jagdeo, Presidente de la República Cooperativa de Guyana, reflejan el escepticismo caribeño al

respecto: "(…) el que la [Conferencia] sea un éxito o no podrá valorarse únicamente más adelante cuando los mecanismos propuestos en los marcos de aquella, sean implementados". *Hoy como ayer…*, los estrechos lazos de dependencia con Estados Unidos por una parte, y la conservación de determinados márgenes de soberanía de sus estados miembros frente al histórico injerencismo norteamericano, por otra, constituye uno de los dilemas cardinales a los que se enfrenta, y continuará enfrentándose, la CARICOM en el siglo XXI.

Notas

1. Economista, master en Ciencias Económicas mención *Política Económica* de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana. Profesora adjunta de dicha institución en Macroeconomía y Cuentas Nacionales. Investigadora del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), La Habana, Cuba.

2. Socióloga, Licenciada por la Facultad de Sociología de la Universidad de La Habana. Profesora Adjunta de dicha institución. Investigadora del Centro de Estudios sobre América (CEA), La Habana, Cuba.

3. La Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI por sus siglas en inglés) constituyó un programa unilateral y temporal iniciado por Estados Unidos a través del Caribbean Basin Economic Recovery Act (CBERA por sus siglas en inglés), y comenzó a tener efecto en enero de 1984. Dicha Iniciativa constituyó un mecanismo permanente a partir de 1990 con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe II (CBI-II por su siglas en inglés), y fue ampliada en 2002 a través del Caribbean Basin Trade Partnership Act (CBTPA por sus siglas en inglés). Las preferencias que ésta otorga, deberían expirar en el 2008. En el caso de Haití, también actúan nuevas preferencias comerciales para textiles y vestidos provenientes de este país en el marco de la Ley de Oportunidad Haitiana.

4. CEPAL (2007). "*Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2006. Tendencias 2007"*, http://www.eclac.cl

5. CEPAL (2007). "*Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2006. Tendencias 2007"*, http://www.eclac.cl

6. La RSS se creó en el año 1982. La integran Dominica, Granada, St.Kitts y Nevis, St, Lucía, St. Vicente y las Granadinas y Barbados. Tiene su sede en este último. En términos estrictos, la RSS no es una experiencia de la CARICOM, sino del subgrupo de países del Caribe oriental. No obstante, se considera la RSS un precedente importante como referencia sub-regional. Desde este punto de vista, cobran mayor relevancia aún, para el análisis académico, los actuales proyectos de seguridad que se proyectan actualmente desde la CARICOM.

7. La distinción entre agenda de concertación política y agenda de integración, en materia de seguridad, apunta a enfatizar el grado relativamente alto de institucionalidad de esta última.

8. CARICOM (2005). "*Crime and Security*", http://www.caricom.org

9. Manning, Patrick (2007). "*Opening Statement by The Honourable Patrick Manning, Prime Minister of The Republic of Trinidad and Tobago at the Fourth Meeting of The Council of Ministers Responsible for National Security and Law Enforcement", 23-24 May 2007, Port of Spain, Trinidad and Tobago*, http://www.caricom.org

10. Este quedó integrado por Antigua y Barbudas, Barbados, Granada, Guyana, Jamaica, St. Kitts, St. Lucía , St. Vincent y las Granadinas, Trinidad y Tobago y Dominica.

11. Arthur, Owen (2007). "*Keynote Address given by The Rt. Hon. Owen Arthur Prime Minister of Barbados at the Opening Plenary Session of The Conference on The Caribbean", Washington, D.C. USA, June 19th*, http://www.caricom.org

12. Simpson, Portia (2007). "*Address by the Most Hon. Portia Simpson Millar, Prime Minister of Jamaica and chairman of the CARICOM Prime Ministerial Subcomittee on external negotiations to the Conference on the Caribbean". Washington DC, June 19*. http://www.caricom.org.

13. Bush, George (2001). "*Remarks by the President at Summit of the Americas Working Session", Québec, Canada, 2001*. http://www.whitehouse.gov

14. Arthur, Owen (2007). "*Keynote Address given by The Rt. Hon. Owen Arthur Prime Minister of Barbados at the Opening Plenary Session of The Conference on The Caribbean", Washington, D.C. USA, June 19th, 2007*. http://www.caricom.org

15. Girvan, Norman (2007). "*Towards a Single Development Vision and the Role of the Single Economy*", http://www.caricom.org

16. Es interesante el hecho de que en el documento antecedente de este, "Hacia una economía única y una visión de desarrollo compartida" (Octubre, 2006), esta idea de un Sistema Regional de Seguridad no se incluye. De modo que este está entre los nuevos elementos que se incorporan al documento final: "Hacia una concepción compartida de desarrollo y el papel de la economía única" (2007).

Bibliografía

Alzugaray, Carlos (2006). "*De Bush a Bush: balance y perspectivas de la política externa de Estados Unidos hacia Cuba y el Gran Caribe*", Documento de Trabajo de Biblioteca del Instituto Superior de Relaciones Internacionales, La Habana, Cuba.

Arthur, Owen (2007). "*Keynote Address given by The Rt. Hon. Owen Arthur Prime Minister of Barbados at the Opening Plenary Session of The Conference on The Caribbean", Washington, D.C. USA, June 19th*. http://www.caricom.org

Bush, George (2001). "*Remarks by the President at Summit of the Americas Working Session", Québec, Canada*, http://www.whitehouse.gov

CARICOM (2005). "*Crime and Security*", http://www.caricom.org

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

_____ (2007). "*Panorama de la Inserción Internacional en América Latina y el Caribe 2006. Tendencias 2007*", http://www.eclac.cl

_____ (2007a). "*Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2006-2007*". Santiago de Chile, http://www.eclac.cl

Erisman, H. Michael (1982). "*Colossus Challenged: US Caribbean policy in the 1980's*". En: Colossus Challenged. The struggle for the Caribbean influence. Editado por H. Michael Erisman y John D. Martz, Estados Unidos.

Girvan, Norman (2004). "*Reflections on the CSME*, Keynote Adress 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

_____ (2007). "*Towards a Single Development Vision and the Role of the Single Economy*", http://www.caricom.org

Griffith, Ivelaw L (1996). "Caribbean security on the Eve of the 21st Century". Institute for Nacional Strategics Studies, Nacional Defense University, Washington, DC, McNair Paper 54.

Hill, W. Marvin (1982). "*The struggle for influence and survival: The United States-Microstate Caribbean Interface*", En: *Colossus Challenged. The struggle for the Caribbean influence.* Editado por H. Michael Erisman y John D. Martz, Estados Unidos.

Isacson, Adam (2005). "*Closing the "Seams": US Security Policy in the Americas*". En: Revista NACLA Report on the Americas. War on Terror. Vol 38 No. 36. May/June.

Lewis, Vaughan A (1981). "*Los* Estados Unidos *y el Caribe*". En Revista Nueva Sociedad No 56-57. septiembre-octubre, noviembre-diciembre.

Lopez Coll, Armando (1983). "*La colaboración y la integración económicas en el Caribe*". Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

Manning, Patrick (2007). "*Opening Statement by The Honourable Patrick Manning, Prime Minister of The Republic of Trinidad and Tobago at the Fourth Meeting of The Council of Ministers Responsible for National Security and Law Enforcement", 23-24 May 2007*, Port of Spain, Trinidad and Tobago, http://www.caricom.org

Meeks, Brian (2006). "*The Jamaican Moment: New Paths for the Caribbean*". En: Revista NACLA Report on the Americas. Welcome to our Caribbean. Between paralysis and upheaval. Vol 39 No. 6. May/June.

Salazar, Luis Suárez (2003). "*Madre América. Un siglo de violencia y dolor (1898-1998)*". Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, Cuba.

Simpson, Portia (2007). "*Address by the Most Hon. Portia Simpson Millar, Prime Minister of Jamaica and chairman of the CARICOM Prime Ministerial Subcomittee on external negotiations to the Conference on the Caribbean". Washington DC, June 19, 2007*. http://www.caricom.org

Thorburn, Diana (2006). "*Remapping Caribbean Geopolitics*". En: Revista NACLA Report on the Americas. Welcome to our Caribbean. Between paralysis and upheaval. Vol 39 No. 6. May/June.

El Acuerdo de Libre Comercio de los Estados Unidos con Centroamérica y República Dominicana: Obstáculo para el desarrollo sostenible e independiente de la subregión

Luis René Fernández[1]

En la agenda de los países de América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI sigue estando presente el problema del desarrollo económico sostenible e independiente. Como expresión del subdesarrollo socioeconómico derivado de una indiscriminada explotación de estos pueblos y sus recursos, permanecen fuertes desigualdades y graves condiciones de vida para importantes sectores de su población, marginados de los beneficios de la educación, la salud, la cultura y el progreso, que consolidan las condiciones de dependencia económica externa. Cabe preguntarse en este contexto si los acuerdos de libre comercio promovidos por la estrategia de los Estados Unidos constituyen un instrumento favorable para el desarrollo económico sostenible e independiente, o son un obstáculo para el cumplimiento de esos objetivos.

La estrategia política de los Estados Unidos hacia la subregión de impulsar acuerdos de libre comercio con países de América Latina y el Caribe no responde a esas necesidades de progreso y desarrollo de los países de la subregión, sino a los intereses políticos y económicos norteamericanos, aunque haya sido presentada como una opción para el desarrollo de los países involucrados, al aumentar el comercio, el empleo y los ingresos de algunos sectores. Sin embargo, la incorporación a estos acuerdos no ha contribuido al desarrollo sostenido y balanceado de los países de la subregión, reforzando las desigualdades socioeconómicas al interior de los mismos y acrecentando la explotación de las fuerzas de trabajo local y los recursos naturales en interés del capital transnacional y sus cadenas globales de producción. Los procesos de inserción a los acuerdos de libre comercio entre países desarrollados del Norte, como los Estados Unidos, con países del Sur, debilitan y fragmentan los procesos alternativos de integración Sur – Sur, como expresión de los intereses legítimos de desarrollo socioeconómico sostenible y de independencia de los pueblos.

Para esclarecer este asunto se exponen los principales antecedentes del Acuerdo de Libre Comercio de los Estados Unidos con América Central y República Dominicana (ALCAC -RD) y las características de estas relaciones, basadas en la profunda asimetría entre los países participantes y el empleo del diseño institucional para

las relaciones económicas hemisféricas establecido por el gobierno norteamericano para cumplir sus objetivos hegemónicos. Asimismo se exploran los factores determinantes de la estrategia de los Estados Unidos para Centroamérica y República Dominicana, en los ámbitos económico, político y de la seguridad. Finalmente se evalúa el ALCAC -RD dentro de la política estadounidense para América Latina el Caribe y las consecuencias previsibles para los países incorporados a estos acuerdos, que se constituyen en obstáculos legales e institucionales para el cumplimiento de sus objetivos de independencia y desarrollo.

Los acuerdos de libre comercio como parte de la estrategia hegemónica de los Estados Unidos hacia Centroamérica y el Caribe

Los acuerdos de libre comercio en la política económica externa de los gobiernos estadounidenses tienen antecedentes importantes desde finales de los años 70 del pasado siglo, incluso antes de conocerse la primera propuesta de este tipo, o de firmarse el primer tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y algún país de nuestra América. Tales acuerdos fueron impulsados por la interacción internacional de procesos políticos y económicos, asociados al auge de tendencias de política económica neoliberal y en particular a la difusión de las recomendaciones del llamado Consenso de Washington durante los años 80.[2] Estos acuerdos buscan ofrecer las garantías y la seguridad a los intereses económicos y políticos del capital norteamericano en sus relaciones con la región, sirviendo como instrumento de su estrategia hegemónica.

En la práctica, el instrumento generador de esa orientación política encaminada a la liberalización unilateral de los mercados y a la apertura de la cuenta de capital de los países de América Latina y el Caribe fue el proceso de renegociación de sus deudas externas. Las vulnerabilidades y dependencias estructurales de las economías latinoamericanas y caribeñas fueron agravadas por un nuevo contexto económico en que las tasas de interés estadounidenses se elevaron de forma notable. Tales condiciones hicieron inefectivos los patrones de acumulación existentes, desatándose una crisis económica generalizada. El retroceso en el desarrollo registrado en la región durante los años 80 del pasado siglo fue de tal magnitud que hizo a los especialistas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe denominarla como “la década perdida”.

También la crisis afectó el dinamismo de los acuerdos de integración regional que ya se encontraban en una situación compleja desde finales de los años 70. Su reactivación posterior en los años 90 estaría marcada por los ajustes y reformas unilaterales y la nueva orientación neoclásica de la política estadounidense.

La política económica externa de los Estados Unidos durante esos años enfatizaba la ineficacia de los programas de la asistencia oficial para el desarrollo y la mayor relevancia que debía dársele al comercio y a los instrumentos de mercado en la economía internacional dominada por las empresas transnacionales. En ese contexto se manifiesta el interés en fijar un nuevo marco institucional y de regulaciones que a través de acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales inspirados en la visión amplia del libre comercio, respaldara los negocios de sus empresarios.

Los primeros resultados prácticos de la política estadounidense de "libre comercio" no fueron -como cabría esperar- en las Américas, sino en la región del Medio Oriente, con su aliado estratégico Israel, país con el cual establecía un acuerdo de libre comercio en 1985.

La década de los 80 fue para los países de Centroamérica y el Caribe una etapa caracterizada por el auge de los movimientos revolucionarios y la intervención estadounidense para sofocarlos. En 1983 como parte de la política de contrainsurgencia y de conflicto de baja intensidad para frenar el auge de los movimientos de liberación nacional en el entorno geográfico más próximo de los Estados Unidos es lanzada por el gobierno de Ronald Reagan la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), que reconocía la necesidad de otorgar asistencia económica y para la "seguridad", así como de ofrecer ciertas preferencias comerciales que daban acceso al mercado estadounidense a un grupo de productos por razones de su agenda de seguridad nacional, enmarcada en la confrontación Este–Oeste y la Guerra Fría. Tales preferencias estimularon la producción de la industria de textiles y confecciones controladas por transnacionales estadounidenses interesadas en la exportación hacia las grandes cadenas de tiendas en los Estados Unidos.

Esta política había sido influida por el informe de la Comisión Nacional Bipartidista para Centroamérica presidida por Henry Kissinger. La ICC buscaba impulsar el comercio y las inversiones, ofreciendo un poco más de trescientos millones de dólares por motivos de "seguridad nacional", y brindaba cuantiosa ayuda para armamentos y entrenamiento a El Salvador y Honduras en el enfrentamiento de la crisis política centroamericana. El Congreso norteamericano durante estos años incrementó sustancialmente la asistencia económica y militar para Centroamérica, alcanzando entre el año fiscal 1978 y 1990 11 mil millones de dólares, dirigidos principalmente a El Salvador.[3]

La importancia conferida a Centroamérica y el Caribe desde la perspectiva de seguridad norteamericana motivó el tratamiento especial brindado a esta subregión en términos comerciales mediante distintos instrumentos unilaterales como la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Economic Recovery Act / CBERA); la Ley de Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Trade Partnership Act / CBTPA) y el Sistema Generalizado de Preferencias (Generalized System of Preferentes/GSP), condiciones que dejarían de existir para esos países cuando expiraran tanto la ICC como la CBTPA en el año

2008; sin duda un fuerte estímulo para considerar la incorporación a un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos.

El supuesto fin de la guerra fría a inicios de los años 90, el repliegue de los movimientos revolucionarios en la subregión y los procesos de democratización también favorecieron las críticas hacia los tratamientos preferenciales a Centroamérica y el Caribe, que por razones geopolíticas y de seguridad nacional ofrecían los Estados Unidos, recomendándose como política desde los años de la administración de Bush padre, la Iniciativa para las Américas, centrada en la liberalización del comercio y los amplios respaldos y compromisos con los inversionistas norteamericanos como clave para las relaciones interamericanas.

Sin embargo, en América no es hasta la firma de un acuerdo de libre comercio con Canadá el 1 de enero de 1989 que se inicia ese proceso de integración de nuevo tipo impulsada por los Estados Unidos. La gran significación del mercado canadiense, su adyacencia geográfica y el compartir considerables elementos de sus respectivas identidades culturales —sobre todo para la mayoritaria y dominante población anglo— convirtieron a Canadá en el primer país vinculado a los Estados Unidos por un tratado de libre comercio en el Hemisferio Occidental.

La incorporación de México se comienza a negociar casi inmediatamente, alentada por la falta de respuesta que el gobierno mexicano había encontrado de los otros mayores mercados, estableciéndose en enero de 1994 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). A partir de ahí parecía que el resto de los países de América Latina y el Caribe quedaban con muy pocas posibilidades de incorporarse a un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, como no fuera el caso particular de Chile, o se asumiera la compleja negociación multilateral para la incorporación a través de una prometida Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que fuera lanzada en ese propio año de 1994 en la Cumbre de Miami.

Los países de Centroamérica y República Dominicana al negociar con los Estados Unidos un tratado de libre comercio, de algún modo fueron estimulados por las negociaciones que se venían impulsando desde los años 90 en tres niveles paralelos, el global (GATT-OMC), el regional, dentro del Mercado Común de Centro América (MCCA) y el propio ALCA a nivel hemisférico.

El ALCA es un antecedente muy importante en la firma de un acuerdo de libre comercio de los países de Centroamérica y República Dominicana con los Estados Unidos debido a la intensidad de las negociaciones en ese marco que incluyó cinco cumbres (Miami, 1994; Santiago, 1998; Québec, 2001; Monterrey, 2004; Mar del Plata, 2005) y ocho reuniones ministeriales.

Asimismo, la firma de varios acuerdos subregionales alentaba la apertura comercial a través de lo que se ha conocido en la literatura como el efecto del "plato

de espaguetis",[4] cuyo resultado se considera positivo en un enfoque económico tradicional siempre que no representen excesiva desviación de comercio ni perjudiquen los resultados de las negociaciones comerciales globales.[5] Los países de Centroamérica tienen diversos acuerdos de libre comercio que involucran a veces a todos, y a veces a algunos de los países de la subregión en acuerdos de libre comercio con México, Canadá, Panamá, República Dominicana, CARICOM, Chile, Taiwán y Colombia. Además se negocia un Acuerdo de Asociación entre Centro América y la Unión Europea, que supone la formación de un área de libre comercio.[6] Ninguno de estos acuerdos de libre comercio toman en cuenta los intereses nacionales ó locales de las comunidades, ó la protección del medio ambiente como problema central. En central, sino en el mejor de los casos se incluye como declaraciones y compromisos desarticulados que no afectan sustancialmente la subordinación de todo a los propósitos de las transnacionales de obtener mayores beneficios y alcanzar una explotación de los recursos sin importar sus consecuencias.

Debe considerarse que los procesos de integración regional en el marco de lo que se ha denominado como "regionalismo abierto" no son necesariamente contradictorios con los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y de hecho ha sido considerado este aspecto tanto desde la perspectiva latinoamericana (CEPAL),[7] como estadounidense.[8]

El complejo proceso de negociación del ALCA llegaría a un manifiesto estancamiento más de una década después de haber sido presentada durante la propuesta la Cumbre de Mar del Plata, Argentina, en noviembre del 2005 y aunque no ha sido desestimado por los estrategas norteamericanos, se convertiría desde ese momento en un trasfondo para avanzar acuerdos de libre comercio con países de la región dispuestos y cuyas condiciones fueran aceptables para los Estados Unidos.

Entre los retos para el avance del ALCA destacan: la incapacidad estadounidense de eliminar el proteccionismo y en particular sus subvenciones agrícolas; divergencias en este y otros aspectos con Brasil; agotamiento del modelo económico neoliberal –identificado con el ALCA— y rechazo de sectores de la sociedad civil, que en algunos casos abrieron el camino a gobiernos de izquierda, más o menos radicales, modificando la correlación de fuerzas hemisférica en contra de los intereses estadounidenses.

Las propuestas estadounidenses de "libre comercio" entran en conflicto con las visiones nacionalistas, de justicia social, defensa de los pueblos originarios, su cultura, la biodiversidad y el desarrollo sostenible, sobre todo porque cuotas de soberanía estarían en manos de instituciones privadas para la solución de controversias donde los intereses nacionales, locales y regionales se enfrentarían a transnacionales en temas cruciales como el uso y explotación de los recursos naturales, cada vez más escasos y vitales, así como las posibilidades de explotar mucho más intensamente a la fuerza de trabajo.

La victoria de Hugo Chávez en Venezuela que lo lleva a la presidencia de la república por primera vez en 1998 y la profundización del proceso bolivariano después del fracaso del golpe de Estado del 2002, se ha constituido en un desafío y una alternativa más nítida a la política estadounidense del "libre comercio" en la misma medida que se extiende el alcance de las propuestas a nuevos países y a programas inspirados en lo que el propio presidente de la República Bolivariana de Venezuela ha denominado Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), como polo antagónico y de fractura de los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y del ALCA.

Luego de una prolongada negociación entra en vigor en 2004 el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Chile. En medio de una difícil coyuntura política interna y externa del gobierno norteamericano, la llamada guerra contra el terrorismo, intervenciones militares en Afganistán e Irak y de estancamiento del ALCA, se presentan las condiciones para impulsar un acuerdo de libre comercio con países de Centroamérica y República Dominicana como siguiente paso en la política estadounidense de extender la cobertura de sus tratados de libre comercio con la región.

Es en tales circunstancias que se considera como mejor opción para avanzar su política de libre comercio con la subregión la firma de un acuerdo con el grupo de países de América Central, más débiles y dependientes económicamente de los Estados Unidos, a lo cual se sumaría más tarde República Dominicana con semejantes condiciones en sus vínculos estructurales con la economía estadounidense.

Si México fue integrado al TLCAN en 1994 por ser el más importante mercado en la región, en ese propio año se lanzaba el ALCA y mostraba muy pocas posibilidades de concluirse después de una década de negociaciones; se ofrece la opción de poner en práctica un acuerdo de libre comercio entre El Salvador, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana con los Estados Unidos, acuerdo que somete a prueba el caso de integración mediante el libre comercio donde persisten las mayores diferencias entre los países participantes.

Características del proceso de negociación

Tanto desde el punto de vista teórico, como práctico, sigue siendo un tema relevante para la economía internacional y para el diseño de los procesos de integración las diferencias de partida, así como el establecimiento de mecanismos de corrección de las mismas como parte de estos acuerdos; si bien el pensamiento dominante al respecto impuesto por los países capitalistas desarrollados y sobre todo por los Estados Unidos en el marco de la OMC y de otros acuerdos sobre comercio e inversiones llevan al progresivo desmantelamiento de los sistemas de preferencias y de tratamiento especial y diferenciado.

Desde la perspectiva de la ortodoxia neoclásica se asume que los beneficios de la apertura del movimiento de los factores productivos —del que quedan excluidos para el caso de los TLC con los Estados Unidos los movimientos de la fuerza de trabajo con la excepción de los empresarios— debe favorecer el desarrollo más acelerado de los países menos adelantados, por el incremento de la inversión y el comercio.

Los tratados de libre comercio, sobre todo los que se establecen entre países cuyas condiciones iniciales son muy distintas, una vez sometidos a los procesos inmediatos o graduales de eliminación de las barreras al comercio y otras regulaciones a los flujos de capital que aplanan el terreno de juego, deben tener en cuenta los efectos esperables sobre la distribución de sus beneficios y las consecuencias sociales, económicas, laborales y ambientales.

En este sentido, es obvio que esas asimetrías entre los países de Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos son muy superiores si se les compara a cualquiera de los TLC en ejercicio a nivel hemisférico que le precedieron: Canadá, México y Chile.

La población de los cinco países centroamericanos y República Dominicana el año 2005 se estimaba en 45 millones de habitantes, comparado con la población de los Estados Unidos era apenas el 15%. La diferencia entre el Producto Interno Bruto de estos países con relación a los Estados Unidos era abismal. La suma del producto de los seis países sería de alrededor de 109 mil millones de dólares y la estadounidense en el propio año de 12455 en los mismos términos; o 0.8%.[9]

La mortalidad infantil por cada mil nacidos constituye una expresión clara de las desigualdades. En el año 2004 este indicador registró 11 para Costa Rica —la de mejores resultados del grupo, seguido de El Salvador 24, República Dominicana 27, Honduras y Nicaragua 31 y Guatemala 33.[10]

En el Informe sobre Desarrollo Humano del año 2006 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo se ubicaba a los Estados Unidos en el lugar 8 de ese ordenamiento, mientras los países analizados se colocaban en el siguiente orden: Costa Rica en el lugar 48, República Dominicana en el 94, El Salvador 101, Nicaragua 112, Honduras 117 y Guatemala 118.[11]

Una inspección de otros ángulos develaría las enormes diferencias de la estructura productiva, la productividad, el desarrollo tecnológico, la calificación de la fuerza de trabajo, la calidad institucional, la infraestructura, así como la significación relativa de sus relaciones comerciales y financieras.

La estructura del comercio de los países de Centroamérica y República Dominicana implicados en el acuerdo de libre comercio analizado se caracteriza por ser de los

países con mayor grado de concentración de su comercio con los Estados Unidos dentro de la región.

Los cinco países de América Central de conjunto exportaban 5,581 millones de dólares a los Estados Unidos en el año 2006, o el 33.77% de sus ventas al mundo; e importaban 12,609 millones en los mismos términos, el 34.77% de sus compras totales desde el mercado estadounidense. Se puede apreciar una disminución de la proporción representada por el mercado norteamericano para estos países respecto al año 2000, en que el 45.89% de sus exportaciones y el 46.74% de sus importaciones se realizaban con ese país. También se expresan diferencias entre ellos. Así, Costa Rica registra una menor dependencia del comercio norteamericano (36% de las exportaciones y 38% de las importaciones desde este país) en el 2006; mientras Honduras muestra una mayor dependencia: exporta el 46.77% a los Estados Unidos, e importa el 40.12% desde este país.[12]

Un reto para los países de Centroamérica con los Estados Unidos derivado de este acuerdo de libre comercio es el agravamiento del deterioro del balance comercial que ha venido ocurriendo en el período (2000 – 2006), debido a que las exportaciones de la región prácticamente no han crecido y sus importaciones desde el mercado estadounidense han tenido un mayor dinamismo.[13]

Las asimetrías de los países participantes en el marco del ALCAC —RD— Estados Unidos son muy importantes en tanto los efectos de los esperados incrementos en el comercio y las inversiones no se distribuyen de modo homogéneo entre industrias, sectores sociales y regiones geográficas dentro de cada país participante y ello debería tenerse en cuenta.

Otra expresión de las asimetrías en estas relaciones se aprecia desde el proceso de establecimiento del acuerdo. En primer lugar se destaca la celeridad registrada. Las negociaciones para su establecimiento se iniciaron oficialmente en los primeros dos meses del año 2003 y se concluyeron el 17 de diciembre de ese propio año, quedando listo para someterlo a las legislaturas de los respectivos países.

Es decir, después de apenas doce meses de negociaciones se consiguió el acuerdo con Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador. Inicialmente Costa Rica no aceptó, pero su posición se modificó a finales de mayo del 2004, dando lugar a la firma del documento el 5 de agosto del 2004.Debido a que los Estados Unidos también venían negociando un acuerdo bilateral de libre comercio del mismo tipo con República Dominicana, la nación caribeña se incorporó al mismo esquema negociado por Centroamérica en el verano del 2004, conformándose así el Acuerdo de Libre Comercio de los Estados Unidos con América Central y República Dominicana.

El establecimiento de una apretada agenda de menos de un año de negociación daba muy pocas oportunidades al análisis por los agentes de la sociedad civil en

Centroamérica y la República Dominicana, situación agravada por las debilidades institucionales de esos gobiernos y los escasos márgenes para el accionar de la sociedad civil dada la falta de transparencia para conocer y analizar el documento original. Las posibilidades de que organizaciones de la sociedad civil de los países involucrados pudieran debatir los contenidos del documento fueron reportados por fuentes no gubernamentales que expresaban su preocupación al respecto:

"Los países del ALCAC han estado de acuerdo con que no se hagan públicos los textos de negociación. Los textos son clasificados como parte de la seguridad nacional. Al inicio de las negociaciones, los Estados Unidos exigieron que todas las partes firmaran un acuerdo de confidencialidad. Ello significaba que los negociadores no podrían siquiera revelar la agenda de las reuniones, ni tampoco a cuáles acuerdos se habría llegado, sin el consentimiento unánime de todos los equipos negociadores -cualquier país tiene el poder de veto en relación a cuál información se puede revelar.[14]

Otra muestra de la falta de transparencia y las condiciones asimétricas durante el proceso negociador fue reflejada por El Miami Herald. Según este diario Epsy Campbell, diputada del partido Acción Ciudadana de Costa Rica, denunció que el secreto de las negociaciones solo se aplicaba a los centroamericanos --incluyendo las legislaturas--, pero no para los estadounidenses. "Los legisladores y funcionarios en Estados Unidos tienen acceso a toda la información, pero nosotros no", afirmó. "Es una actitud absolutamente asimétrica, antidemocrática y hasta sospechosa". Campbell dijo que vino a "observar" el proceso negociador, pero no podía estar presente en la sala, por lo que se mantuvo en un pasillo del hotel céntrico en Washington DC donde los delegados esperan anunciar un acuerdo final el martes 16 de diciembre de 2003 cuando se completaron las negociaciones oficiales.[15]

A pesar del apoyo de la administración de George W. Bush, de los intereses de corporaciones vinculadas a la profundización y extensión de las inversiones y comercio estadounidense con Centroamérica y República Dominicana y del dominio republicano de las dos cámaras del Congreso en el momento en que fue sometido a su consideración, la aprobación del mismo no fue una tarea fácil. En particular el proceso de aprobación del ALCAC-RD (CAFTA- DR) en el Congreso de los Estados Unidos evidenció considerables obstáculos internos para su aprobación.

La aprobación del ALCAC-RD se realizó en el Senado de los Estados Unidos por 54-45 el 30 de junio del 2005 y en la Cámara de Representantes por un margen aún más estrecho de 217-215 el 28 de julio de 2005. El Presidente Bush firmó esa legislación casi inmediatamente el 2 de agosto del 2005 (P.L. 109-53, 119STAT, 462).

El tenso proceso de aprobación del acuerdo en el Congreso de los Estados Unidos obligó a establecer condiciones que planteaban exigencias adicionales a los países.

Estas condiciones llevaron al gobierno norteamericano a través de la Oficina del Representante Comercial (USTR, por sus siglas en inglés) a exigir determinadas modificaciones en sus leyes y regulaciones internas para recibir una certificación unilateral de encontrarse listos para incorporarse al tratado. Ello implicó una expresión más de la asimetría en las relaciones y que la implementación del acuerdo fuera escalonada, en correspondencia con el cumplimiento de cada país de los nuevos requerimientos impuestos por el gobierno estadounidense.

Por ello la implementación del tratado ocurre primero para los Estados Unidos y El Salvador el 1 de marzo de 2006; Guatemala el 1 de junio y República Dominicana el 1 de marzo de 2007, luego de completar cada país su reordenamiento jurídico e institucional requerido. Costa Rica se ha mantenido como el país de mayor dificultad para poner en marcha el tratado, situación que se explica en buena medida por sus mejores condiciones en todos los indicadores respecto al resto de los países involucrados.

La declaración del Portavoz del Representante de Comercio Stephen Norton, en relación con la implementación del ALCAC- RD de Diciembre 30, 2005 resulta esclarecedora.

"Los Estados Unidos ha estado trabajando intensamente con nuestros socios del Tratado de Libre Comercio con América Central y la República Dominicana para la entrada en vigor del CAFTA-DR. Los Estados Unidos pondrá el CAFTA-DR en efecto de una manera progresiva a medida que los países hagan suficiente progreso para terminar sus compromisos de acuerdo a los términos del tratado."

¿Cuáles son esos compromisos que exige la parte estadounidense después de haber firmado un acuerdo e incluso haber sido esto ratificado por una parte de las legislaturas?

Información brindada por el propio portavoz del Representante de Comercio de los Estados Unidos se afirmaba que los países deberían "completar todos los procedimientos internos", lo que significa poner en práctica todas las regulaciones internas para que el marco legal de ALCAC-RD ofreciera las garantías que requiere la parte norteamericana y "durante el período interino antes de la entrada en vigor completa del acuerdo, los países podrán seguir gozando de las preferencias comerciales existentes."

En síntesis, el documento utilizado para la negociación había sido elaborado según la propuesta de los representantes comerciales de los Estados Unidos, empleando las experiencias previas dentro de la región en este campo, con México y con Chile y las derivadas del proceso de negociación del ALCA. Ello y las propias diferencias en todos los aspectos económicos, políticos e institucionales permiten comprender el escaso tiempo para la negociación de estos acuerdos, caracterizados por su falta de transparencia.

De lo anterior resulta un documento que tiene muy limitadas posibilidades de representar los intereses de todos los distintos sectores de estas sociedades, sobre todo los de peores condiciones socioeconómicas. Para beneficiarse de estos acuerdos se requiere de una participación en aquellas empresas con posibilidad de ser insertados, o con capacidad de incorporarse a las redes productivas y de servicios alentadas por este tratado de "libre comercio", escenario dominado por grandes empresas y corporaciones transnacionales, con recursos suficientes para participar en tal escala de competencia.

Economía, política y seguridad en la estrategia de los Estados Unidos para Centroamérica y República Dominicana

En la formación de la política exterior de los Estados Unidos hacia la subregión de Centroamérica y Caribe desde los albores de su expansión a finales de los años 70 del pasado siglo, los enfoques de carácter geopolítico y de la seguridad nacional han estado en un lugar priorizado. No cabe duda que las percepciones de los gobernantes en los Estados Unidos sobre lo que consideran su patio trasero tienen una gran importancia y han sido durante los años posteriores a la segunda guerra mundial un factor crucial en la política y en la estrategia norteamericana hacia la subregión dada su cercanía geográfica.

El auge de la llamada revolución conservadora en los Estados Unidos asociada con la llegada a la presidencia de ese país de Ronald Reagan a principios de los años 80 marca un ascenso de la importancia de la subregión de Centroamérica y el Caribe, como un lugar de gran trascendencia para la recuperación de la hegemonía norteamericana en el mundo. Los ideólogos del sistema consideraban que si los Estados Unidos no lograban controlar el ascenso del movimiento revolucionario en los países más próximos a la frontera Sur, cómo podrían tener credibilidad como principal potencia hegemónica global.

El ocaso de la confrontación Este-Oeste desde finales de los años 80 sirvió de base para reorientar la política exterior hacia temas como la democratización, el buen gobierno, así como el enfrentamiento a una serie de retos específicos para la seguridad norteamericana como el narcotráfico, la venta de armas, la corrupción y el contrabando migratorio dirigido a los Estados Unidos.

Los años 90 significaron un cierto abandono para la subregión que debía conformarse en negociar la continuación y reajuste de las preferencias obtenidas durante la etapa de Guerra Fría dentro de la llamada Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Tales preferencias fueron parcial y transitoriamente afectadas después de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que expresaba la prioridad inicial por México en la estrategia de los Estados Unidos encaminada a extender acuerdos de libre comercio para toda la región.

El mayor tamaño del mercado mexicano, la condición de país fronterizo y fuente del componente fundamental de los hispanos o latinos en los Estados Unidos le conferían a México una importancia difícil de superar en la cual se entrelazaban aspectos económicos y de seguridad nacional sin paralelos con otros países o grupo de países de América Latina y el Caribe.

Al lanzarse la idea de alcanzar un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas durante la Cumbre de Miami en 1994 parecía consolidarse la dimensión económica como el factor determinante de la estrategia de los Estados Unidos hacia la región, si bien seguían teniendo importancia las condiciones de crisis sociopolítica y económica que pudieran desestabilizar su sistema de dominación global y hemisférico.

El tránsito de la estrategia norteamericana de un énfasis en aspectos geopolíticos durante los años 80 hacia los económicos, más próximos a lo que ha dado en llamarse como geoeconomía –como un reconocimiento de la importancia que tiene en un mundo globalizado la cercanía geográfica para la articulación de los mercados más competitivos— parece traducirse en un cierto abandono hacia la subregión que se recuperaría desde principios del 2002 por la confluencia de varios factores:

Necesidad de sustituir los tratamientos preferenciales recibidos por la subregión en virtud de criterios geopolíticos afincados en la Guerra Fría que se extinguirían progresivamente en la primera década del siglo XXI.

Institucionalización de las relaciones de dependencia económica y política con una subregión muy próxima a los Estados Unidos como para ser ignorada.

Expansión de las exportaciones e inversiones del capital norteamericano hacia los países integrados con plenas garantías para crear cadenas productivas y de comercialización destinadas a mejorar su competitividad dentro de los Estados Unidos y a escala global.

Avance de la presencia económica y política de China, así como la cada vez más nítida configuración en el discurso político contestatario y la práctica de proyectos de colaboración e integración alternativos, como los proyectos de colaboración auspiciados por Venezuela en los marcos de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) y el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), propuesto por el Presidente de Bolivia, Evo Morales.

Además, la incorporación de estos países a los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos favorece de manera directa e indirecta su posición política negociadora tanto en el ámbito hemisférico como a escala global. También en el plano de la política interna es un elemento positivo para la administración, aunque la aprobación en el Congreso fue por un margen reducido.

El ALCAC-RD dentro de la estrategia hegemónica estadounidense para América Latina y el Caribe

El tamaño del mercado de los países del ALCAC-RD hace pensar a primera vista que estos países no son relevantes para la economía norteamericana como mercado. Tal afirmación parecería correcta si se apela a lo que representan estos países del total de las inversiones y de las exportaciones de los Estados Unidos al mundo, e incluso dentro del Hemisferio Occidental, o de América Latina y el Caribe si se incorpora a México.

En el año 2005, las inversiones directas acumuladas de los Estados Unidos en los cinco países centroamericanos y República Dominicana alcanzaban 3.9 mil millones de dólares, o un poco más del 1% de las inversiones estadounidenses en toda América Latina, o el 5.6% de sus inversiones en México y el 1.7% de las inversiones norteamericanas en Canadá.[16] Con la significación del comercio ocurre algo semejante, pero este es un rubro más atractivo. Las exportaciones de los Estados Unidos hacia el conjunto de estos países representa aproximadamente el 5% de sus exportaciones totales en el 2006, siendo lo más notable el incremento de las exportaciones hacia este conjunto de países superior al promedio general. Al parecer lo más notable para los Estados Unidos es el ritmo de crecimiento de las exportaciones hacia estos países, que entre los años 2000 y 2004 aumentaba 16.4%, muy superior al 4.8% de incremento de sus exportaciones a todo el mundo en esos mismos años.[17]

No obstante, cuando se aprecia a la economía norteamericana desde una perspectiva regional, o se consideran determinados sectores económicos, entonces aparece mejor delineado su significado.

En el aspecto económico no puede subestimarse la significación en industrias más involucradas, como los textiles, las confecciones y algunas otras producciones sobre todo del tipo maquila, que desempeñan un papel dentro de la competencia por el mercado de los Estados Unidos. Para algunos estados en particular, como es el caso de la Florida y otros de los estados con puertos en el Golfo de México, los intercambios con Centroamérica y República Dominicana tienen una importancia considerable.

Un estudio realizado por la Cámara de Comercio de los Estados Unidos consideraba que los beneficios de este acuerdo serían mayores en la Florida que en cualquier otro Estado. En el 2003 las exportaciones de la Florida hacia Centroamérica y República Dominicana sumaron 3.1 mil millones de dólares. Las estimaciones efectuadas, basadas en los resultados logrados por el TLCAN y el acuerdo de libre comercio de los Estados Unidos con Chile, consideraban que en apenas un año de puesto en funcionamiento el acuerdo, la producción de todas las industrias de la Florida se incrementaría en 958 millones de dólares, los ingresos de los empleados se elevarían en 226 millones y los nuevos empleos asociados alcanzarían los 6879.[18]

Para algunas industrias enfocadas al aprovechamiento de las maquilas, e incluso en ciertos segmentos de alta tecnología integrados a las cadenas productivas transnacionales, se develan importantes intereses asociados a la explotación de los recursos humanos y naturales disponibles en estos países.

Un objetivo análogo tuvo la firma del TLCAN en lo que se refiere a la industria automovilística, que encontraba enormes dificultades para competir con las exportaciones chinas a partir de las producciones realizadas en su propio territorio. La incorporación de la subregión de Centroamérica y República Dominicana, a la cual se le agregaría probablemente Panamá en condiciones similares, revela un cuadro mucho más nítido de esos intereses encaminados a balancear el avance comercial de China.

Asimismo, desde una perspectiva política integradora se observa una clara complementación del denominado Plan Puebla Panamá, así como la ampliación del canal de Panamá como parte de una estrategia que le confiere a los países de Centroamérica y a República Dominicana una enorme significación que rebasa sustancialmente los beneficios comerciales y de aquellos derivados de los flujos de capital directamente involucrados.

Los países que se integran al ALCAC-RD constituyen la clave para la seguridad nacional de los Estados Unidos desde su perspectiva imperialista, no solamente por la abundancia de los propios recursos naturales disponibles, el acceso a parte de la reserva biológica y de recursos hídricos y energéticos, sino que conservan el significado que han tenido desde los primeros pasos de su expansión por América Latina y el Caribe desde finales del siglo XIX. El lugar especial que ocupa la subregión de Centroamérica y el Caribe reflejado en este acuerdo debe mantenerse durante el siglo XXI, por ser considerada vital para sus intereses de seguridad nacional.

Quizás no se puede expresar mejor el significado del ALCAC-RD para la estrategia hegemónica de los Estados Unidos en el campo de la economía, la política y la seguridad si no se emplea la propia defensa presentada por los conservadores norteamericanos desde principios de los años 80: si Estados Unidos no es capaz de defender sus intereses aquí, se enfrentaría un serio problema con su credibilidad como potencia hegemónica global.

Evaluación general del ALCAC - RD

En todo acuerdo como el analizado aquí, basado en los fundamentos del mercado hay ganadores y perdedores, se desvía y se crea comercio, si bien resulta bastante obvio en este caso que las notables diferencias de partida entre los participantes parecen presagiar un impacto adverso desproporcionado sobre los países más pobres y sobre los sectores menos favorecidos dentro de cada uno de ellos.

Entre los sectores que deben enfrentar mayores dificultades está el agropecuario, en la medida en que sus producciones se vean obligadas a competir con productos agropecuarios norteamericanos fuertemente subsidiados. Los ajustes estructurales derivados de los impactos del ALCAC-DR en cada uno de los países requieren financiamiento, que podría ser un fardo demasiado pesado para estos países. Este puede transformarse en un asunto particularmente complejo en la medida que los gobiernos pierden una parte de los ingresos al presupuesto por la reducción de los aranceles aduaneros.No menos importante es el tema de las políticas gubernamentales que pudieran servir de promotoras al desarrollo, o por lo menos a una reinserción menos desfavorable dadas las nuevas condiciones. Es decir, sería conveniente contar con políticas industriales y de cooperación entre los países de Centro América y la República Dominicana entre sí y con otros países de América Latina y el Caribe que podrían impulsar proyectos dirigidos a crear nuevas industrias y fortalecer la capacidad competitiva existente.

En atención a los elementos analizados, no cabe duda que estos acuerdos tienen una razón de ser mucho más geopolítica que económica, si bien se aprecian algunos intereses no despreciables derivados de la propia coyuntura declinante de la economía estadounidense y de la significación que tienen estos intercambios para algunos estados del Sur de los Estados Unidos.

En el corto plazo los impactos esperados de la entrada en vigor de los acuerdos no deben ser muy importantes, aunque diferenciados por países, sectores económicos y sociales más afectados o beneficiados para cada uno de los casos. Asimismo, se debe registrar un aumento del comercio y de las inversiones, que podría traer crecimiento, pero con saldo favorable mayor para la economía de los Estados Unidos y sobre todo para sus poderosas empresas transnacionales.

Los compromisos asumidos por los gobiernos incorporados a este acuerdo se constituyen en la práctica en trabas institucionales para el establecimiento de estrategias integrales de desarrollo socioeconómico sostenible e independiente. Asimismo se constituyen frenos al avance de procesos alternativos de integración, como los contenidos en los programas de la Alternativa Bolivariana para las Américas, al impulsar una integración económica con los Estados Unidos dependiente de sus intereses y necesidades.

Notas

1. Investigador del Centro de Estudios sobre Estados Unidos (CESEU) de la Universidad de La Habana, Cuba.
2. Williamson, John (2004). "A Short History of the Washington Consensus." Paper Commissioned by "Fundación CIDOB" for the Conference "From the Washington Consensus toward a new Global Governance", Barcelona, September 24 – 25, 14pp.

3. Sanford, Jonathan E (1989). **"Central America: Major Trends in U.S. Foreign Assistance"**, Fiscal 1978 to 1990, CRS Report 89-374, June 19.

4. Expresión acuñada por el economista indio Jagdish Baghwati para definir una red densa y multiforme de tratos preferenciales.

5. Capítulo II, "¿Es el CAFTA – DR el final del camino? En: C. Felipe Jaramillo; Daniel Lederman. *El CAFTA – DR: Desafíos y oportunidades para América Central*. Banco Mundial, Washington DC, Agosto 2005. p. 19

6. Secretaria de Integración Centroamericana (SIECA). Estructura de Integración Económica Centroamericana (Febrero 2007). En: http://www.sieca.org.gt/SIECA.htm

7. CEPAL (1994). "El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de las transformación productiva con equidad". *Libros de CEPAL no. 39*, enero.

8. Weintraub, Sydney (1991). "The New US Economic Initiative Toward Latin America". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Spring.

9. Cálculos realizados a partir de: World Bank. **World Development Indicators database**. En: http://devdata.worldbank.org/data-query/

10. World Bank. World Development Indicators database. En: http://devdata.worldbank.org/data-query/

11. United Nation Development Program, (2006). Human Development Report 2006. http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/

12. SIECA. Centroamérica: Comercio con terceros en: http://estadistica.sieca.org.gt/series

13. SIECA. Centroamérica: Comercio con terceros en: http://estadistica.sieca.org.gt/series/

14. ALCAC Briefs: "New developments, but few surprises emerge from first. ALCAC negotiating round in Costa Rica." CISPES Office, San Salvador, February 12, 2003.

15. Ikeda, Nestor (2003). (AP/Washington, DC), "Preocupa prisa y secreto en el caso del CAFTA". El Nuevo Herald, 10 de diciembre, p. b07. En: www.miami.com/elherald/

16. Elaborado a partir de: U.S. Direct Investment Abroad. Survey of Current Business, September 2006, Volume86, Number 9, pp. 87- 129.

17. U.S. Department of Commerce. International Trade Administration. CAFTA-DR. A State Export Overview 2000 – 2004. En: http://www.ita.doc.gov/td/industry/otea/docs/CAFTA-DR_finalweb.pdf

18. Smith Mark, Managing Director, Western Hemisphere, U.S Chamber of Commerce. "The Economic Impact of the U.S. – Dominican Republic – Central American Free Trade Agreement (DR-CAFTA) in Florida." En: http://www.uschamber.com/NR/rdonlyres/eur3c4x6vfjzradl7dfmwn2whkcp4go6z2j7a4b7n3sr5k5clmbiy6c2-mw4bsgti34zerad57rmmone5s4242uxecva/DRCAFTAEconomicImpactStudyforFlorida.pdf

Autores

Carlos Alzugaray Treto. Doctor en Ciencias Históricas. Académico Titular, Academia de Ciencias de Cuba. Profesor Titular, Centro de Estudios sobre Estados Unidos (CESEU) de la Universidad de la Habana, Cuba.
e-mail: alzuga-rayc@uh.cu

Raúl Benítez Manaut. Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, México.
e-mail: raulmanaut@hotmail.com

Maylín Cabrera. Socióloga, Licenciada por la Facultad de Sociología de la Universidad de La Habana. Profesora Adjunta de dicha institución. Investigadora del Centro de Estudios sobre América (CEA), La Habana, Cuba.
e-mail: maylincab05@gmail.com

Gustavo de Mauro Favaron. Bacharel em Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, UNESP, Mestre em Ciências Sociais pela UNESP e Pesquisador do CEDEC.
e-mail: gustavo.favaron@gmail.com

Luis René Fernández. Investigador del Centro de Estudios sobre Estados Unidos (CESEU) de la Universidad de La Habana, Cuba.
e-mail: lrfernan@uh.cu

Tania García Lorenzo. Investigadora del Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello. Miembro de la Cátedra de Estudios Caribeños de la Universidad de La Habana.
e-mail: tanialuis@cubarte.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, master en Ciencias Económicas mención Política Económica de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana. Profesora adjunta de dicha institución en Macroeconomía y Cuentas Nacionales. Investigadora del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), La Habana, Cuba.
e.mail: laneydi@gmail.com

Pedro Monreal. Investigador del Centro de Estudios de la Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana.
e-mail: pmonreal@yahoo.com

Damián Paikin. Lic. en Ciencia Política y Magister en Procesos de Integración Regional, de la Universidad de Buenos Aires. Ha realizado investigaciones en torno al rol de los congresos nacionales y de los gobiernos sub-nacionales en el marco del MERCOSUR. Actualmente se desempeña como miembro de la coordinación argentina del Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del MERCOSUR.
e-mail: dpaikin@yahoo.com

Sol Parra. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Profesora del Ciclo Básico Común de la UBA. Investigadora en formación de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.
e-mail: sol_c_parra@hotmail.com

Agustín Portilla. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Maestrando en Procesos de Integración Regional en la misma casa de estudios.
e-mail: licagustinportilla@hotmail.com

Hilda Elena Puerta Rodríguez. Dra. en Ciencias Económicas. Investigadora del Centro de Investigaciones de Economía Internacional. (CIEI) Universidad de La Habana.
e-mail: hpuerta@yahoo.com

Haroldo Ramanzini Júnior. Bacharel em Relações Internacionais, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, UNESP, Mestrando no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo - USP e Pesquisador do CEDEC.
e-mail: haroldoxp@yahoo.com.br

José Antonio Sanahuja. Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, y director el Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
e-mail: sanahuja@ono.com

Andrés Serbin, Antropólogo y Doctor en Ciencias Políticas, Profesor Titular ® de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela e Investigador Emérito del Sistema de Promoción del Investigador del FONICYT 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, miembro del Comité Directivo del *Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict* (GPPAC), y Presidente del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP).
e-mail: aserbin@cries.or

Vanesa Túñer. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Periodista. Maestrando en Defensa Nacional y Estrategia, Escuela de Defensa Nacional de la ARgentina. Investigadora en formación de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas.
e-mail: vanesalvarez2001@yahoo.com.ar

José Manuel Ugarte es abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires, Profesor de dicha Universidad, de la Universidad Católica de Santiago del Estero, de la Maestría en Seguridad Pública del Instituto Universitario de Policía Federal Argentina, del Postítulo en Seguridad y Resolución de Conflictos de la Universidad Nacional de Catamarca, y de las Escuelas Superiores de Prefectura Naval Argentina y Gendarmería Nacional.
e-mail: manuguart@gmail.com

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 desempeño 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

Tullo Vigevani. Professor Titular, Departamento de Ciências Políticas e Econômicas, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília, Universidade Estadual Paulista – UNESP e Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - CEDEC.
e-mail: vigevani@unesp.br