Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010

N° 8, año 2010

Fecha de cierre, julio de 2010

Coordinadores:
Laneydi Martínez Alfonso, Haroldo Ramanzini Júnior y Mariana Vazquez

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE), Argentina

Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana, Cuba

Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), UNESP, Brasil

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Argentina

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2010
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

Invitamos a todos los investigadores y profesores interesados a contribuir con artículos para la próxima edición del Anuario. Para ello, estaremos recibiendo las propuestas a partir de junio de 2010, en la siguiente dirección de correo electrónico: info@cries.org

Indice

Introducción
Laneydi Martinez, Haroldo Ramanzini Júnior y Mariana Vazquez _____ 5

Los desafíos del multilateralismo en América Latina
Andrés Serbin _____ 7

La reconfiguración de la hegemonía de Estados Unidos en América Latina y el Caribe desde la perspectiva de los tanques pensantes
Tamara Liberman y Ariadna González Martín _____ 39

Apuntes en torno a la seguridad subregional como eje articulador de la CARICOM y los nexos con Estados Unidos
Maylín Cabrera Agudo _____ 41

Dinámicas regionales en América del Sur
Mudanças Na América Latina e a Inserção Brasileira
Tullo Vigevani y Haroldo Ramanzini Júnior _____ 63

Política Externa Brasileira para os países sulamericanos e os processos de integração na região: Crenças na formulação e pragmatismo na prática
Miriam Gomes Saraiva _____ 77

El Parlamento del MERCOSUR como representante de demandas locales: El caso del FOCEM
Emanuel Porcelli _____ 93

La UNASUR: ¿Continuum o un nuevo inicio del regionalismo sudamericano?
José Briceño Ruiz _____ 103

América del Sur frente al acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos: La UNASUR y el CDS en acción
Matías Döring, Bruno Dalponte y Mercedes Hoffay _____ 123

Sección Especial: Energía y Medio Ambiente en América Latina
América Latina y el cambio de paradigma energético
Gian Carlo Delgado Ramos _____ 153

Integração energética na América do Sul: Um dilema político
Igor Fuser _____ 167

El devenir de la Agenda Ambiental en el marco del Sistema
de Integración Centroamericana
Daniel Matul Romero _____ 179

Autores _____ 209

Introducción

La comprensión del actual escenario político y económico de América Latina es un desafío de múltiples dimensiones. La emergencia de nuevos liderazgos populares en algunos países de la región, el agotamiento de un ciclo económico marcado por la liberalización de los mercados, el fortalecimiento de los Estados y de la lógica política nacional, las dificultades para la consolidación de los procesos de integración regional, la búsqueda de autonomía en las relaciones con los Estados Unidos y los impactos de la crisis económica, son algunos de los temas que han ocupado la atención de analistas y estudiosos de América Latina y el Gran Caribe. La presente edición del Anuario de Integración de América Latina y el Gran Caribe 2010 pretende contribuir al debate sobre algunos temas de importancia académica y política para los países de la región. Los textos aquí reunidos fueron escritos por especialistas latinoamericanos y discuten temas relevantes para los países de la región y para la integración regional, desde una perspectiva interdisciplinaria.

Los trabajos que se presentan están divididos en tres secciones temáticas. La primera de ellas, de carácter más general, contiene textos que abordan las posibilidades y desafíos del multilateralismo entre los países latinoamericanos, la percepción de los "tanques pensantes" norteamericanos sobre la política de Estados Unidos para la región y, en particular, el tema de la seguridad regional. El tratamiento de estas temáticas da cuenta no sólo de esa continuidad en la importancia de las políticas de Estados Unidos para la región y de su fuerte influencia en las dinámicas integracionistas regionales, sino también del creciente énfasis de los temas de seguridad regional como articuladores de las relaciones. Los textos de la segunda sección discuten novedades importantes en la integración regional en la región, como la creación del Parlamento de MERCOSUR y de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Asimismo, se proponen textos dedicados al análisis de la política exterior brasileña para la región, a partir del activismo de la diplomacia de este país en términos de propuestas y estrategias de integración regional en el marco de su proyecto, mucho más amplio, de proyección internacional. En este mismo sentido, se aborda también el papel de Brasil en el contexto del Consejo Sudamericano de Defensa en UNASUR, frente a un hecho tan reciente y significativo para la región, como fue el acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos. La tercera sección está dedicada a los temas de energía y medioambiente, aspectos crecientemente relevantes en la construcción de las diferentes agendas nacionales y regionales.

Nos gustaría agradecer a todos los autores que contribuyeron con sus valiosos textos publicados en la presente edición del Anuario, así como a la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales por hacer posible la materialización de este esfuerzo. Una buena publicación se viabiliza a partir de la colaboración de autores competentes. En este caso, el Anuario de Integración de América Latina y el

Gran Caribe 2010, en su octava edición, contó con la colaboración de importantes académicos y analistas latinoamericanos. De esta manera, esperamos continuar enriqueciendo, no sólo la calidad de la publicación sino de su aporte al debate socio-político, económico, ambiental y de seguridad regional.

Laneydi Martinez, Haroldo Ramanzini Júnior y Mariana Vazquez

Los desafíos del multilateralismo en América Latina

Andrés Serbin

En América Latina y el Caribe, el regionalismo y la integración regional suelen ser el foco de la atención política en temas internacionales relacionados con la región, en particular en el discurso y la narrativa de las elites políticas y académicas, más que las diversas modalidades que asume el multilateralismo, principalmente percibido como tema relevante en relación con las negociaciones internacionales en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio y sus sucesivas rondas. En la literatura regional, inclusive el ámbito multilateral por excelencia, como lo es el de la Organización de las Naciones Unidas, generalmente es analizado en términos de negociaciones políticas y diplomáticas, más que en función del mayor o menor desarrollo del multilateralismo. De hecho, en la literatura académica en español sobre los temas de integración regional, el multilateralismo es mencionado, en forma tangencial en relación al análisis de los procesos regionales y en forma más contundente en relación a las negociaciones comerciales de carácter global o a la dinámica de la ONU[1]. Sin embargo, si nos atenemos específicamente a lo que se entiende y define por multilateralismo en la literatura académica en general, el grueso de las relaciones y procesos diplomáticos, políticos, económicos y, eventualmente, ideológicos, entre diversos grupos de Estados y actores no-estatales actualmente en desarrollo en las relaciones a nivel regional, se ajustan a esta noción y dan cuenta de una proliferación, en América Latina y el Caribe, de acuerdos, organizaciones y espacios multilaterales de diversa índole, particularmente acentuados en el marco de la diplomacia de Cumbres presidenciales y de las iniciativas de concertación política que han prevalecido desde hace dos décadas a nivel regional, hemisférico y transcontinental.

Analicemos en este marco y en forma muy condensada, en primer lugar, brevemente, qué se entiende por multilateralismo en la actualidad; en segundo lugar cuáles han sido los factores y procesos que han contribuido a su expansión y proliferación reciente en el ámbito de América Latina y el Caribe, y, en tercer lugar, cuáles son los rasgos distintivos que asume el multilateralismo en esta región.

1. El debate contemporáneo sobre multilateralismo

El concepto de multilateralismo se entiende básicamente como una forma de acción común en las relaciones internacionales entre los Estados. Los acuerdos multilaterales, entendidos como acuerdos entre tres o más Estados, son fundamentalmente instituciones, entendidas como "conjuntos persistentes de reglas que restringen la actividad, moldean las expectativas y prescriben roles" para los Estados[2]. Sin embargo, el multilateralismo no se limita a la coordinación entre las políticas nacionales entre tres o mas Estados, sino que lo hace en base a ciertos principios y normas que ordenan las relaciones entre éstos, con lo cual se convierte en una "forma institucional altamente exigente", basada en principios, normas e instituciones comunes[3]. De hecho, la diferencia entre un multilateralismo "formal" y uno "sustantivo" estriba principalmente en la diferencia entre una visión cuantitativa de los Estados (tres o más) involucrados y de los acuerdos que suscriben, y una visión cualitativa, vinculada con el cumplimiento efectivo de los principios y normas que definen la calidad de las relaciones entre éstos. Aunque frecuentemente, la validez institucional planteada desde esta perspectiva cualitativa no se cumple totalmente, en la práctica posibilita, sin embargo, prevenir la inestabilidad internacional y el conflicto entre los Estados[4]. En este sentido, el multilateralismo no sólo es esencial para prevenir la inestabilidad y el conflicto internacional, sino que desempeña un rol fundamental en promover el cambio normativo en la esfera global. Sin embargo, en la actualidad, las instituciones multilaterales están bajo creciente presión para avanzar sobre la transformación de algunos de sus principios básicos, incluyendo especialmente la no-intervención y la noción tradicional de soberanía nacional, como parte de un proceso de transformación de la política mundial[5], y, de hecho, muchos analistas concluyen, por una serie de razones, que se encuentra en crisis[6].

Ruggie caracteriza el multilateralismo como *una forma institucional genérica de las relaciones internacionales*, diferente del bilateralismo y del imperialismo. Por otra parte, pese a plantearse como un concepto claramente diferenciado del concepto de estabilidad hegemónica en un grupo de Estados, las instituciones multilaterales son particularmente vulnerables al poder hegemónico y al unilateralismo[7], en el marco de las relaciones internacionales de poder que se establecen entre éstos[8].

En esencia, sin embargo, pese a su carácter eminentemente estado-céntrico, el multilateralismo configura, a la vez, un desafío al Estado, en tanto limita su soberanía y requiere de la cesión de algunos aspectos de ésta. Sin embargo, ese mismo carácter estado-céntrico, no confiere al multilateralismo la legitimidad necesaria en términos de confianza, democracia y *accountability*, generando las condiciones para la persistencia de un déficit democrático en los acuerdos y espacios multilaterales, en tanto se caracteriza por la falta de trasparencia a pesar de referir, eventualmente, a un discurso democrático o privilegiar la defensa y la preservación de la democracia como un tema de su agenda[9].

En tanto construcción social, el multilateralismo no es ahistórico y descontextualizado[10], ya que, crecientemente, responde a demandas y retos específicos y se articula a través de liderazgos particulares, de normas y de configuraciones internacionales de poder. De hecho, evoluciona de acuerdo a la dinámica internacional y regional entre diversos actores. Las coyunturas internacionales y regionales se articulan, con frecuencia, con los intereses nacionales y las culturas y tradiciones políticas de los actores involucrados, en el desarrollo de nuevas formas de multilateralismo y, en este contexto, la visión occidental, que presume una tensión o una confrontación entre el Estado y la sociedad civil, ignora muchas veces, en la perspectiva de algunos enfoques críticos, la emergencia del pluralismo y la irrupción de la etnicidad y el género, entre otros factores, en la configuración de estas nuevas formas.

En este contexto, en las dos últimas décadas ha emergido, como consecuencia de las transformaciones sistema internacional, la noción de un *multilateralismo complejo*[11] o *nuevo multilateralismo*[12] que implica, más allá de su concepción predominantemente estado-céntrica, un reconocimiento a la creciente participación de actores no-estatales, tanto en los acuerdos comerciales y económicos, con la participación de empresas y corporaciones de carácter transnacional, como en diferentes temas relacionados con los bienes públicos globales o regionales, con el involucramiento y la incidencia de actores de la sociedad civil, representados por organizaciones no-gubernamentales internacionales o movimientos sociales transnacionales[13].

No obstante este viraje conceptual en la concepción del multilateralismo, persiste en la práctica, sin embargo, el déficit democrático en las instituciones multilaterales, y, en general, continúa prevaleciendo el interés nacional de los estados miembros.

A luz de estos conceptos, y del debate actualmente en curso, es necesario analizar el multilateralismo en América Latina y el Caribe, en el marco de nuevas y complejas modalidades de articulación de diversos actores, tanto estatales como no-estatales, de las narrativas que imponen y de las dinámicas que generan, particularmente en función de los rasgos distintivos que imponen al desarrollo del multilateralismo en la región.

2. Factores condicionantes del desarrollo actual del multilateralismo latinoamericano

América Latina y el Caribe detentan una tradición jurídica relevante en el derecho internacional y, en este marco, pese a su relativa marginalidad en el sistema internacional, los países de la región han promovido históricamente un orden internacional regulado, han desarrollado innovaciones importantes en el campo del derecho internacional, y han promovido la resolución pacífica de las disputas entre Estados y el rechazo al uso de las fuerza, a través de la acción de diversas organizaciones

multilaterales, tanto a nivel hemisférico, como regional y sub-regional, sobre la base del cumplimiento de los principios de soberanía nacional, no-intervención y resolución pacífica de disputas, principios históricamente amenazados por la frecuentes intervenciones de los Estados Unidos en la región a lo largo de los siglos XIX y XX. En este marco, y más allá de los resultados, la región cuenta con algunas de las organizaciones multilaterales más antiguas, desde la creación de la OEA en 1948 con una visión panamericana y un alcance hemisférico, y a la vez, ha dado lugar a la proliferación de nuevos organismos multilaterales en las dos últimas décadas, algunos de ellos explícitamente focalizados en América Latina y el Caribe y diseñados con el propósito de excluir la participación y la influencia hegemónica de los Estados Unidos.

De hecho, comparativamente con otras regiones del mundo y, probablemente, en función de su tradición jurídica y su aspiración a promover y respetar el derecho internacional como un mecanismo de prevención de intervenciones externas, la región es una de las más pacíficas a nivel mundial, ha sufrido históricamente pocos conflictos bélicos recientes y presenta un bajo gasto en defensa[14], junto con una capacidad crecientemente comprobada de impulsar acciones diplomáticas colectivas frente a las crisis que puedan desatarse en el ámbito regional. Sin embargo, es a la vez la región más violenta, en términos de índices de violencia social y criminalidad, más desigual en términos socio-económicos y que presenta altos índices de pobreza y de exclusión social pero, simultáneamente, se distingue por contar con una mayoría significativa de países democráticos luego del restablecimiento y consolidación, en mucho de ellos, de la democracia a partir de la década del ochenta[15].

Por otra parte, en la primera década del siglo XXI, la región ha evidenciado una proliferación de foros, organizaciones y espacios multilaterales. Entre éstos se cuentan la abundancia creciente de Cumbres de diversa índole, tanto estrictamente regionales como de carácter más amplio, como las Cumbres hemisféricas (Cumbres de las Américas); las Cumbres Iberoamericanas; y las Cumbres Euro-Latinoamericanas, como también las cumbres regionales y subregionales de diversa índole[16], y, más recientemente, una maratónica sucesión de cuatro cumbres de presidentes latinoamericanos y caribeños en Brasil en diciembre de 2008, que incluyeron una cumbre del Grupo Río, una de MERCOSUR, una de UNASUR y una, debutante, de países de América Latina y el Caribe sobre Cooperación y Desarrollo (CALC)[17], que sentó las bases para ulteriores Cumbres de este tipo como la prevista próximamente en México. Las Cumbres se han asociado, asimismo, con la creación de nuevas organizaciones de carácter multilateral principalmente vinculadas a la concertación y coordinación en torno a una variada agenda regional y a la aspiración de asegurar la paz y de impulsar un proceso de integración en la región. A estas Cumbres se deberían sumar, en algunos casos, las Cumbres Sociales paralelas que convocan a los movimientos sociales y a las organizaciones no-gubernamentales, en función del desarrollo de diálogos e interlocuciones con los mandatarios y gobiernos que asisten a las Cumbres inter-gubernamentales, marcadamente influenciadas por y

vinculadas a los Foros Sociales Mundiales, que han introducido nuevos temas en la agenda regional, particularmente en la esfera social. Asimismo, en la última década la región ha dado lugar al surgimiento de varias instancias multilaterales ya sea de integración o de carácter económico-financiero, como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), la Unión de Naciones Latinoamericanas (UNASUR), el Banco del Sur, las Cumbres Sudamericanas sobre Energía, y la propia CALC, que se superponen entre sí y con otras instancias multilaterales de más viejo cuño y de diferente índole, como el Grupo Río, la ALADI, el SELA, el SICA, la CARICOM, la CAN, el MERCOSUR, la CAF y la AEC. En este marco, acertadamente, se señala que existe una "sobreoferta de propuestas y proyectos"[18] que refleja, hasta cierto punto, y sólo en el ámbito de América Latina y el Caribe, una abundancia y una superposición de ofertas multilaterales que, por un lado, dificulta la agregación de intereses regionales y profundiza la fragmentación, y por otro, abre serios interrogantes tanto sobre la futuro de la integración regional[19], como sobre el sentido de estas iniciativas multilaterales no integradas en una visión y un proyecto estratégico común, fuera de los que asoman el proyecto bolivariano impulsado por Venezuela, y el emergente liderazgo regional brasileño[20].

En este marco, una serie de factores han incidido sobre la proliferación de organizaciones multilaterales en América latina y el Caribe en la última década, con exclusión explícita, desde la creación de la Asociación de Estados del Caribe en 1996[21], de los Estados Unidos. Sin embargo, junto con esta proliferación y sobreoferta, también es de notar el decaimiento y la progresiva pérdida de influencia y proyección regional de algunas de estas organizaciones, como el SELA y la AEC, por el acotamiento, agotamiento y reducción de sus funciones, o por la retirada de algunos de sus miembros, como en el caso de G-3 y de la CAN. La extinción eventual de algunas de ellas, no ha sido decretada oficialmente por sus estados miembros, pero su existencia se ve amenazada por la ausencia de misiones y objetivos específicos, por las fragmentaciones internas y por la reducción de sus recursos.

Entre los **factores exógenos** a considerar en esta "sobreoferta", se destaca, en primer lugar —el de las complejas relaciones con los Estados Unidos, particularmente luego del fin de la Guerra Fría y en el post 11 de septiembre de 2001**,** que resulta de crucial importancia a la hora de analizar la reciente proliferación de organizaciones y esquemas multilaterales en la región. En la coyuntura actual, el unilateralismo desarrollado por los Estados Unidos, ha generado, en general, reacciones negativas en la región en tanto los países latinoamericanos y caribeños, con algunas significativas excepciones, han condenado, implícita o explícitamente, la invasión a Irak sin el respaldo de la ONU, y han manifestado reticencias frente a las características de la "guerra contra el terror" impulsada por la Administración Bush, entre otras razones, por no respetar el derecho y las normativas internacionales, particularmente en el campo de los derechos humanos. Si bien esta es una generalización que admite numerosas excepciones, esta situación se ha asociado, adicionalmente, a la pérdida de importancia estratégica de la región para los Estados Unidos después

del fin de la Guerra Fría (sin que esto implique una desatención total a la misma) y la creciente priorización y focalización de su política exterior en otras regiones del mundo. En este contexto de creciente desatención o de "negligencia benigna", según algunos analistas, de los Estados Unidos hacia la región, las posibilidades de una política más autónoma por parte de los países latinoamericanos se incrementaron en proporción directa a su mayor o menor cercanía geográfica y vinculación económica a ese país. Las opciones, en este sentido, parecen pasar, para Rusell y Tokatlian, por un *multilateralismo vinculante* que apunta a la utilización de las instituciones mundiales para restringir el poder de los Estados Unidos en la región, por la *colaboración selectiva* en función de que este actor sigue siendo el actor más poderoso del hemisferio que consiste en el desarrollo de lazos cooperativos que permitan hacer frente a problemas comunes, y fundamentalmente, a través de la *contención acotada* que da lugar a "la creación de espacios e instrumentos regionales de acción propios que reduzcan, excluyan o prevengan la influencia o ingerencia de los Estados Unidos en una determinada área geográfica de la región, al tiempo que favorezcan la capacidad colectiva de interacción con Washington"[22]. Esta última estrategia da lugar a la proliferación de los diversos espacios y mecanismos multilaterales regionales surgidos en los últimos años, que excluye a los Estados Unidos pero no por ello descarta o erradica la posibilidad de generar nuevas interlocuciones con esta nación, en condiciones de mayor autonomía. No obstante, en algunos casos, como el del ALBA, estos espacios se desarrollan en franco desafío y oposición a los Estados Unidos, mientras que en otros, como en el caso de UNASUR, buscan generar un espacio propio y autónomo en la región, que potencie su capacidad de interlocución con esta nación y otros actores internacionales. La elección de Barack Obama a la presidencia de los Estados Unidos despertó, en este marco, expectativas de una mayor atención de la política exterior de los Estados Unidos hacia la región, expectativas que más allá de las simpatías personales que despertaba el nuevo presidente, fueron desvirtuadas, a un año de su asunción, por las ambigüedades y demoras que asumió esta política hacia América Latina, evidenciadas tanto durante la crisis de Honduras como en las relaciones con Cuba, con Colombia y, en alguna medida, con sus principales interlocutores en la región —México y Brasil[23].

El otro factor exógeno de relevancia se vincula con el impacto de la globalización en la región y la necesidad de impulsar una mejor inserción de la misma en el sistema económico internacional que aceleró, particularmente en las décadas precedentes, los procesos de integración regional y sub-regional, la concertación política y la interlocución colectiva con actores externos, tales como las del diálogo Grupo Río —Unión Europea, las Cumbres Iberoamericanas, y las Cumbres del Arco del Pacífico, junto con la creciente diversificación de relaciones en el ámbito internacional y que ha contribuido asimismo a la creación de espacios multilaterales. Más allá de la menor o mayor eficacia de estos espacios, y de los logros alcanzados en fechas recientes, es evidente que el impacto de los procesos de globalización ha contribuido a su creación y desarrollo, ya sea como reacción o como complemento.

A su vez, la crisis del multilateralismo a nivel global[24] que generó el creciente unilateralismo estadounidense en los años precedentes, se ha articulado con la irrupción, en el sistema internacional, de nuevos actores —los países emergentes, como lo ilustra el desarrollo del BRIC, y el crecimiento económico y la creciente proyección de China, que contribuyen asimismo a constituirse en otro factor exógeno de importancia, al potenciar la capacidad de algunos actores regionales de promover una diversificación de sus relaciones internacionales[25]. En este marco, algunos de estos países requieren fortalecer su capacidad de incidencia en las estructuras e instituciones globales, a través de una mayor influencia y liderazgo en el seno de sus propias regiones, como una manera de consolidar su influencia y proyección en estas instituciones, a cuyo fin promueven diversos esquemas multilaterales. El caso de Brasil y del liderazgo que ha asumido en el desarrollo de organizaciones y espacios multilaterales a nivel regional, superando una previa tendencia al bilateralismo y pese a la reticencia de algunos sectores domésticos, responde a estas expectativas de convertirse en un actor global.

Por otra parte, entre los **factores endógenos**, propios de la región, que han contribuido a la proliferación de organizaciones multilaterales, se cuentan la reconfiguración del mapa político y geopolítico de América Latina y el Caribe, con la elección de gobiernos de orientación progresista o populista en muchos de los países de la región; la emergencia de liderazgos regionales con aspiraciones de impulsar proyectos regionales de características distintivas, y el surgimiento de visiones y proyectos diferenciados en torno a la integración regional que, sin embargo también han contribuido a profundizar su heterogeneidad y su fragmentación. A su vez, entre los factores endógenos, también son de destacar, el creciente protagonismo de los movimientos sociales (particularmente al calor del ascenso al poder de gobiernos de izquierda y de centro-izquierda) con aspiraciones de incidir asimismo sobre una agenda regional, luego del rol asumido en los foros internacionales por el sector empresarial y corporativo en la década del noventa, especialmente en relación a los acuerdos de libre comercio; el debilitamiento, en particular después de las reformas estructurales de la década del noventa, del Estado y de sus alcances territoriales, institucionales y políticos efectivos, con la recurrencia de situaciones de crisis internas y de inseguridad a diferentes niveles que han debilitado el proceso de resurgimiento y consolidación de la democracia que, sin embargo, prevalece en la región pese a sus falencias en la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad[26]; y el surgimiento de nuevos retos y amenazas a la seguridad regional y a la seguridad pública por parte de la criminalidad transnacional y el narcotráfico, que ponen en cuestión y limitan los tradicionales principios de soberanía nacional y, eventualmente, replantean el mismo principio de no-intervención.

La re-configuración del mapa geopolítico de la región responde tanto a la menor atención de los Estados Unidos hacia la misma después del S-11, como a la elección de gobiernos de izquierda y centroizquierda en la mayoría de los países de la región, con la aspiración de impulsar una mayor autonomía de la influencia hegemónica de

los Estados Unidos, ya sea a través de formas de colaboración claramente acotadas y más autónomas, ya sea a través de la confrontación directa como un mecanismo de presión y de diferenciación. En el primer caso, se ubica evidentemente Brasil, y en el segundo, Venezuela. Ambos países, en función de visiones y percepciones diferenciadas en torno a sus proyectos nacionales y en torno a un proyecto regional, si bien coinciden en la promoción de la multipolaridad en el sistema internacional, impulsan, desde perspectivas ideológicas y políticas diferenciadas, un liderazgo distintivo en la articulación de espacios multilaterales autónomos. Nuevamente, los ejemplos más ilustrativos en este caso son, respectivamente, la UNASUR y el ALBA[27]. Estos liderazgos emergentes han generado, desde enfoques y visiones distintos, un significativo esfuerzo de promover estos espacios, con la exclusión de los Estados Unidos, algunas veces en franca o solapada competencia entre ellos, en función de constituirse en los "núcleos duros" de la integración regional en base a criterios políticos e ideológicos diferenciados[28]. En este proceso, han generado asimismo, como lo hemos señalado en otro lugar, una diferenciación y una eventual rivalidad con la visión hemisférica y panamericana de la OEA[29].

En este proceso, el surgimiento y los avances de los movimientos sociales y de sus expectativas de incidir sobre las decisiones y políticas que emanan de estos espacios multilaterales o por lo menos sobre sus agendas, ha dado lugar a diversos intentos de participación y/o de involucramiento en los mismos. Si bien las modalidades iniciales de participación de las organizaciones y redes de la sociedad civil surgen en el contexto de las Cumbres de las Américas y de la OEA, ya sea en función de la búsqueda del diálogo con los mandatarios y funcionarios participantes, o de la denuncia y confrontación a través de la movilización y de la visibilidad mediática, los mecanismos institucionales más avanzados en el sentido de la participación de la sociedad civil se han desarrollado en el SICA y en MERCOSUR[30], aunque su efectiva incidencia esta por verse. Sin embargo, en el marco de las nuevas organizaciones multilaterales emergentes, el espacio privilegiado para la participación de la sociedad civil y, particularmente, de los movimientos sociales, se da a través de las diversas Cumbres sociales (Cumbres de los pueblos, en la retórica utilizada por el bolivarianismo) en anticipación o en paralelo con las Cumbres inter-gubernamentales que, eventualmente, alcanzan a generar alguna forma de diálogo con los gobiernos. En esencia, sin embargo, y más allá de la participación en la década del noventa de sectores empresariales en las negociaciones de acuerdos económicos y comerciales, la ciudadanía, en general, se constituye en el "gran ausente"[31] de estos mecanismos multilaterales emergentes, tanto por su propia diversidad, heterogeneidad y fragmentación, como por las limitadas capacidades de manejar una "diplomacia ciudadana" efectiva. Prueba de ello es que en la maratónica sucesión de Cumbres en Costa de Sauipé en diciembre de 2008, la presencia de la sociedad civil fue inexistente y no dio lugar a interlocuciones efectivas con los gobiernos participantes, pese a los precedentes de sucesivas (y en algunos de los casos como el de Cochabamba, exitosas) cumbres sociales convocadas, en su oportunidad, en el marco de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

En este contexto, el multilateralismo vigente en la región, más allá de la proliferación de espacios y organizaciones de limitado desarrollo institucional y normativo, sigue respondiendo a una dinámica predominantemente inter-gubernamental, fundamentalmente estado-céntrica y poco proclive no sólo a la legitimación a través de mecanismos de *accountability* y de transparencia, sino también a la efectiva participación de la ciudadanía, en una modalidad que responde básicamente a lo que inicialmente señalamos como multilateralismo formal, poco propenso a aceptar el desarrollo efectivo de un multilateralismo complejo a través de la participación de actores no-estatales, más allá de la consulta o el diálogo que se pueda establecer con ellos.

Por otra parte, la debilidad de algunos Estados hace poco viable la participación ciudadana, tanto por su limitada capacidad de convocatoria o de interlocución con el amplio y plural espectro de las redes y organizaciones de la sociedad civil, a nivel doméstico y regional, y por la reticencia a aceptar esta participación bajo el argumento de su restringida o nula representatividad y legitimidad, como por el hecho de que la sociedad civil, más allá de su heterogeneidad y de sus propias contradicciones y fragmentaciones internas, generalmente también hace gala de debilidades y de limitaciones evidentes. De hecho, a estados más desarrollados institucionalmente corresponden sociedades civiles más vigorosas, pero cuando el Estado mismo se encuentra limitado en sus capacidades, es altamente probable que las organizaciones de la sociedad civil tampoco estén preparadas y capacitadas adecuadamente, particularmente en relación al tratamiento calificado de los temas regionales e internacionales[32]. Esto se hace manifiesto en la limitada capacidad de incidencia de las redes y organizaciones sociales sobre algunos temas específicos. Si bien en el campo de los derechos humanos se evidencia la existencia de un grupo de activistas profesionales que ha desarrollado desde la década del setenta una acción exitosa en colaboración con funcionarios de organizaciones inter-gubernamentales, como se hace palpable en las diversas comisiones de derechos humanos incluyendo la Comisión Inter-Americana, en la práctica las capacidades técnicas de la sociedad civil en temas económicos como el libre comercio o en temas de seguridad como la prevención de violencias o conflictos están poco desarrolladas, y sus posibilidades de incidir en las políticas regionales están claramente ausentes, más allá de legitimar con su presencia las decisiones tomadas por los respectivos funcionarios o los propios mandatarios, o de impulsar movilizaciones de alta visibilidad mediática[33]. Asimismo, en el ámbito de las políticas sociales, la progresiva inclusión de los temas de una agenda social en las agendas multilaterales, iniciada en particular a partir del fin de la Guerra Fría[34] y particularmente evidente en su estridente promoción por el bolivarianismo, no implica una efectiva participación de la ciudadanía en su formulación e implementación, particularmente a nivel regional, como bien lo ilustra el caso de MERCOSUR y la progresiva introducción de una agenda social "desde arriba" .

Pero la debilidad de algunos Estados constituye asimismo un factor endógeno a considerar, en la medida que contribuye asimismo a la proliferación de esquemas

multilaterales en la región, debido a que esa misma debilidad, generalmente asociada a limitaciones políticas e institucionales, hace que las crisis y conflictos internos de diversa índole que puedan desarrollarse o estallar, afecten asimismo la estabilidad y la seguridad de sus vecinos. De ahí la necesidad de desarrollar y consolidar mecanismos multilaterales específicos que, como en el caso del Grupo Río a raíz de la crisis entre Colombia y Ecuador en marzo de 2008, o de UNASUR en el caso de la crisis de Pando en Bolivia, puedan efectivamente mediar o contribuir a distender, desde posiciones menos polarizadas, las situaciones de crisis que amenazan en devenir en conflictos armados o violentos. De hecho, la región se ha caracterizado por la conformación de grupos de países *ad hoc* que contribuyan a superar o resolver crisis o situaciones de conflicto entre países de la región, en una especie de tradición decantada a partir del surgimiento del grupo Contadora en la década del ochenta, y en franca adhesión al arraigado principio de resolución pacífica de disputas.

Por otra parte, muchas de las actuales amenazas a la seguridad regional no emanan de actores estatales o domésticos claramente identificables y están asociados con actores transnacionales como las redes del crimen organizado que lucran con el tráfico de narcóticos, de armas y de personas, y que requieren de políticas y estrategias de carácter transnacional, cuya coordinación sólo puede ser provista por organizaciones o foros multilaterales. En este sentido, éstos devienen en un factor crucial, más allá de sus verdaderos alcances y efectividad, en la concertación y coordinación política necesaria para abordar las nuevas amenazas a la seguridad de carácter transnacional; amenazas que crecientemente se incorporan, junto con los temas de integración regional; de fortalecimiento de la democracia, de los derechos humanos y del multilateralismo; de desarrollo sostenible y de cooperación internacional, en la agenda multilateral de las diversas organizaciones regionales, como lo ilustra particularmente el caso de UNASUR y la creación del Consejo Sudamericano de Defensa.

Finalmente, una serie de factores endógenos a considerar, en función de las necesarias coordinaciones de políticas, es la necesidad de impulsarlas en función de retos específicos presentes en la actual coyuntura en diversos ámbitos tales como en el financiero, particularmente sensible a la avatares internacionales de la globalización; en el sector energético; en el desarrollo de la infraestructura regional que posibilite una mayor interconexión y comunicación, y en las políticas vinculadas a la salud pública, a la lucha por la erradicación de la pobreza y a la defensa del medio ambiente, temas que frecuentemente escapan a una dimensión nacional y asumen asimismo características transnacionales. Necesariamente, la coordinación de estas políticas en torno a temas que trascienden el ámbito estrictamente nacional, constituyen un elemento sustancial en la creación y desarrollo de organizaciones multilaterales, como lo evidencian el IIRSA, el Consejo de Salud de la UNASUR, y la creación del Banco del Sur.

Sin embargo, todos estos factores, que ponen de manifiesto la aparición de nuevos retos asociados con la defensa, preservación y desarrollo de los bienes públicos regionales, reflejan asimismo la aparición de nuevos temas en la agenda regional, que responden a las crecientes complejidades del sistema internacional y a las particulares limitaciones de los países de la región.

3. ¿Una idiosincrasia sui generis?

En su conjunto, estos factores exógenos y endógenos inciden sobre el desarrollo y sobre la evolución de los valores e instituciones del multilateralismo actual en la región que, sumados a factores asociados a los intereses nacionales y a los modelos y culturas políticas predominantes[35] , se constituyen en retos tanto para la legitimidad interna como externa de las organizaciones y acuerdos multilaterales, en términos de cómo y por quién son tomadas las decisiones, cómo son tomados en cuenta los intereses representados en ellas, y cómo se desempeñan éstas en función de sus misiones específicas y de los valores y principios que asumen y articulan[36].

Es evidente, en este contexto, que, pese a la tradición jurídica de la región, la mayoría de las organizaciones multilaterales de reciente factura adolecen, en su gran mayoría, de la ausencia de estructuras institucionales consolidadas y efectivas y presentan una marcada concentración en las decisiones presidenciales, si bien detentan una capacidad de impulsar respuestas *ad hoc* como reacción a situaciones de crisis, básicamente a través de la construcción de consensos y mayorías entre sus miembros. La proliferación de esquemas multilaterales conlleva asimismo, la concentración de las decisiones en los consensos que se conforman entre los mandatarios o entre los respectivos ministros de los respectivos países, con poco apoyo y desarrollo de estructuras propias de estos esquemas, y con una muy limitada participación de la ciudadanía, de manera que expresan, fundamentalmente, la voluntad política de los gobiernos. El caso más ilustrativo al respecto lo constituye, hasta el momento, tanto la UNASUR, carente de una Secretaría y de una estructura técnica, fuera de la participación de los ministros y vice-ministros respectivos en los diferentes Consejos recientemente creados. El ALBA, por otra parte, parece convertirse, en este sentido, en el caso más emblemático de una organización sometida a las decisiones presidenciales. Una situación similar se pone de manifiesto en el caso del Grupo Río, como un espacio de concertación política multilateral, que, más allá de su efectividad frente a algunas crisis regionales, adolece asimismo de la falta de una institucionalidad decantada[37]. Particularmente las agendas de estas organizaciones, más allá de su amplitud y de la necesidad de reflejar temas y problemas inherentes a las prioridades políticas, sociales y económicas de la región, se encuentran sujetas a decisiones de los mandatarios y difícilmente abren espacios para la inclusión de otros temas por parte de otros actores. Junto con la fragilidad y/o ausencia de una institucionalidad consolidada, el carácter eminen-

temente inter-gubernamental de estas iniciativas y la persistencia de un marcado déficit democrático, abren serios interrogantes no sólo sobre la participación ciudadana (que generalmente recibe un reconocimiento simbólico en la mayoría de los acuerdos y documentos respectivos) y la transparencia necesaria, sino también sobre el desarrollo de un pluralismo efectivo, cuadro que, en su conjunto, pone en cuestión una efectiva gobernabilidad regional.

Por otra parte, la mayoría de estas cumbres y organizaciones multilaterales producen ritualmente un ingente volumen de acuerdos y decisiones, cuyo seguimiento e implementación sólo se cumple en una limitada proporción. Las iniciativas *ad hoc*, a su vez, si bien en muchos casos logran alcanzar sus propósitos inmediatos, frecuentemente no se articulan con una visión y una estrategia a largo plazo en función de los intereses del conjunto de la región o del grupo de estados miembro respectivos, sin contar que las asimetrías existentes entre ellos no facilitan el desarrollo de un enfoque común.

En suma, si en base a las anteriores consideraciones y a los factores exógenos y endógenos señalados, pretendemos definir los rasgos del multilateralismo en América Latina y el Caribe, se hace manifiesto que éste poco responde a la visión de un multilateralismo complejo, tal como fue esbozado al inicio, y persiste en su carácter eminentemente inter-gubernamental y estado-céntrico, fuertemente condicionado por la voluntad política de los gobiernos de acuerdo a las diversas coyunturas, más que por objetivos de estado claramente trazados y articulados en función de una visión y un proyecto a largo plazo para la región, particularmente en el plano político. Por otra parte, una de las características distintivas de los acuerdos multilaterales en el ámbito de la concertación y la coordinación política (a diferencia de organizaciones financieras como la CAF) es la limitada disposición a establecer y a desarrollar una institucionalidad multilateral estructurada que asuma, de manera sustantiva, una serie de normas y de valores claramente definidos, y desarrolle estructuras adecuadas y eficientes de funcionamiento y de toma de decisiones a distintos niveles. Esto es particularmente evidente a la hora de construir consensos, donde los criterios que prevalecen incluyen los tradicionalmente arraigados principios de soberanía e interés nacional y de no-intervención, la disposición consecuente a resolver las crisis emergentes en la región a través de mecanismos propios y autónomos, en lo posible, de toda ingerencia o influencia externa (y particularmente estadounidense), y la evitación o resolución pacífica de los conflictos a través de la diplomacia colectiva o del recurso a las instancias internacionales, en el marco del respeto a las normativas del derecho internacional, pero no necesariamente de los acuerdos específicos establecidos a nivel regional. En esencia, estos principios y criterios, fuertemente arraigados, constituyen el núcleo de los mecanismos a los que responde el multilateralismo regional, en el marco de una referenciación permanente, implícita o explícita, a la presencia hegemónica de los Estados Unidos.

Por otra parte, en relación a otros principios y valores que se articulan en la agenda regional, los esquemas multilaterales de carácter tanto político como económico tienden a presentar y a persistir en el ya mencionado déficit democrático, en contradicción, con frecuencia, con los modelos políticos que pregonan, en tanto son, básicamente, acuerdos inter-estatales, en el marco de los patrones tradicionales de un multilateralismo diplomático que no desarrollan espacios y mecanismos para una participación efectiva de la ciudadanía en el diseño, formulación y ejecución de sus decisiones a distintos niveles. Como tales, estos acuerdos responden a decisiones políticas, eventualmente signadas por factores ideológicos, con limitado apoyo técnico[38], frecuentemente motivados por reacciones *ad hoc* frente a situaciones de crisis o a desafíos coyunturales[39]. Consecuentemente, las posibilidades de desarrollo e implementación de estrategias comunes a largo plazo, frecuentemente se ven afectadas tanto por la falta de continuidad y estabilidad institucional y normativa, y por el carácter coyuntural de algunas de ellas, como por la ausencia de una preparación y de una capacidad técnica disponible en la sociedad civil en general, con todas sus limitaciones, y en un funcionariado más calificado. Como resultado, con algunas notables excepciones, la tendencia de estos esquemas multilaterales apunta a caracterizarse más por su carácter reactivo, que por sus capacidades preventivas.

Como contrapartida a este cuadro, es necesario mencionar, sin embargo, que estas características confieren asimismo a las organizaciones multilaterales de la región, una significativa flexibilidad y adaptabilidad, condicionada habitualmente por la búsqueda de consensos o de mayorías, y el rechazo a toda cesión de su soberanía[40].

En este marco, el multilateralismo latinoamericano actualmente vigente, difícilmente califica como una forma institucional altamente exigente, de acuerdo a Keohane, o como un multilateralismo complejo, en el sentido que le asigna a este término el debate contemporáneo; se presenta como un multilateralismo más formal que sustantivo y evidencia una alta vulnerabilidad al poder hegemónico y al unilateralismo, pese a su rechazo al mismo, en la medida en que no se divorcia de su historia y de su contexto.

En esta perspectiva, algunos analistas no dudan en señalar que la diplomacia latinoamericana y, por ende, las modalidades que asume el multilateralismo en la región, "descansan sobre una cultura difícil de decodificar para el extranjero" y hacen a un particular desarrollo civilizatorio, poco accesible en sus sutilezas y sofisticaciones para los occidentales[41], particularmente si tenemos en cuenta, luego de la somera revisión previa, que el multilateralismo en América Latina y el Caribe ha contribuido en la última década, pese a todos los avatares coyunturales, a mantener la paz y la estabilidad regional.

Tal vez, en una visión simplista y extrema, detrás de esta interpretación reside la esencia de un multilateralismo latinoamericano más propenso a multiplicar los foros

y espacios multilaterales de concertación sin desarrollo y consolidación institucional, y a aprobar una amplia gama de tratados y acuerdos de escaso cumplimiento y compromiso por parte de los firmantes, en un mecanismo ritual reiterado, que a avanzar en la construcción efectiva de una integración regional, sustentado en un mutilateralismo cualitativa e institucionalmente avanzado, plural y complejo. Y tal vez, nada describe mejor esta situación que la acertada *boutade* de Churchill de que "es mejor hablar y hablar, que disparar y disparar".

Notas

1. Ver por ejemplo Altmann, Josette y Francisco Rojas Aravena (eds.) (2008). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores, o el más reciente informe de FLACSO sobre la integración en América Latina, donde la mención del multilateralismo refiere a éste en el marco de la ONU, la OMC y de las instituciones globales, en Rojas Aravena, Francisco (2009). *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones, Conflicto y Cooperación. IV Informe del Secretario General de FLACSO*, FLACSO: San José.

2. Keohane, Robert O. (1994). "International institutions: two approaches", en Kratoschwil, Friederich and Edward D. Mansfied (eds.) *International Organization: A Reader*, New York: Harper Collins, pp. 48-49.

3. Ruggie, John Gerard (1993). "Multilateralism: the anatomy of an institution", en Ruggie, John G. (ed.) *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York: Colummbia University Press, pp. 10-12.

4. Keohane, Robert O. (1994) *ibidem*.

5. Acharya, Amitav (2006). "Multilateralism, sovereignity and normative change in world politics", en Newman, Edward; Ramesh Thakur and John Tirman (eds.) *Multilateralismo under challenge? Power, international order, and structural change*, Tokyo·New York·Paris: United Nations University Press, pp. 98-118. La norma sobre la "Responsabilidad de proteger" aprobada por la ONU sirve de ilustración para este proceso.

6. Ver Newman, Edward; Ramesh Thakur and John Tirman (2006): "Conclusion: Multilateralism under challenge or in crisis?", en Newman, Edward; Ramesh Thakur and John Tirman (eds.) *Multilateralismo under challenge? Power, international order, and structural change*, Tokyo·New York·Paris: United Nations University Press, pp. 531-540.

7. Ruperéz apunta escépticamente en este sentido que en las Naciones Unidas, de hecho, "los que dicen creer en el multilateralismo están utilizando un término codificado para indicar su oposición a la política estadounidense —que en el mismo código es calificada como unilateralismo", en Ruperéz, Javier (2009) *El espejismo multilateral*, Madrid: Almuzara, pp. 136-137.

8. Newman, Edward; Ramesh Thakur and John Tirman (eds.) *Multilateralismo under challenge? Power, international order, and structural change*, Tokyo·New York·Paris: United Nations University Press.

9. En este sentido, Kehoane (2006) plantea que los valores e instituciones del multilateralismo son deficientes porque no reflejan los valores democráticos y su desempeño es cuestionable, y afirma que la legitimidad de sus políticas a nivel global solo son válidas, si cumplen tres requisitos: inclusividad, capacidad decisiva y consistencia epistemológica. En este último sentido, plantea que "All valid interests must be

represented effectively; the multilateral organization must be able to take effective action, even against the opposition of its strongest member state; and the decisión making process must be sufficietly transparent that it is open to criticism form the outsiders as well as insiders", en Kehoane, Robert 0. "The contingent legitimacy of multilateralism", en Newman, Edward; Ramesh Thakur and John Tirman (eds.) *Multilateralismo under challenge? Power, international order, and structural change*, Tokyo·New York·Paris: United Nations University Press.

10. Newman, Edward; Ramesh Thakur and John Tirman (2006). "Introduction" en Newman, Edward; Ramesh Thakur and John Tirman (eds.) *Multilateralismo under challenge? Power, international order, and structural change*, Tokyo·New York·Paris: United Nations University Press, pp. 1-18.

11. O´Brien, Robert; Anne Marie Goetz, Jan Aart Scholte, Marc Williams (2000). Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements, Cambridge: Cambridge University Press, pp- 5-6.

12. Básicamente, estos nuevos conceptos reflejan tanto los cambios y las crecientes complejidades del sistema internacional, como el surgimiento de orientaciones críticas en los enfoques de las relaciones internacionales, incluyendo la vertiente crítica del postmarxismo que asume las relaciones de poder como elemento constitutivo del orden internacional y que consecuentemente asocia el multilateralismo al orden hegemónico mundial vigente y a la creciente polarización entre poderosos y débiles, y el discurso constructivista que da prioridad a temas como identidad, valores, intersubjetividad, y patrones estables de conducta, con énfasis en la importancia de nuevas normas y prácticas sociales constituidas sobre identidades compartidas que inciden sobre los cambios del sistema internacional, ver Camargo, Sonia (2000) "Orden mundial, multilateralismo, regionalismo. Perspectivas clásicas y perspectivas críticas", en Rojas Aravena, Francisco (editor) *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Caracas: FLACSO-Chile y Editorial Nueva Sociedad.

13. Smith (2006) apunta que, en la actualidad, pese a que los movimientos sociales han sido cruciales en la democratización de los estados-nación emergentes y en la promoción del multilateralismo, se ha desarrollado una serie de crecientes tensiones entre éstos y las organizaciones internacionales, entre las cuales señala tres: que a pesar de que la sociedad civil global se ha fortalecido, las generaciones más recientes de activistas son poco propensos a apoyar el multilateralismo; que la guerra contra el terrorismo y el unilateralismo de los Estados Unidos han promovido el desarrollo de un fundamentalismo militante, a la par de socavar el desempeño de los promotores de una gobernanza global más democrática; y que ha habido un retroceso democrático caracterizado por una mayor restricción de la participación de la sociedad civil en las instituciones multilaterales, en Smith, Jackie (2006) "Social movements and multilateralism", en Newman, Edward; Ramesh Thakur and John Tirman (eds.) *Multilateralismo under challenge? Power, international order, and structural change*, Tokyo·New York·Paris: United Nations University Press. Pp. 395-420.

14. Heine, Jorge (2006). "Between a rock and a hard place: Latin America and multilateralism after 9/11", en Newman, Edward; Ramesh Thakur and John Tirman (eds.) *Multilateralismo under challenge? Power, international order, and structural change*, Tokyo·New York·Paris: United Nations University Press.

15. Con un solo *interregno* reciente, con la crisis política desatada en Honduras por un golpe de estado contra el presidente electo que, sin embargo, se ha superado con una nueva convocatoria electoral y la elección de un nuevo presidente civil.

16. Ver Gaspar, Gabriel (2000). "El multilateralismo latinoamericano en la posguerra fría", en Rojas Aravena, Francisco (editor) *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Caracas: FLACSO-Chile y Editorial Nueva Sociedad, pp. 127-138.

17. Como señala un analista, cuyo "logro más significativo fue el impulso dado a los mecanismos de concertación política y de diálogo entre países", en Malamud, Carlos (2009) "Las cuatro cumbres de presidentes latinoamericanos y el liderazgo brasileño", *Documento de Trabajo No. 3*, 21 de enero de 2009, Madrid: Real Instituto Elcano, p. 18.

18. Altmann, Josette y Francisco Rojas Aravena (2008). "Introducción. América Latina: dilemas de la integración", en Altmann, Josette y Francisco Rojas Aravena (eds.) *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores, p. XXIV. Esta "sobreoferta" implica una gran presión para las agendas de los mandatarios, en el contexto de la Diplomacia de Cumbres; genera una sostenida falta de coordinación; se caracteriza por un débil estructura institucional y, fundamentalmente, asume plenamente la "regla del consenso" que "rigidiza los procesos de decisión y posibilita una sucesión de vetos cruzados que impiden avanzar de una manera efectiva" que afecta similarmente las características del multilateralismo latinoamericano, en Rojas Aravena (2009), *op. Cit.* P. 11.

19. Que como señala Malamud "atraviesa un largo período de parálisis o una crisis mayúscula, según como se mire y según cuán profundo y lapidario quiera ser el juicio" en Malamud, Carlos (2009) "La crisis de la integración se juega en casa", en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires) No. 219, enero-febrero 2009, p. 97.

20. Ver Ayerbe, Luis Fernando (2008). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul,* Sao Paulo: Editora UNESP.

21. Precedida en la década del setenta por la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y, en la década del ochenta, por el Grupo Contadora, posteriormente devenido en el Grupo de Río en 1986.

22. Rusell, Roberto y Juan Tokatlian (2008). "Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos", en Lagos, Ricardo (comp.) *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires: EDHASA, p. 225.

23. Ver Hakim, Peter (2010). "A Disappointing First Year: Obama and Latin America", en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México), enero, y Schifter, Michael (2010) "Obama and Latin America: New Begininngs, Old Frictions", en *Current History*, February.

24. Como se precisa recientemente en un informe: "En el marco institucional global el multilateralismo continúa en crisis, tanto en la dimensión política como en su dimensión económica y comercial. Naciones Unidas quedó debilitada con la política del unilateralismo radical de los Estados Unidos, las instituciones financieras internacionales están altamente deslegitimizadas como consecuencia del impacto negativo del "Consenso de Washington" y el fracaso de la Ronda de Doha debilita a la Organización Mundial del Comercio (...) Este cuadro global genera espacios para un mayor margen de acción de los países latinoamericanos", en Rojas, Aravena (2009) *op. Cit.*, p. 9. Ver, sin embargo, posiciones encontradas al respecto en Valdés Ugalde, José Luis y Jessica Cascante (2008) "El multilateralismo, la reforma de la ONU y los desafíos del siglo XXI", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), enero-junio, No. 27, pp. 11-71, y Newman, Edward; Ramesh Thakur and John Tirman (2006) "Concusions: Multilateralism under challenge or in crisis", en Newman, Edward; Ramesh Thakur and John Tirman (eds.) *Multilateralismo under challenge? Power, international order, and structural change*, Tokyo·New York·Paris: United Nations University Press, pp. 531-540.

25. Un caso ilustrativo al respecto es el desarrollo de las relaciones de Venezuela con Irán, Rusia y China, en función promover un mundo multipolar.

26. Como señalan dos analistas "En esencia, hay más democracia, pero una parte cada vez mayor de la población cuestiona su capacidad de mejorar sus condiciones de

vida" (Altmann, Josette y Francisco Rojas Aravena (2008) "Introducción. América Latina: dilemas de la integración", en Altmann, Josette y Francisco Rojas Aravena (eds.) *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores, p. XVIII).

27. Ver Serbin, Andrés (2007). "Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible", en Mesa, Manuela (coord.) *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007*-2008, Madrid: CEIPAZ, pp. 182-207, y Serbin, Andrés (2007) "La integración regional: ¿fragmentación y competencia de modelos?, en Bosoer, Fabián y Fabián Calle (comps.) *2010. Una agenda para la región*, Buenos Aires: TAEDA, pp. 211-240.

28. Ver al respecto Serbin, Andrés (2008). "Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional", en Mesa, Manuela (comp.) *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario 2008-2009,* Madrid: CEIPAZ, pp. 141-158.

29. Ver Serbin, Andrés (2009). "América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa?", en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), No. 219, enero-febrero, pp. 145-156.

30. Ver al respecto Santos Carillo, Francisco (2009) "De la legitimación a la participación. El Comité Consultivo del Sistema de Integración Regional Centroamericano (CC-SICA)", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), enero-junio 2009, No. 29, pp. 55-90. y 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, disponible en el enlace http://www.fessur.or.uy/publicaciones/ayp.participacionciudadanamercosur_alemany06.pdf

31. Ver Serbin, Andrés (2008). "El gran ausente: ciudadanía e integración regional", en Altmann, Josette y Francisco Rojas Aravena (eds.) *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI de España Editores, pp. 223-235.

32. Ver Serbin, Andrés (2007). "El Índice de Sociedad Civil (CSI) de CIVICUS. Un balance de los resultados para América Latina", en *Pensamiento Propio*, julio-diciembre 2007, No. 26, pp. 177-198.

33. Ver Grugel, Jean (2009). "New regionalism, new rights? Latin American regionalism as an opportunity structures for civic activism", *Documento de Trabajo No. 19*, Buenos Aires: FLACSO.

34. Ver Maira, Luis (2008). "Pobreza y desigualdad: nuevos temas de la agenda internacional de América Latina", en Lagos, Ricardo (comp..) *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires: EDHASA, pp. 491-527.

35. Ver Pérez Llana, Carlos (2008). "Modelos políticos internos y alianzas externas", en Lagos, Ricardo (comp.) *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires: EDHASA, pp. 51-87.

36. Newman, Edward; Ramesh Thakur and John Tirman (2006). "Introduction" en Newman, Edward; Ramesh Thakur and John Tirman (eds.) *Multilateralismo under challenge? Power, international order, and structural change*, Tokyo·New York·Paris: United Nations University Press, p. 16.

37. Ver al respecto Pellicer, Olga (2000). El mutilateralismo en América Latina: retos y posibilidades", en Rojas Aravena, Francisco (editor) *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Caracas: FLACSO-Chile y Editorial Nueva Sociedad, pp. 117-126; Milet, Paz V. (2003) "El Grupo de Río en el escenario internacional", en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), No. 188, noviembre-diciembre 2003, pp. 38-51, y, más recientemente, *Dossier: Grupo de Río*, San José: FLACSO, 2007.

38. Malamud, Carlos (2009) "La crisis de la integración se juega en casa", en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), enero-febrero 2009, No. 19, pp. 97-112.

39. En lo que, por cierto, pese a su estructura institucional más antigua, también se caracteriza la OEA. Ver Serbin, Andrés (2009) "La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil y la prevención de conflictos", *Documentos CRIES No. 11*, marzo 2009, Buenos Aires: CRIES (http://www.cries.org)

40. De hecho, el multilateralismo latinoamericano parece resumirse en la caracterización de *regionalismo anárquico* que le atribuye Hirst, que incluye el rechazo a la idea de gobierno y, consecuentemente, de una gobernabilidad efectiva; el rechazo a la construcción de instituciones efectivas, sólidas y sostenibles; el énfasis en la libertad que repudia la intervención externa, aduciendo razones históricas, en un mundo complejo e interdependiente; un desarrollo espontáneo y poco planificado a través de la implementación de medidas y políticas *ad hoc*; que promueve la no violencia y la paz, y que rechaza la posibilidad de desarrollar liderazgos regionales efectivos, sean éstos los que marcan la actual competencia en Brasil y la Venezuela Bolivariana, o la rivalidad entre los Estados Unidos y Brasil, ambas definidas por una especie de empate técnico en la región, sin mencionar la ambigüedad histórica de México frente a la misma, en Hirst, Mónica (2009) "América Latina: méritos del regionalismo anárquico", en *Clarín* (Buenos Aires), 10 de mayo de 2009 (http://clarin.com/diario/2009/10/05/opinión/0-02012303.htm)

41. Escudé, Carlos (2008). "La civilización iberoamericana", en *La Nación* (Buenos Aires), viernes 13 de junio de 2008 (http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1020997).

La reconfiguración de la hegemonía de Estados Unidos en la América Latina y el Caribe desde la perspectiva de los tanques pensantes

La política estadounidense ya no puede basarse en el supuesto de que Estados Unidos es el actor externo más importante en América Latina
Council on Foreign Relations, 2008

Tamara Liberman y Ariadna González Martín

Introducción

Desde los últimos meses de 2008, aún antes de las elecciones presidenciales, muchos estudiosos coincidían en la percepción de que la hegemonía norteamericana en América Latina se había debilitado de manera significativa, debido a la negligencia de la Administración Bush. El Informe patrocinado por el *Council on Foreign Relations, U.S.-Latin America relations: a new direction for a new reality,* dado a conocer en mayo de 2008, reflejaba esa percepción cuando expresaba que la era de la hegemonía de Estados Unidos en América Latina había terminado. Algunos analistas argumentan que hubo un abandono a la región, tesis de la cual se ha apropiado Obama en el discurso pronunciado en Miami (Mayo de 2008), ante la Fundación Nacional Cubano-americana, sobre la política hacia América Latina y el Caribe[1]. Esta aseveración es cuestionable si se tiene en cuenta las numerosas visitas realizadas por el último presidente republicano, en comparación con otros mandatarios de ese país.

Estos enfoques, esconden que el debilitamiento del rol hegemónico de Estados Unidos en América Latina y el Caribe se debe también a la nueva dinámica regional, asociada a la emergencia de una serie de gobiernos de corte progresista, especialmente en América del Sur. No obstante, pese la pérdida de relevancia política estadounidense ante las tendencias, nacionalistas y reformistas, que se manifestaban en varios países latinoamericanos —producto de los efectos nocivos de la aplicación de políticas neoliberales, no es realista afirmar que la hegemonía estadounidense sobre la región haya llegado a su fin, sobre ésta ejerce aún un grado considerable de control.

El objetivo de este artículo es analizar las dimensiones de la reconfiguración de la hegemonía estadounidense en América Latina y el Caribe a partir de las perspectivas que estos centros de pensamiento proponen ante el nuevo contexto de

crisis hegemónica. En este sentido partimos del hecho de que los llamados *think tanks* al ser parte integrante sustancial de los mecanismos del sistema político en Estados Unidos funcionan como actores en la construcción de la hegemonía de ese país a nivel global y regional.

La hegemonía de Estados Unidos en América Latina y el Caribe

La hegemonía estadounidense actualmente está en un proceso de reacomodo o transición, donde sus cuotas de poder están redefiniéndose en un contexto de cambios. La realidad de América Latina y el Caribe lo confirma, los retos que hoy enfrenta Estados Unidos, los procesos revolucionarios de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua, la permanencia de la Revolución Cubana desde hace cincuenta años. Aunque el proceso es contradictorio y complejo, en un contexto favorable a cambios contrastan ciertos avances de la derecha como reflejan los resultados en los comicios presidenciales de Panamá y la situación creada en Honduras a partir del golpe de Estado.

Como se hacía referencia en párrafos anteriores, se percibe desde los sectores políticos y académicos estadounidenses cierta pérdida de hegemonía en la región. Distintos informes elaborados por centros de pensamiento de Estados Unidos coinciden en que la política hacia América Latina y el Caribe debe —para conservar su condición hegemónica— cambiar orientándose al ejercicio de un poder más inteligente, más hábil, que combine instrumentos de *soft power* (poder blando) y de *hard power* (poder militar duro), pero que priorice los elementos del primero. La capacidad para combinar ambos poderes es lo que se dio a conocer como *smart power*.

Si vamos a partir de la premisa de que la hegemonía estadounidense está en crisis, o en un proceso de reacomodo, debemos comenzar por establecer cuáles son las principales características de dicha hegemonía, la comprensión de esta categoría, su interpretación en el contexto de las relaciones internacionales, y a qué se está haciendo referencia cuando se habla de crisis de hegemonía. Igualmente importante es tener presente la concepción de hegemonía para comprender la funcionalidad del *smart power*.

Con frecuencia oímos o leemos que el término hegemonía se utiliza únicamente haciendo referencia al ejercicio del poder a través de mecanismos ideológicos que son utilizados con el fin de construir consenso, legitimar liderazgos que emergen de la clase dominante. Esta categoría suele reducirse a "lucha ideológica", la cual se entiende en exclusiva como la "habilidad" para lograr un mayor poder de convicción en la utilización de los medios de propaganda.[2]

Bien, esto es cierto, la hegemonía consiste en el ejercicio del poder a través de la construcción de consenso que lo legitime, pero también, en ese ejercicio —el cual implica constante (re)construcción, se acude a elementos de coerción cada vez que la situación lo requiere. Según el profesor Jorge Luis Acanda "la hegemonía incluye a la ideología, pero no es reducible a esta. No es sólo una forma de ideología eficaz, sino que podemos distinguir entre sus diferentes aspectos ideológicos, culturales, políticos y económicos." [3]

De la misma manera que muchas veces se hace uso del término hegemonía haciendo referencia únicamente a la esfera ideológica, también, no con poca frecuencia, se separa la hegemonía de la dominación, asociando esta última al uso de la coerción. Es importante aclarar que la hegemonía no excluye dominación, sino que la implica. No así al revés.

Las élites dominantes evitan proteger sus intereses por la fuerza, presentándolos ahora en una forma mediatizada, como encarnando el interés general. En el plano de las relaciones internacionales, el estado hegemónico actúa como representando y defendiendo los valores universales de libertad y de igualdad. Pretendiendo proteger los intereses comunes globales, en realidad lo que hace es imponer sus propios intereses, de manera tal que estos sean defendidos por los sectores oprimidos como si fueran propios de éstos.

En su acepción gramsciana la concepción de hegemonía es dinámica, está siempre en movimiento, no es nunca un resultado alcanzado de una vez y para siempre sino algo que tiene que ser constantemente renovado, recreado, defendido y modificado. "La hegemonía implica tensión (..) La hegemonía de una clase es manifestación de su capacidad para encontrar formas nuevas de manejar los conflictos sociales, de cooptar y quitarles su filo subversivo a las nuevas manifestaciones de resistencia surgidas desde otras clases sociales, de recomponer constantemente los equilibrios perdidos. La hegemonía nunca es inmóvil"[4]. La hegemonía es algo en constante redefinición a partir de las características de los vínculos que la clase dominante establece con las demás clases.

Según Norberto Bobbio, la hegemonía —en el plano de las relaciones internacionales— es una forma de poder de hecho que en el continuo influencia-dominio ocupa una posición intermedia, que oscila o bien hacia uno de los polos o bien hacia el otro, según lo exijan las circunstancias. Se subraya el carácter de "influencia fuerte" que se ejerce sin el recurso directo a las armas y a la fuerza. La supremacía de un estado se ejerce mediante modalidades complementarias, una conjugación de fuerza y de consenso.[5]

Ahora bien, en el caso de la hegemonía norteamericana ésta se manifiesta a través de un proceso integral, en tanto capacidad de dominación. Entre sus dimensiones se destaca, más allá de la económica y militar, la cultural, es decir, la ideológica. Es

en esta esfera, precisamente, que el ejercicio de la misma se completa, ya que la condición hegemónica conlleva dominación cultural, que refuerza al resto de las dimensiones o esferas, como la económica, la política o la militar. La concepción de hegemonía hace también referencia a la capacidad para crear símbolos que atraviesan culturas y formaciones sociales, y enfatiza sus expresiones al interior de Estados Unidos, con el propósito de mostrar el proceso de reajustes ante la aparente pérdida de legitimidad doméstica, junto al esfuerzo para mantener sus niveles de control cultural a escala mundial.

Como se mencionaba en líneas anteriores, la hegemonía de Estados Unidos está atravesando una etapa de crisis. Existe una posición consensuada en esta afirmación. Si asumimos que una crisis de hegemonía implica una pérdida de capacidad de los grupos dominantes para ser también dirigentes, un grave déficit de legitimidad (a partir del cual pueda madurar el traspaso a una contra hegemonía), la hegemonía estadounidense sí está actualmente en crisis. La emergencia de gobiernos que no son incondicionales a Washington, algunos insertos en procesos que conllevan cambios radicales, como es el caso de Venezuela, Bolivia y Ecuador, y otros de corte más progresista, como Argentina y Brasil, pero que se identifican con los otros países de la región a la hora defender los intereses de sus pueblos, cuestionan y amenazan la hegemonía estadounidense en América Latina y el Caribe.

Smart Power

Establecidas las bases a partir de las cuales se examina el ejercicio de la hegemonía, a continuación se expondrán algunos puntos básicos que pueden ilustrar lo que Joseph Nye dio a llamar *smart power*. Partiendo de la noción de hegemonía, que implica construir consenso, a través de instrumentos ideológicos, así como recurrir a elementos de coerción cuando se hace necesario, puede explicarse en qué consiste el *smart power*, el cual ha sido concebido como la nueva estrategia para la reconfiguración hegemónica. El ejercicio de este poder hábil, inteligente, implica combinar un poder suave, cuyos instrumentos —diplomacia pública, difusión masiva, ayuda al desarrollo, ayuda humanitaria, etc.— podemos identificarlos con la construcción de consenso y legitimación de liderazgos, con un poder duro, que acude a elementos de coerción cuando los que pertenecen al primer grupo (al *soft power*) no pueden ser utilizados.

En el año 2007 el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS) de Estados Unidos respaldó la conformación de la bipartidista Comisión para una Potencia Inteligente, coordinada por Richard L. Armitage y Joseph S. Nye Jr. Esta comisión planteaba que el poder militar y económico estadounidense debía completarse con un *soft power*, que conlleva el uso de los instrumentos arriba mencionados. Se reconoce que el terrorismo es una amenaza real, pero la comisión destaca que una "sobre-respuesta" a las provocaciones de los extremistas hace más daño (a los estadounidenses) que el que podrían causar los propios terroristas. La comisión

argumenta que el éxito en la lucha contra el terrorismo exige una nueva premisa en la política exterior que remplace a la "guerra contra el terror".

La comisión bipartidista concluyó que Estados Unidos necesita redescubrir cómo ser una potencia inteligente, en tanto que la imagen y la influencia de Estados Unidos ha declinado, y para revertir esto se debiera dejar de exportar miedo para inspirar optimismo y esperanza.[6]

Haciendo referencia al uso del *soft* y *hard power*, Joseph Nye trae a colación los conflictos de Medio Oriente, explica que se necesita el poder militar duro para combatir corrientes extremistas, pero que es necesaria la utilización de un poder suave (atractivo), para ganar los corazones y las mentes de la mayoría. Nye plantea que debe trazarse una estrategia más inteligente, que frustre a los enemigos de Estados Unidos y reduzca su número a través de un trabajo disuasivo y de coopatación. En este sentido es que propone el ejercicio de lo que denominó "smart power", que, como se mencionaba al inicio, debe entenderse como la capacidad para combinar el hard power (ejercicio del poder a través de la coerción) con el soft power (poder suave, atractivo)[7].

La percepción de que debe acudirse a una estrategia más inteligente para proteger los intereses estadounidenses se extiende incluso a figuras de alto rango en el área militar, como Roberts Gates, que siendo secretario de defensa en la administración Bush, hizo un llamado al gobierno para que le fuese otorgado más dinero y esfuerzo a instrumentos de *soft power*, incluyendo la diplomacia, la asistencia económica y las comunicaciones. En esa ocasión, Gates argumentaba que el poder militar solo no puede defender los intereses de Estados Unidos alrededor del mundo. También la secretaria de Estado, Hillary Clinton, plantea que debe ejercerse este poder "el rango completo de herramientas a nuestra disposición —diplomáticas, económicas, militares, políticas, legales y culturales— escogiendo la herramienta correcta, o la combinación de herramientas, para cada situación"[8]. Esto es significativo, en tanto se ve cómo los cambios en las líneas políticas que se trazan no dependen de que la administración sea republicana o demócrata, sino de lo que el contexto exija para mantener el lugar que ocupa Estados Unidos a nivel global.

Las ideas principales de la propuesta de la Comisión Bipartidista para una Potencia Inteligente, serán retomadas por algunos de los centros de pensamiento de mayor influencia en el gobierno de Estados Unidos.

Los tanques pensantes y sus propuestas

El nacimiento de los centros de pensamiento, o también llamados *think tanks* (tanques pensantes), a principios del siglo XX estuvo asociado, según la académica

Rosa López Ocegueda, al ascenso general de los expertos en el proceso político norteamericano, lo que a la vez, fue un fenómeno representativo de lo complejo de las funciones de un estado al frente de una potencia capitalista de primer orden que comenzaba a ocupar posiciones de preeminencia en la arena internacional.[9]

El Director de Planificación de Políticas del Departamento de Estado de Estados Unidos, Richard N. Haass los define a los *think tanks* como instituciones independientes organizadas cuyo alcance varía en función del financiamiento, mandato y ubicación. Su función es generar conocimiento independiente y relevante desde el punto de vista político. Estos llenan un vacío crítico entre el mundo académico, por un lado, y el campo del gobierno, por el otro.[10]

La primera institución dedicada a los asuntos de política exterior fue la Fundación Carnegie para la Paz Internacional (1918), de este época también se fundó la Brookings Institution (1927) y la Century Foundation (1919).

Después de 1945, en el contexto de Guerra Fría y a consecuencia del rol intencional que asumió Estados Unidos este tipo de instituciones cobraron auge como instrumento de combate al comunismo. Al mismo tiempo que apareció una nueva forma de de centro de pensamiento que realizaba sus investigaciones por encargo La RAND corporation (1948) fue un ejemplo de ello.

En los años 70 cuando se produjo la ruptura del consenso liberal nacieron una serie de tanques pensantes que buscaron influenciar con sus respectivos programas las decisiones políticas. La aparición de instituciones que representaban distintas corriente ideo-políticas fue expresión de las contradicciones ideológicas que vivía Estados Unidos en ese momento. En la década siguiente apareció otro tipo de *think tank* que tuvo como característica fundamental el vínculo directo con los partidos.

Estas instituciones han tenido muchas formas de influir en el proceso de toma de decisiones políticas las principales han sido el uso de los medios de comunicación, el asesoramiento a políticos e instituciones gubernamentales, la formación de dirigentes, la presentación de propuestas a través de informes y otros documentos y su propia actividad académica. Y ha sido así como se ha ocupado un espacio fundamental en el trazado de las políticas de Estados Unidos, tanto domésticas como internacionales.

Para el caso específico de la administración Barack Obama y sus posibles agendas hacia América Latina y el Caribe es necesario tomar en consideración una serie de documentos que han sido auspiciados por instituciones como el Council on Foreign Relation (CFR), el Inter-american Dialogue (ID) y la Brookings Institution (BI) que comenzaron a publicarse en el 2008. Los mismos contienen las propuestas más importantes en materia de relaciones con el hemisferio y su importancia radica

en el hecho de que los participantes son figuras de gran influencia política dentro de los círculos que asesoran al presidente.

En esta dirección, en la redacción del informe *U.S.-Latin America relations: a new direction for a new reality* (patrocinado por el CFR, 2008) la elaboración fue presidida por Charlene Barshefsky, ex representante comercial estadounidense, James T. Hill general en retiro) fue el jefe del Comando del Sur entre 2002 y 2004, además de Shannon K. O'Neil y Julia E. Sweig quienes son de los más influyentes académicos en Estados Unidos y pertenecen al CFR, además formaron parte del equipo, entre otras figuras, R. Rand Beers que ha integrado el Consejo Nacional de Seguridad y Jim Kolbe, que perteneció a la cámara de Representantes.

Otro documento de relevancia fue *Rethinking U.S.–Latin American relations a hemispheric partnership for a turbulent world* (patrocinado BI, 2008) fue el informe de la Comisión Alianza para las Américas y estuvo presido por Ernesto Zedillo, ex presidente de México, Thomas R. Pickering, ex Subsecretario de Estado de Estados Unidos, Leonardo Martínez-Díaz y Mauricio Cárdenas de la Brookings, participaron además John Deutch, ex secretario adjunto de Defensa y director de la Agencia Central de Inteligencia y Thomas "Mack" McLarty, ex enviado especial para las Américas de Estados Unidos, así como otros ex mandatarios latinoamericanos y caribeños.

Otros trabajo a tomar en consideración son *A second chance U.S. Policy in the Americas* (ID, 2009) de Peter Hakim, presidente del ID, refleja la opinión de los miembros del Inter Inter-American Dialogue que se reunieron en Sol M. Linowitz Forum y entre los que se encuentran numerosos políticos y académicos de Estados Unidos y América Latina y el Caribe[11]. Según el documento *A second chance U.S. Policy in the Americas*, los intereses de Estados Unidos y América Latina están cada vez más alejados y eso se ha convertido en una fuente constante de fricciones entre Washington y muchos gobierno de la región.[12] Y esta es una de las perspectivas comunes en los informes antes mencionados: las instituciones coinciden en presentar un contexto de conflicto entre los intereses de Estados Unidos y los de América Latina y el Caribe. Sin embargo plantean que la región no será una prioridad para los Estados Unidos, lo cual es percibido como una debilidad pues afirman que la era de la hegemonía estadounidense en la región ha llegado a su fin, en tanto Washington no ha sabido adaptar su estrategia a los nuevos tiempos[13]. Por su parte la BI en *Rethinking U.S.–Latin American relations a hemispheric partnership for a turbulent world*, plantea la necesidad de una genuina alianza entre Estados Unidos y la región sobre la base *dos propuestas simples: los intereses comunes de los países de la región, y el rol de Estados Unidos en promover la cooperación en aquellos intereses, objetivos y soluciones comunes con el fin de formar la base para una alianza duradera*[14].

Las propuestas, en sentido general, parten de una perspectiva integradora que combina los temas medulares en función de lograr un mayor éxito político. Según

su punto de vista, los problemas de la región son: el crecimiento económico, la crisis de la democracia representativa y debilidad de las instituciones latinoamericanas que generan pobreza, desigualdad, exclusión social y esto favorece el aumento de la inseguridad social y las inmigraciones, así como, el advenimiento de gobiernos contestatarios. Plantean que las áreas en las que se debe atender estos tópicos sean las relaciones económicas donde, además se incluyan las cuestiones medioambientales y energéticas; las diplomáticas, las de seguridad y las políticas migratorias. En sentido general proponen que conviene trazar estrategias más inclusivas que solucionen dificultades en la región.

Comenzando con el tema transversal: *la pobreza y la desigualdad*, se reconoce como una de las causas de los problemas de seguridad en la región y que los programas para su reducción requerirán apoyo de las instituciones multilaterales[15]. Sin embargo, desconocen a las políticas neoliberales como las raíces de este fenómeno. En esta orientación plantean como forma de lucha anti pobreza acelerar la aprobación de los Tratados de Libre Comercio (TLC) pendientes con Colombia y Panamá, y extender las preferencias comerciales a Bolivia y Ecuador. Recomiendan, además, convocar a una *Cumbre sobre pobreza y la desigualdad*[16] durante el primer año de gobierno de Obama, a fin de revisar las "mejores prácticas" para la región y poner de relieve el compromiso estadounidense de colaborar con los gobiernos latinoamericanos y otros grupos de interés en el abordaje de estos problemas.

En las problemáticas referentes a las relaciones económicas recomienda el mantenimiento de los TLC como elemento fundamental de la estrategia. En este sentido *Diálogo Interamericano* afirma que el libre comercio, para Estados Unidos y las otras naciones de las Américas, debe ser un objetivo crítico a largo plazo en todo el hemisferio[17]. Las demás instituciones, en este sentido, coinciden en que los TLC bilaterales deben evolucionar hacia tratados regionales pues los primeros han perdido ímpetu y requieren de la aprobación de los congresos nacionales. Dentro de esta iniciativa proponen retomar una especie de proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas a partir de una reformulación o actualización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que incluya aspectos como la seguridad fronteriza, la energía, el empleo y medio ambiente, por ejemplo, que implicaría el otorgamiento de financiamiento para programas ambientales y el cambio climático apunta a generar maneras de extender la asistencia técnica y financiera para ayudar a los países en desarrollo a reducir dichas emisiones. En esta dirección proponen, además, reducir aranceles, eliminar los subsidios agrícolas y flexibilizar las reglas de origen de los productos textiles en Estados Unidos, lo que podría fungir como contraparte para el reclamo de una mayor apertura por parte de América Latina en sectores de su interés (solf power flexibilizar políticas para el logro de sus objetivos).

Al mismo tiempo, proponen, elevar los ingresos públicos a partir de una reorientación de la recaudación tributaria que se acerque más a la aplicación de impuestos

de carácter progresivo, lo cual implica una cierta reforma del neoliberalismo ya que este se ha caracterizado por promulgar los impuestos de carácter regresivo pero ello no constituye un foco medular en dentro de las políticas neoliberales. En el tema de la cooperación plantean ofrecer el financiamiento completo de la Cuenta del Desafío del Milenio (CDM) y extender los programas de esta iniciativa a regiones pobres de países como Brasil y México; permitir que las ONG y contratistas de los países receptores desarrollen programas de ayuda orientados a proporcionar más empleo en los países de destino. Sin embargo no se puede perder de vista que la CDM sólo beneficia a aquellos países que cumplen los estándares democráticos que Estados Unidos impone.

Otro tema medular es la *energía*, como recurso estratégico en las condiciones globales actuales, la seguridad energética y la integración son propuestas por el Consejo sobre Relaciones Exteriores como la cuarta prioridad de Estados Unidos en la región[18]. En ese tópico proponen la promoción de la cooperación e inversión en fuentes tradicionales a partir de la creación de grupos técnicos de trabajo subregionales y regionales sobre energía, orientados a despolitizar la cooperación energética y el financiamiento de infraestructura ambientalmente sustentable en América Latina a través de organismos multilaterales y la Inversión Extranjera Directa.

No obstante, también dedican un importante espacio a la necesidad de crear mercados de energía alternativa en este aspecto plantean que Estados Unidos debe asumir el liderazgo en el impulso y desarrollo de este tipo de combustibles. Por ello, el CFR recomienda alentar el desarrollo de estas en la región, basado con un Pacto de Biocombustibles EE.UU-Brasil lo que significa eliminar los desestímulos a la producción y comercio hemisférico de biocombustibles, y crear incentivos para que los distribuidores de gas estadounidense incrementen la disponibilidad de los mismos; la creación de una Iniciativa Hemisférica de Energía Alternativa para desarrollar capacidades e infraestructura, alentar la innovación y abordar temas relacionados con los biocombustibles, como seguridad alimentaria y protección ambiental; crear Grupos de Trabajo con Argentina, México y Brasil para discutir temas de energía nuclear y colaborar en esfuerzos sustentables desde el punto de vista económico y ambiental; y promover la producción de energía alternativa como la eólica y la solar a través de iniciativas y misiones patrocinadas por la secretaría de comercio y financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Financiera Internacional (CFI)[19].

En el aspecto de las relaciones diplomáticas se orientan hacia una estrategia que el CFR ha denominado *broadening diplomacy*[20] (ampliación de la diplomacia). La misma consiste en que Estados Unidos debe reconocer oficialmente a todos los países de la región, y trabajar por identificar áreas de cooperación de interés común y, en este orden, hacer avanzar los intereses estadounidenses, sin importar la identidad política de los gobiernos lo que incluye a Cuba. Al mismo tiempo debe tratar de no

alejar de su órbita a Venezuela Bolivia y Ecuador por lo que convendrá extender las preferencias comerciales andinas (APDEA) y paralelamente, debe buscar la profundización de los vínculos con Brasil, Colombia y México.

A pesar de ello proponen que con Venezuela se deben mantener las relaciones oficiales con el gobierno con el propósito de conservar abiertos los canales de comunicación pero que al mismo tiempo hay proporcionar una alternativa, apoyada por Estados Unidos, a la visión de Chávez ya que ello mejorará la posición estadounidense en la región y promoverá sus intereses. En el caso de Brasil se le reconoce su importancia regional y la necesidad de ampliar y solidificar los nexos. En este tema plantean que ello dependerá de que EE.UU acepte que este país tiene una política exterior independiente[21].

Las instituciones coinciden en que el hecho de que Estados Unidos siga defendiendo la democracia no debe implicar que se corten las relaciones diplomáticas con determinados Estados. Según estos analistas, ignorar y aislar ciertas naciones en el hemisferio, ejemplo Venezuela y Cuba, reducen su esfera de influencia en tales países e impiden el diálogo a través del cual pueden tratarse intereses mutuos, al mismo tiempo, que favorecen que se consoliden regímenes autoritarios en estos, como lo demuestra la experiencia del régimen político de Cuba.

En otro orden reconocen como uno de los temas más apremiantes la crisis de la democracia representativa y debilidad de las instituciones latinoamericanas. Para revitalizar el tema en la región propone restaurar los nexos con las instituciones multilaterales, utilizándolas como principales fuerzas aliadas democráticas. Específicamente debe revitalizar su relación con la Organización de Estados Americanos (OEA) dado que constituye una institución fundamental para la promoción y defensa de la democracia, aunque debe superar sus debilidades actuales, ya que no representa ser un interlocutor con Cuba.

En términos de las relaciones de seguridad reconocen que existe una conexión profunda entre la seguridad estadounidense y la latinoamericana y estiman que la violencia, especialmente, es un tema que afecta la relación de la región con los Estados Unidos en un contexto donde el problema de la criminalidad y la seguridad pública es crucial para el crecimiento y la estabilidad del subcontinete.

El CFR en el informe *U.S.-Latin America relations: a new direction for a new reality* suscribe que el problema de la seguridad pública radica en su interrelación con la pobreza, la discriminación económica, el débil estado de derecho, la corrupción, la impunidad, la extendida exclusión social, la incapacidad del Estado de mantener el monopolio sobre el uso de la fuerza, el deteriorado sistema penitenciario y la creciente privatización de la seguridad han agravado la debilitada capacidad del Estado, de los sistemas policíacos y judiciales para mantener el pacto social lo que empeora aún más los problemas de seguridad de los países de la región.

Estas dinámicas también amenazan los intereses de la política exterior estadounidense para reducir el narcotráfico y promover la estabilidad en la región. Por lo que consideran que muchos países entre ellos Brasil, México, Venezuela y la mayor parte de los centroamericanos, están atrapados en un círculo vicioso en el que la corrupción y la débil capacidad del Estado —en particular en la aplicación de por ley y las instituciones judiciales— coadyuvan y favorecen la violencia y la criminalidad[22].

El tema de las drogas se clasifica como una de las principales fuentes de violencia y corrupción en la región, así como una de las cuestiones medulares en los vínculos Estados-Unidos América Latina-Caribe a partir de que constituye un problema de seguridad nacional para ese país. En este aspecto proponen concretamente aumentar el financiamiento para la lucha contra el narcotráfico y orientar políticas que ataquen las condiciones que lo generan y por tanto los aspectos de la producción y el tráfico de drogas, se recomienda mantenerlo en la agenda de estas relaciones. Al respecto, reconocen que la política estadounidense se concentra principalmente en la erradicación y la destrucción de la producción en los países de origen, pero hay estudios que muestran que los cultivadores, en los países productores, responden con rapidez a la presión estadounidense sembrando más de lo que demanda el mercado, conociendo de antemano que parte de su producción será destruida o decomisada por esto recomiendan que una política antinarcóticos debe, no sólo hacer esfuerzos de erradicación y destrucción sino también impulsar políticas hacia la región que ataquen las condiciones subyacentes y la débil gobernabilidad que permite que la producción y el comercio prosperen.

Por ello con respecto a Colombia se refiere que aún cuando subsisten problemas violación de los derechos humanos se deben continuar los esfuerzos concertados por el gobierno colombiano con la ayuda de Estados Unidos a través del Plan Colombia ya que este ha cumplido su objetivo de debilitar a la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y al Ejército de Liberación Nacional. Al mismo tiempo juzgan que se deberá trabajar para hacerlo creíble y aceptable en el ámbito regional (*hard power*; uso de la fuerza).

En el tema de las amenazas transfronterizas, plantean que en la actualidad estas tienen un bajo perfil en América Latina, aún así muestran preocupación las compras internacionales de armas por parte de Venezuela o la crisis colombiana–ecuatoriana de marzo de 2008[23]. Ante este fenómeno proponen el uso de los mecanismos institucionales y legales de cooperación para la seguridad y la resolución de controversias, en especial los de la OEA. Aunque, estos mecanismos se perciben aún como débiles, y susceptibles a ser mejorados y profundizarlos serán decisivos para impedir en el futuro crisis como ésa (*soft power* multilateralismo).

Definen a las organizaciones de cooperación regional y subregional, como MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones, como entes provechosos en la reducción y el manejo de tensiones interestatales. Otras propiamente dedicadas a temas de seguridad, como el Consejo de Defensa Sudamericano y la policía regional Ameripol, podrían también desempeñar un papel positivo. Aún así, consideran que si bien estos mecanismos, en conjunto, no constituyen un sistema regional especialmente robusto para manejar los conflictos interestatales, sí cuentan con un sistema de normas y prácticas cuyo objetivo es la resolución de esas controversias, y ofrecen una plataforma sobre la cual se puede solucionar conflictos (*soft power*).

Por último en cuanto a las amenazas emergentes como el terrorismo, plantean su temor de que la región pueda servir de base para organizaciones terroristas aunque no perciben elemento se suficiente peso para inferir que existan vínculos de gobiernos latinoamericanos con organizaciones de este tipo sin embargo proponen que se siga atendiendo esta cuestión sin obstaculizar su política en otras áreas críticas.

Por último en el tema migratorio se hace especial énfasis en el caso mexicano, aquí encuentran que se deberán buscar soluciones de conjunto, articulando las legislaciones de ambos países en función de que no afecten la cooperación bilateral en el plano de la seguridad. Esta cuestión tiene un peso fundamental en los documentos de los tres centros de pensamiento.

En este sentido proponen cooperar más estrechamente con las autoridades mexicanas para la destrucción de las redes criminales y de tráfico humano en la frontera, ratificar la Iniciativa Mérida para fortalecer la aplicación de la ley mexicana y la cooperación entre las fuerzas de seguridad de ambos países; permitir la regularización de los trabajadores inmigrantes no autorizados en el país, garantizar la seguridad, la verificación y la responsabilidad de los empleadores, y crear un programa laboral flexible que se adapte a la demanda económica estadounidense; y promover la migración circular, estableciendo contratos más largos que permitan al inmigrante recuperar los costos de la emigración y ahorrar dinero suficiente para retornar con ganancias a sus países y promover acuerdos migratorios bilaterales y multilaterales que aseguren los derechos de los inmigrantes.

Consideraciones Finales

Existe en las propuestas de los tanques pensantes correspondencia con las concepciones del *smart power*, por tanto los campos a los que deberían dirigir la reconfiguración hegemónica coinciden con los principios planteados en la concepción del mismo.

En primer lugar éstos parten de que se deben realizar políticas más inclusivas que solucionen problemas en la región e identifican una serie de temas entre los que están desde la cuestión del desarrollo económico sobre bases neoliberales hasta cuestiones de seguridad vinculados a la pobreza y al narcotráfico pero si bien, estos ejes pueden ser de interés para América Latina, lo son más para EE.UU. Aquí se aprecia el principio de tratar de alinear los intereses estadounidenses con los del resto del mundo, ahora bien, más exactamente, hacer ver sus propios intereses como universales.

En las propuestas hay un llamado constante al reforzamiento de las relaciones con las instituciones multilaterales de la región principalmente la OEA, tal como se plantea en la concepción del *smart power*. Este con propósitos diferentes que van desde el intento por relegitimar la democracia representativa hasta el manejo de los conflictos interestatales. Sin embargo se utilizan elementos de *hard power* con el Plan Colombia

En cuanto a la creación de vínculos duraderos de persona a persona se declara explícitamente en el tema de las estrategias hacia Cuba a fin de estimular la subversión interna. Por último, los temas de la integración económica y la creación de bases tecnológicas para lograr seguridad energética están presentes en las intenciones de hacer avanzar una nueva versión de proyecto ALCA que incluya los temas de seguridad y la búsqueda del liderazgo en el desarrollo de fuentes energéticas alternativas.

Esencialmente, las propuestas reproducen el patrón de subordinación y subdesarrollo de América Latina con respecto a Estados Unidos pues no ofrecen una propuesta de inserción comercial diferente, se mantiene el uso de las instituciones financieras neoliberales así como la ayuda al desarrollo con finalidades políticas y refuerzan el uso de la subversión contra los procesos contestatarios.

Citas y Notas

1. Bajado de http://www.barackobama.com/2008/05/23/remarks_of_senator_barack_obam_68.php el 09-11-09
2. Acanda, Jorge Luis, (2007) Traducir a Gramsci, p 166
3. Ibidem,p 171
4. Ibidem,p 173
5. Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, (1983). Diccionario de política.
6. Bajado de la página http://media.csis.org/smartpower/071105_CSIS_Smart_Power_Report.pdf el 01-12-09
7. Los instrumentos oficiales del poder blando son la diplomacia pública, difusión

mediática, programas de intercambio, ayuda al desarrollo, ayuda humanitaria, etc.

8. Bajado de la página http://www.state.gov/r/pa/scp/fs/2009/122579.htm el 08-11-09

9. López Ocegueda, Rosa: *Los tanques pensantes en el proceso de conformación de la política exterior norteamericana,* p186

10. Haass , Richard N: *Los "think tanks" y la politica exterior estadounidense: la perspectiva de un elaborador de políticas,* p6

11. Para más información ver: Hakim, Peter: *A second chance U.S. Policy in the Americas. 2009*

12. Inter-american Dialogue: *A second chance U.S. Policy in the Americas,* p 15

13. Council on Foreign Relation: *U.S.-Latin America relations: a new direction for a new reality,* p25

14. Brookings Intitution: *Rethinking U.S.–Latin American relations a hemispheric partnership for a turbulent world,* p 3

15. Inter-american Dialogue: Op.Cit., p7

16. Con participación de funcionarios de gobierno, empresas privadas, instituciones multilaterales y ONGs de países latinoamericanos, Estados Unidos y otros países involucrados, como la Unión Europea y China.

17. Inter-american Dialogue: Op.Cit., p15

18. Council on Foreign Relation: *Op.cit*, p 8.

19. Ibidem, p62

20. Ibidem, p84

21. Council on Foreign Relation: Op.Cit., p79

22. Council on Foreign Relation: Op.Cit., p22

23. En marzo de 2008 tras el ataque colombiano a un campamento perteneciente a las FARC en territorio ecuatoriano en cual perdió la vida Raúl Reyes, importante dirigente de las FARC

Bibliografía

Acanda, Jorge Luis (2007). *Traducir a Gramsci*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

Brookings Intitution (2008). *Rethinking U.S.–Latin American relations a hemispheric partnership for a turbulent world*. Disponible en www.brookings.edu1124_latin_america_partnership_spanish.pdf

Council on Foreign Relation (2008). *U.S.-Latin America relations: a new direction for a new reality*. Disponible en www.der.oas.org/Institutional_relations/CFR%20report.pdf

Haass, Richard N. (2002). "Los "think tanks" y la politica exterior estadounidense: la perspectiva de un elaborador de políticas" en *Agenda de la Política exterior de Estados Unidos*. Washington: Periódico del departamento de Estado de Estados Unidos. Vol. 7 Num3, pp 6-10

Inter-american Dialogue (2009). *A second chance U.S. Policy in the Americas*. Disponible en

López Ocegueda, Rosa (2003). "Los tanques pensantes en el proceso de conformación de la política exterior norteamericana" en Soraya Castro Mariño. *Estados Unidos: dinámica interna y política exterior*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, pp 186-190

Apuntes en torno a la seguridad subregional como eje articulador de la CARICOM y los nexos con Estados Unidos

Maylín Cabrera Agudo

Introducción

En el mes de julio de 2001, en los marcos de la XXII Reunión de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM, los mandatarios acordaron la creación de un Grupo de Trabajo en temas de Crimen y Seguridad (al que de aquí en adelante se denominará "el Grupo de Trabajo"). El mismo, presidido por un funcionario del gobierno de Trinidad y Tobago, involucró a representantes de cada uno de los Estados miembros, así como a otros actores relevantes en el ámbito subregional como la Asociación Caribeña de Comisionados de Policía, la Universidad de las Indias Occidentales (UWI por sus siglas en inglés), los secretarios de la CARICOM y la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO) respectivamente, y el Sistema de Seguridad Regional del Caribe Oriental (RSS por sus siglas en inglés). Este hecho tuvo como antecedente más inmediato la creación del portafolio de seguridad en el año 2000 como parte del "gabinete" de la CARICOM, el cual incluyó otros trece portafolios[1]. Ambos sucesos expresan la voluntad política de esta institución para posicionar de manera sistemática la seguridad como un área de concertación dentro de su agenda.

El presente artículo tiene como objetivo central, por tanto, indagar el alcance e implicaciones de este proceso para la CARICOM en tanto plataforma integracionista; así como los nexos que en este sentido se establecen con Estados Unidos, teniendo en cuenta los intereses de este país en el área y su amplia capacidad para definir en la práctica lo que se consideran amenazas a la seguridad subregional. No se aborda esta vez, aunque se reconoce también su relevancia como temática de estudio, la participación o el papel, en este proceso, del resto de las potencias con territorios coloniales en el área.

La seguridad subregional como eje articulador de la CARICOM y los nexos con EE.UU.

La CARICOM ha respaldado con particular énfasis la naturaleza multidimensional de la seguridad. Con este término sus Estados Miembros refieren, además de la amenaza de una agresión militar externa o de índole interna, otras dimensiones como la ambiental, la salud, la económica, la política y la social[2]. Así lo avalan las posiciones asumidas por estas naciones en las distintas plataformas internacionales y hemisféricas, así como también queda recogido en otros documentos oficiales concernientes al tema. Entre las "limitaciones" referidas con relación a esta perspectiva figura la diversidad de fenómenos que se engloban dentro de ella, y por ende, lo que algunos autores y políticos consideran una suerte de desdibujamiento del propio concepto (la idea de que todo es secutirizado).

Resulta apenas discutible el hecho de que el concepto multidimensional de seguridad no se ha articulado de manera práctica en una agenda integral. Las distintas naturalezas de los fenómenos que refiere (y por tanto las distintas soluciones y los distintos actores involucrados en las mismas), explican en gran medida este hecho, así como también explican la percepción de dispersión respecto a sus objetivos y contenidos. Es a nivel del discurso político, sin embargo, que la agenda encuentra su articulación, fungiendo en este sentido como un instrumento contestatario desde la CARICOM (y potencialmente de negociación), principalmente con relación a aquellos temas en los que el hecho de ser abordados desde este prisma, funciona más como un elemento de presión (o al menos de llamar la atención sobre el mismo), que como factor de incidencia objetiva en los procesos sobre los que se pretende influir. La dimensión económica de la seguridad es posiblemente el ámbito en que de manera más evidente queda reflejada esta idea, pues se corresponde con las deformaciones estructurales de estas economías y son conocidas las dificultades de la mayoría de este grupo de naciones para articular políticas que incidan de manera efectiva en esta cuestión.

Dentro del ámbito de la seguridad multidimensional, aquella referida a la "criminalidad"[3] ha conformado lo que podría denominarse el núcleo duro de la misma. Alrededor suyo ha girado la atención del antes mencionado portafolio de seguridad del gabinete de la CARICOM y del Grupo de Trabajo. Esta agenda abarca un grupo de fenómenos definidos por esta institución como las principales amenazas a la seguridad subregional: drogas ilegales, armas de fuego ilegales, corrupción, aumento del crimen en contra de las personas y de la propiedad, los deportados con antecedentes criminales, los niveles crecientes de debilitamiento del cumplimiento de la ley, la pobreza e inequidades, y el terrorismo[4]. El carácter subregional de dichos fenómenos se fundamenta tanto a partir de sus expresiones generalizadas en los países miembros (aunque en distintos grados), como por el carácter trasnacional de muchos de ellos. Debe apuntarse además, que un grupo de dichas amenazas se corresponden con fenómenos cuyas causas y soluciones

desbordan incluso los marcos subregionales, para implicar a terceros actores. Estos son los casos del narcotráfico, del tráfico ilegal de armas de fuego, de las deportaciones y del terrorismo. De esta manera, la articulación de una agenda de crimen y seguridad por parte de la CARICOM, tal y como se hace explícito por parte del Grupo de Trabajo, tributa a la concertación política ante terceros.

La construcción de políticas de seguridad de la CARICOM ha constituido también un espacio para el proceso de consolidación del liderazgo de Trinidad y Tobago en la subregión[5]. Llama la atención su designación con el portafolio de seguridad cuando la mayor experiencia en esta materia en términos subregionales pudiera adjudicársele a Barbados, el que ha jugado un rol central en el proceso de articulación de políticas de seguridad en el Caribe Oriental. En esta misma línea de análisis es necesario señalar además cómo el liderazgo trinitario tiene por correlato más amplio el papel que se puede deducir juega este país en la estrategia de dominación estadounidense en el área, en la medida que es capaz de articular propuestas concretas y factibles para un grupo importante del área. Entre ellas, la propuesta de integración económica y política con la OECO (y que involucra, aunque en otros términos, a Barbados y a Guyana también), siendo sus primeros pasos el MOU firmado con tres países de este organismo en agosto de 2008 y el posterior estudio respecto a la concreción de dicho MOU con el resto de la OECO.

Otra lectura del asunto (no necesariamente contrapuesta con la antes referida, sino más bien complementaria), apunta a la capitalización, por parte de CARICOM, de la posición relativamente privilegiada de Trinidad y Tobago (en comparación con el resto de las naciones miembros de esta institución) como interlocutor subregional frente a Estados Unidos. No puede olvidarse, por ejemplo, que cerca del 70% de las importaciones estadounidenses de gas natural licuado provienen de esta nación[6]. Un documento del Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos (Homeland Security Department) ha señalado que "cualquier interrupción del sistema (de suministro) tendría un impacto inmediato en el suministro doméstico de energía y en la seguridad, principalmente para el noreste de Estados Unidos"[7]. A ello se suma, y no por referido después de menor relevancia, la capacidad de Trinidad y Tobago para articular un liderazgo subregional funcional a los intereses estadounidenses en el área. Véase en este sentido su interés en ser sede de un eventual ALCA; así como también los intereses que, con relación a la ya mencionada propuesta de integración económica y política con el Caribe Oriental, puede deducirse tienen trasnacionales (una parte importante de las cuales son estadounidenses) que operan en su territorio. En una de sus aristas, la propuesta de integración facilitaría aún más el acceso a los recursos económicos de las naciones implicadas, al tiempo que reforzaría los arreglos de seguridad en el área, la cual es reconocida de manera explícita como uno de los denominados "espacios de integración" de la propuesta, junto a los otros espacios económico (terrestre, marítimo, aéreo), recursos humanos, monetario, relaciones exteriores y legal-judicial[8].

La convocatoria a principios de 2005, a instancias del Primer Ministro (PM) de Trinidad y Tobago, Patrick Manning, de una Reunión Especial de Ministros responsables de la Seguridad Nacional y Cumplimiento de la Ley, constituyó un paso clave en el proceso de institucionalización de una plataforma de seguridad de la CARICOM. El objetivo principal del encuentro fue llegar a un consenso con relación a la creación de un mecanismo que diera una mayor prioridad a los temas de seguridad que afectaban a la subregión. En aquel momento, el PM reiteró además su propuesta de institucionalizar un fórum de Ministros responsables de la Seguridad Nacional y Cumplimiento de la Ley, y consideró que aquella reunión podría servir como un útil proyecto piloto[9]. El referido encuentro acordó, junto otras recomendaciones provenientes del Grupo de Trabajo, la pertinencia de crear una Plataforma de Acción para el Crimen y la Seguridad (Management Framework for Crime and Security). La Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM aceptó dicha recomendación en los marcos de su XXVI Reunión, celebrada en julio de 2005.

La Plataforma de Acción para el Crimen y la Seguridad está conformada por CONSLE (julio 2005); la Agencia de Implementación para temas de Crimen y Seguridad (IMPACS por sus siglas en inglés, julio 2006) y el Comité Consejero para Políticas de Seguridad (SEPAC por sus siglas en inglés). Este grupo de instituciones responden directamente a la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM (máxima autoridad de este organismo) a través del Primer Ministro asignado con el portafolio de seguridad dentro del Gabinete de la CARICOM. Otros mecanismos creados y/o implementados son: el Centro de Comunicación Regional Conjunta (JRCC[10] por sus siglas en inglés) y el Centro de Cooperación en Inteligencia Regional (RIFC[11] por sus siglas en inglés). Gran parte de estas instituciones tuvieron como objetivo principal garantizar la seguridad de la región durante la celebración de la Copa Mundial de Cricket 2007.

El proceso de construcción de una agenda subregional de seguridad con relación a la criminalidad se explica a partir de un grupo de elementos. Entre ellos: la incidencia de fenómenos como el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas de fuego, y en cierta medida también de las deportaciones de criminales; la repercusión negativa de los altos niveles de criminalidad sobre el turismo, un sector que es de gran importancia para una parte importante de estos países tanto en términos de contribución al PIB como de fuente de generación de empleo; las presiones estadounidenses con relación a sus intereses de seguridad en el área, canalizadas en gran medida a través de las obligaciones derivadas de la "guerra global contra el terrorismo" instrumentada tras los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos; el proceso de construcción del Mercado y Economía Únicos (CSME por sus siglas en inglés) y el sustrato de seguridad requerido; así como otros factores de carácter coyuntural tales como la celebración de la Copa Mundial de Cricket 2007, y la Quinta Cumbre de las Américas, los cuales han servido de "probeta de ensayo"[12] y en cierta manera también de catalizadores de los procesos más amplios

que en el área de seguridad han estado teniendo lugar en los marcos hemisféricos y subregionales.

Diversos organismos internacionales y regionales han destacado cómo la ubicación geográfica del Caribe lo convierte en un importante corredor para el tráfico ilegal de drogas provenientes principalmente de América del Sur, con destino a Estados Unidos, Canadá y Europa[13]. Entre las consecuencias para el Caribe podrían mencionarse los altos índices de corrupción y criminalidad asociados a este fenómeno. No deben desestimarse tampoco las presiones que supone ser zona de tránsito hacia regiones en las que se ubican los principales socios económicos de los países de la CARICOM (Estados Unidos y la Unión Europea)[14] ni el contexto de profundas restricciones financieras y técnicas existentes de manera general en el área para hacer frente a las soluciones requeridas.

La cooperación internacional ocupa un lugar central en las políticas de la CARICOM con relación a la lucha contra las drogas. Esta idea fue resaltada por el Ministro de Seguridad Nacional de Trinidad y Tobago durante la inauguración del día internacional contra las drogas, en el presente año. Entonces se refirió a la colaboración ya existente con Reino Unido y Estados Unidos. Entre los programas más recientes figuran un Taller Regional de Capacitación de la UNODC que abarcó el tema de los secuestros (un fenómeno que ha ido ganando perfil en el área) y los programas de intercambio con la policía de Reino Unido/ Scotland Yard y el FBI[15].

En marzo de 2008, una Reunión Especial del Consejo de Desarrollo Social y Humano de la CARICOM (COHSOD) tomó como acuerdo la colaboración con organizaciones internacionales y terceros Estados para el desarrollo de una iniciativa regional de prevención del crimen que complementara lo que se estaba realizando a nivel nacional[16]. Como resultado del trabajo realizado, tuvieron lugar una serie de reuniones de un grupo de expertos de la Secretaría de la CARICOM y de la UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) para la elaboración de un plan para la prevención del crimen y las drogas. CONSLE participó en este proceso de negociación, del cual resultó la decisión de reabrir la oficina de la UNODC en el Caribe. Según la sub-secretaria general de la CARICOM, el objetivo central del plan es apoyar el esfuerzo de los Estados miembros para responder a las amenazas a la seguridad humana y promover la gobernabilidad, poniendo énfasis en la obtención de resultados concretos[17]. La asociación entre CARICOM y UNODC ha comenzado la elaboración del proyecto "CARICOM Social and Development Crime Prevention Action Plan (2009-2013)", el cual se enfoca en cinco aspectos[18]: (i) reducir niveles de violencia, (ii) impulsar proceso de inclusión social, (iii) promover la reintegración social, (iv) dar cuotas de poder a las víctimas, (v) proteger el medio ambiente y los recursos económicos. En principio, este proyecto respondería a las sistemáticas peticiones de CARICOM de que las políticas anti-drogas pongan un mayor peso a la dimensión de demanda.

Estrechamente relacionado con el tráfico de drogas en la subregión, se encuentra el tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras, las que son consideradas vitales para el éxito de las operaciones de narcotráfico. Se ha apuntado que "aunque hay evidencias de pequeñas cantidades de armas de fuego fabricadas en la subregión, la gran mayoría (…) provienen de Norte América y de Europa, importantes centros de fabricación de las mismas"[19]. En Haití, por ejemplo, según estimaciones de *Small Arms Survery*, existe un circulante aproximado de 210.000 armas, y la mayoría no son legales. En el período 2003-2005, cuando la violencia con armas de fuego dejó 700 personas muertas, un cuarto de las armas ilegales entraron vía Miami[20]. Otro ejemplo, pero proveniente de Jamaica, refleja que alrededor del 85% de los revólveres ilegales que entraron al país y que fueron capturadas por la policía en el período 1995-2002, fueron importados desde Estados Unidos. (…) En el último año referido, el 68% de todos los asesinatos fueron cometidos por medio de armas de fuego[21]. Una nota de prensa de la embajada de Estados Unidos en Barbados y el Caribe Oriental, a raíz de la visita de Thomas Shannon y del Almirante James Stavridis en abril de 2008 a Guyana, Barbados y Suriname, hace explícito que el tráfico ilegal de armas y municiones continúa plagando la región, y que muchas de estas armas provienen de Estados Unidos.[22]

El 3 de diciembre de 2007, la CARICOM y Estados Unidos firmaron la "Iniciativa CARICOM-Estados Unidos para Combatir el Tráfico Ilegal de Armas pequeñas y livianas" (conocida como SALWA por sus siglas en inglés). Entre los acuerdos tomados figuran a) ampliar los controles de importación y exportación (de armas) en correspondencia con las prácticas y obligaciones internacionales, b) perfeccionar el intercambio de información de inteligencia respecto a entidades e individuos involucrados en tráfico ilícito, y las rutas que usan para el tráfico de armas, c) promover el rastreo de armas incautadas que hayan estado conectadas con actividades ilícitas para proveer material para investigaciones, d) proveer asistencia técnica y de otro tipo, según se necesite, a los Estados afectados para apoyar sus esfuerzos para combatir esta amenaza[23]. Recientemente, a principios de este año 2009, y como parte de SALWA, un grupo de países de la CARICOM firmaron un MOU con el gobierno de Estados Unidos, el cual permitirá la adquisición, por parte de estas naciones, de un programa basado en internet, llamado e-Trace. Dicho programa, desarrollado por el *Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives*, (ATF) permite a las distintas agencias nacionales e internacionales rastrear armas procedentes de Estados Unidos empleadas o bajo sospechas de haber sido empleadas en actividades criminales[24]. Han firmado este MOU Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucia, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago.

Esta iniciativa tiene sus antecedentes más inmediatos en el llamado que hicieron los Ministros de Relaciones Exteriores de la CARICOM y la entonces Secretaria de Estado de Estados Unidos, Condoleezza Rice, en marzo de 2006, con relación a la necesidad de estrategias conjuntas contra el tráfico ilegal de armas. En los marcos

de aquella reunión se confirmó la intención de colaborar en un acuerdo contra el tráfico ilícito de armas de fuego[25]. Esta cuestión se retomó también en la Conferencia de Washington. La firma de SALWA representa, desde la perspectiva de CARICOM, un paso importante en sus relaciones de seguridad con Estados Unidos si tenemos en cuenta que esta había sido una infructuosa petición sistemática por parte de este grupo de países en los marcos de las plataformas de seguridad hemisféricas, y también bilaterales. No debe olvidarse tampoco que ya el documento final de la Cumbre de 1997 con Clinton (Declaración de Bridgetown) recogía ampliamente un grupo de acuerdos que debían regir las relaciones bilaterales con relación a la lucha contra el tráfico ilegal de armas.

Es válido señalar además que si bien SALWA reconoce de manera explícita que "los Estados Miembros de la CARICOM no fabrican armas pequeñas, armas de fuego y municiones, ni son importadores a gran escala de las mismas"[26], no ocurre lo mismo con el reconocimiento de Estados Unidos como principal fuente de origen de dichas armas. El no reconocimiento explícito del papel central que juega este país en el comercio ilegal de armas hacia la región del Caribe en los marcos de la iniciativa bilateral antes referida, no es coherente con posiciones públicas asumidas en otras ocasiones por el gobierno estadounidense[27] y en cierto modo mella el alcance político de la misma.

Otro elemento de la estrategia de CARICOM para enfrentar el fenómeno del tráfico ilegal de armas, es la propuesta de IMAPCS de crear una Red Regional de Información Balística Integrada (RIBIN por sus siglas en inglés), y que fue aprobada durante la 5ta Reunión de CONSLE. RIBIN constituye un instrumento para garantizar a forenses y a investigaciones policíacas el flujo de información requerido sobre crímenes, armas y sospechosos[28]. El mismo conectará la red subregional caribeña con otros sistemas internaciones, entre ellos, el Sistema de Identificación Europeo de Balística Integrada (Euro-IBIS por sus siglas en inglés), la Red Canadiense de Información sobre Balística Integrada (CIBIN por sus siglas en inglés), la Red Nacional de Estados Unidos de Información sobre Balística Integrada, y el ya referido programa estadounidense E-trace[29].

El fenómeno migratorio, y muy en especial el de los deportados, aunque de manera diferenciada, es otra importante dimensión de la agenda de seguridad de los países de la CARICOM, siendo Haití, Jamaica, Guyana y Trinidad y Tobago los principales receptores de deportados[30]. El hecho de que Haití (con su histórica inestabilidad política) y otros tres importantes polos de poder dentro de la Comunidad sean los principales afectados con este fenómeno, es un elemento de legitimidad para su peso dentro de la agenda de la CARICOM. Las deportaciones hacia el Caribe pueden tener como causas legales un amplio espectro de actos delictivos. Entre los más importantes figuran los relativos a las drogas, entre ellos la posesión de pequeñas cantidades de cannabis o el narcotráfico de otros estupefacientes. Se incluyen también, aunque en menor medida, asesinatos, violación y otros delitos

violentos, incluidos la violencia doméstica o amenazas de la misma[31]. IMPACS lleva a cabo actualmente una investigación sobre este particular en Jamaica, Trinidad y Tobago, Guyana y Antigua y Barbuda[32].

De acuerdo con el Grupo de Trabajo en Temas de Crimen y Seguridad, la cuestión principal alrededor del tema de los deportados es sobre qué términos "la batalla contra las deportaciones" debe ser llevada a cabo. Entre las recomendaciones del Grupo estuvo la "elaboración de un nuevo enfoque en el tratamiento del tema con los países que deportan"[33]. El Grupo plantea entonces las siguientes variantes: limitar el tipo de persona y ofensa que justifiquen las deportaciones, definir los términos de la deportación, y establecer las responsabilidades del país que deporta. Para el caso de personas que han cometido delitos graves, se plantea que el país receptor pudiera proponer que estas personas cumplan las sanciones correspondientes al delito cometido en los países que tuviera lugar, de modo que sean deportados cuando ya hayan sido desvinculados de cualquier red criminal[34].

La propuesta de un nuevo enfoque en el tratamiento bilateral de las deportaciones, y muy en particular la referida a limitar el tipo de persona y ofensa que justifiquen las deportaciones, va dirigida a ampliar los márgenes de poder de decisión de estas naciones con relación a un tema de alta sensibilidad política. En los marcos de la XIII Reunión Interssesional de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM, celebrada en Belice del 3 al 5 de febrero de 2002, se hizo explícito la importancia de estrategias comunes con relación a los deportados, así como que era un área que requería una mayor investigación. El tema de las deportaciones estuvo también entre los principales temas abordados durante la Cumbre CARICOM-Estados Unidos ("Conferencia sobre el Caribe: una Visión 20/20") que tuvo lugar en junio de 2007. En aquella ocasión quedó explícito por la parte estadounidense que la continuidad o no de las deportaciones estaba fuera de negociación. Sólo se planteó la posibilidad de ampliar a otros países del Caribe el ya existente Programa Piloto de Reinserción de Deportados haitianos desde los Estados Unidos.

De acuerdo con el Reporte del Grupo de Trabajo en Temas de Crimen y Seguridad, entre los desafíos que representa el fenómeno de las deportaciones para la región se encuentran el alcanzar niveles de conocimiento adecuados con relación a los deportados con antecedentes criminales; la creación de sistemas de apoyo que faciliten la reinserción de los deportados en las sociedades correspondientes y el establecimiento de negociaciones "efectivas" con Estados Unidos y otros países que deportan personas hacia el Caribe. Con relación a esto último, el Grupo consideró que "las negociaciones (…) han sido ampliamente infructuosas"[35]. La propuesta del Grupo, de crear una Oficina Regional Caribeña en Washington DC, US, es expresión de la importancia que tiene este país el tema de las deportaciones en los países de la CARICOM. Con relación a esta iniciativa, un documento del Consejo de Ministros de la CARICOM (segundo Órgano en importancia después de la

Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno), refirió que la Oficina Regional Caribeña debía concentrarse en los problemas de seguridad que afectaban a la subregión y no responder a los dictados de los países que deportaban personas hacia el Caribe[36].

Más recientemente, durante la XIII Reunión Especial de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM[37] (Trinidad y Tobago, 2008) se acordó negociar un MOU estandarizados con Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá y otros. Dichos acuerdos deberían garantizar: 1) períodos de notificación adecuados, 2) ayuda para el establecimiento de programas que faciliten la rehabilitación y re-inserción de los deportados en los países de los que son nacionales y 3) colaborar en el establecimiento de centros de transición en cada país receptor para facilitar la estancia a corto plazo de los deportados que no cuenten con familias ni hogar. La firma de un acuerdo bilateral que regule las deportaciones hacia el Caribe es aún un tema pendiente de la agenda bilateral.

Junto al narcotráfico, al tráfico ilegal de armas y a las deportaciones (ejes centrales de la agenda de seguridad de la CARICOM), la "lucha global contra el terrorismo" constituye también un área en la que Estados Unidos es un interlocutor ineludible en la medida en que es parte del problema y también de la solución[38]. Con relación al terrorismo, una preocupación particular ha sido que "los terroristas" puedan aprovecharse de las numerosas redes criminales asociadas al tráfico ilegal de drogas y armas en el Caribe para introducir personas y materiales peligrosos en Estados Unidos. Posiciones oficiales de este gobierno han aducido adicionalmente, que las ganancias provenientes de los tráficos ilícitos mencionados, podrían potencialmente financiar actividades terroristas"[39]. Si bien no es descartable en términos objetivos lo antes referido (aunque parece poco probable hasta el momento), no es menos cierto que las conexiones establecidas con el terrorismo aumentan todavía más el perfil de los intereses estadounidenses frente a los del resto de los actores parte de la solución de dichos problemas si tenemos en cuenta que la "lucha global contra el terrorismo" es conceptualizada por este Estado como la principal amenaza para su seguridad nacional, avalado además con por un referente concreto de su expresión en los sucesos del 11 de septiembre de 2001.

Para los países de la CARICOM lo antes referido tiene implicaciones especiales si tenemos en cuenta la amplia asimetría de poder entre ambas partes y su centralidad dentro de lo que Estados Unidos percibe como su perímetro de seguridad nacional. Por otra parte, al mismo tiempo (y sin que contradiga la primera idea expuesta sino más bien como parte del mismo proceso), el vínculo establecido entre terrorismo y aquellos fenómenos de particular interés de seguridad para la mayor parte de las naciones miembros de CARICOM, supone en principio también un espacio de concertación que pudieran capitalizar en alguna medida.

Con relación al tema que se aborda, es válido apuntar además que aunque la "guerra contra el terrorismo" no se corresponde con una política particular hacia la subregión, sino con una estrategia global estadounidense, el peso de esta nación en la definición práctica de las políticas de seguridad y la sensibilidad del área caribeña como "tercera frontera" por su proximidad geográfica, explica que al margen de la identificación o no de elementos terroristas en este territorio por parte de la administración estadounidense, sean aún más amplias las repercusiones de las medidas tomadas tanto a nivel multilateral como las que de manera unilateral ha establecido Estados Unidos en función de abordar este fenómeno. El control fronterizo ocupa un lugar prominente dentro de las medidas tomadas. Un ejemplo concreto es la entrada en vigencia del Código ISPS en el año 2004. Este constituye un grupo de regulaciones marítimas orientadas supuestamente a prevenir acciones terroristas.

La Guardia Costera estadounidense tiene la responsabilidad de conducir las evaluaciones a los puertos para determinar si cumplen o no con la ISPS. La iniciativa contempla la posibilidad de sanciones comerciales en caso de incumplimiento. Los efectos de tal acción sobre las economías caribeñas serían muy graves, si tenemos en cuenta la profunda dependencia económica de estas naciones hacia los Estados Unidos. Resulta muy ilustrativo en este sentido lo expresado en el Documento de Integración Política entre Trinidad y Tobago: "Desde los ataques terroristas del 9/11 en los Estados Unidos, la seguridad aérea y la seguridad en general ha sido extremadamente importante para obtener y mantener acceso al mercado estadounidense"[40].

Durante la Segunda Reunión de Alto Nivel sobre Preocupaciones Especiales de Seguridad de los Pequeños Estados Insulares (8-18 enero de 2003, San Vicente y las Granadinas), Thomas Shannon, Subsecretario de Estado para el hemisferio occidental, puso énfasis en tres cuestiones en los marcos de la agenda antiterrorista estadounidense: seguridad en los aeropuertos, control de fronteras y mayores capacidades de inteligencia[41]. No constituye entonces un dato inocuo el hecho de que estas aéreas conforman lo que podríamos considerar el núcleo duro de la agenda de seguridad de la CARICOM.

Altos funcionarios de la CARICOM han enfatizado los costos que supone para las economías caribeñas el articular programas en función de instrumentar la mencionada guerra contra el terrorismo[42]. Durante la Reunión de Alto Nivel sobre Preocupaciones Especiales de Seguridad de los Pequeños Estados Insulares referida antes, Ellsworth John, Embajador de San Vicente y las Granadinas ante la OEA, enfatizó que "no podemos poner todas nuestras energías en el terrorismo"[43]. Sobre esta misma cuestión se pronunció Curtis A. Ward, cuando durante su presentación en los marcos del Foro de Expertos en la Conferencia del Caribe (Washington, junio 2007), "The security-development nexus in United States-Caribbean Relations", consideró que los altos costos de la nueva tecnología de seguridad eran prohibi-

tivos para los países de la CARICOM[44]. Jamaica ofrece un ejemplo de los costos que implica la "guerra contra el terrorismo" para los países de la CARICOM (en el año 2004, el gobierno jamaicano hizo un gasto inicial de US$ 60 millones por concepto de adquisición de equipos modernos de Rayos-X y Rayos-gamma para la seguridad portuaria[45]), así como también los diferentes grados de relevancia que dichas políticas revisten para las naciones miembros según su inserción económica internacional.

Al respecto no es un dato banal el que si bien el Documento del Grupo de Trabajo en temas de crimen y seguridad enumera al terrorismo en el último lugar como amenaza a la seguridad subregional (cuya lectura sugiere una acción contestataria por parte de este grupo de países frente a las presiones estadounidenses en este ámbito), la estrategia de seguridad nacional de Jamaica la ubica como la tercera amenaza. El documento referido hace referencia a la necesidad para este país de cumplir con los requisitos portuarios y los efectos negativos que sobre la economía jamaicana tendría no cumplir con dichos requisitos[46]. No debe obviarse en este sentido que el puerto de Kingston en Jamaica, figura entre los tres mayores de América Latina y el Caribe condicionados para recibir contenedores[47], ni que según UNCTAD se encuentre entre los de mayor conectividad en el área.

El 9 de diciembre pasado tuvo lugar una audiencia frente al *US House of Representative Committee on Foreign Affairs*, en el cual participaron reconocidos especialistas en torno a los temas del Caribe, entre ellos, Ivelaw Lloyd Griffith y Anthony P. Maingot[48]. El tema a discusión fue la propuesta hecha pública por el presidente Obama en los marcos de la 5ta Cumbre de las Américas, de crear una Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe (CBSI por sus siglas en inglés), para la que destinaría US$ 30 millones (junto a US$ 15 millones ya previstos, lo que sumaría un total de US$ 45 millones). A raíz de esta propuesta, tuvo lugar el 20 de mayo una reunión técnica Caribe-Estados Unidos sobre cooperación en materia de seguridad. Durante el encuentro se acordó establecer un grupo de trabajo conjunto para la construcción de un plan de acción y de una agenda de trabajo para la propuesta de un Encuentro de Alto Nivel Caribe-Estados Unidos sobre el tema de la cooperación en materia de seguridad en algún momento del año 2009. Esta propuesta provino del embajador estadounidense, quien propuso crear un grupo de trabajo que comprendiera CONSLE, República Dominicana y Estados Unidos con el objetivo de definir una estrategia conjunta de seguridad regional que sirviera de complemento, según expresara, a la ya existente en la CARICOM. En los marcos de esta reunión, un grupo de países firmaron el antes mencionado MOU con el gobierno estadounidense para que este último les diera acceso a e-trace.

Al margen de los réditos políticos y mediáticos que acompañaron al rimbombante término de Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe durante el "estreno" público de Obama frente a sus homólogos hemisféricos[49] (que no ingenuamente alude simbólicamente a la Iniciativa de la Cuenca para el Caribe), esta iniciativa

pareciera corresponderse con estrategias más elaboradas, y por tanto quizás no únicamente expresión de una política de mero efecto mediático. Algunas declaraciones provenientes de funcionarios del gobierno estadounidenses sugieren esta idea. Entre ellas, las de Thomas A. Shannon Jr. en los marcos de la XXXIX Reunión del Council of the Americas, donde declaró el compromiso de su gobierno respecto a un diálogo de cooperación con el Caribe en materia de seguridad y vincularlo a lo que ya estaban haciendo en México y Centro América[50].

Nótense también las declaraciones de Thomas Shannon en una presentación suya sobre la Iniciativa Mérida frente a la Cámara de Representantes, cuando comentó que Estados Unidos había comenzado un proceso de coordinación o compromiso mutuo[51] (según él iniciado con la visita que hiciera junto a Jim Stavridis del Comando Sur en el 2008, durante la administración de George W. Bush), con otros países del Caribe (además de los tres ya participantes de la iniciativa Mérida[52]), el cual él esperaba conduciría a un programa de cooperación y a un diálogo en temas de seguridad. Un análisis que desbordaría el que pretende este breve trabajo, debería indagar en los vínculos que articulan a las políticas de seguridad de cada una de estas subregiones con la estrategia de dominación de Estados Unidos hacia la denominada Cuenca del Caribe. No obstante puede considerarse que los avances de seguridad en el Caribe, desde la perspectiva de Estados Unidos, completan o se complementa con los procesos que en este ámbito tienen lugar en otros escenarios de relevancia en términos de seguridad para los Estados Unidos como es el caso de Centroamérica. Ambas subregiones ocupan un lugar importante en el perímetro de seguridad desde la perspectiva estadounidense.

Comentarios finales

Si bien puede considerarse que la seguridad se ha constituido en uno de los ejes articuladores de la CARICOM, este proceso ha estado mediado, claro está, por otros procesos más amplios que definen sus límites y alcances. La centralidad de los temas del narcotráfico y del tráfico ilegal de armas (dos intereses de seguridad estadounidenses en el área y por demás fenómenos que lo involucran directamente) y su vinculación con eventuales "acciones terroristas", posiciona a Estados Unidos como un interlocutor indispensable y de gran importancia para cualquier política que, en este ámbito, se trace desde la institución caribeña. De este modo, la construcción e implementación de la agenda de seguridad ha tenido como referencia las asimétricas relaciones de poder que caracterizan sus vínculos con Estados Unidos, al tiempo que han tratado de capitalizar la relevancia que en términos de seguridad adjudica este país a esta área geográfica. Otras variables han incidido además en la construcción de la seguridad como eje articulador de la CARICOM, entre los que es válido mencionar el liderazgo trinitario en este ámbito como expresión de una proyección más integral de esta nación hacia el resto del Caribe y también de su alta correspondencia con los intereses estadounidenses en el área.

Los mayores avances en términos de políticas de seguridad por parte de la CARICOM que hace posible referirla como eje de articulación de este organismo se constatan en la conformación de una plataforma subregional de concertación, contenida en la denominada Plataforma de Acción para el Crimen y la Seguridad y sus distintos componentes (por ejemplo, IMPACS y CONSLE). Ella ha servido principalmente para el proceso de negociación con terceros y la búsqueda de financiamiento, así como para la realización de investigaciones de interés para la subregión (como la de los deportados) en función de tributar como argumentos en el referido proceso de negociación.

Otros objetivos propuestos como parte de la agenda han tenido más dificultades para su cumplimentación. Véase que si bien en febrero del año 2007 los mandatarios definieron la cooperación en el área de la seguridad como cuarto pilar del proceso de integración, su formalización requiere determinados arreglos institucionales dentro de la Comunidad, los cuales apenas han sido cumplimentados. Entre ellos figura la incorporación de CONSLE como un Órgano de la Comunidad y de IMPACS como una institución dentro del Tratado Modificado de Chaguaramas[53]. El Protocolo que permite dicha enmienda, y cuya firma tuvo inicio el pasado 13 de marzo, en los marcos de la XX Reunión Interssesional de la CARICOM, sólo fue firmada por cinco países: Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y Trinidad y Tobago[54]. Oros acuerdos comprendidos también dentro de la agenda como el Acuerdo de Cooperación en Seguridad Marítima y Aérea, dispuesto para su firma desde julio de 2008, ha sido firmado hasta el momento solamente por seis naciones: Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía[55]. El Tratado de Permiso de Arresto, cuya firma ha estado abierta desde julio de 2008 también, sólo ha sido firmado por cinco países: Antigua y Barbuda, Suriname, Trinidad y Tobago, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía. Está pendiente además la elaboración y ratificación de documentos legales para la implementación de APIS y del Sistema de Información de Aduanas (ACIS por sus siglas en inglés) [56].

De esta manera, las políticas de seguridad de la CARICOM hasta el momento han tributado principalmente a la conformación de una base institucional desde la cual han negociado, aunque no exclusivamente, con los Estados Unidos. Ello es totalmente comprensible si tenemos en cuenta la centralidad de esta nación para este grupo de países. Es por ello que desde el punto de vista de CARICOM, la firma de acuerdos como SALWA representan el *compromiso* de Estados Unidos en la solución de fenómenos que compete a ambas partes. Sin embargo, estas mismas políticas de seguridad aseguran una base institucional, funcional hasta el momento, a los intereses estadounidenses, que puede inferirse completa y complementa al mismo tiempo los proyectos e intereses de seguridad de esta nación en la Cuenca de Caribe.

Notas

1. La composición del Gabinete, creado en los marcos de la XI Reunión Interssesional de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno del año 2000, mostró aquellos aspectos definidos como prioritarios por la agenda regional en el momento de su creación. Negociaciones Externas (Jamaica); Mercado y Economía Únicos (Barbados); Seguridad-drogas y armas ilícitas (Trinidad y Tobago); Salud (St. Kitts y Nevis); Ciencia y Tecnología (Granada); Turismo (Las Bahamas); Servicios (Antigua y Barbuda); Agricultura y seguridad alimentaria (Guyana); Transporte (Haití); Trabajo (Dominica); Desarrollo sustentable, incluido desastres naturales, (Belize); Cooperación cultural (Suriname); Justicia y Gobierno (Santa Lucía); Bananas (San Vicente y las Granadinas).

2. CARICOM. (2001). Report Crime and Security en: http://www.caricom.org/jsp/community/regional_issues/crime_and_security_task_force_report_2002.pdf.

3. La CARICOM ha definido el crimen como todos aquellos actos cometidos por individuos, grupos y organizaciones, que constituyen una brecha de las reglas imperantes. *Ídem*. p.11.

4. *Ibídem*. p.12.

5. Este liderazgo, en tanto proceso en construcción, se expresa también en los ámbitos económicos, energéticos, y más recientemente político. El 14 de agosto de 2008, Trinidad y Tobago, junto a otros tres países de la OECO (Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas), firmaron un MOU que propone la creación de una Unión Económica para el año 2011, y una Unión Política para el 2013. En el mes de septiembre del mismo año, el resto de los Estados miembros de la OECO expresaron su conformidad con evaluar esta propuesta.

6. US Homeland Security Department. (2009). "Budget-in-Brief Fiscal Year 2010". http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/budget_bib_fy2010.pdf. p. 101.

7. Idem.

8. Office of the Prime Minister. Port of Spain, Trinidad and Tobago. (2009). Trinidad and Tobago – Eastern Caribbean States Integration Initiative Task Force Report Volume 1. http://foreign.gov.tt/media/introduction/Binder2.pdf?ttmfa_session_id=45cc0eaad3e54d8dc901ad4c40cc4236.

9. CARICOM Secretariat. (2007). "Opening Statement by the Honorable 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". www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres118_07.jsp .

10. El JRCC tiene como objetivo la identificación de pasajeros ya sea que viajen por vía aérea o marítima.

11. El RIFC provee datos de inteligencia en el proceso de detectar, detener y controlar acciones delictivas al interior de la subregión.

12. Un ejemplo fue el Espacio Común Doméstico (SDS por sus siglas en inglés), el cual estuvo integrado por Antigua y Barbuda, Barbados, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y Dominica. El mismo implicó la instrumentación de una serie de mecanismos, principalmente en cuestiones de control fronterizo, medida comprensible a partir de la naturaleza de un evento que tuvo lugar simultáneamente en varias de las naciones caribeñas.

13. El Grupo de Trabajo de la CARICOM en temas de Crimen y Seguridad, señala en que más del 90% de la cocaína que pasa por el Caribe continúa su curso hacia

otros mercados consumidores, especialmente hacia Estados Unidos y Canadá, hacia donde van dos tercios de la misma. "Report Crime and Security" en: http://www.caricom.org/jsp/community/regional_issues/crime_and_security_task_force_report_2002.pdf.

14. Un ejemplo de esto son las certificaciones del gobierno estadounidense.

15. Martin Joseph (2009). "Address by Senator the Honourable Martin Joseph Minister of National Security at the Official Launch of the International Day Against Drug Abuse and Illicit Trafficking (2009) focus: illicit drug trafficking " http://www.nationalsecurity.gov.tt/MediaCenter/Speeches/InternationalDayAgainstDrugAbuseandIllicitT/tabid/133/Default.aspx

16. Lolita Applewhaite. (2008). "Remarks by Ambassador Lolita Applewhaite, Deputy Secretary-General, Caribbean Community (CARICOM), at the Opening Ceremony of the Seventh Meeting of Council of Ministers for National Security and Law Enforcement (CONSLE), 5 November 2008, Georgetown, Guyana" http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres329_08.jsp.

17. Edwin W. Carrington. (2009). "Remarks delivered by his Excellency Edwin W. Carrington, Secretary-General, Caribbean Community (CARICOM), at the Opening Ceremony of the Eighth Meeting of CARICOM Council for National Security and Law Enforcement (CONSLE), 21 May 2009, Paramaribo, Suriname" http://www.caricom.org/jsp/speeches/8consle_carrington.jsp.

18. *Ídem.*

19. CARICOM. (2001). "Report Crime and Security" http://www.caricom.org/jsp/community/regional_issues/crime_and_security_task_force_report_2002.pdf. p. 26.

20. Daniel Pou. (2007). "El incipiente debate de las armas de fuego en el Caribe". En: Jairo Hernández y Luis Emilio Jiménez (Compiladores) y Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica. p. 410 ISBN 978-9977-68-151-1

21. Women's Institute for Alternative Development (WINAD). (2006). "A Human Security Concern: The Traffic, Use and Misuse of Small Arms and Light Weapons in The Caribbean". http://www.iansa.org/women/documents/traffick-use-misuse-salw-carribean.pdf. 13 Este fenómeno se expresa también a nivel intra-subregional. Véanse las recientes declaraciones del Primer Ministro de Jamaica, Bruce Holding, quien hizo referencia al tráfico ilegal de armas desde Haití hacia Jamaica, y el de drogas hacia Haití desde Jamaica. en: www.caribbeannetnews.org. 26 noviembre de 2008

22. "Security Issues in the Caribbean: We want to help" en: http://barbados.usembassy.gov/pr04022008.html.

23. US Department of State. (2007). "CARICOM-US Initiative to combat Illicit Trafficking in Small Arms and Light Weapons" en: http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/dec/96146.htm.

24. CARICOM Press Release 166/2009 (20 May 2009). http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres166_09.jsp.

25. OEA. "Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. Comisión de Seguridad Hemisférica. Proyecto de Resolución. Preocupaciones Especiales de Seguridad de los Pequeños Estados Insulares del Caribe (Presentado por las delegaciones de Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, copatrocinado por Canadá, Chile, Estados Unidos, y Honduras, considerado por la Comisión en sus reuniones celebradas el 9 y 12 de mayo de 2006 y aprobado el 16 de mayo de 2006)". http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_06/CP16431S04.doc. p. 3.

26. http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/dec/96146.htm.

27. Tanto la Primera Cumbre Caribe-Estados Unidos como la nota de prensa de la Embajada Estadounidense en Barbados y el Caribe Oriental a raíz de la visita de Shannon en el 2008, reconocen de manera explícita la condición de Estados Unidos como origen de las armas traficadas ilegalmente hacia el Caribe.

28. Edwin Carrington. (2009). "Remarks delivered by His Excellency Edwin W. Carrington, Secretary General, Caribbean Community (CARICOM), at the opening Ceremony of the eighth meeting of CONSLE, 21 May 2009, Paramaribo, Suriname". Press Release 173/2009 (21 May 2009)". http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres166_09.jsp.

29. IMPACS. "Request for Proposal. Regional Integrated Ballistic Information Network, 16 December 2008".

30. CARICOM. (2001). "Report Crime and Security" en: http://www.caricom.org/jsp/community/regional_issues/crime_and_security_task_force_report_2002.pdf. p.35

31. *Ídem.*

32. IMPACS. http://www.caricomimpacs.org/index.php?option=com_content&task=view&id=46&Itemid=31.

33. CARICOM. (2001). "Report Crime and Security" en: http://www.caricom.org/jsp/community/regional_issues/crime_and_security_task_force_report_2002.pdf. p. 38

34. *Ídem.* p. 36

35. Ibídem, Sobre este tema señalar que en junio de 2000, Trinidad y Tobago y Estados Unidos firmaron un documento para manejar de manera más efectiva el fenómeno de los deportados. En: Grant, Cedric. "US-Caribbean Relations" International Relations Center, Foreign Policy in Focus, Volume 5, Number 19, July 2000, en: http://www.fpif.org/briefs/vol5/v5n19carib.html.

36. Anexo III "Report on Crime and Security" en: http://www.caricom.org/jsp/community/regional_issues/crime_and_security_task_force_report_2002.pdf.

37. Press Release 75/2008. "Statement Issued by the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community at its Thirteenth Special Meeting, 4-5 April 2008, Trinidad y Tobago" en: http://www.caricom.org/jsp/communications/meetings_statements/13sphgc_statement.jsp

38. Otros interlocutores para los países de la CARICOM, son las potencias con dependencias coloniales en el área y en particular el Reino Unido. Durante su presentación en ocasión de la presentación de credenciales del representante plenipotenciario del Reino Unido para la CARICOM, el 23 de enero de 2009, el Secretario General de la CARICOM Carrington apuntaba la ayuda técnica y financiera recibida por esta institución por parte de dicho país, y enfatizaba que ello era cierto principalmente para el ámbito de la seguridad.

39. "2008 US Small Vessel Security Strategy". http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/small-vessel-security-strategy.pdf. p.13.

40. Office of the Prime Minister. Port of Spain, Trinidad and Tobago. "Trinidad and Tobago – Eastern Caribbean States Integration Initiative Task Force Report Volume 1". May 2009 p. 56. http://foreign.gov.tt/media/introduction/Binder2.pdf?ttmfa_session_id=45cc0eaad3e54d8dc901ad4c40cc4236.

41. Citado en: Jorge R. Beruff. *La Guerra contra las Drogas y lo orígenes caribeños del concepto de Seguridad Multidimensional.* http://umbral.uprrp.edu/files/Origenes%20Caribenos%20Seguridad%20Multidimensional.pdf

42. Arthur, Owen. "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". En: http://www.foreign.gov.bb/Userfiles/File/Conference%20on%20the%20Caribbean.pdf.

43. Citado en: Jorge R. Beruff. *La Guerra contra las Drogas y lo orígenes caribeños del concepto de Seguridad Multidimensional*. http://umbral.uprrp.edu/files/Origenes%20Caribenos%20Seguridad%20Multidimensional.pdf

44. Ward, Curtis A. "The Security-Development Nexus in United Status-Caribbean Relations" (Prepared for the Conference on the Caribbean Expert Forum, 19-21 June 2007, Washington, DC), 18 May 2007 en: siteresources.worldbank.org/INT-OECS/Resources/WardPaper.pdf. p. 13. Trinidad y Tobago también esta invirtiendo en la seguridad aérea y portuaria. En: Antonhy T. Bryan y de Stephen E. Flynn. "Free Trade, Smart Borders, and Homeland Security: US-Caribbean Cooperation in a New Era of Vulnerability". The Dante B. Fascell North-South Center Working Paper Series, September 2002. http://www.miami.edu/nsc/publications/NSCPublicationsIndex.html#WP. p. 6

45. Ward, Curtis A. (2007). "The Security-Development Nexus in United Status-Caribbean Relations" (Prepared for the Conference on the Caribbean Expert Forum, 19-21 June 2007, Washington, DC), 18 May 2007 en: siteresources.worldbank.org/INTOECS/Resources/WardPaper.pdf. p. 13.

46. Ministry of National Security. National Security Policy for Jamaica. Towards a Secure and Prosperous Nation. http://www.jis.gov.jm/NSPANNET.pdf. p. 22.

47. UNCTAD Secretariat. (2008). "2008 Review of Maritime Transport". http://www.unctad.org/en/docs/rmt2008_en.pdf. p.147.Los otros dos puertos se ubican en Santos, Brazil y en Colon-Manzanillo, Panamá

48. US House of Representative Committee on Foreign Affairs http://www.internationalrelations.house.gov/hearing_notice.asp?id=1138. La versión digital de la discusión está pendiente aún de su publicación en el sitio web del US House of Representative Committee on Foreign Affairs, por lo que no se ha tenido acceso a la misma.

49. Con la lógica y justificada ausencia del mandatario cubano.

50. Shannon, Thomas A. (2009). "Remarks at the 39th Washington Conference of the Council of the Americas". May 13, 2009. www.state.gov/p/wha/rls/rm/2009/123656.htm.

51. Thomas A. Shanon. (2009). "Testimony of Thomas A. Shanon. Assistant Secretary of State, Bureu of Western Hemisphere Affairs. Department of State Before the Subcommittee on State, Foreign Operations, and Related Programs. Committee on Appropiations United States House of Representative. March, 2009". En: http://appropriations.house.gov/Witness_testimony/SFOPS/Thomas_Shannon_03_10_09.pdf.

52. Actualmente forman parte de la Iniciativa Mérida, los países caribeños: Haití, Belice y República Dominicana. Siendo los dos primeros naciones miembros de la CARICOM.

53. Edwin Carrington, (2009). "Remarks delivered by His Excellency Edwin W. Carrington, Secretary General, Caribbean Community (CARICOM), at the opening Ceremony of the eighth meeting of CONSLE, 21 May 2009, Paramaribo, Suriname". Press Release 173/2009 (21 May 2009). http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres166_09.jsp.

54. "Communiqué Issued at the Conclusion of the Twentieth Inter-sessional Meeting of the Conference of Heads of Government of the CARICOM, 12-13 March 2009, Belize City, Belize". Press Release 83/2009 (14 March 2009).

55. *Ídem*.

56. Edwin. Carrington (2009). "Remarks delivered by his Excellency Edwin W. Carrington, Secretary-General, Caribbean Community (CARICOM), at the Opening Ceremony of the Eighth Meeting of CARICOM Council for National Security and Law Enforcement (CONSLE), 21 May 2009, Paramaribo, Suriname" http://www.caricom.org/jsp/speeches/8consle_carrington.jsp.)

Bibliografía

Applewhaite, Lolita (2008). "Remarks by Ambassador Lolita Applewhaite, Deputy Secretary-General, Caribbean Community (CARICOM), at the Opening Ceremony of the Seventh Meeting of Council of Ministers for National Security and Law Enforcement (CONSLE), 5 November 2008, Georgetown, Guyana" En: http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres329_08.jsp.

Beruff, Jorge R. (2002). "La Guerra contra las Drogas y lo orígenes caribeños del concepto de Seguridad Multidimensional". En: http://umbral.uprrp.edu/files/Origenes%20Caribenos%20Seguridad%20Multidimensional.pdf.

Bryan, Antonhy T. y Stephen E. Flynn (2002). "Free Trade, Smart Borders, and Homeland Security: US-Caribbean Cooperation in a New Era of Vulneravility", The Dante B. Fascell North-South Center Working Paper Series, September 2002. En: http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Free_Trade_Flynn.pdf.

Bush, George W. (2001). "Remarks by the President at Summit of the Americas Working Session, Québec, Canada, 2001". Disponible en: http://www.whitehouse.govhttp://www.whitehouse.gov.

Byron, Jessica (2008). "CARICOM and Security Governance: Probing the limits of Regional Cooperation". Disponible en: http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/4/6/6/pages254661/p254661-1.php.

CARICOM (2002). Report on Crime and Security. Disponible en: http://www.caricom.org/jsp/community/regional_issues/crime_and_security_task_force_report_2002.pdf

CARICOM (2008). "Statement issued by the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community at its 13 Special Meeting, 4-5 April 2008, Trinidad and Tobago". Disponible en: http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/pres75_08.jsp

Carrington, Edwin (2009). "Remarks delivered by his Excellency Edwin W. Carrington, Secretary-General, Caribbean Community (CARICOM), at the Opening Ceremony of the Eighth Meeting of CARICOM Council for National Security and Law Enforcement (CONSLE), 21 May 2009, Paramaribo, Suriname", En: http://www.caricom.org/jsp/speeches/8consle_carrington.jsp.

Collier, Michael W. (2005). "Rethinking Latin American and Caribbean Security: A Transtate Security Approach". (A paper prepared for the Caribbean Studies Association annual conference held May 30 to June 4, 2005, in Santo Domingo, Dominican Republic) http://lacc.fiu.edu/research_publications/working_papers/WPS_010.pdf.

Dillon, Edmund (2006). "Security Cooperation in the Caribbean" Disponible en: www.ndu.edu/inss/symposia/whs2006/dillonpaper.pdf

Girvan, Norman (2007). Towards a single development vision and the role of the Single Economy", http://www.caricom.org/jsp/single_market/single_economy_girvan.pdf.

Griffith, Ivelaw L. (1996), Caribbean security on the Eve of the 21st Century, Washington, DC, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, McNair Paper 54 October, ISSN 1071-7552. Disponible en: http://www.ndu.edu/inss/mcnair/mcnair54/mcnair54.pdf.

Griffith, Ivelaw L. "Chapter 3. Security in the Caribbean: States Sovereignty or Public Order?" Disponible en: pdba.georgetown.edu/Pubsecurity/ch3.pdf

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.

Jaramillo, Isabel (1998). "Los retos de la interdependencia y la nueva agenda de seguridad en la Cuenca del Caribe". En: FASOC, Año 13, No. 3, julio-septiembre, 1998.

Joseph, Martin (2009). "Address by Senator the Honourable Martin Joseph Minister of National Security at the Official Launch of the International Day Against Drug Abuse and Illicit Trafficking (2009) focus: illicit drug trafficking" Disponible en: http://www.nationalsecurity.gov.tt/MediaCenter/Speeches/InternationalDayAgainstDrugAbuseandIllicitT/tabid/133/Default.aspx

Lewis, Vaughan (2009). Trinidad and Tobago-Eastern Caribbean Status Integration Initiative. Task Force Report. Volume I. Port of Spain. Trinidad and Tobago. Office of the Prime Minister. http://foreign.gov.tt/media/introduction/Binder2.pdf?ttmfa_session_id=45cc0eaad3e54d8dc901ad4c40cc4236.

Lewis, Vaughan (2009). Trinidad and Tobago-Eastern Caribbean Status Integration Initiative. Task Force Report. Volume II. Project Studies. Port of Spain. Trinidad and Tobago. Office of the Prime Minister. Disponible en: http://foreign.gov.tt/media/introduction/Binder2.pdf?ttmfa_s.

Maingot, Anthony P. (1992). "La paradoja soberanía-seguridad y la seguridad del caribe insular en la década de los noventa". En: Taller La nueva agenda de seguridad en el Caribe ante los cambios globales. Caracas, Venezuela, INVESP (ejemplar impreso)

Manning, Patrick (2003). "Contemporary Caribbean International Relations and Diplomacy" en: The Caribbean in the Global Arena: CARICOM Beyond Thirty" Disponible en: sta.uwi.edu/iir/journal/docs/JCIR.pdf

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". Disponible en: http://www.caricom.org/jsp/speeches/4cmrnatseclawenfor_manning.jsp.

Ministry of National Security of Jamaica. National Security Policy for Jamaica. Towards a Secure and Prosperous Nation. Disponible en: http://www.jis.gov.jm/NSPANNET.pdf

Pou, Daniel (2007) "El incipiente debate de las armas de fuego en el Caribe". En: Jairo Hernández y Luis Emilio Jiménez (Compiladores) y Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica. p. 410 ISBN 978-9977-68-151-1

Secretaría CARICOM (1997-2009). "Communiqué issued at the conclusion of the intersessional meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community" Disponibles en: http://www.caricom.org/

Secretaría CARICOM (1997-2009). "Communiqué issued at the conclusion of the meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community". Disponible en: 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.

Tulchin, Joseph S. y Ralph H. Espach (2001). "Security in the Caribbean Basin". En: Revista Mexicana del Caribe, Año 6, número 11. Universidad Autónoma de Quintana Roo, Chetumal, Mexico, pp.292-302. ISSN 1405-2962.

UNCTAD Secretariat (2008). 2008 Review of Maritime Transport. Disponible en: http://www.unctad.org/en/docs/rmt2008_en.pdf.

Ward, Curtis A. (2007). "The Security-Development Nexus in United Status-Caribbean Relations" (Prepared for the Conference on the Caribbean Expert Forum, 19-21 June2007, Washington, DC). Disponible en: siteresources.worldbank.org/INTOECS/Resources/WardPaper.pdf.

Women's Institute for Alternative Development (WINAD). (2006). "A Human Security Concern: The Traffic, Use and Misuse of Small Arms and Light Weapons in The Caribbean". http://www.iansa.org/women/documents/traffick-use-misuse-salw-carribean.pdf.

Dinámicas regionales en América del Sur

Mudanças Na América Latina e a Inserção Brasileira
Tullo Vigevani y Haroldo Ramanzini Júnior

Política Externa Brasileira para os países sulamericanos e os processos de integração na região: Crenças na formulação e pragmatismo na prática
Miriam Gomes Saraiva

El Parlamento del MERCOSUR como representante de demandas locales: El caso del FOCEM
Emanuel Porcelli

La UNASUR: ¿Continuum o un nuevo inicio del regionalismo sudamericano?
José Briceño Ruiz

América del Sur frente al acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos: La UNASUR y el CDS en acción
Matías Doring, Bruno Dalponte y Mercedes Hoffay

Mudanças Na América Latina e a Inserção Brasileira[1]

Tullo Vigevani y Haroldo Ramanzini Júnior

1. Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar os aspectos políticos e econômicos internacionais que influenciaram as posições brasileiras em relação à integração regional na América do Sul, principalmente no Mercosul, desde o final dos anos 1980. De 1985 em diante, a integração no Cone Sul conviveu com diferentes ambientes externos, evoluindo de tentativas desenvolvimentistas para formas de regionalismo aberto, inseridas num clima internacional de regimes liberais. Hoje há tentativas de volta a políticas de desenvolvimento, com algum grau de eqüidade, sem retorno ao protecionismo. As atitudes das elites se combinam com as mudanças ocorridas no cenário mundial desde o período 1980-1988 até os dias de hoje.

As posições do Estado brasileiro em relação ao processo de integração do Cone Sul foram e estão relacionadas a um real interesse por ele, mas esse interesse não está desvinculado do objetivo de garantir melhores condições de inserção em outras arenas internacionais. Em certa medida, algumas das ambigüidades brasileiras em relação à integração e ao Mercosul relacionam-se com os dilemas e contradições do mundo pós-Guerra Fria. Ao contrário dos países desenvolvidos, cujos recursos de poder econômico e militar garantem-lhes influência internacional, a projeção externa do Brasil é perseguida mediante intensa participação, ainda que com diferentes estratégias, nos foros políticos e econômicos, regionais e multilaterais. Essa participação se prende, por um lado, à busca de preservação do país frente aos riscos de vulnerabilidade e, por outro, à tentativa de aumentar o próprio poder. Sendo essa busca natural para qualquer Estado, no caso brasileiro ela implica posicionar-se em diferentes tabuleiros. A América Latina, como vimos nas reuniões realizadas na Costa do Sauípe, em dezembro de 2008, do Mercosul, da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), do Grupo do Rio e da Cúpula dos Países da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (Calc), é objeto de continuado interesse de parte do Brasil. Esse interesse é temperado, enfraquecido ou fortalecido, por motivos externos e internos à região, inclusive por dificuldades com origem exatamente na nova configuração política e social que a região alcançou nos últimos anos. Outra motivação do enfraquecimento ou fortalecimento do interesse tem a ver com a política interna do Brasil.

Transformações ocorridas no sistema internacional, que não se apresentavam como cenários previsíveis antes dos anos 1990, influenciaram a percepção que o Brasil atribui à integração regional. Dentre as transformações, cabe destacar o processo de intensificação do unilateralismo norte-americano na primeira década do século XXI; o impacto da ascensão da China; a valorização das *commodities* agrícolas a partir de 2003, até a crise financeira e econômica iniciada no segundo semestre de 2008; a reestruturação dos eixos de desenvolvimento mundial, em particular o papel de Índia, Rússia e África do Sul; o crescimento dos fluxos de comércio para países que até 1990 não eram relevantes para o Brasil e o papel atribuído pelo Brasil às negociações econômicas multilaterais, inclusive na fase imediatamente posterior à crise de 2008, evidenciado pela participação ativa do país no G-20 financeiro.

Desde seu surgimento, o Mercosul foi considerado pelo Brasil como estratégico e base de sua inserção internacional. Apesar disso parece haver tensão entre as necessidades estruturais da integração e as atitudes de importantes atores do Brasil. Com o objetivo de evitar a adesão a arranjos que alguns consideram que poderiam limitar as futuras opções do país, observa-se que há certa convergência entre setores ligados à perspectiva nacional-desenvolvimentista e aqueles ligados à tradição liberal.

Uma variável de grande importância que pautou o posicionamento nos últimos vinte anos em relação à integração regional são as mudanças na geografia econômica internacional. Há redirecionamentos na região, ainda que não se possam fazer prognósticos definitivos no tocante à sua estabilidade. A América Latina e do Sul é hoje profundamente diferente em relação ao que era em 1985 ou em 1990. Ganhou força um tipo de regionalismo que confia na capacidade da região, distanciando-se dos países centrais, particularmente dos Estados Unidos. Ao mesmo tempo ganham maiores dimensões ambigüidades. Há interrogações a respeito da potencialidade do regionalismo conseguir coordenação de políticas. Não está claro se ambigüidades e diferenças existentes são parte de posições que podem interagir positivamente ou se correspondem a uma amalgama de interesses com dificuldade de coordenação entre si. Os limites para maior crescimento do comércio intra-zona, mas sobretudo da integração produtiva, demonstram que são necessários novos passos: mudanças de políticas, sobretudo de projetos econômicos. Deram-se avanços na integração energética, ainda que esta esteja no cerne de dificuldades intra-regionais na segunda metade dos anos 2000. O intercâmbio avançou, mas persistem razões estruturais que comprometem sua velocidade.

Aconteceram nas duas últimas décadas, sobretudo nos anos recentes, mudanças no cenário externo, que o governo brasileiro e as elites parecem levar em consideração. Essas mudanças influenciaram todos os países. Uma delas foi o crescimento da economia mundial, a partir de 2001 até 2008, com destaque para o papel da China. Ainda que mantida a ênfase política na integração, ela teve seu significado econômico proporcionalmente modificado. O aumento do preço das *commodities*,

inclusive do petróleo e do gás, bem como a liquidez observada no sistema financeiro, nos primeiros anos do século XXI até a crise do segundo semestre de 2008, colaboraram para o aumento das exportações, não só do Brasil, mas também dos outros países da região. Ainda que não tenha contribuído para o esforço de complementaridade produtiva e comercial regional, o bom momento internacional foi importante para que os países mantivessem suas economias razoavelmente estáveis. Países como o Chile e o Peru aumentaram muito seu interesse pela Ásia.

As crises dos anos 1990, mexicana, asiática e a moratória russa, tiveram impactos negativos para a integração. Não se sabe se a nova situação gerada em 2008 estimulará protecionismo ou maior cooperação na região sul-americana. O Brasil concentra energias nas negociações multilaterais em curso, visando a reorganização do sistema comercial, financeiro e econômico internacional; busca-se assim o fortalecimento do papel das grandes economias emergentes.

As relações Argentina-Brasil, que têm papel central para os dois países, continuam importantes nos dias atuais, mas passam a ser vistas como tendo menor peso relativo. A estrutura produtiva não corresponde a economias complementares; o peso que os produtos primários desempenham e o papel que as elites políticas nacionais projetam para a própria inserção internacional são elementos que colocam obstáculos para a articulação bilateral. No final dos anos 1980 os governos dos dois países e uma parte de suas elites acreditavam na convergência produtiva. No final da primeira década do século XXI, o interesse existente pela integração da infraestrutura, o impulso político e parcialmente empresarial pela integração produtiva e a tendência a convergências políticas poderiam recolocar a questão do crescimento compartilhado num cenário de revigoramento das relações regionais.

No Cone Sul e na América do Sul, nesses anos 2000, o esgotamento da ilusão com a crença fundamentalista de que o mercado seria o instrumento de superação da pobreza abriu caminho para a emergência ao governo dos países da região de dirigentes políticos que, ao criticarem aquela crença e o sistema internacional a ela relacionado, buscam revigorar o papel do Estado. Incluem-se entre esses governos, os de Morales, Correa, Bachelet, Kirchner, Lula da Silva, Chávez, Lugo, Vázquez. Apesar de estarem longe de pertencerem a uma mesma linha política, comum a eles é a idéia geral de que cabe ao Estado projetar políticas de desenvolvimento. Seria isso suficiente para fortalecer os projetos de integração na região?

Um projeto de integração exige ações que o mercado não realiza. A história recente da região indica que as questões internas, o que é lógico, preocupam mais os governantes. Conseqüentemente, as soluções são procuradas localmente, no plano nacional. Os conflitos regionais, bilaterais ou multilaterais, sempre compreensíveis, particularmente os relativos ao uso de recursos energéticos, o demonstram: Itaipu, Yacireta, gás da Bolívia, o conflito entre Argentina e Uruguai relativo à empresa de celulose Botnia. Do mesmo modo outros conflitos, inclusive os atinentes à

segurança, em alguns casos ganham espaço frente à cooperação (saída da Bolívia para o mar; Colômbia – Equador), ainda que tenham se atenuado nos anos 2000. Como é lugar comum repetir, a crise financeira e econômica, a partir de 2008, parece oferecer oportunidades para o fortalecimento da integração; no entanto, não há qualquer certeza sobre esse caminho. Quando o Brasil desvalorizou o real em janeiro de 1999, objetivo reivindicado por um amplo espectro de forças, as conseqüências para a Argentina foram muito negativas.

A cooperação nem sempre é percebida como oportunidade para a superação dos problemas, não foi inserida de maneira forte nas agendas domésticas nos anos 1990 nem agora o é. Num contexto político internacional em mudança, atualmente de crise econômica, a existência de governos que têm afinidades genéricas não tem sido suficiente para aprofundar as políticas de integração.

2. Modificações e permanências nas posições brasileiras em relação ao Mercosul

Durante boa parte do período da Guerra Fria, as posições internacionais do Brasil foram em geral resistentes à consolidação de instituições e de regimes internacionais, por considerar que congelariam a hierarquia de poder existente. A partir da década de 1980, no bojo da crise da dívida externa, da alta inflação e da estagnação econômica, acentuou-se o debate em parte das elites brasileiras no sentido de repensar o modelo de desenvolvimento econômico do país. No final da década de 1980 e no início dos anos 1990, ganhou força a percepção de que o Brasil deveria ter uma postura mais participativa em relação às grandes questões internacionais. O caminho encontrado para garantir maior inserção internacional no mundo pós-Guerra Fria foi a busca de participação em organizações e regimes internacionais. As iniciativas visando a integração regional foram parte disso, a constituição do Mercosul em 1991 e as sucessivas iniciativas pela constituição de um bloco sul-americano nos governos Itamar Franco e Cardoso inserem-se nessa linha.

Para a política externa brasileira têm relevância dois conceitos: autonomia e universalismo, que servem para explicar parte dos rumos e das estratégias de diálogo do Brasil com o mundo. Na ótica comercial, a idéia de universalismo é sintetizada pelo termo *global trader*, já que o país tem intercâmbio com uma pluralidade considerável de países, não restringindo sua pauta mercantil a regiões específicas e limitadas (Barbosa e César, 1994: 307). Já o conceito de autonomia refere-se à tentativa constante de manutenção da capacidade de influência e escolha no sistema internacional (Mariano, 2007). Na visão de Mello (2000), a continuidade dos paradigmas históricos da política externa brasileira —autonomia e universalismo— se expressaria, exatamente, na política regional. Sugerimos neste artigo que os dois conceitos precisariam ser reelaborados para irem ao encontro da nova

situação de nosso entorno regional. Não se trata de abdicar de interesses, trata-se de reinterpretá-los tendo em conta a necessidade de criar uma comunidade. O interesse de uma das partes seria visto pela outra como parte do próprio interesse. Não é fácil perceber a questão desse modo, nem no Brasil e menos de parte de alguns de nossos vizinhos. Se a aparente diminuição da capacidade de atração dos países centrais sinaliza a diferença entre o final dos anos 1980 e agora no final dos anos 2000, seria do interesse nacional trabalhar visando dar materialidade a esses novos conceitos.

No momento da aproximação Brasil-Argentina, em meados dos anos 80, houve uma superposição entre as idéias de integração regional, a aliança com a Argentina e a preservação dos valores do universalismo e da autonomia. O regionalismo não diminuiria, mas reforçaria o paradigma universalista de inserção internacional do Brasil. Foi importante para o processo de integração Brasil-Argentina e, posteriormente, para a inclusão do Paraguai e do Uruguai, a percepção do risco de isolamento como conseqüência do fim da Guerra Fria (Moreira, 1989) e o reconhecimento de que as debilidades internas dos países enfraqueceriam suas posições externas. Decorridas duas décadas, não se trata hoje de risco de isolamento, ao menos no caso brasileiro, mas de risco de perdas de oportunidades.

O início da integração com a Argentina (Declaração de Iguaçu, novembro 1985; Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE, julho 1986 e os 24 Protocolos decorrentes; Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, novembro 1988) correspondeu a uma lógica desenvolvimentista que visava estimular a emulação empresarial, para a modernização e a inserção competitiva no sistema econômico internacional. A partir dos governos Collor de Mello, no Brasil, e Carlos Menem, na Argentina, no bojo de um movimento internacional de reformas liberalizantes em países da periferia, ocorre uma mudança no perfil da integração, com maior predomínio do tema da abertura dos mercados nacionais, em relativo detrimento da discussão de outros aspectos importantes, sobretudo da integração produtiva e das questões institucionais. Durantes os anos 1990 houve gradual perda de importância do tema do desenvolvimento no âmbito da integração. Crescente importância foi atribuída ao tema dos fluxos comerciais, ainda que contrastados no bloco regional e limitados em termos sul-americanos. De todo modo, os resultados foram positivos. Até 1998 o crescimento do intercâmbio intra-zona foi grande, inclusive com o Chile, abriram-se novas perspectivas com a Bolívia. As dificuldades do final dos anos 2000 sinalizam que esses resultados levaram a novas questões que cabe enfrentar e superar. Passa a ser central um tema que sabemos ser fundamental para qualquer processo de integração, a assimetria/simetria dos benefícios.

Com a desvalorização do real em 1999 e a recessão argentina em 2001, o Mercosul evidenciou uma crise cujos desdobramentos não eram e ainda não são claros. Conseqüências muito importantes houve para Paraguai e Uruguai. Além dos elementos conjunturais, expressos em seguidos contenciosos comerciais e políticos, e ausência

de mecanismos institucionais regionais que possibilitem manter a dinâmica da integração, foi ficando evidente que há questões estruturais não resolvidas. Questões relativas às economias dos países envolvidos e aos valores enraizados nos Estados e nas sociedades. Alguns paises buscaram formas de associação particulares com países centrais. Tratados de Livre Comércio foram concluídos por países não membros do Mercosul. No caso do bloco regional houve interesses nesse sentido, mas não tiveram sucesso porque significaria a auto-exclusão.

De forma diferente, o que caracteriza os anos 2000, sob a pressão de movimentos populares legítimos, portadores de justas esperanças, é a busca parcial de soluções autárquicas, afastando a idéia da integração. Pode-se afirmar que houve algo paradoxal: por um lado um movimento com ampla legitimidade, portador do objetivo de inserção na vida política de camadas historicamente marginalizadas, como aconteceu na Bolívia, Equador, Paraguai, também na Venezuela, por outro a crença na impossibilidade das vias cooperativas, negociadas, em alguns casos questionando a integração. Questionamento que parte de uma lógica autárquica, mas também de resistências a negociações que não desqualifiquem o interlocutor.

A partir de 1996 e 1997, período em que no Mercosul se conjugaram problemas comerciais específicos e significativos desentendimentos sobre a inserção internacional, ganham peso setores que no Brasil (alguns empresários, funcionários, políticos e jornalistas), têm a percepção de que o bloco estreitaria a capacidade universalista do Brasil. Naquele momento, colaboraram para a inflexão do interesse pela integração regional no Cone Sul, o avanço das negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), as negociações para o início de uma nova Rodada de negociações na OMC e o começo da discussão, que depois se fortaleceu, sobre o papel dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China). Essa orientação pela inflexão não prevaleceu nem no governo Cardoso nem no de Lula da Silva, mas de algum modo influenciou o processo.

De forma simétrica às pressões autárquicas, ganhou algum significado no Brasil a idéia de um passo atrás em relação ao Mercosul e à integração com outros países sul-americanos. Um capital acumulado ao longo de trinta anos, desde o Tratado Tripartite Argentina-Brasil-Paraguai de 1979 para a utilização das águas do Rio Paraná, seria desse modo questionado. Nessa perspectiva, alguns insistem no papel de freio que o Mercosul e a integração sul-americana teriam, dificultando maior dinamismo externo do Brasil.

A potencial perspectiva de ganhos de escala em termos econômicos, que alguns acreditam ser fortemente estimulada pelo acesso aos maiores mercados, levou à revalorização dos temas da autonomia e do universalismo, que nunca foram abandonados, agora com um sentido restritivo em relação ao Mercosul. A superposição das idéias de integração regional, de aliança com a Argentina e de preservação dos valores do universalismo e da autonomia que aconteceu na segunda metade dos

anos 1980 e no início dos anos 1990 para atores importantes, não desaparece, mas se reduz. A declaração definindo a parceria entre os dois Estados como estratégica mostrava essa superposição. Argumentos antigos ou novos foram ressuscitados, ao menos como justificativas: a pequena dimensão do mercado regional, a instabilidade dos países, o potencial de atração dos países ricos, particularmente dos Estados Unidos, o sentimento difuso de desconfiança em relação ao Brasil. O argumento mais forte, como estamos enfatizando, foi a necessidade de garantir ao país liberdade para agir internacionalmente.

No final dos anos 1980 pareceu melhor, para dinamizar a integração, a baixa institucionalidade. Nos últimos vinte anos essa situação ganhou *status* de vantagem estratégica. Entre os sócios da integração, para evitar o que consideram o risco de predomínio de um país ou de muito poucos; para o Brasil para manter a própria autonomia. Algumas experiências contribuem para justificar o argumento da baixa institucionalidade; por exemplo, as dificuldades para a distribuição de cadeiras no Parlamento do Mercosul. Haas (1964) considera que para as elites empresariais, sociais e burocráticas se empenharem efetivamente na construção e ampliação de instituições regionais, é preciso que estejam convencidas dos benefícios. A integração no Cone Sul produziu bons resultados, por isso foi ascendente durante um bom período. De 1985 a 1997 o comércio intra-regional se expandiu fortemente, passando de aproximadamente US$ 1,6 bilhões em 1985 para US$ 19 bilhões em 1997. Todos os países foram beneficiados. O comércio na região ampliou-se com vantagens para outros paises com acordos de livre-comércio com o bloco. O Chile ampliou muito o intercâmbio com Argentina e Brasil. Nessa fase a integração atendeu interesses, que viam utilidade no bloco. No entanto, os sinais de desencantamento político e econômico já existiam, e as crises econômicas internas de 1999 e 2001, potencializaram seu impacto negativo sobre as perspectivas da integração e contribuíram para acelerar sinais que vinham se acumulando. Como dissemos, sinais derivados dos limites da complementaridade e da dimensão dos mercados.

O fortalecimento do paradigma universalista tem permanecido para a política externa brasileira nos últimos vinte anos, relaciona-se com o entendimento da permissibilidade do sistema internacional para a projeção internacional do país. No contexto do conceito de autonomia pela participação, evoluindo no governo Lula da Silva para a idéia de autonomia pela diversificação, intensifica-se a busca pelo Brasil de papel mais destacado. Isso se materializa na intensa participação nas organizações internacionais, nas Missões de Paz organizadas pelas Nações Unidas, como exemplifica o caso do Haiti, na busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, objetivo de muitos anos, na articulação de coalizões multilaterais, como o G-20 comercial na Rodada Doha da OMC, no grupo Índia, Brasil e África do Sul (IBSA) e no grupo BRICs. O Mercosul continua central, o significado da América do Sul para o Brasil fortaleceu-se, mas a base da inserção internacional foi sendo vista como dependente das capacidades próprias.

O esforço pela integração da América do Sul estava entre os objetivos das administrações Itamar Franco e Cardoso, consolidando-se mais na de Lula da Silva. Por um lado, isso demonstra plenamente haver uma dimensão sul-americana de parte do Estado brasileiro paulatinamente fortalecida nos anos 1990 e 2000; por outro, significa a busca de soluções alternativas, ainda que apresentadas como complementares a uma integração em profundidade, a um mercado comum, no Cone Sul, com as conseqüências e os compromissos que implicaria. A posição dos diferentes governos brasileiros, buscando continuidade de baixa intensidade da integração, parece atender à média das expectativas, dentro e fora do Estado. Nos demais países do bloco, Argentina, Paraguai e Uruguai, a situação é muito semelhante.

3. Mudanças internacionais e suas conseqüências para o Mercosul

O peso atribuído às negociações multilaterais na esfera da OMC, bem como as movimentações dos Estados Unidos desde o início dos anos 1990, no sentido de aprofundar as discussões sobre a integração hemisférica, ou de efetivar acordos bilaterais com países da região, foram fatores exógenos importantes que pautaram as posições brasileiras em relação ao bloco regional e mesmo em relação a toda a América do Sul. Na década de 1990, o objetivo norte-americano de avançar para a integração hemisférica resultou no fortalecimento do compromisso brasileiro com o Mercosul. Esse compromisso, no entanto, não foi suficiente para sustentar o aprofundamento da integração. Depois da Conferência de chefes de Estado e de governo das Américas em Mar del Plata, em 2005, quando houve coincidência na ação visando o adiamento *sine die* das negociações da ALCA, o Mercosul teve reduzido o seu significado como instrumento de barganha em relação aos Estados Unidos. Isso pode ser comprovado pelas dificuldades de coordenação de políticas nas negociações da OMC, inclusive na importante reunião de Genebra de julho de 2008. Referindo-se a esse fato, o presidente Lula da Silva afirma que "não houve divergência de conceitos". Mas reconhece que muitas vezes, em momentos críticos, prevalece nas decisões do governo o interesse nacional.

Para compreender a evolução das posições em relação à integração na América do Sul, é preciso considerar as grandes mudanças internacionais que impactaram os Estados. Por um lado, como foi amplamente evidenciado pela crise financeira de 2008, houve uma redução da capacidade econômica norte-americana; por outro, cresceu o peso de outros países e regiões. Fator de grande impacto, cujas dimensões não eram previsíveis no início dos anos 1990, foi o extraordinário crescimento da China e da Ásia. Desde 1985, quando da aproximação Argentina-Brasil, ou desde 1991, com a criação do Mercosul, a geografia política e econômica internacional modificou-se profundamente.

A reestruturação do poder mundial (Velasco e Cruz, 2007) nos anos 2000, com desenvolvimento maior em países não centrais, como demonstram o papel de Índia, Rússia e África do Sul, além da China, bem como as mudanças na distribuição do comércio exterior dos paises da região, inclusive o brasileiro, foram acontecimentos que contribuíram para que a integração regional passasse a ter menor peso relativo nos projetos de inserção externa das elites brasileiras e do Estado. Tanto na perspectiva liberal quanto na nacional-desenvolvimentista, o Mercosul e a América do Sul continuam muito importantes como base da política brasileira, mas o foco de interesses vem sendo reorientado e a ação empresarial e governamental passa a concentrar-se também em outras direções.

No caso do Brasil, um dos fatores importantes que explicam essa reorientação é precisamente mensurável. Trata-se das mudanças havidas no comércio exterior do país. No período de 1985 a 1998, como dissemos, a evolução intra-bloco foi altamente significativa. Além da evidente importância dessa evolução, a qualidade do comércio brasileiro intra-zona foi e continua sendo favorável, por ser relevante a presença de produtos e serviços de maior valor agregado.

Os fatores de inserção internacional são muitos, com destaque para fluxos de capitais, de tecnologia, valores, cultura e relações de poder. O comércio é um dos fatores de grande importância, e o destino e a origem razoavelmente diversificados do comércio exterior brasileiro tendem a dar base aos argumentos universalistas de sua política externa. Essa diversificação ocorre também na Argentina, onde os produtos primários têm maior importância. Em 2007, o total do intercâmbio comercial brasileiro alcançou US$ 281 bilhões. O principal parceiro individual foram os Estados Unidos; com eles, o comércio alcançou aproximadamente US$ 44 bilhões, isto é, 16% do total brasileiro. O segundo parceiro foi a Argentina, com números que atingem US$ 24,8 bilhões, quase 9%. Com a China o fluxo de comércio total do Brasil foi de US$ 23,3, o equivalente a mais de 8%. O argumento neste caso é que, de fato, há uma forte diversificação de parceiros, sem concentração em qualquer um deles. Verificando os fluxos no longo prazo no tocante às importações, a evolução mais notável se deu com aquelas provenientes da Ásia. De 1989 a 2007 a China evoluiu no total das importações brasileiras de 0,70% para 10,46%. No tocante às exportações, o crescimento para esse pais evoluiu de 1,83% a 6,69%. O impacto político estratégico dessa evolução não poderia ser pequeno. O Brasil vem nos últimos anos conseguindo *superávit* comercial sobretudo pelo seu intercâmbio com a União Européia, Estados Unidos e Mercosul, nessa ordem. O comércio com a Argentina, que se recupera depois da crise aguda ocorrida de 1999 até 2002, não mais alcança, em termos relativos, o auge de 1998. Nesse contexto de relativização, as relações comerciais com o Mercosul crescem. Ainda assim, há diminuição do *market share* do bloco regional nas relações comerciais brasileiras, o mesmo acontece com Argentina e Uruguai. A política brasileira mantém forte interesse regional, mas seu aprofundamento sofre o impacto do cenário global. Há esforços, mas teriam que ser maiores, para transformar o bloco, ou mesmo a

região numa área efetivamente integrada, apta ao aumento de sua competitividade global, agregando valor aos seus produtos e ao seu trabalho.

Segundo Vadell (2008), o peso da China nos investimentos e no comércio da América do Sul tem modificado as expectativas dos atores nacionais, inclusive no Brasil. Fenômeno semelhante acontece com a Argentina e com os demais países. Leon-Manríquez (2006) considera que todos os países da região criaram expectativas elevadas, e passaram a ver na China uma alternativa importante para o desenvolvimento nacional. As oportunidades oferecidas pelas relações com a China para grupos empresariais ou sociais consolidam uma dinâmica não diretamente convergente com a integração regional, pois seus benefícios independem da complementaridade produtiva regional. Em alguns casos, os excedentes no intercâmbio com a China, importantes para a Argentina, podem alimentar um fenômeno classificado como formas modernas de nacional-desenvolvimentismo (Godio, 2006). No caso brasileiro, a balança comercial tem apresentado alternâncias, favoráveis e desfavoráveis; ao sustentar um crescimento que não se pode comparar ao de outros países, a China estimula reorientações estratégicas, seja no setor de tecnologia avançada seja no setor de *commodities*.

4. O significado da emergência de novas forças na américa do sul para a política brasileira de integração

Em virtude de sua base social, o governo Lula da Silva poderia representar uma maior abertura para a integração. Os partidos que lhe dão sustentação, em particular o Partido dos Trabalhadores, tradicionalmente são favoráveis a ela. Diferentes teorias de integração, por exemplo institucionalismo e funcionalismo, mostram que a motivação não exige a homogeneidade de valores. Porém, certas semelhanças na visão de mundo podem contribuir fortemente. Embora valorizando o Mercosul e a América do Sul, o interesse brasileiro não foi suficiente para garantir grandes passos à frente.

A Argentina foi o primeiro país que Lula da Silva visitou depois de eleito. Para seu governo, a idéia de fortalecimento do Mercosul e da aliança estratégica sempre estiveram presentes. Na primeira reunião de Lula da Silva com o então presidente da Argentina, Eduardo Duhalde, em novembro de 2002, mencionou-se a necessidade de se retomar o PICE (Programa de Integração Comercial e Econômica) assinado pelos presidentes Sarney e Alfonsín em 1986. Por diversas vezes, reiterou-se a importância de uma política industrial e de financiamento de projetos comuns. Com a eleição de Néstor Kirchner, em 2003, embora com uma política e um discurso favoráveis ao Mercosul e demonstrando compatibilidade ideológica com Lula da Silva, os avanços significativos foram escassos. Mas houveram avanços: fortalecimento do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM), criado em 2006,

quinze anos depois do Tratado de Assunção, com recursos de US$ 100 milhões, aumentados para US$ 225 milhões no final de 2008; Sistema de pagamento do comércio bilateral em moedas locais; sobretudo novo avanço no intercâmbio nos últimos anos, particularmente em 2008, entre Argentina e Brasil. Houveram posições comuns entre vários governos em casos específicos, já lembramos o caso da Cúpula de chefes de Estado das Américas, em Mar del Plata, em 2005: vários presidentes sul-americanos acordaram suas posições. De modo geral, no entanto, não houve esforços mais amplos de coordenação e convergência. O impulso inicial, do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, pelo desenvolvimento comum, atenuou-se. Embora subsista a busca de possíveis vantagens econômicas proporcionadas pelo aprofundamento do intercâmbio e pela atuação internacional conjunta em situações específicas.

Segundo Hirst (2006), atualmente a prioridade atribuída pelo Brasil à América do Sul pode ser uma forma de substituir a proposta anterior de máxima prioridade à aliança estratégica com a Argentina. A partir de 2003, o Brasil passa a reconhecer de forma explícita a existência de assimetrias estruturais no Mercosul. Como notou Lima (2006), é importante considerar que a chegada ao poder de governos de esquerda na América do Sul não gerou necessariamente alinhamentos automáticos, pois esses governos tendem a ser mais sensíveis ao atendimento das demandas de suas respectivas sociedades, independentemente do efeito que suas ações possam ter para os processos de integração regional. Um exemplo emblemático nesse sentido foi o da nacionalização dos hidrocarbonetos, na Bolívia, promovida por Evo Morales em maio de 2006, e que afetou interesses da Petrobrás. Este episódio constitui-se em caso exemplar, pois permite avaliar as possibilidades e os limites de uma cooperação que tenha como pressupostos concepções de mundo e valores com alguma semelhança: crítica das desigualdades sociais, distância dos centros de poder mundial e idéias genericamente socialistas. No caso da Bolívia, tal como nos anos quarenta e cinqüenta ocorreu com o estanho, o gás é agora visto como valor a ser preservado para garantir a emancipação das populações pobres e historicamente marginalizadas. O mesmo ocorre no Paraguai onde, segundo Canese (2008: 25), a política do Estado visa a "recuperação da soberania hidrelétrica nacional".

Como estamos argumentando, a percepção de que as afinidades abrem alguns caminhos e promovem a compreensão entre parceiros não deve impedir que se reconheça o fato de que a política regional e exterior se relaciona sobretudo com aquilo que Estados e sociedades consideram seus interesses. A experiência dos últimos vinte anos mostra bem que sendo os interesses inerentes ao Estado (Deutsch, 1978) e sendo de importância fundamental para a integração regional, é preciso um grau mínimo de compatibilidade para o progresso da ação integracionista. Não basta vontade política, é necessária capacidade de produção de *spill over*, o desencadeamento de interesses que confluam na integração; caso contrário, prevalece a busca de soluções não cooperativas, volta-se à revalorização das soluções nacionais. Lima (2006) argumenta que há riscos de uma erosão da coalizão doméstica res-

ponsável por um dos patrimônios da política externa brasileira contemporânea: a aproximação com a Argentina.

A expectativa gerada inicialmente pela emergência de forças políticas inovadoras e com bandeiras integracionistas fez vislumbrar a possibilidade de uma nova fase nas tentativas de avanço do Mercosul e da América do Sul. Como argumentam Oliveira e Onuki (2006), é necessário qualificar a idéia do vínculo direto entre posicionamento político de esquerda e apoio à integração regional. Esse vínculo é importante, mas está longe de favorecer automaticamente a integração: nas últimas duas décadas, de 1989 até hoje, temos demonstrações disso. Em outras palavras, haveria, em tese, algo que favorece a associação de objetivos, da qual nos fala Nardin (1987), se considerarmos algumas posturas ideológicas. As dificuldades próprias da integração na região, somadas aos diferentes níveis de compreensão de quais os caminhos para o desenvolvimento, causam problemas de solução complexa.

5. Considerações finais

Para a política externa brasileira, o sistema internacional do início dos anos 90 até os dias de hoje teve impacto para o fortalecimento do universalismo enquanto matriz conceitual fundamental de inserção. Essa realidade esteve presente nas formulações brasileiras em relação ao Mercosul, principalmente na defesa do intergovernamentalismo como princípio institucional da integração. Essa perspectiva, mantida constante de 1991 até hoje, recentemente tem sido revalorizada, pois na percepção de uma parte das elites brasileiras, inclusive do Estado, ela viabiliza a busca pelo multilateralismo. Se essa noção explica a importância atribuída às relações com todas os países e regiões, não deve estranhar que também explique a renovada importância da América do Sul e Latina.

De forma geral, um fio condutor da política brasileira tem sido buscar garantir uma coesão mínima no Mercosul de forma a que a integração conflua em benefício da inserção internacional do país e dos outros parceiros. A oferta de benefícios pontuais aos parceiros —sempre vistos como insuficientes e de forma geral considerados conseqüência das pressões recebidas— foi uma estratégia importante que pautou o gerenciamento dessa coesão. Mas a posição brasileira parece ter atingido seu limite; as necessidades da integração são bem maiores e exigem um pacto de nível mais elevado no Mercosul e na América do Sul.

Nesse balanço de vinte anos, conforme argumentamos, as dificuldades para a afirmação da integração não estão vinculadas à vontade política, mas derivam de mudanças profundas no sistema internacional. Os contenciosos, muitas vezes importantes, sucedem-se: em alguns casos enfraquecem o núcleo da integração e as relações entre os países. Quando nas sociedades desenvolvem-se interesses e

posições contrários à integração, se apresentaram não sob a forma de propostas de políticas que buscam expandir ou readaptar o processo, mas como resistências.

A percepção, que é verdadeira, de que na medida em que se projeta maior aprofundamento da União Alfandegária haveria perda de soberania e de autonomia na relação do Brasil com o mundo, nunca desapareceu completamente e acabou sendo um componente importante da ação do Estado e da sociedade. Inversamente, a percepção, igualmente verdadeira, que a integração fortalece a própria posição e a dos outros países associados no mundo não prosperou suficientemente.

Apesar das dificuldades, não dissociadas de um fenômeno novo e fortemente positivo dos anos 2000, a emergência de populações historicamente deixadas à margem, a integração pode ser a chave para definir o rumo a ser tomado pelo Brasil num sistema internacional em forte mudança e agora, em 2009, em crise econômica. Pode também ser a base para projetar um modelo de desenvolvimento menos vulnerável, apto a garantir maior expressão internacional para o país, para o Cone Sul e para a América do Sul.

Notas

1. Uma versão preliminar desse texto foi publicada na "Coleção Memo" do Centro Brasileiro de Estudos da América Latina (CBEAL) da Fundação Memorial da América Latina em março de 2009.

Bibliografía

Barbosa, Rubens A.; César, Luís F. Panelli. "O Brasil como 'global trader'". In: Fonseca Jr., Gelson; Castro, Sérgio Henrique Nabuco de (orgs.) (1994). *Temas de política externa brasileira II*. São Paulo: Paz e Terra, vol. 1.

Canese, Ricardo (2008). "A recuperação da soberania hidrelétrica do Paraguai". In: Codas, Gustavo (org.). *O direito do Paraguai à soberania*. São Paulo: Editora Expressão Popular.

Deutsch, Karl (1978). *Análise das relações internacionais*. Brasília: Editora UnB.

Godio, Julio (2006). *El tiempo de Kirchner: el devenir de una revolución desde arriba*. Buenos Aires: Ediciones Letra Grifa.

Haas, Ernest B. (1964) *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press.

Hirst, Monica (2006). "Los desafíos de la política sudamericana de Brasil". *Nueva Sociedad*, nº 205, setembro.

León-Manríquez, José Luís (2006). "China-América Latina: una relación económica diferenciada". *Nueva Sociedad*, nº 203, maio/junho 2006.

Lima, Maria Regina S. D. (2006) "Decisões e indecisões: Um balanço da política externa no primeiro governo do presidente Lula". *Carta Capital*, 27/12/2006. Disponível em: http://observatorio.iuperj.br

Mariano, Marcelo P. (2007). *A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Ciências e Letras – UNESP-Araraquara – SP, 2007.

Mello, Flávia de Campos (2000). *Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2000.

Moreira, Marcílio Marques (1989). "O Brasil no contexto internacional do final do século XX". *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, nº 18, 1989.

Nardin, Terry (1987). *Lei, moralidade e as relações entre os Estados*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

Oliveira, Amâncio J.; Onuki, Janina (2006). "Eleições, política externa e integração regional. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 27, 2006.

Vadell, Javier (2008). América do Sul recebe o dragão asiático. Paper. San Francisco: International Studies Association (ISA).

Velasco e Cruz, Sebastião C. (2007). *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia*. São Paulo: Editora da UNESP.

Política Externa Brasileira para os países sulamericanos e os processos de integração na região: Crenças na formulação e pragmatismo na prática

Miriam Gomes Saraiva[1]

Durante os anos 50 o comportamento brasileiro frente aos países vizinhos teve como eixo central a participação nos fóruns multilaterais do panamericanismo. Com a Política Externa Independente a diplomacia brasileira adotou um apoio mais claro à nova iniciativa de integração sub-regional, a ALALC (Área Latinoamericana de Livre Comércio). Desde 1964 até meados dos anos 80, a posição brasileira em relação aos países vizinhos e, mais especificamente, aos processos de integração regional e sub-regional , foi marcada pela preferência pelo bilateralismo e pelo apoio formal mas limitado em termos práticos a estas iniciativas. Foi na segunda metade dos anos 80 que iniciou uma mudança importante na política externa brasileira para a região.

Na passagem para os anos 90, com as modificações que tiveram lugar na ordem internacional e o no contexto interno brasileiro, as iniciativas de aproximação e integração com os países vizinhos tornou-se prioridade na política exterior e, desde então, o governo brasileiro vem implementando diversas iniciativas neste sentido. O maior exemplo destas iniciativas é a integração nos marcos do Mercosul. No entanto, outras experiências de natureza econômica ou de concertação política -como o Grupo do Rio, a Alcsa (Área de Livre Comércio Sulamericana), proposta pela administração de Itamar Franco; a CASA (Comunidade Sulamericana de Nações), mais recentemente Unasul (União das Nações Sulamericanas); e a ampliação do Mercosul- podem ser identificadas. Na prática, a diplomacia brasileira adotou uma nova abordagem sobre as vantagens e as limitações dos processos de integração regional, tomando como referência territorial não mais a América Latina mas, sobretudo, a América do Sul.

Entretanto, as percepções existentes no interior do aparato governamental assim como o comportamento do governo brasileiro neste tema não vêm sendo uniformes. Por trás de um discurso de continuidade, diferenças de prioridades e implementação de política externa em relação aos processos de integração na região podem ser encontradas.[2]

O objetivo deste capítulo é analisar a política externa brasileira dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (iniciado em 2003) frente aos países e aos processos de integração sulamericanos. Para tanto, dá destaque a duas variáveis: por um lado o grau de continuidade ou mudança frente a este tema entre os dois governos e, por outro, a maior ou menor presença de elementos ligados a crenças e elementos de caráter pragmático na formulação e na implementação da política externa para a região. Primeiramente, o capítulo apresenta as crenças presentes historicamente na política externa brasileira em termos mais gerais.[3] Em seguida, as diferentes percepções da diplomacia brasileira em termos de política externa em geral e em relação à América do Sul nos últimos dez anos são examinadas. A terceira parte analisa as características das políticas externas implementadas durante os governos de Cardoso e Lula, com ênfase nas questões relativas à região. A conclusão se concentra nas tendências de continuidade/mudança e crenças/pragmatismo frente à região que podem ser identificadas no período.

1. Crenças que marcam a política externa brasileira

A influência das crenças na política externa brasileira é historicamente relevante. Segundo Vigevani, Ramanzini Jr., Favaron e Correia (2008), a posição do Brasil frente a diferentes temas deve ser vista à luz de fatores constitutivos da política externa, enraizados na sociedade e no estado brasileiros: a autonomia e o universalismo. Segundo Mello (2000), neste caso, o universalismo corresponde à ideia de estar aberto para manter relações com todos os países, independentemente de localização geográfica, tipo de regime ou opção econômica. Significa uma independência de comportamento em relação à potência hegemônica e pode ser vinculado ao comportamento de "global player". A autonomia é definida como a margem de manobra que o país tem nas suas relações com demais Estados e em sua atuação na política internacional. Como característica de sua implementação, evitar adesões a arranjos que possam vir a limitar alternativas futuras tem sido um traço importante da política externa brasileira.[4]

Subjacente à ideia de universalismo e autonomia está uma crença histórica nos marcos da sociedade brasileira e entre os formuladores da política externa: desde o início do século XX que podem ser identificadas alusões em discursos ao destino de grandeza do Brasil, por diferentes motivos. Com base nesta crença, acredita-se que o Brasil deve ocupar um "lugar especial" no cenário internacional em termos político-estratégicos. O Barão do Rio Branco apontava para as "similaridades" entre o Brasil e os Estados Unidos em termos de território, base étnica, diversidade cultural, estarem em meio a países hispânicos e que o Brasil seria a "contrapartida" dos Estados Unidos na América do Sul (citado por Silva 1999, 99-100). Em 1926 e em 1945 a diplomacia pleiteou um assento permanente no Conselho de Segurança da Liga das Nações e Nações Unidas respectivamente. No início dos anos 70, Araújo

Castro afirmava que "poucos países no mundo detêm as possibilidades de irradiação diplomática do Brasil" e "nenhum país escapa a seu destino e, feliz ou infelizmente, o Brasil está condenado à grandeza" (Castro 1972, 9 e 30).[5] No início dos anos 2000 este tema retorna para a pauta de debates sobre política externa.

Baseada nestas crenças, a diplomacia brasileira estruturou seu comportamento para América do Sul com base em premissas realistas, enfatizando iniciativas com vistas a ampliar o poder do país na região e também no cenário internacional.[6]

2. Diferentes correntes de pensamento estruturadas desde os anos 90

A predominância por muitos anos de um paradigma baseado nas crenças de autonomia e universalismo no Itamaraty caracterizou a tendência à convergência de pensamentos na diplomacia brasileira, assim como a presença de traços importantes de continuidade na política externa.

A chegada de Collor de Mello à presidência trouxe à arena do processo decisório de política externa uma corrente liberal, minoritária no Itamaraty, mas seu impeachment reduziu suas influências até os dias atuais. Esta corrente propunha que a diplomacia brasileira privilegiasse basicamente as relações com países do "Primeiro Mundo" como caminho para vir a fazer parte dele (deixando de lado um pouco as crenças já citadas). O grupo argumentava que o país deveria abandonar o discurso terceiro-mundista e privilegiar as relações econômicas com os países do Norte. No entanto, mesmo durante o governo de Collor a tradução destas ideias em ações externas foi limitada. A tradição do Itamaraty teve um peso importante.[7]

Apesar do reforço do grupo liberal, na gestão de Collor houve uma crise de paradigma de política externa que pôs em xeque os princípios do comportamento adotado até então, mas que não levou à consolidação de um conjunto novo de princípios. Levou sim à divisão no interior da Chancelaria em basicamente duas correntes de pensamento —autonomistas e institucionalistas pragmáticos— com visões diferentes sobre a aplicação destes princípios e que influenciam a formulação e aplicação da política externa.[8]

Em termos econômicos, apesar da exaustão do modelo de industrialização baseado na substituição de importações, o êxito do crescimento econômico brasileiro a partir do modelo proporcionou o desenvolvimento de setores desenvolvimentistas fortes e estáveis. Gerou uma estrutura industrial complexa e diversificada. Assim o pensamento plenamente liberal que inaugurou os anos 90 não teve êxito após o impeachment de Collor, e foi substituído por um equilíbrio que se perpetua desde então: um pensamento mais favorável à abertura econômica embora sem abrir mão da política industrializante adotada no período desenvolvimentista, e

um pensamento mais tradicional, nacionalista e desenvolvimentista que defende o desenvolvimento baseado na ampliação de setores de infra-estrutura e de uma projeção industrial no exterior.

Em termos políticos, no interior do Itamaraty os mais favoráveis a um processo de "liberalização condicionada" se enquadram nos marcos dos institucionalistas pragmáticos. Este grupo, sem abrir mão das visões de mundo ou crenças da política externa brasileira de autonomia, universalismo e destino de grandeza, dá maior importância ao apoio do Brasil aos regimes internacionais em vigência, desde uma estratégica pragmática. Defende a ideia de uma inserção internacional do país a partir de uma "autonomia pela integração", aonde os valores globais devem ser defendidos por todos. Neste caso, busca na América do Sul uma liderança mais discreta.[9]

A segunda corrente da diplomacia, que em termos econômicos é favorável ao desenvolvimentismo, é aqui chamada de autonomista. Defende uma projeção mais autônoma e ativa do Brasil na política internacional; tem preocupações de caráter político-estratégico dos problemas Norte/Sul; dá maior destaque à perspectiva brasileira de participar do Conselho de Segurança das Nações Unidas; e busca um papel de maior liderança brasileira na América do Sul. O destaque que dá à cooperação com países do Sul é evidente

Por fim, e de forma lateral, desenvolveu-se um grupo de caráter mais ideológico[10], embora com pouca influência na diplomacia e em outras agências do governo: a corrente progressista.[11] Esta visão histórica compreende acadêmicos e lideranças formadoras de opinião pró-integração. É orientada basicamente para o processo de integração com países da América do Sul e, mais especificamente, com o Mercosul. Esta visão propõe um aprofundamento do processo de integração em termos políticos e sociais a partir da crença nas ideias de Deutsch (1982) que sustenta que para uma iniciativa de integração ter êxito necessita de uma compatibilidade entre valores e vantagens conjuntas reais, assim como "certo grau de identidade comum generalizada". Propõe a existência de uma identidade comum no continente sulamericano. Eles virão a ter algum peso somente durante o governo Lula.

3. Principais traços da política externa nos governos de Cardoso e Lula

Apesar dos esforços da diplomacia brasileira em destacar os elementos de continuidade da política externa brasileira, esta assumiu diferentes características nos governos de Cardoso e Lula da Silva. Seus princípios mais permanentes foram mantidos nas duas gestões mas puderam ser adaptados a diferentes cenários e conjunturas abrindo espaços para os formulados de política externa para adapta-

rem-na a novos cenários e a distintas percepções do contexto regional (Vigevani, Oliveira e Cintra 2003, 31).

3.1. 1995-2002: autonomia pela integração

No início do governo de Cardoso, com o fortalecimento da corrente institucionalista pragmática, sua inflexão mais relevante em relação à política externa anterior foi a adoção do conceito de "soberania compartilhada", diferente do conceito clássico de soberania. Esta visão identificava um mundo marcado por um "concerto" de países com discurso homogêneo em defesa de valores universais, junto com a tendência a formar regimes para garanti-los. Uma das condições da manutenção deste "concerto" seria a grande adaptabilidade da liderança norte-americana às demandas das potências e, em segunda instância, dos países médios e pequenos (Fonseca Jr. 1999, 32).[12] Este cenário abriria espaços para o Brasil -numa busca de mecanismos para ampliar sua capacidade de atuação internacional- adotar uma posição que não significasse nem alinhamento aos Estados Unidos e nem postura de free rider. Esta posição se orientaria, em primeiro lugar, pela percepção da existência no novo cenário de alinhamentos variáveis e, em segundo, pela adesão aos regimes internacionais vigentes (Fonseca Jr. 1999, 39). Isto significou também uma modificação no conceito de autonomia: a ideia da "autonomia pela integração" se firmou, em detrimento da autonomia buscada anteriormente visando a distância ou a autossuficiência.[13]

Para efeitos dos benefícios oriundos deste comportamento, os institucionalistas pragmáticos identificavam a regulamentação das relações internacionais como um cenário favorável ao desenvolvimento econômico brasileiro pois as regras do jogo internacional deveriam ser seguidas por todos os países incluindo os mais ricos. O papel do Brasil em uma conjuntura de geometrias variáveis deveria ser simultaneamente de "convergência" em termos de valores e de "crítica" em relação às distorções que têm lugar na ordem internacional ((Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003). Dentro desta perspectiva, a diplomacia buscou um comportamento ativo nos foros multilaterais caracterizado pela expressão global player.

Em relação aos Estados Unidos, a política externa brasileira manteve divergências em temas relacionados ao processo de integração do continente americano. Enquanto o governo norte-americano mostrava mais pressa em concluir a Associação Americana de Livre Comércio (Alca), o governo brasileiro preferia criar obstáculos e atrasar a conclusão dando ênfase às experiências sub-regionais como o Mercosul.

No que diz respeito aos países vizinhos, a aplicação prática da idéia de "soberania compartilhada" não ocorreu; a diplomacia brasileira não buscou superar os limites do que sua perspectiva realista de atuação entende por soberania nacional. Ao contrário,

buscou sempre evitar que um arranjo de integração viesse a significar uma soberania compartilhada no que se refere ao comportamento com outros parceiros externos. Na esfera regional a ideia de autonomia aparece com mais força. Segundo Pinheiro (2000, 323), no caso das relações do Brasil com países vizinhos o desejo de autonomia "se utiliza da concepção (grociana) para a satisfação de sua busca por poder".[14] Assim os espaços de atuação externa do Brasil em termos individuais e do aumento de sua projeção no cenário internacional não deveriam ser obstacularizados.

Durante o segundo mandato os países da América do Sul passaram a ser identificados mais claramente como parceiros importantes para o fortalecimento da atuação brasileira como global player —a consolidação de um processo de integração regional fortaleceria a posição negociadora do Brasil em diferentes foros multilaterais. A diplomacia iniciou então uma modesta revisão do comportamento tradicional brasileiro frente à região pautado pela ideia da não-intervenção. Buscou construir sua liderança na área a partir do binômio segurança e estabilidade democrática, estabelecendo vínculos fortes com os países vizinhos e atuando como mediador em situações de crise quando chamado para tal. A partir de uma perspectiva de apoio aos regimes internacionais, a aceitação da ideia da democracia como valor universal contribuiu para que a diplomacia brasileira estabelecesse um consenso em torno da vinculação entre democracia, integração regional, e perspectivas de desenvolvimento nacional.[15] Assim, sem abrir mão dos princípios da não-intervenção, buscou incluir em sua agenda a defesa da democracia, e atuar frente a cada caso de crise.

Por outro lado, foi dado início à construção de uma comunidade sul-americana de nações, de caráter também político e mais abrangente. Em 2000 teve lugar a primeira reunião dos países sulamericanos em Brasília com vistas a formar a CASA, onde as ideias principais discutidas foram integração econômica e de infraestrutura da região, e o reforço dos regimes democráticos. O principal pólo da matriz energética brasileira reorientou-se para a região e foram desenvolvidos grandes projetos de integração de infraestrutura que deram espaços para a formação da Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA). No cenário político interno, porém, houve resistências a um envolvimento do Brasil com iniciativas que pudessem desviar recursos domésticos para projetos de integração regional.

No que diz respeito ao Mercosul, os institucionalistas pragmáticos identificavam-no com um instrumento para aumentar os ganhos do país em termos econômicos dando prioridade para a integração comercial. Com esta perspectiva, o regionalismo aberto foi importante de ser preservado para não obstacularizar relações com outros parceiros e a institucionalização do bloco não era vista como necessária limitando-se a quando potencializasse a capacidade do bloco de produzir benefícios. Ademais, a visão favorável a uma abertura condicionada da economia identificava parcerias com países industrializados como um importante elemento para estimular o comércio exterior e o Mercosul como um espaço para reduzir o

impacto da abertura mais geral. Esta visão oscilou entre, nos piores momentos, a defesa de uma área de livre comércio e, em outros, em uma aceitação de uma união aduaneira incompleta.

A aplicação do Plano Real aproximou o Brasil dos países do bloco no campo macroeconômico e, apesar das fricções, o processo de negociações de formação da Alca e o diálogo estabelecido com a União Europeia desenvolveram-se em conjunto. Em termos políticos, o Mercosul foi visto como um instrumento de reforço da capacidade negociadora brasileira, proporcionando-lhe um maior peso na arena internacional. A harmonização das relações de Brasil e Argentina já se apresentava como um fator relevante para o estilo universalista da política externa brasileira.

No âmbito regional houve esforços de unificação de posições com a Argentina, em relação a temas que, até então, não eram consensuais, como parte de um processo de aproximação dos comportamentos frente à região. Os principais casos foram de posições assumidas no Grupo do Rio e na Organização dos Estados Americanos.[16] No âmbito interno ao Mercosul, a defesa foi materializada na reação brasileira e argentina à crise vivida pelo governo paraguaio, em 1996, e na criação posterior da Cláusula Democrática. Outro setor onde houve coincidências foi o da política nuclear.

Em 1999 o Mercosul viveu uma crise séria devido à desvalorização unilateral da moeda brasileira, e os efeitos negativos da medida na economia argentina. Mas diante da crise econômica argentina de 2001, o governo brasileiro respondeu com apoio explícito. As preocupações do governo brasileiro de fortalecer o bloco propiciaram ao governo argentino um melhor background para sua inserção na política internacional, e uma aliança política entre os dois países foi sendo consolidada progressivamente.

No final do governo de Cardoso, alguns passos haviam sido dados com vistas a ampliar a presença brasileira no cenário sulamericano. Mas os defensores de um perfil mais autonomista de política externa levantaram restrições à preferência dos institucionalistas pragmáticos por ações mais moderadas dentro dos marcos do quadro institucional internacional como melhor alternativa para garantir o êxito de objetivos de longo prazo. As crenças na autonomia, no universalismo e no destino de grandeza foram tratadas com menos vigor, e maior relevância foi dada ao pragmatismo.

3.2. Após 2003: liderança regional e ativismo e ativismo internacional

Na esfera da política internacional, a ascensão da corrente autonomista reforçada pelo presidente Lula diminuiu a convicção nos regimes internacionais, que foi substituída por um comportamento mais ativo com vistas a modificá-los em

favor dos países do Sul ou em benefício próprio.[17] A diplomacia do governo Lula caracterizou-se pelo reforço das crenças na autonomia, no universalismo e, acima de tudo, no fortalecimento da presença brasileira na política internacional. Liderança regional e a ascensão para a posição de potência média ou —porque não?— potência global foram objetivos claros no período. Neste caso, as crenças assumiram um papel importante, embora sem abrir mão da eficiência nas ações de política externa.

A ascensão da corrente mais autonomista do Itamaraty deu um novo impulso à cooperação sul-sul. Sua base é a crença de que estes países teriam características semelhantes ao Brasil -"dimensões continentais", "reconhecida importância regional", "população", "produto interno bruto", "recursos naturais"—e com interesse no reordenamento do sistema internacional:

> "países que não estão integrados estruturalmente a áreas mais amplas, que vêem na globalização a possibilidade de realizar sua condição de potência e de não serem levados a optar por um esquema de associação periférica a uma das três grandes áreas [...] são os candidatos naturais a ter lugar de destaque na nova ordem mundial".[18]

Além de acordos comerciais assinados com parceiros do Sul e das ações nos marcos do G-20, o Fórum de Diálogo IBSA (Índia, Brasil e África do Sul) foi criado, com vistas a debater questões relacionadas à ordem internacional, às Nações Unidas e a tecnologia. Nestas iniciativas a diplomacia brasileira manteve autonomia em relação aos parceiros do Mercosul, embora beneficiando-se de sua posição na região para reforçar sua projeção internacional.

Durante o segundo mandato, o Itamaraty buscou aproveitar todos os espaços abertos pela classificação do Brasil como parte dos BRIC's (Brasil, Rússia, Índia e China como países realmente emergentes). Participou de forma proativa de foros multilaterais até então longínquos (como o antigo G 7) e outros novos (como o Grupo dos 20 criado para buscar soluções para a crise econômica de 2008). O ativismo no sentido de maior presença internacional cresceu de forma significativa.

No que diz respeito à América do Sul, o processo de integração sob a liderança brasileira é considerado uma prioridade.[19] A integração brasileira com a região passou a ser identificada com o caminho para melhor inserção internacional, que possibilitaria a realização do potencial brasileiro e da formação de um bloco capaz de exercer maior influência internacional. Com este objetivo, buscou aprofundar o comportamento que já vinha sendo seguido na gestão de Cardoso. Sem abrir mão dos princípios da não-intervenção, a diplomacia brasileira incluiu em sua agenda um projeto de construção de uma liderança regional articulando os processos de integração regional às perspectivas de desenvolvimento nacional.[20] Buscou estabelecer vínculos fortes com os países vizinhos atuando como mediador em situações

de crise. Neste processo, o presidente Lula assumiu uma diplomacia presidencial importante. Segundo Celso Amorim,

> "O Brasil sempre se pautou pela não-intervenção nos assuntos internos de outros Estados [...]. Mas a não-intervenção não pode significar a falta de interesse. Ou dito de outra forma, o preceito da não-intervenção deve ser visto à luz de outro preceito, baseado na solidariedade: o da não indiferença.".[21]

Em relação aos Estados Unidos, o governo brasileiro vem atuando de forma autônoma no que diz respeito aos problemas do continente sulamericano. Não há coincidência de opiniões no que diz respeito à forma de tratar estes temas e não se coloca a possibilidade de se construir uma atuação articulada. Por outro lado, não há enfrentamentos. A política externa brasileira vem mantendo em relação aos Estados Unidos um baixo perfil em termos políticos no que se refere a áreas de divergências. Por outro lado, a participação brasileira na força de Paz das Nações Unidas no Haiti pode ser visto como uma tentativa de consolidar a liderança brasileira na região e de ampliar sua presença na arena internacional.

Outra esfera de atuação importante na região foi a CASA. A partir da eleição de Lula, a diplomacia brasileira concentrou esforços mais diretos na sua implementação e, em 2004 a CASA foi formalmente constituída. Em 2008 deu lugar à Unasul em resposta a pressões da Venezuela.

A atuação brasileira nesta área conviveu também com algumas tensões. A partir do incremento de sentimentos nacionalistas, alguns países vizinhos vêm desafiando a posição brasileira e reivindicando concessões no campo econômico. A nacionalização dos hidrocarbonetos implementada pelo governo boliviano foi digerida pelo governo brasileiro. A empresa petroleira brasileira arcou com os custos e o governo adotou uma posição pragmática e de baixo perfil que recebeu críticas na imprensa.[22]

De fato, estão sendo dados alguns passos desde um viés pragmático no sentido de maior articulação política interna do projeto de liderança regional, que se reflete em uma maior disposição brasileira de arcar com alguns custos da integração sulamericana. O governo brasileiro vem assumindo progressivamente o papel de paymaster na região, embora enfrentando resistências internas. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) começou, a partir do início do governo, a dar financiamentos para obras de infraestrutura em outros países sulamericanos, embora conduzidas por empresas brasileiras. A cooperação técnica em alguns setores começa a ser implementada com países vizinhos.

Autonomistas defensores do pensamento desenvolvimentista identificam a integração como um instrumento de acesso a mercados externos, e como elemento capaz de incentivar transformações e maior eficiência do sistema produtivo interno,

assim como um instrumento de fortalecimento do país nas negociações econômicas internacionais. Neste processo, uma integração sul-americana poderia abrir novas perspectivas para a projeção das indústrias brasileiras na medida em que pudessem ocupar espaços vazios decorrentes das limitações das indústrias dos países vizinhos, além de abrir novas fronteiras para o comércio.

Esta nova postura frente aos países sulamericanos foi influenciada também pelos progressistas, oriundos do partido do presidente. O assessor da presidência para assuntos internacionais Marco Aurélio Garcia,[23] importante expoente da corrente progressista, defende o presidente Chávez ("é um homem sincero, com um voluntarismo extraordinário, que captou os problemas da sociedade venezuelana"), assim como as relações prósperas que o Brasil mantém com o país vizinho. Mas, por outro lado, afirma que

> "existe uma solidariedade maior do Brasil com os vizinhos. Não queremos que o país seja uma ilha de prosperidade em meio a um mundo de miseráveis. Temos que ajudá-los sim. Essa é uma visão pragmática. Temos superávits comerciais com todos eles".[24]

A atuação do governo de Lula no Mercosul vem sendo marcada por movimentos diferentes, oriundos de distintas correntes de pensamento —autonomistas e progressistas— que compõem o governo.[25] Os progressistas são favoráveis ao aprofundamento do processo de integração em termos políticos e sociais: a entrada em vigor do Protocolo de Olivos e a formação do Parlamento do Mercosul são resultantes desta perspectiva e a tendência é seguirem nos próximos anos os esforços para uma maior institucionalização do bloco. Por outro lado, a visão autonomista, formulada na Chancelaria, percebe a integração sulamericana sob a liderança brasileira como prioridade e dá mais destaque para uma ampliação do bloco através da entrada de novos Estados ou da formação da CASA/Unasul. O Mercosul é visto como um instrumento capaz de proporcionar ao Brasil um melhor posicionamento regional, assim como atuar na esfera comercial como elemento capaz de abrir caminho para a formação de uma área de livre comércio na região. Esta visão vem sendo predominante na política externa do período. A assinatura de acordos de associação com os países da Comunidade Andina e a provável entrada da Venezuela como membro pleno atenderam a esta perspectiva. Ao mesmo tempo, este grupo busca manter um equilíbrio econômico no interior do Mercosul que favoreça os projetos brasileiros de desenvolvimento industrial e projeção econômica. Os desequilíbrios econômicos regionais internos ao Brasil dificultam que o país exerça o papel do paymaster no bloco e absorva custos dos parceiros menores.

O eixo bilateral Brasil/Argentina é considerado estratégico em termos políticos. As eleições de Lula e Néstor Kirchner abriram espaços para a construção de uma parceria mais sólida no campo político entre os dois países. Mas depois de um início de aproximações, os investimentos brasileiros na integração sul-americana

e na construção de uma liderança regional provocaram reações contrárias no governo argentino. Neste contexto, a diplomacia brasileira buscou manter um baixo perfil para não comprometer o eixo bilateral. A eleição de Cristina Kirchner favoreceu a continuidade da situação, mas o desequilíbrio no peso dos dois países no cenário regional e as assimetrias contribuem sempre para um perfil instável das relações.

Em relação a acordos comerciais, foram assinados acordos marco de cooperação do Mercosul com a Índia e com a SACU (União Aduaneira da África Austral). Foram feitas diversas rodadas de negociações para o acordo de associação Mercosul-UE, mas sem êxito. Em 2007 o governo brasileiro assinou uma parceria estratégica com a União Europeia sem os outros países do Mercosul, em uma iniciativa de autonomia em relação ao bloco e com vistas a incrementar a presença internacional do país. No que se refere às negociações de formação da Alca, o Itamaraty introduziu modificações no processo negociador visando criar ainda mais obstáculos para sua formação.[26] As negociações foram concluídas sem êxito para o projeto. Com o fracasso no projeto, a diplomacia vem buscando ocupar espaços de integração com os países sulamericanos.

Comparada à política externa de Cardoso e apesar de padrões de continuidade, o comportamento externo em relação à América do Sul levado adiante pela diplomacia brasileira no período de Lula teve traços de mudança. As iniciativas com vistas à construção de uma liderança regional foram claras mas, apesar da influência progressista favorável a uma identidade sulamericana, a força na crença da autonomia limitou um aprofundamento da integração (sobretudo no campo institucional). O convívio entre autonomia, ampliação da presença internacional e busca de situações favoráveis ao desenvolvimento nacional a partir de um padrão proativo, mostrou que a tensão entre crenças e pragmatismo buscou seu ponto de equilíbrio.

Conclusão

A comparação das políticas externas frente à América do Sul em termos gerais e aos processos de integração experimentados na região adotadas pelos dois últimos governos confirma, por um lado, o caráter mais permanente dos traços gerais do comportamento brasileiro baseado na crença normativa do universalismo, da autonomia e do destino de grandeza. Por outro lado, também confirma as descontinuidades existentes na forma pragmática de implementá-los e no peso que estes princípios têm nas opções de política externa. Estes princípios compõem um pano de fundo, que orienta os padrões de comportamento e podem ser vistos como objetivos de longo prazo.

O exame das políticas externas dos dois governos mostrou-nos que, a corrente autonomista mais forte durante o governo de Lula deu mais relevância às crenças buscando de forma mais direta e com estratégias de mais curto prazo tanto o reforço da autonomia quanto a busca da projeção do país como potência em ascensão no cenário internacional. Neste caso, a combinação entre pragmatismo estratégico e crenças ou determinadas visões de mundo vista na política externa para a América do Sul neste período mostrou um discreto reforço do segundo sobre o primeiro nas opções de comportamento.

Os limites deste fortalecimento podem ser identificados no fato desta combinação (crenças como visões de mundo combinadas com pragmatismo) ser presente desde o início do século XX. Mas as variações e o peso relativo de ambos nesta equação ocorrida desde os anos 90 foram motivadas por opções políticas de comportamento e pela correlação de forças estabelecida em cada governo entre as linhas de pensamento existentes no Itamaraty, e pode ser modificada por conta de circunstâncias externas. Embora não seja desenvolvido neste artigo, a ascensão do Brasil neste novo, multipolar e fragmentado cenário internacional que se organizou após o 11 de setembro, junto com a eleição de governos progressistas na América do Sul, foram elementos que influenciaram as opções brasileiras em política externa. De qualquer forma, não se alcançou níveis de superação do pragmatismo pelas crenças. Apesar das variações que ocorreram no período, tanto no governo de Cardoso quanto no de Lula da Silva o pragmatismo prevaleceu sobre crenças.

A tendência é, no futuro próximo, a política externa seguir os rumos atuais. Em termos gerais, o pragmatismo na prática e o profissionalismo da diplomacia brasileira determinam o comportamento diplomático. O comportamento atual da diplomacia brasileira em relação à América do Sul não é o resultado de uma opção política de momento, mas foi amadurecido no interior da corrente autonomista desde princípios dos anos de 1990, e representa uma forma específica de adaptação das crenças, presentes desde o início do século XX no pensamento da diplomacia brasileira, a uma nova situação na ordem internacional. Uma mudança no quadro político nas eleições presidenciais de 2010 pode fazer com que a diplomacia brasileira volte a priorizar o apoio aos regimes internacionais como ocorreu no governo de Cardoso, mas os esforços no sentido de um ativismo, liderança brasileira na América do Sul e maior projeção do Brasil no cenário internacional como poder autônomo não têm como ser modificados.

Notas

1. Licenciada en Historia, master em Relaciones Internacionales y doctora por la Universidad Complutense de Madrid. Fue Visiting Fellow em el Instituto Universitario Europeo. Es profesora/investigadora del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro. És investigadora del CNPq. Sus publicaciones tienen énfasis en política externa e integración regional. miriamsaraiva@uerj.br

2. Em relação aos países vizinhos, as diferenças de comportamento são mais visíveis e alguns setores do governo que tradicionalmente não se envolvem com temas mais gerais de política externa –como no caso, por exemplo, das forças armadas-, têm nas relações com América do Sul o foco de suas preocupações externas.

3. A definição aqui adotada é baseada na classificação de Goldstein e Keohane (1993), que aponta 3 tipos de crenças: visões de mundo (que criam identidades), crenças "principistas" (idéias normativas) e crenças causais (capazes de gerar causa e efeito).

4. Os valores de universalismo e autonomia têm impactos nos formuladores do comportamento da diplomacia brasileira, em outras agências governamentais e na sociedade brasileira em termos gerais.

5. Araújo Casto foi chanceler em 1963, embaixador do Brasil na ONU no final dos anos 60 e embaixador nos Estados Unidos nos anos 70.

6. Ampliar o poder é aqui entendido como ampliar a capacidade do país de influenciar ou participar da definição das regras da política internacional. Pinheiro (2000) aponta a origem realista da política externa brasileira, junto da coexistência entre elementos do "realismo hobbesiano" e do "realismo grociano".

7. Em países aonde a burocracia diplomática é mais frágil, a política externa é mais condicionada pelas mudanças políticas, assumindo um comportamento mais errático. No caso brasileiro, ao contrário, o poder do Itamaraty favorece a continuidade.

8. A definição de institucionalistas pragmáticos é inspirada na definição de Pinheiro (2000). Este grupo é mais frequentemente identificado pelos analistas como liberal.

9. Sobre o "desejo de autonomia" e a perspectiva de adesão por parte do Brasil aos regimes internacionais na matriz da política externa brasileira dos anos 90, ver Pinheiro (2000).

10. O caráter ideológico aqui é diferenciado da crença por ser baseado em uma eleição racional.

11. Malamud e Castro (2007) definem esta perspectiva como progressista.

12. Gelson Fonseca foi Embaixador do Brasil nas Nações Unidas durante o segundo governo de Cardoso.

13. "Acabaram-se os tempos de isolacionismo e da auto-suficiência. A soberania nacional deixou de ser argumento para comportamentos que atentam contra os valores fundamentais", "A autonomia pela integração significa apoio aos regimes internacionais". Lampreia (1998, 8-11).

14. "grociana" é grifo meu.

15. Ver Villa (2004).

16. Bom exemplo de atuação conjunta foi o grupo Garante da pacificação do conflito entre Peru e Equador.

17. Segundo Lima (1990, 17) países como o Brasil adotam um comportamento internacional de natureza multifacetada que buscam, ao mesmo tempo, beneficiar-se das possibilidades do sistema internacional, remodelá-lo no papel de liderança visando beneficiar os países do Sul, e atuar no contexto regional com uma perspectiva de hegemonia.

18. Documento do Itamaraty do período "autonomista" de Itamar Franco, "O repensar do Itamaraty e da Política Externa Brasileira", citado por Barros (1994), passa bem a percepção desta corrente.

19. O governo de Lula foi influenciado em sua política externa para a região por pensadores de cunho nacionalista que identificam o Brasil como o país mais importante ao sul do Equador e capaz de influenciar os demais por ter atributos especiais como população, geografia, economia, etc.

20. Villa (2004) fornece reflexões interessantes sobre o tema.

21. Discurso de Celso Amorim, de 2005, citado por Oliveira (2005, 21-22).

22. Setores da imprensa acusaram a política externa brasileira de "ideológica" por estar sendo concessiva com um governo identificado como de esquerda.

23. Atualmente Marco Aurélio Garcia é vice-presidente do Partido dos Trabalhadores.

24. Entrevista de Marco Aurélio Garcia feita e citada por Dieguez (2009).

25. Durante o período foram incluídos novos atores na formulação de alguns temas de política externa: os assessores presidenciais.

26. Durante o governo Cardoso a diplomacia brasileira já evitava assumir compromissos nesta área.

Bibliografía

Barros, S. do R. (1994). 'O Brasil e a Rússia', in: G.Fonseca Júnior e S.H.N. de Castro (orgs.), Temas de Política Externa II – vol. 2. Brasília: Funag/Paz e Terra.

Castro, J.A. de A. (1972). 'O congelamento do Poder Mundial', Revista Brasileira de Estudos Políticos, n.33, p.7-30.

Deutsch, K. (1982). Análise das Relações Internacionais. Brasília: Editora UnB.

Dieguez, Consuelo (2009). O Formulador Emotivo. Piauí, n.30, março, p.20-24.

Fonseca Jr, G. (1999). 'Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XIX: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil', in: Dupas e Vigevani (orgs.), O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional. São Paulo: Alfa-Omega/Fapesp. p.17-42.

Goldstein, J. & Keohane, R. (2003). Ideas and Foreign Policy: an analytical framework. In: Goldstein, J. and Keohane, R. (eds.). Ideas & foreign policy: beliefs, institutions, and political changes. Ithaca-London, Cornell University Press. p.3-30.

Lampreia, L.F. (1998). 'A política exterior de Fernando Henrique Cardoso'. Revista Brasileira de Política Internacional Ano 41n.2, Brasília, p.5-17.

Lima, M.R.S. de (1990). 'A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise', Contexto Internacional Ano 6 n.12, Rio de Janeiro, p.17.

Malamud, A. and P. Castro (2007). 'Are Regional Blocs leading from nation states to global governance? A skeptical vision from Latin America', Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies vol. n.1.

Mello, F.C. Diretrizes e redefinição da política externa brasileira na década de 90. Paper apresentado no XXIV Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, 23-27/out./2000.

Oliveira, M.F.de (2005). Elites econômicas e política externa no Brasil contemporâneo. São Paulo: IEEI (draft).

Pinheiro, L. (2000). 'Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea', Contexto Internacional vol. 22 n.2, Rio de Janeiro, p.305-336.

Vigevani, T; M.F Oliveira; R.Cintra (2003). 'A política externa do governo Cardoso: um exercício de autonomia pela integração', Tempo Social n.20, pp.31-61.

Vigevani, T.; H. Ramazini Jr.; G.Favaron; R.A.Correia (2008). 'O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites'. Revista Brasileira de Política Internacional 51(1), pp.5-27.

Villa, R.D. (2004). 'Brasil: política externa e a agenda democrática na América do Sul', paper apresentado no in 4to. Encontro Nacional da ABCP, jul.21-24, Rio de Janeiro.

El Parlamento del MERCOSUR como representante de demandas locales: El caso del FOCEM

Emanuel Porcelli[1,2]

Introducción

El MERCOSUR, acuerdo de integración regional entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, fue creado en el año 1991 con la firma del Tratado de Asunción (TA). Su primera década estuvo marcada por un énfasis en la dimensión económico – comercial, en detrimento de las agendas sociales y de participación ciudadana. Consecuentemente, la estructura institucional intergubernamental acordada de manera definitiva en el Protocolo de Ouro Preto (POP) en 1994, siguió el sesgo comercialista, centrando las decisiones y el proceso legislativo en los funcionarios de los ejecutivos nacionales y, dentro de ellos, de los Ministerios de Economía y Relaciones Exteriores.

La institucionalidad que se cristaliza en el nacimiento del MERCOSUR está cruzada por la lógica de la *representación paritaria* de los socios en cada una de las instituciones y la *obligatoriedad del consenso* para la toma de decisiones en el marco del auge del *neoliberalismo* en la región. Esta particularidad, basada en la desconfianza entre los socios, configuró cada una de las reuniones del bloque en estos años como un espacio de negociación entre 4 diplomacias nacionales, evaluando *costos* y *beneficios* en cada una de las decisiones, promoviendo una cultura institucional de *negociación constante entre 4 países* por sobre una deseada cultura en *clave regional*.

A su vez, se dio una concentración de la *coordinación* de toda la agenda de reuniones (de todas las temáticas) del bloque en manos de las Cancillerías (arts. 7,11 y 17 del POP) y una diversificación de múltiples espacios de negociación sin poder de decisión que deben volcar sus propuestas al final de cada semestre y Presidencia Pro Témpore en los espacios decisorios.

La dimensión parlamentaria: de la CPC al Parlamento

Si bien en el TA se menciona la creación de una Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), será con el Protocolo de Ouro Preto (POP) de 1994 y por presión de legisladores de los Estados parte, cuando se creará dicha institución, con la atribución de informar a los Poderes Legislativos de cada uno de los estados. La CPC, de

carácter intergubernamental, se compuso por 16 miembros de cada uno de los cuatro Congresos Nacionales (64 legisladores en total).

La CPC, en su primera etapa, se dedicó a la conformación de su identidad: sancionó su reglamento interno y su actuación se ciñó a la limitada capacidad de acción acordada regionalmente; sin embargo, es dable destacar su papel en la adopción de una cláusula democrática para el MERCOSUR.

A medida que avanzó el proceso de integración y el comercio ya no fue el único tema de la agenda, se dio paso a una nueva etapa, con preeminencia de las dimensiones sociales y ciudadanas. En este nuevo contexto se entiende el proceso de conformación del actual Parlamento del MERCOSUR (PM o ParlaSur). En el año 2000 se persiguió avanzar en el proceso de institucionalización del mismo, el cual culminó en diciembre de 2004 con la Decisión 49/04. Aquí se manifestó de manera expresa la decisión de crear un PM, colocando como fecha límite el mes de diciembre de 2006.

La instalación efectiva del PM se produjo en el año 2007, lo que marcó el inicio de la realización de un *parlamento posible*, proceso por el cual se fueron estableciendo distintas fases, de modo de adecuar la realidad y necesidad políticas mediante acciones graduales que dotaran en un mediano plazo al Parlamento del MERCOSUR de la necesaria *legitimidad ciudadana* y *representación*. Bajo este horizonte, se establecieron dos etapas de transición, 2007-2010 (elección indirecta de 18 parlamentarios por Estado Parte), primero, y 2011-2014 (elección directa —pero no simultánea— de los parlamentarios, tras la definición de un criterio de representación), luego; para poder llegar al año 2014 con un Parlamento que cuente con miembros elegidos de forma directa por los ciudadanos del bloque y en una elección independiente de los calendarios nacionales, de forma simultánea en los cuatro socios.

El proceso de negociación que permitió la creación del Parlamento de MERCOSUR contó con la participación de técnicos y de los miembros de la CPC. Priorizándose la necesidad de la instalación efectiva del Parlamento, se optó por definir con anterioridad a las primeras elecciones directas, la distribución y proporción de las bancas al interior del cuerpo, desarrollando la primer etapa con 18 parlamentarios por cada Estado parte.

La elección de abril de 2008 en el Paraguay, donde se consagró Fernando Lugo como presidente de ese país, constituye un hito importante en tanto se produjo la primera elección directa de 18 parlamentarios regionales (estableciendo un piso *de facto*)[3]. La importancia debe atenuarse en tanto la superposición con las elecciones presidenciales polarizó el debate electoral y produjo una marcada ausencia en el desarrollo de las campañas del parlamento mercosuriano. Pese a las particularidades y debilidades que podrían señalarse de la experiencia paraguaya, el avance que significa la realización de la misma genera el compromiso político real del resto

de los Estados para el cumplimiento de lo establecido en el Protocolo Constitutivo de Montevideo (en adelante PCM).

Durante el desarrollo del 2008, fueron los parlamentarios del MERCOSUR quienes definieron el número de bancas para Argentina, Brasil y, eventualmente, Venezuela y confirmaron el piso para Paraguay y Uruguay. Esa cantidad debió contemplar las características geográficas y la pluralidad política, teniendo en cuenta la pluralidad de partidos que participan de la arena política. La base que debió contemplarse fue la cantidad de 18 parlamentarios para los socios menores (piso *de facto*, establecido por las elecciones paraguayas); por tanto la cantidad de bancas no debería bajar de 150 a razón de 1/1,5 millones de habitantes, buscando establecer un punto medio entre ese número y la actual composición poblacional del bloque (la disparidad entre Brasil y el resto de los socios). Se tomó en consideración, además, que el número de representantes no fuera elevado ya que se establecería una constricción material al proceso a causa de la imposibilidad de financiamiento.

A su vez, la relación representantes —representados no sería simétrica al interior de los Estados Parte, debido al marcado diferencial de magnitud. El PCM lo deja establecido cuando habla de *"representación ciudadana"* en su Art. 5. Esta representación significa romper con las conservadoras y *chauvinistas* visiones nacionales en búsqueda de una mirada más amplia que comprenda una nueva concepción de ciudadanía regional.

Avances en el camino de la instalación

El último hito de relevancia en el camino hacia la construcción de un *Parlamento Posible* lo constituye la aprobación de un criterio de representación poblacional decreciente en abril del presente año[4]. A partir del mismo, la composición del Parlamento del MERCOSUR constaría del siguiente criterio (véase Tabla 1).

Tabla 1.
Criterio de representación atenuada

Población	Escaños
Para países hasta 15M hab.	18 escaños
+ de 15 a 40 M hab	18 + 1 escaño adicional c/ 1 M. de hab
+ de 40 a 80 M hab	18 + 25 + 1 escaño adicional c/ 2,5 M. hab
+ de 80 a 120 M hab	18 + 25 + 16 + 1 escaño adicional c/ 5 M. hab
+ de 120 M. hab.	18 + 25 + 16 + 8 + 1 escaño adicional c/ 10 M. hab

En virtud de lo estipulado y conforme a la actual población de los países que componen el Bloque regional, el Parlamento deberá quedar compuesto de la siguiente manera: 18 para Uruguay y Paraguay, 43 para Argentina y 75 para Brasil (véase Tabla 2).

Tabla 2.
Distribución de bancas / Relación representante/representados

País	Población	% Población	Escaños	% Escaños	Relación pob/rep
Uruguay	3.342.000 hab.	1,37%	18	11,7%	1/185.700 hab
Paraguay	6.230.000 hab.	2,55%	18	11,7%	1/346.100 hab
Argentina	39.746.000 hab.	16,25%	43 (18+25)	27,9%	1/924.300 hab.
Brasil	195.138.000 hab.	79,83%	75 (18+25+16+8+8)	48,7%	1/2.601.900 hab.
Total	244.456.000 hab.	100%	154	100%	1/1.587.000 hab

Elaboración propia en base a Anuario Estadístico de América Latina, 2007- División de Población de la CEPAL.

Sin embargo, esta composición es la que regirá recién en la tercera etapa de transición, ya que, como parte del mismo acuerdo, se estipuló que en la segunda etapa de transición (2011-2014) Argentina y Brasil (a los cuales, eventualmente, debemos sumar a Venezuela, de ser ratificado el Protocolo de Adhesión por los cuatro Estados parte) elegirán 26 y 37 parlamentarios respectivamente. Esta reducción no obedece a un criterio matemático, sino a la voluntad política de los parlamentarios de los socios mayores, la cual permitió destrabar la negociación iniciada un año antes. Este acuerdo se encuentra esperando la aprobación del Consejo del Mercado Común, luego de ser *congelado* en su última reunión en Asunción en julio pasado.

Asumiendo las asimetrías: los FOCEM

La creación de los Fondos de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), por la decisión del CMC Nº 45/04 y 18/05 emerge como respuesta a uno de los temas centrales de debate en el bloque: las asimetrías entre los socios. Esta cuestión

se visualiza en la agenda gubernamental como parte del proceso de relanzamiento del MERCOSUR, iniciado en el 2003.

Presentados como *"el primer instrumento financiero del bloque con el objetivo de contribuir a la reducción de las asimetrías"*[5] los FOCEM tienen como función el dar financiamiento a proyectos de desarrollo en 4 áreas:

a. Convergencia Estructural;
b. Desarrollo de la Competitividad;
c. Cohesión Social;
d. Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración;

Hasta mediados del 2009, se han aprobado en el marco del FOCEM veintitrés proyectos, de los cuales trece fueron presentados por Paraguay, seis por Uruguay, tres por la Secretaría del MERCOSUR y un proyecto pluriestatal (Programa MERCOSUR Libre de Fiebre Aftosa – PAMA). De los veintitrés proyectos, nueve de ellos (40%) se enmarcan en el Programa I de Convergencia Estructural. Entre ellos: pavimentación de las Rutas 1 y 6 (Paraguay), reconstrucción de carreteras (Uruguay), rehabilitación y mejoramiento de carreteras de acceso y circunvalación del Gran Asunción (Paraguay), rehabilitación de corredores viales (Paraguay), rehabilitación de la ruta 26: tramo Melo – Arroyo Sarandí (Uruguay).

Dentro del Programa III de Cohesión Social han sido aprobados proyectos tales como la promoción de acceso al agua potable y saneamiento básico en comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza (Paraguay), intervenciones múltiples en asentamientos ubicados en territorios de frontera con situaciones de extrema pobreza y emergencia sanitaria, ambiental y hábitat (Uruguay), fortalecimiento de comunidades locales con proyectos de economía social (Uruguay), desarrollo de capacidades e infraestructura para clasificadores informales de residuos urbanos en localidades del interior del Uruguay, entre otros.

En el marco del Programa II de desarrollo de la Competitividad han sido aprobados los siguientes proyectos: programa de apoyo integral a las microempresas (Paraguay), laboratorio de Bioseguridad NSB3A y Fortalecimiento del Laboratorio de Control de Alimentos (Paraguay), internacionalización de la especialización productiva —desarrollo y capacitación tecnológica de los sectores de "software", biotecnología y electrónica y sus respectivas cadenas de valor (Uruguay).

Por último, en el Programa IV de Fortalecimiento de la Estructura Institucional se han aprobado el programa de fortalecimiento institucional de la Secretaría MERCOSUR para la implementación de base de datos jurisprudenciales, para el Sistema de Información del Arancel Externo Común (AEC), e identificación de necesidades de Convergencia Estructural en el MERCOSUR (SM).

Sin embargo, es necesario señalar lo limitado que resulta, en términos materiales, este fondo. Actualmente cuenta con un monto de 100 millones de dólares estadounidenses para financiar proyectos, en su gran mayoría en las economías menores, destinados a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. En virtud a lo estipulado los aportes y la distribución de proyectos se realizan de acuerdo al cuadro siguiente:

Tabla 3.
Aportes y distribución de los fondos FOCEM

	Aportes	Distribución
Brasil	70%	10%
Argentina	27%	10%
Uruguay	2%	32%
Paraguay	1%	48%

Luego de esta breve descripción podemos señalar *dos características significativas* y diferenciadoras del resto de la institucionalidad mercosuriana: *la primera* es la definición del financiamiento, entendiendo la necesidad de la realización de aportes conforme al tamaño y volumen de las economías, olvidando posiciones que se justificaban desde la distribución paritaria de los costos del sostenimiento. *La segunda*, relacionada con la anterior, da cuenta de la distribución asimétrica de los fondos.

Demandas locales, FOCEM y Parlamento: la sinergía de nuevos canales institucionales

Durante el año 2008, en el seno de la Comisión de Infraestructura, Transporte, Recursos Energéticos, Agricultura, Pesca y Pecuaria del PM, se han desarrollado encuentros y actividades entre los diputados miembros de esa comisión con especialistas y representantes de entidades locales.

Como resultado de esas actividades, la mencionada comisión ha presentado en el plenario del PM dos propuestas que resultan relevantes a nuestro trabajo. La primera promueve la creación de una Comisión Asesora (técnico – parlamentaria) de Coordinación con el FOCEM en el seno de la comisión[6]. La segunda es la propuesta de presentación de un proyecto FOCEM al Paraguay.

La propuesta consiste en la realización de obras viales de mejoramiento y pavimentación de la Ruta XII y IX Transchaco para fortalecer la salida del Paraguay al Pacífico conectándola con la ruta 86 argentina. Presentada por el diputado paraguayo Eric Salum y apoyada por la comisión, fue aprobada en sesión del 18 de mayo de 2009 en el plenario parlamentario.

Si bien en un primer análisis, podría parecer un *voluntarismo* sin correlato ni impacto dentro del bloque, esta propuesta (desarrollada por un diputado elegido directamente por sus ciudadanos en las elecciones de 2008) se presenta como de las primeras en las cuales los parlamentarios actúan como canalizadores y representantes de las demandas y necesidades de una región para poder influir en la agenda de sus propias cancillerías. Se busca poner el tema en el espacio mercosuriano para tener la fuerza y apoyos necesarios intentando instalar el tema (la necesidad de la presentación del mencionado proyecto) en la agenda del Poder Ejecutivo.

Un tercer aspecto que es necesario remarcar en la sinergía que está comenzando a desarrollarse, se generó a partir de la aprobación del presupuesto brasileño de 2009, en donde pautaba la erogación de USD 22 millones como aporte del Brasil al FOCEM (muy por debajo de los USD 70 millones establecidos por la Decisión CMC 18/05). Esto provocó que la misma representación brasileña presentará en seno del PM en su sesión de febrero de 2009, una moción denunciando y condenando el cambio de los compromisos asumidos.

Nuevamente, aquí podemos observar una estrategia similar al punto anterior. Los sectores *pro MERCOSUR* dentro de las cámaras brasileñas se encuentran cada vez más debilitados y luego de perder la votación de este ítem en el tratamiento del presupuesto nacional, buscaron apoyos regionales para volver a discutir la cuestión, obligando a que el Ministro de Hacienda de ese país declare públicamente que Brasil respondería a los compromisos asumidos.

¿Una nueva institucionalidad?

El PM abre posibilidades a la *nueva institucionalidad* del bloque, en tanto involucra la presencia de estructuras regionales autónomas y permanentes, dotadas de recursos y potestad para poder administrar el proceso de integración. Así, un PM representativo, de conformación proporcional, electo por sufragio universal de sus ciudadanos, constituye una fuerte e inequívoca señal política hacia el mundo de que el MERCOSUR es una realidad inexorable e irreversible. Sin embargo, el PM deberá contar con una agenda política sincronizada con las agendas social y ciudadana; ya que la disputa por el avance y profundización del MERCOSUR se debe cimentar en el desarrollo de una conciencia, identidad y ciudadanía regionales. En otras palabras, el proceso regional debe significar un cambio cualitativo en la vida diaria de sus habitantes.

Por tanto, si el PM no logra convertirse en un actor relevante (y que la opinión pública regional lo identifique como tal), el inicio de la tercera etapa establecida en su Protocolo Constitutivo sorteará graves dificultades para su realización. Este desafío no tiene puntos intermedios: o bien se desarrolla y se convierte en un actor generador y potenciador de la integración o bien se convierte en una *estructura irrelevante* dentro de la actual intergubernabilidad.

Por otro lado, la creación de los FOCEM deja en claro el cambio de discurso gubernamental (y, particularmente, presidencial) y la presencia de la noción de asimetrías como un indicador de puesta en debate de la lógica comercialista-mercantilista propia de los años noventa. La idea del traslado de recursos desde aquellas economías con mayor volumen (Brasil y Argentina) hacia aquellas menores, rompe con la lógica neoliberal de entender al mercado (nacional, regional o mundial) como el agente distribuidor de ganancias y pérdidas y la llamada teoría del derrame para proponer un rol de reasignadores de recursos y posibilidades a los Estados y a la construcción político-institucional regional.

Por otro lado, es oportuno señalar que el PM aparece como una arena adecuada para poder poner dentro de las agendas nacionales temas afines al desarrollo regional (en este caso en particular vinculados a los proyectos y fondos FOCEM) como una herramienta para poder canalizar demandas sectoriales locales que carecen de institucionalidad y capacidad de presión dentro de las carteras de economía y exteriores de los ejecutivos nacionales.

Al tiempo podemos afirmar que el MERCOSUR, al incorporar en su agenda el tratamiento de las asimetrías por medio de fondos de naturaleza comunitaria, ingresa en una nueva etapa, que a su vez nos indica el comienzo un nuevo modelo de integración regional.

Notas

1. Lic. en Ciencia Política. Investigador del Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD) IRI – UNLP. Docente UNLP/UBA/UNLZ. eporcelli@gmail.com
2. El presente trabajo forma parte del proyecto de investigación de proyecto "La Infraestructura como factor de Integración en el ámbito del MERCOSUR". Instituto de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Proyecto J091
3. Las elecciones directas en el resto de lo países deberían realizarse de acuerdo a los calendarios electorales nacionales: marzo 2010 (Uruguay), octubre de 2010 (Brasil) y octubre de 2011 (Argentina).
4. "Acuerdo Político para la consolidación del MERCOSUR y proposiciones correspondientes" aprobado en la XVII Sesión Plenaria del Parlamento del MERCOSUR, Asunción 28 de Abril de 2009, conforme a la propuesta presentada AE/VI SO/2007/ N°47.

5. http://www.mercosur.int/focem
6. Creada el 28 de abril de 2008.

Bibliografía

Alemany, Cecilia y Leandro, Beatriz (2007). "Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR", en *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales*, Volumen XI.

Andacht, Fernando (2001). "Integración/desintegración. Nuevos signos de identidad en el Mercosur", en De Sierra, Gerónimo (comp.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Buenos Aires.

Caetano, G., Vazquez, M. y Ventura, D. (2009). "Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto", en Caetano G. (coord.) *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnostico a las propuestas*, CEFIR, Montevideo.

Caetano, Gerardo (2005). *Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR*, Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo.

Caetano, Gerardo y Pérez Antón, Romeo (2000). "Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución", en Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (comp.) *Parlamentos e instituciones del Mercosur. Los nuevos desafíos*, CLAEH, Montevideo.

Caetano, Gerardo y Pérez Antón, Romeo (2001). "La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos" en De Sierra, Gerónimo (comp.), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Buenos Aires.

Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (2000). "Los congresos del Mercosur en la democracia y la integración", en Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (comp.) *Mercosur y Parlamentos*, CLAEH, Montevideo.

Casal, Oscar (2005). *El camino hacia el Parlamento de MERCOSUR*, Friedrich Ebert Stiftung, Montevideo.

Cimadamore, Alberto (2001). "Crisis e instituciones: Hacia el Mercosur del siglo XXI", en De Sierra, Gerónimo (comp.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Buenos Aires, 2001

De Almeida Medeiros, Marcelo y Cavalcanti, Henrique (2008). "Parlamento do MERCOSUL: Primeiro ano de vida", Boletín Electrónico del CENSUD (Centro de Estudios Sudamericanos) Nro- 12, Mayo, Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional de La Plata. http://www.iri.edu.ar/

Fundación Konrad Adenauer y Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. (2004). "Hacia el Parlamento de MERCOSUR", Montevideo.

Geneyro, Rodolfo y Mustapic, Ana María (2000). "Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución", en Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (comp.) *Parlamentos e instituciones del Mercosur. Los nuevos desafíos*, CLAEH, Montevideo.

Geneyro, Rubén y Vazquez, Mariana (2007). *El MERCOSUR por dentro*, Bogotá, Ediciones de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) (2007). "Todo el MERCOSUR".

Morata, Francesc (1998). *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*. Barcelona, Ariel Ciencia Política.

Mustapic, Ana María y Llanos, Mariana (2000). "El papel del Congreso Argentino en el tratamiento del presupuesto y el Mercosur", en Caetano, Gerardo y Perina, Rubén (comp.) Mercosur y Parlamentos, CLAEH, Montevideo.

Onuki, Janina (2008). "Democracia e Integración Regional: perspectivas del Parlasur", Boletín Electrónico del CENSUD (Centro de Estudios Sudamericanos) Nro- 12, Mayo 2008, Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional de La Plata. http://www.iri.edu.ar/

Peña, Felix (2008). "El potencial del Parlamento del MERCOSUR", Boletín Electrónico del CENSUD (Centro de Estudios Sudamericanos) Nro. 12, Mayo 2008, Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional de La Plata. http://www.iri.edu.ar/

Porcelli, Emanuel (2007). "La legitimidad: desafío del PARLASUR", Boletín Electrónico del CENSUD (Centro de Estudios Sudamericanos) Nro. 6, Mayo 2007, Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional de La Plata. http://www.iri.edu.ar/

Porcelli, Emanuel (2009). "Parlamento y Política Exterior: algunas reflexiones en torno a la Ley del Azúcar", II Seminario Internacional de Estudiantes de Posgrado en Estudios Americanos, USACH, 25 de junio, Santiago de Chile.

Porcelli, Emanuel (2008). "Parlamento del MERCOSUR: interrogantes y perspectivas", II Congreso Uruguayo de Ciencia Política, AUCIP, Montevideo, 20 de octubre de 2008.

Porcelli, Emanuel (2009). "El Parlamento del MERCOSUR; entre la profundización y la irrelevancia", en *El Príncipe*, nro. 2, Asociación de Politólogos Bonaerenses. ISSN: 0328-2589. En prensa.

Puglia Macaronis, Alejandro (2008). "La Política de Convergencia Estructural del MERCOSUR en clave de ruptura teórica". Observatorio de las Relaciones con Latinoamérica. Boletín mensual nº 4. Universitat Poupeu Fabra. Disponible en: http://orla.upf.edu/blog/2008/11/articulo_la_politica_de_conver.html

Secretaría del Mercosur (2005). "Las asimetrías y las Políticas de Convergencia Estructural en la Integración Sudamericana".Montevideo.

Schvarzer, Jorge (2001). "El Mercosur, un bloque económico con objetivos a precisar", en De Sierra, Gerónimo (comp.), *Los rostros del Mercosur, el difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACAO, Buenos Aires.

Vázquez, Mariana (2001). "La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Reflexiones sobre su trayectoria político – institucional" en Revista Res Pública, año I, número I, Buenos Aires, Noviembre.

Vázquez, Mariana (2004). "De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del Mercosur. Un estudio comparativo sobre la representación política en los procesos de integración regional", en *Revista Agenda Internacional Nº 2*, Año 1. Sep.-Oct.-Nov.

La UNASUR: ¿Continuum o un nuevo inicio del regionalismo sudamericano?

José Briceño Ruiz

La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) es la etapa más reciente del proceso de formación de un nuevo regionalismo en América del Sur que por primera vez incluya a la totalidad de los países de esta parte del mundo en un proyecto de contenido político, económico y social. Se trata de un proceso que se inicia en 1993, cuando el Presidente brasileño Itamar Franco propuso suscribir un Area de Libre comercio Sudamericana (ALCSA). Desde entonces el proceso ha sufrido transformaciones que son producto de los cambios políticos que ha sufrido la región.

La creación de la UNASUR supone un cambio en la estrategia de construcción del regionalismo sudamericano. El argumento es muy simple: la UNASUR supone la adopción de un enfoque y una estrategia de integración que trascienden las metas originalmente propuestos en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA). Este cambio de estrategia responde a la dinámica política regional, en la cual nuevos actores han adquirido un mayor protagonismo e incluso liderazgo en el diseño del modelo de integración para América del Sur.

Desde el anuncio del ALCSA y pasando por la CASA, durante años Brasil ejerció el liderazgo del proceso. El modelo que se adoptó en estas iniciativas de integración respondían en gran medida a la forma como Brasilia entendía el papel que América del Sur debía desempeñar en el mundo globalizado, una visión en buena medida matizada por los intereses nacionales brasileños. El creciente activismo venezolano en la política de integración sudamericana desde 2004, en alianza con Bolivia y Ecuador, significó una ruptura del "periodo de hegemonía brasileña" en el diseño del modelo de integración sudamericano. Desde entonces, la visión de Hugo Chávez y Evo Morales entró en el juego y, en buena medida, la transformación de la CASA en la UNASUR es expresión de este proceso. En este trabajo se desarrolla este argumento y se examina la forma en que se ha producido esta transformación del proceso de construcción de un nuevo regionalismo en América del Sur. Para ello se analizan las iniciativas originales de Brasil y las propuestas alternativas de Venezuela y Bolivia, así como la síntesis que se produjo del regateo entre estas dos posiciones, cuyo resultado fue la UNASUR.

Brasil y los inicios del proyecto sudamericano

Debido al éxito que el Mercado Común del Sur (Mercosur) había logrado a inicios de los noventa en la promoción de una mayor interdependencia en el cono sur, el gobierno de Itamar Franco decidió abrir un proceso similar en el norte de América del Sur: la iniciativa Amazónica. Esta fue anunciada en la Cumbre del Grupo de Río, realizada en Buenos Aires en diciembre de 1992 y su objetivo era generar una mayor interdependencia entre los países del Tratado de Cooperación Amazónica y complementar así en el norte del sub-continente sudamericano el proceso de integración que en el Cono Sur se estaba impulsando con el Mercosur (Cepik y Faria, 2003: 49). Esta idea de establecer un eje norte en la estrategia sudamericana de Brasil no era nueva, pues en la década del ochenta José Sarney había concebido un eje Brasilia-Caracas, que sería el equivalente al eje Brasilia-Buenos Aires que se impulsó a partir del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Brasil y Argentina (Cervo, 2007: 206-207).

En esos mismos años, la diplomacia brasileña asumía como un elemento de su discurso de política exterior el concepto de América del Sur, que adquirió mayor peso que el concepto de América Latina. En un estudio sobre este tema, Alberto Moniz Bandeira (2006), muestra cómo históricamente la idea de América del Sur era relevante en la diplomacia brasileña, pero es a partir del gobierno de Fernando Collor de Mello que la expresión "América del Sur" adquiere preponderancia sobre "América Latina" para describir las relaciones de Brasil con sus vecinos. Como señalan Cepik y Farias (2003: 74) "en la búsqueda de un concepto más 'operativo' para la actuación en la región, desde el gobierno Collor se pasó a denunciar la invención del concepto de América Latina por Napoleón III, con ocasión de su aventura imperial en México, presentando la concepción de Suramérica como nuestra 'verdadera' circunstancia." Este cuestionamiento a la noción "América Latina" fue mucho más fuerte a partir de la firma por parte de México del Tratado de Libre Comercio de América Norte (TLCAN). Desde entonces "la presencia regional e internacional de Brasil ha sido percibida de manera creciente como un proceso íntimamente conectado a la emergencia de América del Sur como un grupo particular en la comunidad internacional" (Lima y Hirst, 2006: 29).

Este proceso ocurría en un momento en el cual Estados Unidos impulsaba su propuesta de un acuerdo de libre comercio hemisférico, primero a través de la Iniciativa para las Américas (IPA) propuesta en 1991 por George H. Bush, y luego relanzada en 1994 en la Cumbre de las América de Miami, cuando se anunció la decisión de negociar un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El cambio de la Iniciativa Amazónica al ALCSA fue la respuesta de la diplomacia brasileña a la estrategia del ALCA. Aunque se presentaba como una simple propuesta para establecer una zona de libre comercio, en realidad el ALCSA se proponía defender la autonomía regional (y el liderazgo brasileño en la región) frente al proyecto del ALCA. En este sentido, aunque fuese un acuerdo comercial, el ALCSA podía

también ser utilizado como un instrumento para fortalecer el poder de negociación de América del Sur en la negociación del ALCA. El original proyecto comercial fue adquiriendo al mismo tiempo un sesgo de proyecto político y estratégico que buscaba unificar los países suramericanos en un proceso de integración que sería previo al ALCA y ayudaría a incrementar la interdependencia regional mediante la promoción de políticas comunes. El propósito era obviamente fortalecer a la región frente a Estados Unidos. Por esto, el especialista brasileño Marcelo de Almeida Medeiros (2000: 380) considera que al promover el ALCSA Brasil se proponía erigir un bastión para hablar con una sola voz con Estados Unidos y oponerse a la estrategia de este país de diluir los grupos regionales latinoamericanos para favorecer una lógica bilateral y centrífuga representada por el ALCA.

La especialista alemana Susanne Gratius (2007), por su parte, rechaza la idea que Brasil busque un liderazgo en la región. En vez de ello, lo que buscaría Brasil es consolidar la idea de una América del Sur Unida como un "contra proyecto" a una América del Norte (que incluye a México y América Central) y que está dominada por Estados Unidos. En este contexto, Brasil se propone promover los valores de cooperación, moderación e instituciones para poder ganar una mayor influencia en la región. Según Gratius (2007: 23) "Brasil sólo puede crear un contrapeso a Washington junto a los otros países sudamericanos, dentro del marco del multilateralismo regional y a través de la integración".

Ahora bien, la agenda del ALCSA debía ser mínima, limitada a lo comercial. En otras palabras, desde sus orígenes el proyecto regionalista suramericano promovido por Brasil tuvo una agenda "minimalista" porque era coherente con su estrategia de autonomía "a través de la integración". Ésta proponía participar en los procesos globales y favorecer una mayor inserción internacional como un mecanismo para mantener la autonomía. Sin embargo, esto suponía rechazar la participación de cualquier actor externo en la toma de sus decisiones, así como también mantener un modelo de desarrollo económico que permitiese al país diversificar su estructura productiva y convertirlo en un actor de peso en la economía mundial (véase Vigevani y Oliveira, 2007). En consecuencia, Brasil no era favorable a participar en procesos de integración con mecanismos institucionales supranacionales ni a participar en planes de desarrollo industrial regional coordinado (como en el Pacto Andino de los años 70), incluso la adopción de políticas sociales regionales, no generaba demasiado entusiasmo en la diplomacia brasileña, por ser propuestas demasiado ambiciosas y no coherentes con su estrategia de política exterior de autonomía por la integración.

En base a este enfoque, entre 1993 y 1999 el gobierno brasileño buscó negociar un acuerdo de libre comercio entre la CAN y el Mercosur para establecer un ALCSA. Se trataba de una propuesta que se limitaba a promover el libre comercio entre los países suramericanos, sin considerar mecanismos de integración productiva o social. Sin embargo, el proyecto ALCSA entró en crisis a partir de 1998. El

escenario favorable a la integración cambia a partir de la crisis del real en Brasil (1998) y de su impacto en el Mercosur, que afectó la imagen de este bloque regional y propuso un debate sobre los ganadores (o el ganador) y los perdedores en esta iniciativa de integración. Al mismo tiempo, la CAN perdía el dinamismo que la había caracterizado en la década de los años noventa y, en particular, el eje Caracas-Bogotá, comenzaba a presentar señales de fractura. Además de eso, se agregaban los intereses de los grupos de presión internos opuestos a nuevos proyectos de libre comercio. Todos estos factores incidieron el complejo proceso negociador entre la CAN y el Mercosur para establecer el ALCSA.

En este escenario regional, el presidente Fernando Henrique Cardoso convocó en septiembre de 2000 a los presidentes andinos y mercosurianos a una Cumbre regional en Brasilia para discutir sobre la paz, la democracia, estabilidad y desarrollo de América del Sur. En la Cumbre también participó Chile, miembro asociado del Mercosur , y la Surinam y la Guyana, dos países que, a pesar de ser parte del Tratado de Cooperación Amazónica, han estado tradicionalmente aislados en la región y son históricamente más próximos al Caribe angloparlante.

La idea Cardoso era relanzar la estrategia brasileña de integración suramericana. El comercio continuaba siendo un pilar y el ALCSA se mantenía como un elemento para construir la unidad regional. En el Comunicado de Brasilia, documento final de la primera Cumbre suramericana se acuerda "iniciar negociaciones para establecer, en el plazo más breve posible y antes de marzo de 2002, una zona de libre comercio entre el Mercosur y la CAN. Este acuerdo representaría un impulso decisivo para la meta compartida de formación de un espacio económico comercial ampliado en América del Sur, con la participación de Chile, Guyana y Surinam" (Comunicado de Brasilia, 2000). Sin embargo, la propuesta de la CASA se proponía trascender el tema arancelario.

Los presidentes delinearon otros cuatro pilares en la construcción del espacio suramericano: la democracia, la integración física e infraestructura, la lucha contra el tráfico de drogas y la información, conocimiento y tecnología. Con base en este enfoque, en la Cumbre de Brasilia se tomaron cuatro decisiones importantes: a) constituir para el año 2002 un sistema suramericano de cooperación económica y política entre sus miembros que, fundamentalmente, significaba la creación de una zona de libre comercio; b) instrumentar en un lapso de 10 años un Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA); c) hacer de la democracia un requisito necesario para ser parte del sistema; d) desarrollar acciones para luchar contra el crimen organizado, en particular el narcotráfico (Serbin, 2003: 35).

Este giro significaba una evolución del "enfoque ALCSA" hacia un "modelo más intervencionista", giro que incluso Brasil estaba apoyando en el seno del Mercosur, cuando en la reunión del bloque realizada en julio de 2000 se anunció una agen-

da de relanzamiento del bloque regional que incluía propuestas muy similares a aquellas aprobadas en la Cumbre de Brasilia.

Al trasformar el ALCSA en la CASA, el gobierno de Cardoso se proponía contraponer una "agenda suramericana" más allá del comercio a la "agenda del ALCA". Mientras la última se basaba en los nuevos temas del comercio internacional (propiedad intelectual, servicios, compras gubernamentales, etc.), la CASA tenía cinco pilares fundamentales: la consolidación de la democracia y la paz en América del Sur; la convergencia de la Comunidad Andina (CAN) y el Mercosur en una zona de libre comercio; el desarrollo en conjunto de la infraestructura regional sudamericana; la integración energética, la lucha contra el tráfico de drogas y delitos conexos y la inversión en información, conocimiento y tecnología. Como señala Juan Gabriel Tokatlian, se trató de un proyectó minimalista, que se asentaba en la idea de una comunidad de intereses entre los países de América del Sur "mediante la fijación de pocas prioridades, de modo gradual y a través de ejemplos concretos, pueda conducir en el ancho plazo la Unión Sudamericana" (Toklatian, 2005: 77).

Este enfoque minimalista es ultrapasado en el Tratado de UNASUR que se propone una serie de metas en las materias social, productiva, de lucha contra la pobreza e inclusión de los pueblos originarios, como se expresa en el artículo 3 de su tratado creador, metas que van bien más allá del proyecto de la CASA. Se trata de un proyecto maximalista que trastocó completamente el original proyecto brasileño de construcción de un nuevo regionalismo sudamericano.

Un segundo argumento que el proyecto de la CASA tenía evidentes objetivos estratégicos en el sentido de que buscaba incrementar la interdependencia entre los países sudamericanos, como un mecanismo para aumentar el poder de negociación de la región en el proceso negociador del ALCA. Esta era particularmente la visión predominante en Brasil, que concebía la CASA como una ampliación del Mercosur, que tendría una voz más fuerte en las negociaciones internacionales. Esto era completamente compatible con la estrategia de promoción de la "autonomía por la integración", promovida por Brasil desde mediados de los años noventa.

Esta defensa de la autonomía también comprendía la dimensión política. No debe olvidarse que en el año 2000, el gobierno de Estados Unidos anuncia el Plan Colombia, que implicaba un mayor sesgo militar en la lucha contra la producción y tráfico de drogas en este país. De igual manera, eran notorias las diferencias entre Estados Unidos y algunos gobiernos de la región como Hugo Chávez en Venezuela y Alberto Fujimori en Perú. La cuestión de la militarización aún mayor del conflicto colombiano, generaba preocupación sobre la estabilidad de la región y temores sobre un incremento de poblaciones buscando refugio en sus vecinos (Vizentini, 2007: 87). Ante este complejo escenario, en la propuesta de la CASA, Brasil planteaba objetivos comunes para luchar contra el narcotráfico y promover la estabilidad regional, lo que constituía una clara respuesta a la agresiva estra-

tegia estadounidense en la sub-región andina. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la "militarización" de la agenda externa de Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo, así como la inestabilidad política creciente en los países andinos (especialmente en Ecuador, Bolivia y Venezuela) ratificaban la necesidad de dotar al regionalismo sudamericano de una dimensión política que se propusiese defender la democracia y la estabilidad regional y convertir a la región en una zona de paz.

Finalmente, la integración de la infraestructura era un elemento crucial en la estrategia brasileña, pues suponía la construcción de todo un sistema de carreteras y vías fluviales para interconectar mediante ejes a los países sudamericanos. Así, por ejemplo, como señaló el especialista brasileño Ricardo Seintefus (2005: 79-80), "el sueño aclamado desde la época de los bandeirantes" comenzó a materializarse en diciembre de 2005 cuando se inicio la construcción de una autopista que conectará a la ciudad brasileña de Acre con tres puertos en la costa del pacífico peruano. Aunque la región en general se beneficiaría de la construcción de las obras de infraestructura del IIRSA, el territorio brasileño era parte de casi todos los ejes que se han aprobado, que como afirma el especialista canadiense Sean Burges (2008: 76), tiene como resultado "una red de vinculaciones que se asemejará a una tela de araña, en la cual Brasil es el centro".

En resumen, como asevera Andrés Serbin (2008-2009: 142):

> La política regional de Brasil tiene un importante componente geopolítico y refleja una visión a largo plazo, basada en el MERCOSUR y la CSN, siendo el primero el "núcleo duro" de la integración y el segundo el segundo círculo. Ambos proyectos coexisten y siguen una lógica que sólo se entiende en una perspectiva histórica. La CSN enlaza tres áreas geográficas estratégicamente importantes: la Cuenca del Plata, la Amazonía y la región de los Andes (…) La lógica detrás de MERCOSUR y CSN es utilizar la integración (en círculos concéntricos) como instrumento para estabilizar su vecindad en términos económicos y políticos en torno a un liderazgo (benigno) de Brasil.

Un tercer elemento que se debe destacar en el proyecto regionalista brasileño para América del Sur es el considerar al Mercosur como su "núcleo duro". Esto es perfectamente comprensible si se toma en cuenta que hasta la crisis del real (1998), el Mercosur fue considerado el proceso de integración más exitoso en la larga historia integracionista sudamericana. Se partía de la premisa de ampliar "la receta del Mercosur" al resto de América del Sur, en particular en los ámbitos del comercio, la promoción de la democracia y en su contribución a la eliminación de los escenarios de conflicto en la toda la región. Por ello, cuando el Presidente Itamar Franco propuso la Iniciativa Amazónica, en algunos documentos se les describió como "Merconorte" (Amorin, 2002), una suerte de complemento del Mercosur. Posteriormente, el ALCSA se concebía como una ampliación comercial

del Mercosur mediante la convergencia con los países de la CAN. Finalmente, la agenda más intervencionista de la CASA coincide con el propósito de dotar al Mercosur de nuevas esferas de acción más allá de lo comercial que se iniciaba a partir del "Relanzamiento del Mercosur" en la Cumbre de Presidentes celebrada en Buenos Aires, en junio de 2000. En otras palabras, en Brasil se entendía que el "núcleo fundador" del regionalismo sudamericano era el Mercosur y, dentro de este el eje argentino-brasileño" era crucial.

Chávez, Evo y la transformación de la CASA en UNASUR

Así como no se puede entender la estrategia ALCSA- CASA sin evaluar el contexto de los objetivos de la política exterior brasileña, el giro hacia la UNASUR requiere evaluar la estrategia internacional de Bolivia y Venezuela. No se está argumentando que las preferencias nacionales de estos dos países fueron las que determinaron la forma de la UNASUR, pero desconocer su importancia conduciría a una explicación incompleta de este naciente bloque regional.

La nueva estrategia de política exterior de Venezuela se propone cuatro metas: a) la promoción de un mundo multipolar; b) el fortalecimiento de la cooperación sur – sur; c) la promoción del ideal bolivariano de integración; y d) el rechazo al neo-liberalismo. El segundo y tercer aspectos eran reiterados en la política exterior venezolana en las últimas décadas, aunque Chávez les ha dado una configuración particular.

Un primer elemento vinculado a la política exterior que es crucial para entender en la agenda externa del gobierno de Chávez es la lucha contra un orden unipolar, que en la concepción del gobierno venezolano describe el mundo de la postguerra Fría. Chávez propone la sustitución de este orden unipolar por uno multipolar, en el cual existan diversos polos de poder que permitan establecer un orden internacional más equilibrado y menos dependiente de los designios de un centro único de poder. Para Chávez, América del Sur debe convertirse en uno de los polos de poder de ese orden multipolar, lo que exige rescatar la idea bolivariana de unidad latinoamericana y fomentar el acercamiento de los pueblos del Sur. En este contexto, la integración tiene un carácter "autonomista", en el sentido de que busca convertir a la región en actor político no subordinado al poder unipolar representado por Estados Unidos. Esta lucha contra el orden multipolar se debe articular, en la perspectiva del gobierno venezolano, con la promoción de la integración bolivariana y la cooperación sur-sur (véase Briceño Ruiz, 2006).

En estrecha relación con el ataque al unipolarismo se inscribe el segundo objetivo de la política exterior del gobierno de Chávez: *la cooperación sur-sur.* El gobierno venezolano ha desplegado una activa diplomacia para reactivar los mecanismos de

cooperación entre las naciones en vías de desarrollo. Un elemento fundamental de esta estrategia es el desarrollo de una "diplomacia petrolera", que ha significado la promoción de activas políticas de cooperación y ayudas a los países menos desarrollados de la región, mediante programas de venta de crudo y combustibles a precios reducidos y en condiciones especiales de pago.

Ahora bien, la lucha contra el orden unipolar se transforma a partir de 2004 con una estrategia anti-imperialista. Luego de su triunfo en el referéndum revocatorio en agosto de ese año, Chávez intensifica su conflicto diplomático con Estados Unidos, país al que comienza a describir como imperio y responsabiliza de haber tramado toda la conspiración política para derrocarlo. La lucha antiimperialista se convierte entonces en un objetivo de la política exterior del país que se articula con la idea de construir un orden multipolar y con su proyecto integracionista.

En materia de política económica se debe destacar la crítica al modelo económico neo-liberal realizada por la administración Chávez (véase Briceño Ruiz, 2006). Expresión de este rechazo es la descripción que en reiteradas ocasiones Chávez ha hecho del neo-liberalismo como el "camino al infierno" Durante varios años el rechazo al modelo neo-liberal, muy fuerte en el plano de la retórica, tuvo un referente empírico alternativo poco claro. En sus primeros años Chávez acudió al discurso de la Tercera Vía, posteriormente avaló políticas de desarrollo endógeno y más recientemente se ha convertido en un fervoroso crítico no ya sólo del neo-liberalismo sino del sistema capitalista en si, planteado la creación del Socialismo del siglo XXI.

Esto impacta en la política exterior que adquiere también un carácter crítico del sistema capitalista mundial y sus instituciones.

Otro elemento de la política exterior de Chávez es *la promoción de la integración latinoamericana*. En este sentido, se pretende rescatar la idea de crear una comunidad latinoamericana de naciones, que se convierta en un polo de poder mundial. Este objetivo fue establecido en el programa de gobierno del primer periodo presidencial de Chávez, en el que indicaba que "el sueño bolivariano de constituir la gran Confederación de Naciones mestizas del continente aún tiene vigencia. No es utopía. Se torna más bien, una necesidad fundamental para darle solidez y consistencia a todas y cada una de las naciones de nuestro entorno político, cultural y geográfico." (Chávez, citado en Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001). Esta concepción de la integración excluía la presencia de Estados Unidos, lo que ha significado una abierta oposición de Chávez a la propuesta de establecer un ALCA para el año 2005.

La promoción de un orden multipolar, el rechazo al neo-liberalismo y las ideas de una integración bolivariana son variables cruciales para la estrategia de Chávez con respecto al proyecto de integración sudamericano que representaba la CASA. Un

aspecto es importante destacar acá, es que el papel de Venezuela en el proceso de diseño de la CASA desde la Cumbre de Brasilia hasta la firma de su tratado creador en la Cumbre de Cusco fue secundario. Dos factores explican esta situación. Uno de ellos es el fuerte liderazgo de Brasil en el diseño del proceso, incrementado por la debilidad argentina después desde su crisis económica y posterior default, al que siguió un periodo de crisis en 2002 y 2003. En otras palabras, si para Brasil el proyecto sudamericano era una proyección del Mercosur al resto de la región, su aliado estratégico en este bloque no tenía la fuerza para tratar de intervenir en su diseño, estando más preocupado en cómo recomponer el orden político y económico interno.

El segundo factor que explica el escaso protagonismo de Venezuela en esos años se vincula a variables domésticas. Entre 1999 y 2000, la agenda interna era primordial en la agenda global del gobierno de Chávez, concentrándose en la "refundación del país", para utilizar el lenguaje oficial de esos años, mediante la aprobación de una nueva Constitución y la posterior relegitimación de los poderes públicos en nuevas elecciones. A partir de 2001, se inicia un periodo de creciente conflictividad interna que apenas concluye en 2004 cuando Chávez resulta victorioso en un referéndum revocatorio convocado por la oposición. En este periodo Chávez debió enfrentar una fuerte movilización política en su contra de un parte de la población, un paro general en diciembre de 2001; un golpe de Estado en abril de 2002, un nuevo paro general, esta vez indefinido y apoyado por la tecnocracia de la empresa petrolera PDVSA en diciembre de 2002 y enero de 2003; un crisis económica en 2003 y luego una intensa campaña electoral para evitar ser revocado durante el referéndum de agosto de 2004. Frente a este complejo proceso interno, las cuestiones de política exterior en general, el tema de la integración regional en particular, y el proyecto regionalista sudamericano, como caso concreto, no eran la prioridad del gobierno venezolano.

El triunfo de Chávez en el referéndum revocatorio consolidó su liderazgo interno, frente a una oposición fragmentada, debilitada y desprestigiada por ni siquiera haber reconocido su derrota electoral. Sintiendo que el frente político interno está ya bajo su control, partir de 2004, Chávez inicia un creciente activismo internacional para lograr sus objetivos de política exterior, aunque ahora en un contexto de creciente radicalización política, enfrentamiento con Estados Unidos y un escenario económico favorable debido al incremento casi sin precedente de los precios del petróleo. Es en este contexto cuando Chávez, ya bastante decepcionado con sus socios de la CAN, dirige su mirada al Sur y al proyecto de la CASA.

Aunque la posición del gobierno de Chávez frente a la CASA en principio era favorable, el Presidente venezolano tenía algunas objeciones. La primera objeción era la denominación misma de "Comunidad Sudamericana de Naciones", que era considerada equivocada en opinión del presidente venezolano, pues América del Sur era una sola nación. Por ello Chávez prefería la expresión "Unión del Sur".

En la Cumbre de Cochabamba de diciembre de 2006, al referirse al nombre CASA señaló "Propongo una Unasur", y no Comunidad Suramericana de Naciones, un nombre que, para Chávez, no refleja la fuerza que debe tener el proyecto integrador" (Citado en Agencia EFE, 9/12/2006).

La segunda crítica era que la CASA tenía como uno de sus pilares la convergencia de la CAN y el Mercosur. Esto era criticado por Chávez, para quien estos dos procesos de integración se basaban en el neoliberalismo y no promovían una verdadera integración de los pueblos. Para el Presidente venezolano "la Comunidad Sudamericana debe trascender el Mercosur, la Comunidad Andina, y esas instituciones deben desaparecer. Si no, no estaremos haciendo nada" (Chávez citado en Yañez, 2005). En la Cumbre de Cochabamba, al comentar sobre una posible integración entre la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur, el mandatario venezolano afirmó: "no creo en esas convergencias. Nunca va a ocurrir esa convergencia porque no se quiere que ocurra, y en el mejor de los casos que ocurra, la convergencia entre la CAN y Mercosur, estarían convergiendo dos maquinarias que no sirven para enfrentar los grandes dilemas sociales, políticos y económicos del momento que estamos viviendo" (MINCI, 9/12/2006). Igualmente aseveró, "Yo prefiero mirar hacia el futuro. Creo que la CAN, con todo respeto, no sirve, me obligas a decirlo, y creo que el Mercosur tampoco" (citado en Agencia EFE, 9/12/2006).

Finalmente, Chávez también se oponía al IIRSA, al que describía como una iniciativa que favorecía a las grandes multinacionales que buscaban exportar los recursos del continente hacia el Norte (citado en Zibechi, 2006). Para Chávez la integración no debe ser para construir carreteras o puertos, sino esencialmente para construir un bloque de poder.

Sabiéndolo o no, Chávez estaba criticando los elementos esenciales del proyecto brasileño: el Mercosur, lo que el presidente venezolano pedía eliminar, era el núcleo duro de la CASA para Brasil. La convergencia entre la CAN y el Mercosur, también criticado por Chávez, era el pilar del ALCSA en el enfoque brasileño. El IIRSA era también un elemento clave de la estrategia brasileña.

Bolivia, por su parte, también apoyaba la revisión de la CASA. En una carta abierta enviada por el Presidente boliviano uno días antes de la Cumbre de Cochabamba, Morales dejó en claro cuales era sus ideas sobre el proyecto de integración. Morales invoca el concepto de "buen vivir." En la carta Morales señala:

Nuestra integración es y debe ser una integración de y para los pueblos. El comercio, la integración energética, la infraestructura, y el financiamiento deben estar en función de resolver los más grandes problemas de la pobreza y la destrucción de la naturaleza en nuestra región. No podemos reducir la Comunidad Sudamericana a una asociación para hacer proyectos de autopistas o créditos que acaban favoreciendo esencialmente a los sectores vinculados al mercado mundial. Nuestra meta debe ser **forjar una verdadera integración para "vivir bien"** (Morales, 2006).

Para Morales, se debía avanzar hacia un "**tratado que haga de la Comunidad Sudamericana de Naciones un verdadero bloque sudamericano a nivel político, económico, social y cultural" (Morales, 2006)**. Por ello, Morales realiza una serie de propuestas en el ámbito social, económico y político que suponían un cambio en el enfoque minimalista que había orientado la construcción de la CASA, convirtiéndolo en un ambicioso proyecto multidimensional.

Bolivia coincidía con Venezuela en cuanto a la necesidad de crear un orden multipolar y equilibrado. Según un documento de la Cancillería, "Bolivia busca contribuir a la construcción de una comunidad internacional multilateral, armónica, complementaria y con autodeterminación de las naciones y los pueblos, propiciando relaciones políticas, económicas y culturales basadas en los principios de complementariedad y equilibrio" (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2007: 1). En materia de integración regional, el gobierno de Evo Morales "propugna procesos de integración complementarios y solidarios para reducir las asimetrías entre países y regiones" (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2007: 1).

En consecuencia, tanto Chávez como Morales, aunque el liderazgo del primero fue evidente, comenzaron a desarrollar una estrategia para que fuesen parte del proyecto regional suramericano estos objetivos de creación de un bloque de poder y de construcción de un modelo de integración "no liberal" sino basada en la complementariedad. Esto significaba incluir muchas de las propuestas planteadas por Morales en su Carta Abierta previa a la Cubre de Cochabamba, pero también las propuestas de Chávez de promover la integración energética o la creación del Banco del Sur. Obviamente, la crítica al nombre "Comunidad Suramericana" se mantenía, especialmente por parte de Hugo Chávez.

Al eje Chávez – Evo se sumaba en 2006, Rafael Correa, quien tenía una visión de mucho más amplia de la integración que aquella que la asimila al libre comercio. "Correa ve la integración en los proyectos energéticos, en la coordinación de iniciativas de seguridad y defensa, en materia cultural y ambiental, mucho más que en materia de comercio" (Jaramillo, 2009. 31). Uruguay y Paraguay, aunque no se pueden considerar parte de este eje, aprovecharon para criticar, como lo venían haciendo en el seno del Mercosur, un modelo de integración que no era equitativo y que no tomaba en cuenta las asimetrías que existen entre los países, un tema que también asumía el presidente venezolano.

Surge entonces el núcleo ALBA dentro la UNASUR. El ALBA, sigla que ha sufrido varias modificaciones en su significado pero que actualmente se traduce como Alianza Bolivariana de los Pueblos de América, es un proceso de cooperación e integración que remonta al año 2001, cuando fue anunciado por Hugo Chávez en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, que se realizó en Venezuela en diciembre de ese año. Sin embargo, su real constitución fue en abril de 2004 cuando se reunieron en La Habana, Cuba, los

presidente de Bolivia, Cuba y Venezuela. EL ALBA pretende convertirse en un modelo de integración no capitalista, basado en la solidaridad, la complementariedad y la cooperación. En este marco, aunque no excluye iniciativas de tipo comercial, sí rechaza ser un mecanismo de promoción del libre comercio como las otras iniciativas de integración que existen en la región. En vez de libre comercio, promueve formas de comercio compensado, al que se une programas de cooperación en materia energética y social, así como iniciativas de integración productiva. Esto se acompaña por una dimensión política que tiene un fuerte sesgo confrontacionista con Estados Unidos y una crítica al orden internacional actual. Venezuela, Bolivia y Ecuador, aunque el liderazgo del primero es notorio, lucharon por incluir parte de la agenda del ALBA en el proyecto sudamericano, proceso que se intensificó luego de la Cumbre de Integración Energética de Margarita.

Una lucha por liderazgo

Se observa entonces una suerte de lucha por el liderazgo entre Brasil y Venezuela, que tiene como su núcleo, al menos en esta etapa crucial del proyecto sudamericano, al modelo de integración que se adopta en la UNASUR. Sean Burges (2007: 1343-1344), ha descrito muy correctamente este proceso como una competencia que implica una división sobre la importancia dada al pragmatismo de las políticas y la pureza ideológica. Tras este debate se esconde la forma como ambos países conciben su inserción en la economía política mundial, lo que evidencia "posiciones opuestas sobre las relaciones latinoamericanas y sureñas en el sistema global" (Burges, 2007: 1344). Citando de nuevo una acertada afirmación de Burges (2007: 1344):

Brasil está buscando de forma interesada crear oportunidades para sí mismo, que pueda ofrecer oportunidades a los "socios" regionales. El objetivo es hacer a América del Sur un mercado vibrante para los productos brasileños y una fuente de recursos energéticos que la economía del país necesita. Esta actitud pragmática, egoísta y amistosa con el mercado no es neoliberal en su núcleo –pues supone que el Estado apoya a las empresas nacionales en la exploración de oportunidades regionales y globales-, pero contrasta con la declarada visión socialista que está siendo adelantada por Chávez. El Presidente venezolano está llevando rápidamente a su país hacia un camino estatista que concentrará las decisiones económicas en manos del Estado. Todo debe estar subsumido a la prerrogativa del desarrollo societal y humano según el ethos socialista según como es entendido por Chávez.

Desde una perspectiva semejante, Andrés Serbin (2007) muestra las diferencias sustantivas entre el proceso del ALBA, liderado por Venezuela, y la CASA-UNASUR. Aunque Serbin está entre quienes consideran la UNASUR como un continuum del CASA, un argumento distinto al desarrollado en este trabajo, el análisis de Serbin sobre la existencia de dos visiones sino en conflicto, al menos en contradicción

sobre el nuevo regionalismo sudamericano, es coherente con lo manifestado en este ensayo. Para Serbin existe una marcada diferencia conceptual e ideológica entre el ALBA y la UNASUR.

Según Serbin (2007: 196), en la CASA-UNASUR, "los principios de la liberalización económica y de mercado y el regionalismo abierto no han estado en cuestión, en lo que no se alejan demasiado de las concepciones sobre libre comercio e inversión del ALCA: el objetivo principal sigue asociado con la potenciación de la capacidad regional de insertarse más ventajosamente en la economía internacional. El arribo de gobiernos de centro-izquierda en países como Argentina, Brasil o Uruguay ha significado una mayor intervención del Estado en la regulación del mercado o en la promoción de política sociales, pero no una ruptura radical con el proyecto de los principios de apertura y regionalismo abierto (Serbin, 2007: 196). En el ALBA, en cambio, "el Estado asume un papel protagonista como rector tanto del mercado como de la sociedad, en función de un desarrollo endógeno fuertemente crítico con la globalización, entendida como neoliberal, y de una reivindicación del socialismo." (Serbin, 2007: 197).

Al colocarse en un segundo plano la cuestión comercial y de infraestructura, la UNASUR se convierte en un acuerdo cuyas metas centrales son la cooperación y el diálogo político y la integración social y productiva. Este resultó ser el mínimo común denominador resultante de las posiciones lideradas por Brasil y Venezuela.

Para Brasil, la UNASUR se convirtió en un espacio sudamericano de diálogo y concertación política, especialmente en temas relativos a la seguridad regional. Esto se manifiesta en la propuesta de crear la Comunidad Sudamericana de Defensa y en el papel que se otorga a UNASUR en la concertación e incluso resolución de conflictos que se puedan presentar entre sus países miembros a través del diálogo político. Se puede argumentar que serán estos dos aspectos de la UNASUR en los cuales la diplomacia invertirá más recursos. Esto no significa que abandona sus metas del IIRSA y el ALCSA, pero quizás para alcanzar estas metas ya no se necesita la UNASUR. La convergencia entre la CAN y el Mercosur en una zona de libre comercio se viene produciendo desde la firma del Acuerdo de Complementación Económica no. 59 de la ALADI (ACE 59). La IIRSA es una iniciativa que ha adquirido su dinámica propia y continúa avanzado en la creación de la infraestructura sudamericana.

Para Venezuela y sus aliados, la inclusión de objetivos en materia de lucha contra la pobreza, tratamiento de las asimetrías, promoción de la diversidad cultural y los condicionamientos impuestos a la promoción del comercio o la infraestructura, suponen un reconocimiento a sus demandas de un proyecto más allá de lo comercial.

La consecuencia es este proceso es la transformación del proyecto sudamericano de un proyecto minimalista y pragmático a un ambicioso proyecto maximalista

expresado en la UNASUR. Se pasó de un modelo de "regionalismo estratégico" a un híbrido con metas comerciales, sociales, productivas y políticas. Este cambio en la "lógica de la integración" tendrá consecuencias en la forma como los distintos de la región asumirán su compromiso político con la idea de construir un nuevo regionalismo sudamericano.

Evaluando a la UNASUR

En su corta existencia, la UNASUR ha tenido una agenda en la cual el tema político ha tenido un lugar destacado. Dos aspectos han sido relevantes en esta agenda: la defensa de la democracia y la paz y la seguridad en la región, temas del interés de Brasil incluso desde los años de existencia de la CASA.

El primero de estos casos se relacionó con la crisis política en Bolivia en 2008, cuando se desató la violencia en este país a raíz de las diferencias entre los prefectos de varias provincias y el gobierno de Evo Morales, cuyo momento más álgido fueron los hechos de violencia en la provincia de Pando en septiembre de ese año. En medio de la crisis, la presidenta de Chile Michelle Bachelet convocó a una reunión de urgencia de la UNASUR el 15 de septiembre de 2008, en Santiago de Chile. Este fue un éxito para el naciente bloque, pues en la Declaración de la Moneda, documento oficial de la Cumbre, se acordó dar un respaldo pleno al gobierno de Bolivia y rechazar cualquier intento de ruptura constitucional en este país. Igualmente, la UNASUR hizo un llamado al diálogo entre los actores en conflicto y creó una Comisión para acompañar la mesa de diálogo creada por el gobierno de Bolivia (Declaración de la Moneda, 2008). Existe consenso que el aporte de esta Cumbre de la UNASUR a la solución de la crisis en Bolivia fue sustantivo, pero además, como afirma Felix Peña (2009: 48), el mensaje fue muy claro: "los problemas de la democracia en un país sudamericano conciernen a todos los demás". La Cumbre fue exitosa porque se realizó en medio de un escenario regional complejo, pues meses antes un ataque del ejército colombiano a un campamento de las FARC ubicado en territorio colombiano había generado una crisis entre Bogotá y Quito, a la cual se había sumado Venezuela, cuyo presidente incluso ordenó la movilización de tropas a la frontera con Colombia. A pesar de estas tensiones, citando de nuevo a Félix Peña (2009: 48), "los países sudamericanos lograron transmitir al resto del mundo, con la fuerza de los hechos, la idea de que están preparados y dispuestos a asumir sus responsabilidades colectivas en la región."

Además, la crisis boliviana mostró las diversas visiones que existen en la Mercosur. Cuando se convoca la Cumbre, el "núcleo ALBA" del Mercosur, encabezado por Venezuela, pedía que la UNASUR se convirtiera en una instancia que se opusiera a los prefectos secesionistas y la injerencia de Estados Unidos en la región. Este

no era el enfoque de Brasil para cuyo gobierno el objetivo de la Cumbre debía ser detener la escalada de la violencia en Bolivia y evitar una mayor injerencia de Estados Unidos, fuese directamente o través de la OEA, en la crisis (Sanahuja, 2008.2209: 41). Al final se impuso la posición brasileña, con el apoyo de Chile y otros países de la región.

La segunda actuación relevante de la UNASUR se relacionó con la crisis generada por la decisión del gobierno de Colombia de instalar siete bases militares estadounidense en su territorio. Esto generó una reacción del gobierno de Hugo Chávez, que retiró a su embajador de Bogotá y denunció que el establecimiento de las bases era parte de una estrategia de Estados Unidos para derrocar a su gobierno. Este tema fue discutido en la reunión de presidentes de UNASUR realizada en Quito en julio de 2009, en la cual se acordó convocar una reunión del Consejo Suramericano de Defensa, que se realizó en agosto en Bariloche, Argentina. En la Declaración Final del encuentro se enfatizó la necesidad de consolidar a América del Sur como zona de paz, pero no se produjo un rechazo a la instalación de bases militares sino que se condicionó su existencia al acordarse que "la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región" (Declaración de Bariloche). La actuación de la UNASUR en la crisis de las bases militares no ha tenido el éxito similar a sus gestiones para solucionar la crisis de Bolivia. Sin embargo, no se puede descartar su aporte en la discusión de temas que hasta ahora eran de la exclusiva esfera nacional como la cuestión de la compra de armamento o la presencia de fuerzas extranjeras en un país de la región. En este sentido, la Cumbre dio una mayor visibilidad a estos temas (Alvares Valdés, 2009: 6).

Se puede observar entonces que los temas de mayor relevancia que hasta ahora han sido tratados por la UNASUR son parte de la agenda minimalista que proponía Brasil (democracia y seguridad regional). En los temas de la agenda maximalista los avances han sido pocos, aunque es justo reconocer que el proceso se encuentra apenas en su etapa inicial, lo cual hace difícil su evaluación. En particular se debe destacar la reunión del Consejo Sudamericano de Desarrollo Social de la UNASUR, realizada en diciembre de 2009 en Quito Ecuador. Según la Ministra ecuatoriana Jeannette Sánchez, que presidia el Consejo, se alcanzaron acuerdos sobre "la protección, promoción y la seguridad social; la portabilidad de la seguridad social, sabiendo que existe una migración intrarregión muy importante; hemos discutido también temas de economía social" (citada en Observadorglobal.com, 12/12/2009). Se aprobó un Plan de Acción Bianual 2009-2011 para promover estos objetivos, aunque resta por conocer los mecanismos y las forma de financiamiento de los programas para desarrollarlos.

Conclusión

La creación de la UNASUR supuso una transformación del proceso de construcción de un nuevo regionalismo sudamericano. Desde el anuncio de la Iniciativa Amazónica y luego del ALCSA, Brasil tuvo un claro liderazgo en un proceso que se proponía convertir a América del Sur en un espacio político, económico y social y no en una mera categoría geográfica. El proceso no estuvo exento de dificultades, como se evidenció en la compleja y larga negociación comercial que finalmente condujo a la firma del ACE 59 entre la CAN y el Mercosur en 2004. Tampoco estuvo libre de transformaciones, pues de una iniciativa esencialmente comercial como el ALCSA se transitó hacia propuestas más allá de lo comercial como el IIRSA, la defensa de la democracia o la seguridad regional, especialmente a partir del año 2000 y el surgimiento de la propuesta de la CASA. Sin embargo, el fondo de la estrategia sudamericana no fue trastocado de forma sustantiva entre 1992 y 2006, destacándose por su pragmatismo y por su agenda minimalista.

Este proceso se modifica especialmente desde la Cumbre Sudamericana de Cochabamba de diciembre de 2006, cuando el "eje ALBA" de la antigua CASA comienza a exigir cambios en el modelo de integración del proyecto regionalista sudamericano, criticando los pilares mismos de la CASA. Estos países fomentan un ambicioso proyecto "maximalista" que se propone abarcar la dimensión política, de seguridad, social, productiva, ambiental, entre otros. Este nuevo enfoque representa una visión de la integración sudamericana que la concibe como crítica del modelo neo-liberal, con un fuerte contenido social partiendo de la premisa de que la integración debe servir a los pueblos y no a las grandes empresas y con un sesgo político anti-estadounidense.

Se produce entonces un proceso de regateo entre estas dos visiones y la UNASUR es el mínimo común que se pudo alcanzar. Ésta adopta una agenda maximalista, que mantiene la dimensión comercial y de infraestructura (aunque las somete a ciertas condiciones), conserva el interés en la defensa de la democracia y la seguridad regional, pero al mismo tiempo incluye una serie de objetivos en temas como la pobreza, la salud, el desarrollo productivo, la defensa del medio ambiente o la protección de los pueblos originarios.

En un contexto regional sudamericano tan complejo como el existente en estos años recientes, existen razones para pensar que esta agenda maximalista sea viable. No todos los países de la región van a invertir recursos en muchos de los temas de la agenda maximalista. Existen razones para pensar que eje más liberal de los gobiernos sudamericanos, representado por Colombia, Perú y Chile (mucho más ahora después del triunfo de Sebastián Piñera en la elecciones de 2009), siga dando prioridad a una estrategia de integración en la cual el núcleo sea la conquista de nuevos mercados y una mejor inserción internacional, elementos inexistentes en la UNASUR. El interés en la dimensión social y productiva de este bloque no es

entusiasta y el apoyo a la dimensión política será condicionado. Ejemplo de ello es la crisis sobre las bases militares estadounidenses y la reacción colombiana.

Ciertamente, el eje ALBA de la UNASUR continuará enfatizando su dimensión productiva y social. El problema es que la experiencia empírica y el análisis comparado de procesos de integración regional (como el caso de la Unión Europea) evidencian que no es fácil promover una "integración social". La UE a pesar de ser el proceso más avanzado de integración, en materia social apenas ha logrado aprobar una coordinación de las políticas sociales a través del "método abierto de coordinación" aprobado en la Cumbre de Lisboa de 2000. Iguales problemas existen en el ámbito de la integración productiva pues tampoco es fácil consensuar como promoverla, sea, por ejemplo, a través de cadenas productivas o mediante una política industrial común. El caso del Mercosur es relevante en esta materia, pues aunque desde 2003 se viene tratando de impulsar una mayor integración productiva, los logros han sido limitados. En consecuencia, existe cierta expectativa en saber cuáles mecanismos e instrumentos de promoción de una integración social y productiva serán promovidos por el "eje ALBA", que es su principal impulsor.

Los países del Mercosur se ubican en un punto intermedio entre el "eje liberal" y el "eje ALBA". Su apoyo se va a concentrar en ciertos temas específicos (asimetrías y desarrollo productivo para Paraguay y Uruguay, por ejemplo) pero existe cierto escepticismo sobre algunos temas de la agenda de UNASUR. El caso de Brasil es relevante, pues su interés en la UNASUR se concentra en los temas de defensa de la democracia, seguridad y defensa, en los cuales quizás tendrá convergencia ocasional con Chile y Argentina, pero su escepticismo sobre algunos temas de la agenda maximalista es notorio, a pesar del bien conocido recato que caracteriza a la diplomacia brasileña.

Existe entonces un escenario complejo en torno a la UNASUR que refleja las diversas realidades políticas nacionales y plantea interrogantes sobre la viabilidad de su agenda maximalista y una reflexión sobre si fue conveniente, o al menos políticamente realista, abandonar la agenda minimalista que prevaleció hasta la Cumbre de Cochabamba.

Bibliografía

Agencia EFE. 9 diciembre del 2006, "Chávez desata controversia sobre el Pacto Andino y el Mercosur", disponible en línea: http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/7189 (consulta: 31/10/2009).

Alvares Valdés, Rodrigo (2009), UNASUR: desde la perspectiva subregional a la regional, Serie de Documentos Electrónicos nº 6, octubre de 2009, Programa Seguridad y Ciudadanía, Santiago, FLACSO-Chile.

Amorin, Celso (2002), *A Camino de Ouro Preto: La Diplomacia de la Tarifa Externa Común(1)*, disponible en línea: *www2.mre.gov.br/missoes_paz/esp/capitulo10.html* (consulta: 24 de febrero de 2010).

Briceño Ruiz, José (2006), "The Free Trade Area of the Americas in the Foreign Policy of Hugo Chavez". *UNISA Latin American Report*, Pretoria, Sudáfrica, vol. 22, nos. 1 y 2.

Burges, Sean (2007), Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez, *Third World Quaterly*, vol. 28, nº 7, pp. 1343-1358.

Cepik, Marco Aurélio Chaves y Carlos Aurélio Pimenta de Faria (2005), "Brasil y América Latina: Bolivarismos antiguos y modernos", *Análisis Político*, no. 49, Bogotá, mayo-agosto, pp. 63-82.

Cervo, Amado (2007), *Relações internacionais da América Latina*, Brasilia, Saraiva.

COMUNICADO DE BRASILIA, I Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, 31 de agosto al 1 de septiembre de 2000.

Declaración Conjunta de Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas, San Carlos de Bariloche, Argentina, 28 de agosto de 2009, disponible en línea: http://www.comunidadandina.org/unasur/28-8-09bariloche.htm (consulta: 20 de febrero de 2010).

Declaración de la Moneda, 2008, disponible en línea: http://boliviasol.wordpress.com/2008/09/16/unasur-la-declaracion-de-la-moneda (consulta: 22 de febrero de 2010).

Gratius, Susanne (2007), *Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?*, Working Paper nº 35, abril, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

Jaramillo, Grace (2009), *Determinantes del regionalismo en Ecuador*, Working Paper nº 112, agosto 2009, Buenos Aires, FLACSO, Argentina.

Lima, María Regina Soares de y Monica Hirst (2006), "Brazil as an Intermediate State and Regional Power", *International Afairs*, vol. 82, no. 1, pp. 21-40.

Medeiros, Marcelo da Almeida (2000) *La genèse du MERCOSUD*, Paris, L'Harmattan.

Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) (2000), *Programa de Gobierno de Hugo Chávez* (2000), *Equilibrio Internacional*, disponible en línea en línea: http: www.mpd.gov.ve/prog-gob/prog?gob2/e?internacionak.htm (consulta: 17 de mayo de 2005).

Ministerio de Comunicación e Información (MINCI) DE VENEZUELA, Noticias Prensa Presidencial. "Presidente Chávez considera necesario luchar contra la impotencia", Disponible en línea política, http://www.minci.gob.ve/avances/28/11285/presidente_chez_considera.html (consulta 31/10/2009).

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia (2007), *Bolivia Soberana. Informe de Gestión 2007*, disponible en línea: http://www.rree.gov.bo/webmre/publicaciones//d80.pdf (consulta: 9 de noviembre de 2009)

Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2006), "O Brasil e America do Sul", en ALTEMANI, Henrique y Antônio Carlos LESSA (organizadores), *Relações internacionais do Brasil. Temas e agendas*, vol. 1, São Paulo, Saraiva, pp. 267-297.

Morales, Evo (2006), "Construyamos con nuestros pueblos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para 'Vivir bien'", *ALAI, América Latina en Movimiento, 2006-10-04*, disponible en línea. http://alainet.org/active/1371 (Consulta: 24/09/2009).

Observadorglobal.com (2009), "Ecuador: Ministros de Unasur discuten agenda social", disponible en línea: http://observadorglobal.com/ecuador-ministros-de-unasur-discuten-agenda-social-n4467.html (consulta: 22 de febrero de 2010).

Peña, Felix (2009), "La integración del espacio sudamericano: ¿La UNASUR y el Mercosur pueden complemetarse?, *Nueva Sociedad*, nº 219, enero-febrero, pp. 46-58.

Sanahuja, José Antonio (2008-2009), "Del regionalismo abierto al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina", *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, nº 7, Coordinado por Martínez Alfonso, Laneydi, Lazaro Peña y Mariana Vásquez, Buenos Aires, Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE), Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI), Centro de Investigaciones de Economía Mundial (CIEM), Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), pp. 11-54

Seintenfus, Ricardo (2005), "O Mercosul e a penhora da Casa", *Estudos Avançados*, vol. 19, nº 55, septiembre-diciembre, Sao Paulo, pp. 75-84.

Serbin Bartosch, André (2003), "El largo (y díficil) camino hacia una integración sudamericana", en Consuelo Ahumada y Arturo Cancino (editores), *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA*, Bogotá, Memorias del Observatorio Andino, Centro Editorial Javeriano.

Serbin, Andrés (2007), "Entre UNASUR y ALBA: ¿Otra integración (ciudadana) es posible?", *Anuario de integración regional de América Latina y el Gran Caribe¸* no. 6, pp. 7-33.

Serbin, Andrés (2008-2009)**, "Tres liderazgos y un vacío**: **América Latina y la nueva encrucijada regional",** *Anuario CEIPAZ*, nº 2, pp. 141-158

Tokatlian, Juan Gabriel (2005) "La Comunidad Sudamericana: una perspectiva minimalista", *Revista de Estudios Sociales*, no. 21, agosto de 2005, Bogotá, pp. 75-79.

Vigevani, Tullo y Marcelo Fernandes de OLIVEIRA (2007), "Brazilian Foreign Policy in the Cardoso Era: The Search for Autonomy through Integration," *Latin American Perspectives*, vol. 34, no. 5, pp. 58-80.

Vizentini, Paulo G. Fagundes (2007), "O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul", *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, vol. 1, nº 1, agosto- diciembre, pp. 82 – 94.

Yañez, Antonio, "Comunidad Sudamericana de Naciones ¿con impronta venezolana o brasileña?", *La Onda Digital*, no 256, 04/10/05 al 10/10/05. Disponible en: http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/201-300/256/B21.htm Acceso: 31 de octubre de 2009.

Zibechi, Raúl (2006), *Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones: Las horas amargas de la integración latinoamericana*, disponible en línea: http://www.ecoportal.net/content/view/full/65520 (consulta: 29/09/2009).

América del Sur frente al acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos: la UNASUR y el CDS en acción

Matías Döring, Bruno Dalponte y Mercedes Hoffay

Introducción

Hacia principios de julio del 2009, se hizo pública la noticia de que Estados Unidos y Colombia estaban negociando un acuerdo para el uso de bases militares aéreas, navales y terrestres colombianas por parte de personal civil y militar norteamericano. Según fuentes del gobierno colombiano, el acuerdo profundizaría la cooperación existente entre los dos países en materia de lucha contra el narcotráfico[1].

La noticia provocó la inmediata reacción de los países sudamericanos y la tensión escaló especialmente entre Colombia y Venezuela, ya que Chávez consideró al acuerdo como una amenaza directa a su gobierno y a los recursos naturales de su país. Brasil también reaccionó (aunque de manera más moderada, al menos en lo discursivo), preocupado ante una potencial estrategia futura de extracción de recursos naturales brasileros (del Amazonas y las reservas petrolíferas del Atlántico) por parte de los Estados Unidos[2]. El aumento de la temperatura regional llevó a la discusión del problema en el marco de la recientemente creada UNASUR y del Consejo Sudamericano de Defensa (CDS).

Como es sabido, en América Latina existen diversos foros, organismos e instituciones de corte hemisférico, regional o subregional, aptos para resolver este tipo de controversias. En este caso particular se eligió uno de los mecanismos de integración más jóvenes: la UNASUR y su CDS. Sin embargo, cabe señalar que la región tiene el mérito o tradición de echar mano a sus diversos mecanismos de diálogo y concertación a la hora de resolver los conflictos concretos, generalmente privilegiando a uno para llegar a una solución multilateral y de consenso. Muchas veces la elección del mecanismo depende de situaciones coyunturales, como por ejemplo, que esté prevista la Cumbre de algún organismo y se aproveche para

tratar el tema[3] o bien por cuestiones políticas, como por ejemplo el rechazo a la presencia norteamericana en los diálogos, lo cual desplazaría a la OEA[4].

En el presente artículo examinaremos el grado de efectividad que ha tenido la región en el tratamiento y resolución de la crisis generada a partir del acuerdo entre Colombia y EEUU, revisando las posturas asumidas por los distintos presidentes, así como el papel desempeñado por los nuevos mecanismos de integración. No sólo se analizará la solución del conflicto con Colombia en la UNASUR, sino también los resultados obtenidos en el intento de coordinar las manifestaciones en contra de una mayor penetración militar norteamericana en la región. Como mencionamos, las preocupaciones provinieron principalmente de Venezuela, Brasil y Ecuador, pero también alzaron su voz Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay (y, como veremos posteriormente, todos lo hicieron con diferentes grados de animosidad).

Por otra parte, se debe tener en cuenta el contexto y la coyuntura que han dado al conflicto sus matices particulares. Podemos mencionar en primer lugar, la ya referida aleatoriedad regional a la hora de elegir los mecanismos multilaterales para la resolución de las crisis. En segundo lugar, el proyecto de construcción de liderazgo brasileño en Sudamérica, en el marco de una estrategia de poder global. También podemos señalar el rol de Chávez, cuyo liderazgo cargado de histrionismo y volatilidad genera un marco de imprevisibilidad peligroso para la región (especialmente para los intereses brasileros), convirtiéndolo en un actor al que es necesario aplacar. A su vez, la decisión de Estados Unidos de profundizar su acuerdo militar con Colombia radica en varias causas: Colombia es uno de los tres países que más ayuda militar recibe de EEUU[5]; existen amplios antecedentes de colaboración de EEUU en la lucha contra el "narcoterrorismo" en Colombia; con el cierre de la base de Manta en Ecuador, Estados Unidos buscó un nuevo socio para continuar con las actividades militares en América del Sur.

En este artículo analizaremos entonces la construcción del liderazgo regional de Brasil, al ser el país impulsor de una renovada integración regional en el marco de la UNASUR; las características y objetivos de dicho proceso de integración, así como de su Consejo Sudamericano de Defensa; y por último el conflicto específico por el acuerdo militar Colombia-EEUU y el rol la UNASUR y el CDS en su resolución.

El proyecto regional a comienzos del Siglo XXI

La construcción del liderazgo brasilero en América del Sur

Durante largas décadas la estrategia brasilera de inserción internacional estuvo marcada por una casi total indiferencia hacia sus vecinos latinoamericanos, por un continuado intento de alcanzar la autosuficiencia mediante el desarrollo interno

(de modo de ser menos vulnerable a las políticas de otros Estados y a las crisis internacionales) y por el intento de fomentar los vínculos preferenciales con potencias extraregionales. Salvo por los ineludibles cálculos militares y geopolíticos, Brasil decidió prestar poca atención a la región en la que le tocó en suerte estar ubicado[6], lo cual no evitó que las elites brasileras percibieran a su país como un líder por derecho propio en América del Sur.

Sin embargo, esta forma de entender al liderazgo, exclusivamente como el resultado de la posición relativa de poder de cada Estado, comenzó a cambiar desde 1985. El MERCOSUR, por ejemplo, es el resultado de un cambio en la lógica de las políticas exteriores de Argentina y de Brasil, pensado en parte como un medio para mejorar las posiciones negociadoras de ambos países en un contexto de creciente regionalización. Si bien aún se debate sobre la cantidad y la calidad de los logros del MERCOSUR en términos de generación de comercio, atracción de inversiones y creación de un mercado que posibilite las economías de escala, lo que es indiscutible es que el actual reconocimiento internacional de Brasil como un referente en América Latina está relacionado a este bloque. A partir de los tratados Alfonsín-Sarney, pero más puntualmente desde la creación del MERCOSUR, Brasil ha ido paulatinamente mostrándose al mundo como un generador de consensos y de estabilidad.

Para comprender este cambio y la actualidad de la política regional brasilera, resulta particularmente útil la distinción conceptual hecha por Russell y Tokatlian respecto de la "autonomía antagónica" y la "autonomía relacional". Una de las conclusiones a las que hemos llegado en la elaboración de este trabajo es que, en sus intentos de maximización de poder e influencia internacionales de las últimas dos décadas, Brasil se ha valido de una estrategia que puede ser claramente categorizada dentro del marco conceptual de la "autonomía relacional"[7]. Dicha estrategia se ha basado muy especialmente en la utilización de foros multilaterales (especialmente los regionales) como medios de difusión internacional de una política exterior de alto perfil, con lo cual se convirtió a estos instrumentos de poder blando en los más importantes escaparates del proyecto de liderazgo brasilero.

Conjuntamente con este cambio de estrategia en la política regional brasilera se debe destacar una peculiaridad de la región. Nos referimos al particular peso que tiene en América Latina la diplomacia presidencial y la alta polarización política reinante en prácticamente todos estos países. Sin preocuparnos en este momento sobre el por qué de estos fenómenos, es importante mencionar un corolario resultante de su acción conjunta: con la alternancia presidencial democrática se pueden generar también profundos cambios en las estrategias de inserción internacional de muchos de los países latinoamericanos, lo cual debilita el funcionamiento de muchos de los foros y de las instituciones regionales creadas en marcos político-económicos específicos. Esto lleva a que, al variar las condiciones de distribución de poder en la región y al modificarse el contexto político internacional, se tienda

a generar nuevos mecanismos de debate y negociación regionales que acaban por superponerse en muchas de sus funciones, objetivos y miembros con otros foros e instituciones preexistentes. Si bien existen autores que, para explicar esta proliferación casi patológica de instituciones y foros regionales, ponen un mayor énfasis en datos culturales e idiosincráticos sobre el respeto a las instituciones por parte de los países de la región, creemos que en este análisis es más prudente y acertado simplemente destacar las posibles causas estructurales para dicho fenómeno.

Ahora bien, a pesar de esta permanente creación de mecanismos regionales, lo que se puede observar en las décadas siguientes al último proceso de democratización es que la región ha resuelto gran parte de sus problemas de manera autónoma. Claro está, además, que el final de la Guerra Fría ha generado un gran aporte en términos del grado de libertad con que los países periféricos manejaron sus políticas regionales e internacionales en las últimas décadas.

Si bien la dinámica de la resolución de conflictos en América Latina puede parecer caótica e imprevisible, lo cierto es que sigue un patrón bastante claro. Por más que pueda no ser la opción más eficiente en términos de inversión económico-política, la región afronta sus problemas comunes recurriendo indistintamente a cualquiera de los foros e instituciones regionales. La elección de qué mecanismo se utilizará depende, en parte, de cálculos respecto de su membrecía (especialmente la presencia de EEUU o, en el caso de América del Sur, se suelen buscar foros exclusivamente subregionales), pero también existe una importante tendencia a simplemente resolver la cuestión en las próximas reuniones multilaterales de cualquiera de dichos foros que estuvieran previamente acordadas. En otras palabras, la resolución de conflictos en la región depende esencialmente de las gestiones presidenciales hechas a tal fin, por lo que las instituciones regionales son utilizadas casi exclusivamente como medios para legitimar, dar peso y aportar fuerza a las decisiones de los mandatarios de la región. De cualquier modo, como sostiene Escudé, "*Firmamos más tratados que ninguna otra región del mundo, a la vez que estos se acatan con menor frecuencia que en otras partes.* [...] *Pero esto no significa que sean irrelevantes. Por el contrario, algunos de estos acuerdos no respetados son el trasfondo ritual de un concierto latinoamericano que una y otra vez evita la guerra a través de mecanismos ad-hoc*"[8]. Semejante situación ha llevado a que, en correlación con la afirmación de Escudé, se llegara a caracterizar a los medios regionales de reacción y resolución de conflictos como un "regionalismo anárquico"[9].

Teniendo todos estos elementos en cuenta, se puede comprender mejor el por qué de la decisión brasilera de crear la UNASUR (y el Consejo de Defensa Sudamericano —CDS— en su interior) a pesar de la existencia de otras instancias regionales similares preexistentes. Esta decisión se justifica casi exclusivamente a partir de la utilización de una nueva institución regional como plataforma de lanzamiento internacional para Brasil en su intento de llegar a un *status* de líder regional en la actual reestructuración del orden internacional. La estrategia de "autonomía

relacional" así adoptada por Brasil implica que debe apoyarse en América del Sur para impulsar con mayor fuerza y de manera indirecta sus intereses nacionales a nivel internacional. Esta estrategia puede llegar a ser sólo un *second best* para muchos de los estrategas brasileros, pero vale la pena destacar que en la actualidad es la mejor opción con la que cuentan si se reconoce que Brasil aún no tiene con un peso propio que sea determinante en la comunidad internacional. Su importancia está íntimamente relacionada con su capacidad de dirigir e influir los principales sucesos políticos sudamericanos.

Por otro lado, es claro que estamos frente a una fuerte campaña de *marketing* político cuyo objetivo es la promoción de Brasil como una potencia mediana establecida, responsable, confiable y estable. Parte de dicha campaña se ha basado en elementos como la presión de la delegación brasilera para que se aprobara la MINUSTAH y que se le otorgara la conducción militar, la creación de la UNASUR/CDS, el impulso recibido por los proyectos en el marco del IIRSA, la "mega-cumbre" de 2008 en Costa do Sauipe, la participación de Brasil en el G-20, la primer reunión del BRIC como foro de países emergentes y la omnipresencia de "Lula" en diversas instituciones internacionales. En distintas medidas, estas acciones y políticas pueden ser consideradas como elementos de una política exterior que pretende difundir una imagen de Brasil como un país dispuesto y capaz de liderar a la región en los procesos de estabilización y apaciguamiento que necesite[10].

De cualquier modo, no se debe olvidar que una de las partes centrales en todo liderazgo es el consentimiento, tácito o explícito, por parte de los actores que asumen un papel subordinado. Para que efectivamente se conforme y se consolide un liderazgo brasilero en América del Sur no basta con que Brasil sea por lejos la mayor economía de la región, que sus industrias dominen ciertas producciones estratégicas, que su poderío militar supere al de sus vecinos, que haya logrado diversificar su agenda internacional o que sea considerado por las potencias extraregionales como un interlocutor privilegiado. Todos estos elementos son necesarios, pero no suficientes.

La construcción de liderazgo regional requiere de niveles de consenso que aún no han sido alcanzados, ya sea porque Brasil no logra influir en sus vecinos sobre los temas centrales de su agenda internacional o porque no tiene la capacidad material de distribuir beneficios colectivos regionales que faciliten el alineamiento de América del Sur detrás de sus reclamos. Es improbable que países como Argentina, Chile, Venezuela o Colombia consientan calladamente un liderazgo brasilero si este país no tiene la posibilidad de hacerse cargo asimétricamente de los costos de la cooperación, la generación de bienes colectivos e, incluso, de cierta parte del desarrollo interno de sus vecinos[11]. Si Brasil no logra construir una nueva identidad colectiva en rededor de su liderazgo, lo más probable es que encuentre cierto grado de oposición en cuanto intente expandir su influencia sobre áreas temáticas o geográficas que formen parte del interés nacional de otros Estados, que a pesar

de no poder enfrentar a Brasil en términos globales tal vez tengan posibilidades de éxito en asuntos de menor alcance. Es prudente señalar que difícilmente Brasil pueda aprovechar esta oportunidad de escalar posiciones en el concierto internacional si antes no se consolida como líder regional.

A esto debe agregársele algunas consideraciones que dan sustento a lo expuesto hasta ahora. Siguiendo la categorización hecha por Alexander Wendt, la relación existente entre los países de América del Sur puede ser incluida en una lógica lockeana de tercer grado. Esto implica que los actores regionales han interiorizado y adoptado como propia la idea de que los otros Estados son rivales (en lugar de enemigos) con los cuales incluso se puede cooperar si la situación lo amerita y lo permite[12]. En otras palabras, existe un consenso fuertemente arraigado sobre la idea de que todos los Estados de América Latina tienen derecho a conservar su existencia. A esto debe agregársele que los principales Estados de América del Sur son actores que están esencialmente satisfechos respecto de la extensión de sus territorios[13], lo cual genera mayores niveles de confianza y prácticamente elimina el miedo que tanto aqueja a los realistas ofensivos respecto de la posibilidad de que el propio país sea eliminado.

Todo esto hace posible la permanencia hasta la fecha de una larga paz interestatal latinoamericana. Como resultado de ello, la dirigencia brasilera tiene facilitada una de sus labores en la construcción de un liderazgo regional, ya que para mostrarse como garante de la paz regional no tiene más que asegurarse que las condiciones de posibilidad de este acuerdo intersubjetivo entre los actores regionales se mantengan vigentes. Lo primero que ha intentado hacer Brasil en este sentido es facilitar la construcción de puntos de contacto en las agendas de los Estados, generar espacios de cooperación y limitar la posibilidad de que el desbalance de poder genere sospechas que lleven al rompimiento de las relaciones pacíficas. Es en este marco que se deben considerar la creación del UNASUR/CDS y el papel desarrollado por Brasil como mediador o negociador personal en gran parte de los conflictos.

Sin embargo, el principal foco de conflictos que ha marcado a la región desde su independencia es la fuerte inestabilidad y conflictividad interna en los Estados. Esto ha hecho que, incluso ante la falta de estímulos para un conflicto armado interestatal, la posibilidad de una guerra nunca haya sido descartada del todo. Los Estados latinoamericanos, débiles en términos institucionales, deben afrontar fuertes conflictos internos, que pueden o no expresarse mediante la ingobernabilidad de partes o de la totalidad del territorio, pero que siempre están latentes.

Es dentro de este contexto general que Brasil debe proyectarse al mundo como una potencia regional capaz de hacerse responsable de las tareas que se le presenten, y es por ello que la indefinición brasilera respecto de hacerse cargo o no de los costos de la cooperación y de la estabilización regional sólo van en detrimento

de sus propios intereses. La confianza que en este país depositen las potencias de primer orden dependerá no sólo de las posibilidades de negocios que allí vean o de la rentabilidad de las inversiones que allí realicen, sino también de la solidez con la que pueda dirigir e influenciar a sus principales vecinos.

El primer paso concreto en sentido de construir un liderazgo brasilero fuerte en América del Sur fue la creación del Consejo Sudamericano de Defensa, logrando una victoria de la diplomacia brasilera al superar a las propuestas venezolanas de formar un órgano regional similar al de la OTAN. Como resume excelentemente Andrés Serbin "*Dos liderazgos juegan un rol fundamental en América del Sur y definen dos visiones diferentes de la integración regional. Por un lado, el de Hugo Chávez, con una mirada geoestratégica y militar y, por otro, la diplomacia cautelosa y basada en el desarrollo de la economía y el comercio que impulsa Brasil, cuya formulación más ambiciosa es la UNASUR.*"[14]

Aún no queda claro cuál será el alcance y el rol de la UNASUR y el Consejo de Defensa, por lo que tampoco se sabe si Brasil está dispuesto a hacerse cargo de los costos políticos y económicos de su accionar llegado el caso de que una intervención sea necesaria para estabilizar a un Estado de la región. Lo que sí se puede afirmar es que su primera intervención (en la crisis política boliviana) fue un éxito político para la construcción del liderazgo brasilero. No debe haber pasado desapercibido para las potencias centrales que su accionar atacó al principal problema de los Estados de la región, la ingobernabilidad interna generada por conflictos sociales, lo cual puede ser un símbolo de la voluntad de Brasil para responsabilizarse por su estabilidad.

Creación y características de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

Como mencionamos, la estrategia de construcción de liderazgo regional brasilero llevó a la promoción y creación de un renovado mecanismo que articulara a los ya existentes CAN y MERCOSUR, en un ámbito de profundización de la integración y concertación política. Esto se dio en un contexto internacional que habilitó a una relativa autonomía en Sudamérica, en parte por su baja relevancia estratégica, y en parte por el descenso relativo en el liderazgo norteamericano (debido al aumento del papel internacional de países como China, India y Rusia)[15]. Por otra parte, la mayoría de las amenazas a la seguridad y defensa en América Latina, como el crimen organizado, el narcotráfico, los mercados negros de armamentos, las acciones de actores insurgentes no estatales, sólo pueden ser solucionadas mediante la concertación multilateral, lo cual genera más presiones para la articulación en organismos regionales efectivos a la hora de enfrentar dichos problemas.

Los antecedentes más importantes de UNASUR surgieron a principios de los años '90, cuando las políticas neoliberales, encarnadas luego en el Consenso de Washington, alcanzaban su auge. En 1993 Brasil propuso articular a la CAN y el MERCOSUR en un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA), en contraposición a la iniciativa de nivel continental de EEUU. El proyecto pretendía liberalizar del 80% del comercio entre los países de América del Sur entre 1995 y 2005, pero no prosperó.

En el año 2000, Brasil relanzó la propuesta llamando a la primera Cumbre Presidencial Sudamericana en Brasilia, y si bien no se pudo consensuar la integración entre CAN y MERCOSUR, se decidió, entre otras cosas, crear la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), con el fin de superar barreras geográficas y lograr la integración física de los Estados, el desarrollo del transporte, la energía y las telecomunicaciones, el acercamiento de los mercados y la promoción de mayores oportunidades económicas regionales.

Más adelante, durante la III Cumbre Presidencial de 2004 se firmó el acuerdo marco que creaba la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), antecedente directo de UNASUR. Este acuerdo fue retomado y revisado luego en las Declaraciones de Brasilia (30 de septiembre de 2005) y Cochabamba (9 de diciembre de 2006). Así, se consiguió expresar por primera vez la voluntad colectiva de establecer una institución regional flexible que centralizara iniciativas de integración en todos los ámbitos —político, social, económico, ambiental y de infraestructura, y lograr, de este modo, una mayor gravitación en los foros internacionales como un espacio regional consolidado.

La posterior creación de UNASUR terminó por establecer una iniciativa de integración sudamericana que, fuera de la influencia norteamericana expresada en la OEA como ámbito multilateral hemisférico, pudiera funcionar como el principal órgano de resolución pacífica de controversias y promotor de la democratización subregional.

Quedando pendiente la ratificación de su Tratado Constitutivo por varios de sus Estados miembros, UNASUR fue constituida el 23 de mayo de 2008 en Brasilia por 12 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Se trata de una institución de coordinación, donde las normas consensuadas no son jurídicamente vinculantes y dependen para su éxito de la aprobación de los respectivos parlamentos o incorporación mediante legislación interna.

Reconociendo a la región como un conjunto de naciones multiétnicas y multiculturales, sus objetivos son: construir una identidad suramericana participativa y consensuada en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía,

la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados. Sus principios fundacionales son el irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; y la reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible. Y, expresando explícitamente la voluntad de incluir los avances realizados por MERCOSUR y CAN, los Estados miembros se manifiestan conscientes de que UNASUR debe ser flexible en la implementación de sus objetivos estratégicos, permitiendo a cada país asumir los compromisos en forma gradual según las realidades de cada uno[16].

En el mismo año de su creación, la capacidad de UNASUR para resolver conflictos fue puesta a prueba con la intervención que tuvo en el conflicto político boliviano de octubre de 2008. Éste fue provocado por la rivalidad entre los proyectos sostenidos por el presidente Morales, con amplio apoyo de distintas comunidades indígenas y clases sociales más bajas, y el de los prefectos de los departamentos de la denominada Media Luna, en un clima de potencial secesión que puso en vilo a toda la región. A pesar de las diferencias en el análisis del conflicto realizado por los distintos países[17], la UNASUR finalmente decidió intervenir bajo tres condiciones: "a) que la intervención fuera convocada a solicitud del gobierno democráticamente elegido de Bolivia; b) que apuntara a consolidar la institucionalidad democrática vigente y a promover un diálogo entre las partes en conflicto; c) que evitara toda referencia o cuestionamiento al rol de EEUU"[18]. El resultado de la reacción de UNASUR fue contundente, logrando sentar a las partes a dialogar y a encontrar una salida negociada al conflicto, lo cual hizo con el respaldo y la observación de los países miembros.

Siendo Brasil el principal promotor de esta iniciativa y sus antecedentes, su rol de liderazgo (o por lo menos la notoria asimetría a su favor) se hizo más presente en la región. Con la perspectiva de regionalizar su propia agenda, los gobiernos de Cardoso y Lula han buscado reforzar su inserción en los organismos globales, teniendo como plataforma de lanzamiento los foros regionales. Para ello se han incorporado por una parte a aquellas instituciones regionales relacionadas a la inserción externa del país, y desarrollaron, por otra parte, una intensa diplomacia presidencial. Esgrimiendo una enérgica política de poder regional, Brasil ha elaborado "una estrategia de círculos concéntricos que comienza en el MERCOSUR, se extiende al UNASUR, alcanza la Unión Europea, hasta llegar al nivel de actor global"[19].

Contexto regional en torno a temas de seguridad y defensa

La existencia de conflictos y disputas en América de Sur ha sido una constante que ha oscilado por un continuo entre la resolución pacífica bilateral, utilización de instancias e instituciones regionales o internacionales, y las escaladas de tensiones que pocas veces han derivado en conflictos armados (tal vez por el desarrollo de un sistema de equilibrio de poder sustentado en la disuasión)[20]. Ello ha permitido una administración sintomática de los conflictos regionales.

Hoy en día todos los países de América del Sur (además de tensiones sociales, económicas, políticas y de seguridad internas) mantienen al menos una disputa con sus vecinos o con potencias extrarregionales[21].

Además, recientemente muchos Estados sudamericanos han aumentado la inversión en armamento y equipamiento tecnológico de sus FFAA: Venezuela y Bolivia se encuentran comprando material ruso y firman acuerdos estratégicos con Irán; Chile llega a un principio de acuerdo de compra con Holanda; Perú desarrolla aviones para el entrenamiento de pilotos y posee acuerdos con Rusia y Francia; Brasil, mediante su fábrica de Embraer, negocia la venta a Guatemala de un sistema de seguridad para aeronavegación, desarrolla las aeronaves Super Tucanos, y firma un acuerdo estratégico de transferencia de tecnología con Francia que le permitiría, entre otras cosas, fabricar un submarino de propulsión nuclear; y, por último, Colombia anuncia la habilitación de siete bases militares para la utilización por parte de personal civil y militar estadounidense.

Si bien en un comienzo no parecía haber un patrón simultáneo e interdependiente de compras de armamento, ni parecía percibirse en forma calculada un conflicto inminente[22], la controversia que se generó en torno al acuerdo EEUU-Colombia terminó de elevar el grado de tensión que se estaba generando en la región y en particular con Venezuela. El incremento de los presupuestos de defensa y la frase de Hugo Chávez durante la cumbre de UNASUR en Quito, "soplan vientos de guerra", dieron pie a afirmaciones de académicos, políticos y medios de comunicación sobre la existencia de una carrera armamentística en la región.

Frente a esta lectura de la realidad regional, se opone otra, que justifica los aumentos en el presupuesto de defensa, las compras de armamentos y acuerdos con terceros países, a partir de dos argumentos. Por un lado, por el reemplazo de equipos obsoletos y modernización de los Ministerios de Defensa, no buscando un balance de poder, pero sí tal vez una lucha de poder[23]. Por otro lado, por la reorientación, en algunos casos, de las FFAA hacia el cumplimiento de tareas policiales, dada la existencia de vastos territorios con recursos estratégicos (caso brasilero), como también el compromiso nacional de algunos Estados con la lucha contra el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas[24].

Antecedentes a la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS)

El primer antecedente en América de un sistema de defensa continental se remonta a las Reuniones de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores que, desde 1936 y durante la Segunda Guerra Mundial, se estructuraron en torno a la conformación de la Junta Interamericana de Defensa (JID-1942), la cual, bajo el liderazgo de EEUU y sólo con capacidad para estudiar y proponer, estableció que ante una amenaza a la paz continental, los Estados deberían efectuar consultas mutuas para la cooperación pacífica.

Esto sentaría las bases para la creación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR-1947). Considerado como organismo regional en el capítulo VIII ("Acuerdos Regionales") de la Carta de ONU, y de acuerdo con el principio de legítima defensa individual y/o colectiva de la misma Carta (artículo 51), el TIAR establecía la adopción de medidas para una defensa colectiva de todos los firmantes en caso de que cualquiera de los Estados americanos fuera atacado por otro país del continente o extra continental. Aquí ya se evidenciaba la intención de evitar que los Estados americanos más poderosos pudieran afectar la soberanía e integridad territorial de los Estados más débiles.

A pesar de los intentos por configurar durante la Guerra Fría un organismo, agencia o cuerpo militar permanente que generara una colaboración militar más estrecha en la defensa del hemisferio —lo cual no contaba con el apoyo de EEUU, hasta el día de hoy no se ha logrado configurar nada similar. La asimetría de poderes, entre EEUU y los países latinoamericanos, evidente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, implicó que mientras la principal potencia favorecería las acciones de fuerza para lograr sus objetivos, el resto de los países trataría de restringir dicho poder a través de acuerdos y tratados. Así, la JID, pese a constituir una organización del sistema de defensa hemisférico, se mantuvo como una organización sin un nexo oficial con la OEA hasta 2006, incorporada con base en el artículo 53 de su Carta.

A pesar de que América del Sur es formalmente una "zona de paz" y una de las regiones con menor cantidad de conflictos y de gasto en defensa (no sólo a nivel relativo con otras regiones, sino también en términos absolutos con su propio historial), en los últimos 5 años aproximadamente, la tensión ha ido en aumento. A los fuertes cuestionamientos a la eficacia de los organismos hemisféricos para resolver problemas sudamericanos, se sumó un nuevo estancamiento de los procesos de integración económica y un renovado énfasis en los conflictos fronterizos, perjudicando las relaciones diplomáticas y compromisos de cooperación[25].

De este modo, se puso de manifiesto la ausencia de un espacio de diálogo entre los Ministerios de Defensa sudamericanos. Entre 2005 y 2008 se promovieron reuniones ministeriales a instancias de Brasil y su agenda nacional en torno al

Núcleo de Asuntos Estratégicos (NAE)[26], bajo el marco de la CSN. Al mismo tiempo, en este período, durante las reuniones bilaterales entre Brasil y Chile sobre temas de defensa, el ministro brasileño del área dejó planteadas ideas para crear una Escuela Sudamericana de Defensa, establecer un pacto regional para la cooperación e intercambio en asuntos de materiales militares, y un programa de cooperación militar y biministerial en materia de modernización de la defensa, formación militar e investigación científico tecnológica.

La captura de Raúl Reyes (uno de los líderes de las FARC) a comienzos de 2008 por parte de las FFAA colombianas, realizada en territorio ecuatoriano sin autorización previa y sin la condena de EEUU; el consiguiente reclamo de Ecuador por el respeto a los principios internacionales de soberanía e integridad territorial; y el involucramiento de Venezuela en la defensa del gobierno de Correa, ha sido para muchos analistas la situación que dio el impulso final para la creación de una entidad autónoma e independiente de la injerencia de EEUU[27]. Los países latinoamericanos lograron destrabar el conflicto recurriendo al Grupo de Río, que se reunió el 6 y 7 de marzo en Santo Domingo. En esa misma ocasión, Lula aprovechó la coyuntura para lanzar la propuesta de la creación de un Consejo Sudamericano de Defensa[28].

Creación y características del CDS

El conflicto entre Colombia y Ecuador había explotado tan sólo dos meses antes de la reunión prevista para la constitución de la UNASUR, el 23 de mayo de 2008. Antes de dicha reunión el Ministro de Defensa brasilero, Nelson Jobim, inició una gira por varios países sudamericanos para acercar la propuesta de la creación del CDS. La misma obtuvo el beneplácito de varios países, pero no pudo ser creado en la reunión de Brasilia debido a la negativa colombiana, que lo veía como una amenaza a su estrategia de lucha anti narcóticos de la mano de Estados Unidos, así como por los resquemores peruanos[29]. Esta situación marca la relativa debilidad en el liderazgo brasilero, al dar cuenta de que aquel país no tiene el apoyo irrestricto del resto de los países sudamericanos. Y decimos "relativa debilidad" pues se debe recordar que Venezuela promovió un organismo similar al CDS, la OTAS (una OTAN sudamericana), en varias oportunidades no teniendo ningún eco en la región. Ahora bien, al formular Lula una propuesta similar, fue rápidamente tomado en serio por los países sudamericanos y por el resto de la comunidad internacional.[30]

El estatuto del CDS fue finalmente firmado el 16 de diciembre de 2008 en Salvador, Brasil. Pero no sólo su aprobación generó rispideces sino que también su puesta en funcionamiento suscitó algunos debates.

Las principales preocupaciones se vieron reflejadas en las declaraciones de la delegación uruguaya, que manifestó que la integración de un mecanismo de defensa regional, a partir de la asociación comercial existente, implicaría "estudiar en qué calidad nos integraríamos junto a los demás miembros del bloque, y en particular con respecto a Brasil y Argentina, ya que se deberá tener en cuenta en qué proporción ellos estarán dispuestos a considerar nuestras posibilidades en recursos humanos y materiales, o nuestras limitaciones económicas. (…) Deberá quedar claramente establecido si la integración tendrá como objetivo la participación de fuerzas de paz, como se viene realizando en Haití, o si abarcará también la participación en cuestiones de seguridad interior de los países miembros del bloque, con lo cual nuestro país podría verse obligado a participar en la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada o la insurgencia dentro del territorio de uno de los países del bloque y viceversa. (…) Seguramente todos los países integrantes de la región comparten la visión actual de las "nuevas amenazas" (narcoterrorismo, narcotráfico, crimen organizado, corrupción, marginación, pobreza extrema, etc.). No obstante esto, por diversas razones de orden geográfico, político o económico, no todos los países se verán afectados por éstas, de la misma forma o con la misma intensidad, lo que puede llevar a que nuestro país "importe" amenazas (internacionalización de la Amazonia). Ello provocará concepciones diferentes en lo que respecta a la definición de seguridad o a la formulación de las políticas de defensa"[31].

Estas consideraciones, compartidas por otros miembros, determinaron el surgimiento del CDS como un mecanismo de consulta, cooperación y coordinación, sujeto a principios y propósitos establecidos en la Carta de Naciones Unidas, y en la Carta de la Organización de Estados Americanos, así como en los Mandatos y Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estados y de Gobierno de la UNASUR. Explícitamente se estableció que esta entidad "no funcionará como alianza militar de defensa al estilo clásico "OTAN del Sur", u otro tipo de modelo que pueda articularse operacionalmente como una "Fuerza Suramericana de Paz". Tampoco se ha pretendido crear un "Consejo de Seguridad Suramericano"; sus funciones y atribuciones no deben superponerse con las de ONU. Estas restricciones, por lo tanto, deben considerarse permanentemente, para no originar falsas impresiones o ilusiones sobre la organización"[32].

Sus principios fundacionales son: respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, autodeterminación de los pueblos, democracia, derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes, y la reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible. Y dado el carácter ambicioso de sus objetivos, también se determinó que sus implementaciones serán graduales según los tiempos y realidades de cada Estado, siendo sus decisiones de carácter declarativo y jurídicamente no vinculantes[33].

Su Estatuto Constitutivo (Santiago de Chile- diciembre 2008) establece los objetivos de consolidar a Sudamérica como una zona de paz para la estabilidad democráti-

ca y el desarrollo integral de sus pueblos, y como contribución a la paz mundial; construir una identidad sudamericana en materia de defensa que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa[34].

Finalmente, el CDS elaboró cuatro ejes de trabajo a mediano plazo. Por un lado, la realización de un seminario sobre modernización de los Ministerios de Defensa y la creación de una red de intercambio de información sobre políticas de defensa, para fomentar la transparencia en gastos e indicadores económicos, y el consenso y la consulta sobre la definición de enfoques conceptuales, factores de riesgo y amenazas regionales y mundiales.

El segundo eje fue relacionado con los mecanismos de cooperación militar y ejercicio conjunto para acciones humanitarias y situaciones de desastres naturales; y la elaboración de un inventario sobre las capacidades que cada unos de los Estados puede aportar en cada uno de estos casos. Asimismo se decidió realizar una conferencia sobre lecciones aprendidas durante las operaciones de paz en las que actuaron los países de la región.

El tercer eje de trabajo se vincula con la industria y tecnología de defensa, empezando por realizar un diagnóstico de este tema en cada uno de los Estados para fomentar la complementariedad, investigación y transferencia de tecnología, y la promoción de iniciativas bilaterales y multilaterales de producción. Y por último, se determinó como cuarto eje la creación de un sistema de academias y centros de estudios de defensa para la capacitación e intercambio de experiencias que fomenten la elaboración de una identidad común de la región en esta materia.

Conflicto por el uso norteamericano de bases en Colombia

Pocos meses después de instalado el CDS, se llegó en América del Sur a uno de los picos de tensión más importantes de los últimos años. A principios de julio, Colombia anunció públicamente la inminente firma de un acuerdo con los Estados Unidos que habilitaría a personal militar y civil de los Estados Unidos el uso de algunas bases colombianas. Entre las justificaciones se argumentó un incremento de la cooperación en la lucha contra el narcotráfico y del lado norteamericano, reemplazar el cierre de la base de Manta en Ecuador, así como el momentáneo cierre de las operaciones en la base de Soto Cano (Honduras) por el recorte en la ayuda militar como consecuencia del golpe de Estado. Esta noticia despertó fuertes sospechas en el resto de los países de la región, generando especialmente fuertes rispideces entre Colombia y sus vecinos Venezuela y Ecuador. En ese mismo período, Colombia lanzó acusaciones a Venezuela de transferir armas a las FARC

que habían sido previamente compradas a Suecia. Producto de estas acusaciones, Chávez retiró a su embajador de Colombia, rompiendo relaciones con su vecino.

La tensión comenzó a escalar en la región y los presidentes sudamericanos decidieron tratar el asunto en la siguiente reunión de UNASUR prevista para el 10 de agosto en Quito, en la cual se transferiría la presidencia pro témpore de Chile a Ecuador. La preocupación por el acuerdo no fue exclusividad venezolana: países como Brasil, Chile y Argentina también alzaron la alerta y consideraron necesaria su discusión.

El acuerdo entre Colombia y EEUU permitiría este último hacer uso de siete bases terrestres, navales y aéreas colombianas. Preocupó especialmente el uso de la base de Palanquero, ubicada en el centro del país, para la cual el Departamento de Defensa Norteamericano había elevado al Congreso en mayo pasado un presupuesto de USD 46 millones en concepto de construcción de instalaciones[35].

Otra gran fuente de preocupación en la región fue la difusión de un documento de planeamiento del Comando de Movilidad Aérea, según el cual el uso de la base no se limitaría a operaciones contra-narcóticos o a la región andina, sino que se especifica que el Comando Sur (SOUTHCOM) apunta a establecer hasta el 2025 una base con "alcance de movilidad aérea sobre todo el continente sudamericano", además de conservar la capacidad inicial de operaciones contra-narcóticos. En dicho documento se agregaba que desde Palanquero "casi la mitad del continente puede ser cubierta por un C-17 sin reabastecerse", y si hubiera combustible en su destino, "un C-17 podría cubrir el continente entero con excepción de la región de Cabo de Hornos"[36].

Reunión de UNASUR en Quito: planteo del problema y aumento de la tensión

El 10 de agosto del 2009 los mandatarios de la UNASUR se dieron cita en la ciudad de Quito para realizar el traspaso de la presidencia del organismo de Chile a Ecuador. Dada la ocasión, se aprovechó para analizar en conjunto la situación generada por el aumento de tensión regional debido al inminente acuerdo entre Colombia y Estados Unidos.

La primera reunión de UNASUR en la que se discutió el asunto, no contó con la presencia del presidente Álvaro Uribe, quien justificó su ausencia por considerar a Ecuador un país hostil (luego del quiebre en las relaciones diplomáticas de ambos países como consecuencia del conflicto a principios de 2008).

En la Cumbre predominaron dos posturas diferentes, representadas por distintos grupos de países. Por un lado, se manifestó una posición intransigente para con el

acuerdo EEUU-Colombia, que fue adoptada principalmente por Venezuela, Bolivia y Ecuador. El presidente Chávez intensificó su retórica belicista (ya empleada con las primeras noticias sobre el tema), declarando que "vientos de guerra comienzan a soplar", y anunciando que Venezuela se preparaba para un enfrentamiento, ya que sabía que "están en la mira" (refiriéndose un supuesto ataque norteamericano desde Colombia). Igualmente graves fueron las acusaciones del presidente boliviano Evo Morales, quien afirmó que "los militares norteamericanos meten bala a los movimientos sociales" y que cuando estaban en Bolivia, "llamaban a los militares y policías para matar a los sindicalistas".

Frente a esta postura, que impulsó una declaración de rechazo total al acuerdo, primó otra más moderada, de la que Brasil, Argentina y Chile fueron sus principales exponentes. El presidente "Lula" Da Silva intentó bajar el tono de la discusión afirmando que: "No concibo la posibilidad de aumentar los conflictos en la región en un momento en que todo lleva a creer que cuanta más paz tengamos, más oportunidad tendremos de recuperar el tiempo perdido y dar a nuestros pueblos lo que necesitan". A su vez, agregó que "Vamos a tener que ponernos de acuerdo sobre el futuro de UNASUR, porque si no hay esta relación amistosa entre nosotros, estamos creando en lugar de una institución de integración, un club de amigos rodeados de enemigos"[37]. Es interesante que Lula se haya pronunciado en pos de la paz en la región y resaltando el rol que debe jugar la UNASUR en ese sentido. De este modo, envió el mensaje de que el camino a seguir no es la discordia ni lo llamados militaristas, sino la consolidación de la paz y la desactivación de las hipótesis de conflictos intraregionales a través del diálogo multilateral. Esto se debe, como mencionamos anteriormente, a la importancia que da "Lula" a la mantención de Sudamérica como una zona pacífica y la necesidad de resolver los conflictos para reforzar su liderazgo.

Fue también destacado el rol de la presidenta Fernández de Kirchner, quien enfatizó la importancia de "cuidar las palabras y adjetivaciones", y resaltó la necesidad de que el presidente Álvaro Uribe se encuentre presente en una reunión en la que se discuta exclusivamente el tema de las bases. Ante el rechazo del presidente de asistir a Quito, Fernández de Kirchner impulsó una reunión en un tercer país, para "evitar las excusas". Se acordó, por lo tanto continuar la discusión en una reunión extraordinaria, a ser llevada adelante en Buenos Aires (que finalmente fue realizada en Bariloche).

Por su parte, la viceministra colombiana de Relaciones Exteriores, Clemencia Forero, sostuvo en la reunión la postura oficial de Colombia, como su única representante, argumentando que "no han habido ni habrá bases militares extranjeras en Colombia", y aseguró que con EEUU "se implementaría un acceso limitado para realizar acciones coordinadas contra el narcotráfico y el terrorismo". A su vez, Forero pidió que en las discusiones de UNASUR se incluyan "otras situaciones de tensión en la región, como el tráfico ilícito de armas, la actividad de los grupos

armados ilegales y la carrera armamentística"[38]. De este modo, Colombia pretende incorporar otros problemas en la discusión regional, con la doble estrategia de "incomodar" a los otros países (ante la inacción multilateral frente a esos problemas) y de legitimar su intensa relación con Estados Unidos a partir de la lucha contra el narcotráfico y crimen organizado.

Debido a que el tema quedó planteado, suscitando fuertes respuestas desde toda la región, pero sin consensos, se llamó a la reunión extraordinaria de presidentes para acordar puntos básicos al respecto.

Reunión de UNASUR en Bariloche: firma de un "acuerdo vacío"

La nueva cumbre se llevó a cabo en Bariloche (a instancias de la propuesta Argentina), el 28 de agosto, y esta vez sí se contó con la presencia del presidente colombiano Uribe. Nuevamente se repitió la división de posturas en dos grupos de países con discursos diferentes.

Chávez insistió con un tono belicista elevado, preguntando si "¿alguien puede pensar que se necesitan los aviones que entrarían a Colombia para luchar contra el narcotráfico? No, es la estrategia global de dominación" (de Estados Unidos). El presidente venezolano reiteró sus preocupaciones por la amenaza que representa la fuerte presencia estadounidense para Sudamérica e incluso lanzó la acusación de que los militares norteamericanos estuvieron implicados en la trama que provocó el golpe de Estado y derrocamiento de "Mel" Zelaya en Honduras. Además, propuso que el CDS "revise el tema de las bases militares de Estados Unidos en Colombia".

En la misma línea, Evo Morales continuó sosteniendo su propuesta de emitir una declaración de rechazo a la instalación de bases militares extranjeras en América Latina. Afirmó que "quieren atacar al "eje del mal" (por el bloque del ALBA) desde Colombia, eso nadie lo va a negar. Va a haber paz si no hay militares de Estados Unidos en Sudamérica y Latinoamérica. Va a haber integración cuando acabemos con las bases militares de Estados Unidos. Sólo va a haber democracia cuando no haya bases militares en Sudamérica y Latinoamérica. Sólo habrá paz cuando no haya capitalismo e imperialismo, sin colonialismo (sic)".

Por su parte, Rafael Correa, dio una extensa explicación con mapas y cifras sobre la política de defensa de su país en la frontera con Colombia, y alegó que si los "delincuentes" se filtran es a pesar de sus esfuerzos y debido a la poca presencia militar en la frontera colombiana, lo que fue posteriormente desmentido por Uribe.

A pesar de estas fuertes posturas, una vez más triunfó la perspectiva más moderada, que terminó predominando en las declaraciones finales a las que se llegaron, al no incluirse los pedidos de países como Venezuela o Bolivia.

"Lula" fue nuevamente una de las figuras con mayor protagonismo. No sólo por su discurso llamando a la moderación, sino también por intento de incluir diálogos con Estados Unidos y su fuerte rechazo al hecho de que la reunión sea televisada en vivo, alegando que de esa forma cada presidente le habla a su público y no sería posible llegar a un acuerdo. Fue también contundente en su mensaje a los países con discursos más belicosos al afirmar que todos los presentes debían contenerse en sus palabras: "antes de entrar por la puerta de esta reunión debemos pensar si queremos entrar para construir un clima de paz o si queremos entrar para construir un clima de guerra". Brasil propuso que el tema de las bases se tratara desde garantías del derecho internacional, intentando llegar a un acuerdo a partir del cual se asegure a la comunidad sudamericana que las bases serían utilizadas para operaciones dentro de la frontera colombiana y no afectarían a terceros países. Por otra parte, el presidente brasileño propuso que el CDS tratara no solamente el tema de las bases, sino también que se analice la influencia de las FARC en la fronteras de los países vecinos de Colombia. En la mención al flagelo del narcotráfico, Lula criticó la postura de los países "ricos" que no combaten el narcotráfico dentro de sus fronteras, ya que es más difícil hacerlo cuando el consumidor es un elector.

En suma, el mensaje de Lula fue: "respetamos la soberanía (de Colombia), pero queremos resguardarnos con un tratado internacional que nos permita decirles cuando se pasaron los límites".

Eso en cuanto a la posición oficial de Brasil en la Cumbre. Vale la pena mencionar que "Lula" se había comunicado telefónicamente con el presidente Obama días antes de la cumbre de UNASUR, para acercar la problemática y preocupaciones de la región. Especialmente preocupa a Brasil, según fue informado por las Fuerzas Armadas, la posibilidad de que desde la base de Palanquero se transforme en un centro de operaciones, teniendo al alcance regiones ricas en recursos naturales del país carioca como el Amazonas y las reservas petrolíferas del Atlántico Sur[39]. En la comunicación, Lula sostuvo la postura oficial de buscar garantías para que el acuerdo se limite a la lucha contra el narcotráfico y las FARC dentro de Colombia. La respuesta de Obama fue menos contundente de lo esperado por Brasil. El presidente norteamericano no accedió a una reunión con todos los presidentes de UNASUR y solamente aceptó reunirse con Lula para discutir el tema en la próxima cumbre del G-20 en Pittsburgh. Esta respuesta puede leerse con una confirmación del secundario interés que tiene América Latina, y especialmente América del Sur, para EEUU.

Volviendo a Bariloche, otros de los países que sostuvieron posturas moderadas fueron Chile y Argentina. La presidenta Bachelet argumentó que debe encontrarse

un equilibrio entre la soberanía que todos reclamamos para nosotros y aquellas decisiones soberanas que pueden afectar al resto de los Estados. También puso de relieve el tema del narcotráfico y recalcó la importancia de hacer una "convocatoria urgente del recientemente creado Consejo Sudamericano de Lucha contra el Narcotráfico".

Por su parte, la postura colombiana no encontró un fuerte eco en el resto de los presidentes, a excepción del peruano Alan García (quien además expresó su preocupación frente a las recientes compras de armamento chilenas). Uribe señaló que "si se analizan las armas que ha comprado cada país, se verá que las compras de Colombia tienen un único interés que es la derrota del flagelo doméstico", justificando de esa forma el alto gasto colombiano en compras de defensa, así como el acuerdo con los Estados Unidos. Además, emitió duras críticas al presidente venezolano, por una parte, criticando su reacción al acuerdo y afirmando que "la labor de los gobiernos en vez de ponerle gasolina a los incidentes fronterizos es resolverlos" y por otra parte, recordando la amenaza que generó a Colombia el pronunciamiento de Chávez frente a la muerte del líder guerrillero Raúl Reyes, quien dijo el 2 de marzo de 2008 que "nosotros le rendimos tributo a un buen revolucionario que fue Raúl Reyes". Finalmente, resaltó la necesidad de que la UNASUR tome una postura acerca del intervencionismo, defendiendo el principio de no intervención en asuntos internos frente a las propuestas de rechazo al pacto militar con EEUU.

El resultado de la reunión se plasmó claramente en la Declaración firmada por los países miembros, en la cual no se llegó a ninguna acción concreta: no se firmó una declaración de rechazo al uso de bases colombianas por Estados Unidos, pero tampoco se esbozó ninguna medida mediante la cual se fijen los límites y garantías que debiera adoptar el acuerdo Colombia-EEUU, como fue propuesto por Brasil. Si bien la reunión tuvo un resultado meramente declaratorio, refirmando ciertas consignas del derecho internacional, y sin acordar ningún curso de acción específico sobre el tema de las bases, podemos argumentar que sí tuvo éxito en aminorar el tono de la discusión regional sobre el asunto. Una de las grandes preocupaciones de Lula para insertar a Brasil como líder regional y desde esa plataforma como un actor con voz y voto en el concierto internacional de naciones, tiene que ver con la preservación de la paz en la región, tal como expresó el mismo Lula en la reunión de Quito, al enfatizar que no concebía la posibilidad de que aumenten los conflictos en Sudamérica. En este sentido, se lograron bajar los decibeles del conflicto y especialmente se aplacó el tono belicista instalado por Chávez y secundado por Morales.

Los puntos más importantes de la Declaración conjunta de Reunión Extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas son los siguientes:

- Se reconoce que los acuerdos de cooperación militar deben regirse por el respeto estricto a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y a los principios fundamentales del Tratado Constitutivo de la UNASUR, enfatizando los principios de soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, la no injerencia en asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos.

- La primera decisión tiene que ver con el fortalecimiento de Sudamérica como zona de paz.

- También se incluyó a instancias de Uribe una decisión acerca del reforzamiento de la lucha y cooperación contra el terrorismo y la delincuencia transnacional organizada y sus delitos conexos: el narcotráfico, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, así como el rechazo a la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley.

- En cuanto al problema específico de las bases y sentando precedente regional sobre el asunto, se declaró que "la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región".

- Las medidas más específicas fueron: llamar a una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa, a realizarse en la primera quincena de septiembre, para llegar a la concreción de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad; analizar desde el CDS el texto del sobre "Estrategia suramericana. Libro Blanco, Comando de Movilidad Aérea (AMC)"; instruir al Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico para elaborar su Estatuto y un Plan de Acción con el objeto de definir una estrategia suramericana de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y de fortalecimiento de la cooperación entre los organismos especializados de nuestros países.

Reunión del CDS en Quito: el no acuerdo total

Luego de la relativa victoria de la región en la disminución del tono del conflicto en la reunión de Bariloche, se continuó tratando el asunto en el marco multilateral de UNASUR, tal como estaba previsto, en una reunión del CDS en Quito, realizada el 15 de septiembre de 2009. Lamentablemente, en dicha reunión no se llegó a ningún acuerdo sobre el tema, ni se lograron adoptar medidas de confianza mutua, debido a la negativa de la delegación colombiana a firmar el acuerdo final[40]. Además, Colombia se negó a hacer públicos los contenidos del pacto con EEUU, lo cual aumentó las rispideces con el resto de los países, y consideró que el organismo debía revisar todos los acuerdos militares y de compra de armas de la región.

Finalmente, el 30 de octubre se firmó y entró en vigor el pacto de la controversia. En el mismo no se prevé un aumento de la cantidad de personal militar y civil estadounidense involucrado, sino que se atiene a las cifras estipuladas en el acuerdo firmado en octubre de 2004, según el cual el Congreso de los EEUU autoriza el envío temporario o permanente de hasta 800 militares y 600 civiles (aunque hasta el momento, el envío de civiles y militares habría rondado la mitad del número permitido)[41] .

El "Acuerdo complementario para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América" marca como objetivo "profundizar la cooperación en áreas tales como interoperabilidad, procedimientos conjuntos, logística y equipo, entrenamiento e instrucción, intercambio de inteligencia, capacidad de vigilancia y reconocimiento, ejercicios combinados, y otros, para enfrentar las amenazas a la paz, la estabilidad, la libertad y la democracia"[42], de conformidad con los acuerdos bilaterales, especialmente aquellos relacionados a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. En el artículo 3 también se apunta que las partes cumplirán con las obligaciones del acuerdo "de manera que concuerde con los principios de igualdad soberana, de la integridad territorial de los Estados y de la no intervención en los asuntos internos de otros Estados". Este apartado intenta dar seguridad a la región de que no se utilizarán las bases militares con otros fines que la lucha contra el narcotráfico.

Más adelante, en diciembre, con la visita de Valenzuela (el designado Secretario de Estado adjunto para los Asuntos del Hemisferio Occidental) a Sudamérica, Estados Unidos garantizó que el uso de las bases se limitaría al territorio colombiano, mediante el envío de una nota a todos los Ministros de Defensa Sudamericanos, así como a Rafael Correa, en su cargo de Presidente pro-témpore de la UNASUR.

El Acuerdo tendrá una duración de 10 años y permite el acceso a siete instalaciones militares: la Base Aérea Germán Olano Moreno, Palanquero; la Base Aérea Alberto Pawells Rodríguez, Malambo; el Fuerte Militar de Tolemaida, Nilo; el Fuerte Militar Larandia, Florencia; la Base Aérea Capitán Luis Fernando Gómez Niño, Apíay; la Base Naval ARC Bolívar en Cartagena; y la Base Naval ARC Málaga en Bahía Málaga. Se estipulan una serie de exenciones impositivas y tarifarias para el personal norteamericano involucrado en las tareas acordadas y a su vez se les otorgará el mismo estatus que a una misión diplomática, según lo indicado por la Convención de Viena[43].

Finalmente, la región no pudo tomar ninguna acción conjunta para impedir la celebración del acuerdo militar, como hubiesen preferido la mayoría de los países, pero se tiene estipulado continuar analizando y debatiendo el asunto en el marco del Consejo Sudamericano de Defensa.

A modo de conclusión

La UNASUR y el CDS lograron al menos uno de sus objetivos planteados: mantener a la región como una zona de paz, al menos por el momento. Esto fue un logro del presidente Lula, quien constantemente procuró disminuir los decibeles de la discusión suscitada en la región por el acuerdo entre Colombia y EEUU. En parte dicho objetivo se alcanzó al no fogonear el discurso chavista referente a la posibilidad de una guerra. De este modo, Brasil reforzó su imagen a nivel global como líder y mediador regional.

No obstante, esta victoria brasilera se vio matizada: si bien se logró la firma de un acuerdo en Bariloche, el mismo carecía de medidas concretas y realizables, por lo cual se trató de un "mínimo indispensable". A esto debe sumarse el total fracaso de la reunión del CDS en Quito el 15 de septiembre, en la cual no se logró avanzar en los puntos establecidos por el Acuerdo de Bariloche. El gran ganador de toda esta situación fue Colombia, quien obtuvo su acuerdo militar con EEUU sin una declaración de repudio, y con un acuerdo de respeto de la soberanía y no intervención en asuntos internos firmado al respecto por todos los países de la subregión.

Observamos entonces que el proyecto de construcción de liderazgo regional de Brasil sufre avances y retrocesos: por un lado logra atemperar los ánimos de la región y la firma de un acuerdo sobre el tema de la bases; pero por otro, no tiene el apoyo incondicional de todos los países sudamericanos, ni logra entablar una reunión directa con Estados Unidos para tratar el conflicto.

En palabras de Soares de Lima, "[…] *Brasil debe superar un reto importante: el dilema global-regional común a otras potencias regionales que aspiran a tener un papel protagónico en el mundo. Para que sean reconocidos mundialmente, los aspirantes tienen que ser legitimados en el plano regional, ya que no poseen capacidades materiales o poder blando suficiente para actuar de forma autónoma en la política internacional. Por otro lado, su valor para las potencias también está en función de su capacidad de coordinación y de construcción de consensos.*"[44] Es decir, si pretende tener un papel relevante en la actual reorganización del sistema internacional, Brasil no debe dejar de lado su relación con América del Sur. El fortalecimiento relativo de la economía y del poder militar brasileros no resultan suficientes para otorgarle el liderazgo de la región, objetivo para cuyo logro deberá generar compromisos más profundos con sus vecinos y ganancias mayores para los mismos. En este sentido, el UNASUR/CDS parece ser un paso positivo en términos de construcción de poder, a la vez que se encuentra de acuerdo con la tradición de resolución de conflictos de más largo plazo de la región.

El hecho de que se haya elegido a la UNASUR y el CDS para resolver el conflicto da muestras de que los mismos son organismos importantes y que habrá que prestar atención a su desarrollo. Sin embargo, ¿esto significa que América del Sur

finalmente logrará institucionalizar a un solo organismo como impulsor de la integración regional en lo político, económico y social, convirtiéndose en el mecanismo multilateral preferencial en la resolución de conflictos? No, o al menos es muy prematuro afirmarlo, debido al amplio historial que tiene la región en la producción de instancias de diálogo multilaterales que, generalmente no llegan al nivel de institucionalización previsto, y son posteriormente reemplazadas por otras.

De este modo, se confirma nuevamente la hipótesis del "regionalismo anárquico"[45]. La región termina echando mano a distintos organismos multilaterales según la situación y coyuntura. A pesar de esto, suele resolver los conflictos o actuar coordinadamente de manera exitosa. Ejemplos de ello son el rol de los países latinoamericanos en la MINUSTAH y el mecanismo ad hoc "2 x 9"; la resolución del conflicto entre Colombia y Ecuador en el marco del Grupo de Río; la mediación de UNASUR en el conflicto político boliviano de 2008; y la reciente actuación de la UNASUR y el CDS en el conflicto por el uso norteamericano de las bases colombianas.

Como ya hemos mencionado, existen diversos factores que dan lugar a este "regionalismo anárquico". Por un lado, los países latinoamericanos no terminan de institucionalizar los organismos multilaterales que crean, y consecuentemente ninguna de las instancias regionales tiene un poder supranacional capaz de hacer vinculantes sus decisiones. Esto, a su vez se relaciona con el fuerte poder de la diplomacia presidencial en América Latina, lo cual queda demostrado en el hecho de que los conflictos se solucionan en distintos mecanismos multilaterales, siempre y cuando exista la voluntad política de los gobiernos a lograr una salida. La tendencia a privilegiar la diplomacia presidencial, así como la fuerte polarización política, redundan también en la baja institucionalización de los organismos de integración, ya que un organismo puede perder efectividad por el simple hecho de que cambien los gobiernos. Por otra parte, existe una renovada voluntad de dar respuestas regionales a los problemas regionales, excluyendo a EEUU[46], generando un ambiente propicio para la consolidación de nuevos mecanismos subregionales. Por último, la región también tiene una tendencia a actuar en la resolución de conflictos y no tanto en la prevención de conflictos, para lo cual sería necesaria la existencia de organismos más institucionalizados[47].

La UNASUR y el CDS han tenido, por lo tanto, un éxito relativo en la solución del conflicto por el acuerdo Colombia-EEUU. Ambas instituciones tienen aún mucho por recorrer y prometen ser de los foros más importantes de la región. Esto será así mientras la voluntad política de los gobiernos sudamericanos esté de su lado.

Notas

1. "El País", 3 de julio de 2009. Disponible [on-line]: http://www.elpais.com/articulo/internacional/EE/UU/trasladara/Colombia/operaciones/base/ecuatoriana/Manta/elpepuint/20090703elpepuint_3/Tes

2. "Clarín", 22 de agosto de 2009. Disponible [on- line]: http://www.clarin.com/diario/2009/08/22/elmundo/i-01983140.htm

3. Como ocurrió en parte en la resolución del conflicto entre Colombia y Ecuador a principios de 2008 por el bombardeo a un campamento de las FARC dentro de la frontera ecuatoriana, que fue tratado en la Cumbre del Grupo de Río en Santo Domingo.

4. Como por ejemplo en la resolución de la crisis boliviana a fines de 2008 por parte de la UNASUR, a pedido del presidente Morales.

5. En 2009 recibió USD 419,714,053 y se estima que para 2010 recibirá USD 450,870,053 en concepto de ayuda militar y policial. Disponible [on-line] en Just the Facts: http://justf.org/All_Grants_Country.

6. José Paradiso (1999), "Brasil-Argentina: Las complejas vías de la convergencia" en José María Lladós y Samuel Pinheiro Guimarães (Eds.), *PERSPECTIVAS. Brasil y Argentina*, IPRI-CARI, Buenos Aires, p. 121.

7. Roberto Russell & Juan Gabriel Tokatlian (2000), "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: Una mirada teórica desde el Cono Sur", *Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO/México, Nº21, Diciembre 2002, p. 175

8. Carlos Escudé, "La civilización iberoamericana", *La Nación*, 13 de Junio de 2008. Disponible [on-line]: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1020997

9. Mónica Hirst (2009a), "América latina: méritos del regionalismo anárquico", *Clarín*, 5 de Octubre de 2009. Disponible en: http://www.clarin.com/diario/2009/10/05/opinion/o-02012303.htm

10. Mónica Hirst (2009b), "La intervención sudamericana en Haití", en Mónica Hirst (Comp.), *Crisis del Estado e intervención internacional*, Edhasa, Buenos Aires , p. 339.

11. Gaspare Genna, & Taeko Hiroi (2004), "Helping Them In Order to Help Itself: Brazilian Regional Power in the Development of Mercosur", Paper presentado en la 45th Annual International Studies Association Convention, Montreal, p.22 Disponible en: http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/7/3/2/9/p73291_index.html

12. Según Wendt, existen tres modelos de anarquía en el sistema internacional, que se construyen intersubjetivamente, según la identidad de los roles predominantes. Si predomina la identidad de amistad, existe una lógica kantiana; cuando predomina la rivalidad, hablamos de una lógica lockeana; y existe una lógica hobbesiana cuando predomina la enemistad. Para ampliar, ver: Alexander Wendt (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 280

13. Arie M. Kacowicz (1998), *Zones of Peace in the Third World: South America and the West Africa in comparative Perspective*, State University of New York Press (SUNY), Albany, p. 21.

14. Andrés Serbin (2009), "América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?", *Nueva Sociedad* Nº219, Enero-Febrero de 2009. Disponible en: www.nuso.org

15. Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2009), Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Sudamericano, *El Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR: Crónica de su gestación*, pp. 31-32, julio de 2009, Santiago de Chile.

16. Tratado Constitutivo de la Unión Suramericana de Naciones, Brasilia, 23 de mayo de 2008.

17. Si bien todos los países sudamericanos rechazaron una posible secesión de Bolivia, comprendiendo la amenaza que generaba en la región, países como Venezuela, secundado por Ecuador, Bolivia y Argentina, propusieron una intervención directa en Bolivia en caso de que Evo Morales fuera derrocado, repudiando al mismo tiempo una supuesta intervención norteamericana a favor de los prefectos secesionistas. Otros países como Brasil, Chile y Colombia fueron proclives a generar un diálogo entre las partes. Esta última postura fue la que triunfó en la Declaración de la Moneda. Para ampliar ver: Carlos Malamud (2008), "La Cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y el Conflicto en Bolivia", ARI n° 121/2008, Real Instituto Elcano, 9 de octubre de 2008.

18. Andrés Serbin (2009), *op. cit.*

19. Rut Diamint (2009), "Conducción democrática de la defensa: La fractura de la gobernabilidad", pp. 3 y 4, Disponible en: http://prodavinci.com/2009/12/02/conduccion-democratica-de-la-defensa-la-fractura-de-la-gobernabilidad/

20. Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2009), o*p. cit*, p. 33

21. Argentina: reclamo a Inglaterra por las Islas Malvinas; superposición de los límites del sector antártico con Inglaterra y Chile; demarcación de los Campos de Hielos Sur con Chile; las Papeleras con Uruguay; Triple Frontera con Brasil y Paraguay. Bolivia: reclamo a Chile y Perú de una salida al mar por un corredor en Atacama. Brasil: ocupa una pequeña isla en el Río Cuareim reclamada por Uruguay; litigio por una reducida zona fronteriza denominada Triángulo de Artigas. Perú: reclama correcciones en sus límites marítimos, no aceptados por Chile y Ecuador; cierta actividad narcoterrorista en su territorio procedente de Colombia. Ecuador: numerosos refugiados colombianos y actividades de narcoterroristas en su frontera norte. Colombia: conflicto interno terrorista-insurgente; litigio con Nicaragua y Venezuela por límites marítimos en el Caribe. Venezuela: reclama el territorio de la Guayana Esequiba y sus límites marinos a Guyana, rechazado conjuntamente por los Estados insulares de St. Kittis y Nevis, Dominica, Santa Lucia, San Vicente y las Granadinas. Surinam: reclama a Guyana parte de su territorio oriental y sus áreas marítimas; reclama a la Guayana Francesa (Francia) sectores delimitados por los ríos Litani y Marovini. En Ignacio J. Osacar (2008), "El difícil camino hacia un Consejo de Defensa de Sudamérica", 3 de abril de 2008, Comisión de Defensa del CENM, Nueva Mayoría. Disponible en: http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=435&Itemid=38

22. Rut Diamint (2009), op. cit., p. 3.

23. Rut Diamint (2009), op. cit.

24. Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2009), op. cit., p. 63

25. Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2009), op. cit., p. 34.

26. Ver Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2004), *Cadernos NAE - Processos estratégicos de longo prazo*, "Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022", N° 1

27. Ver Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2009), "Impacto del CDS – Reacciones a través de la prensa".

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

29. Héctor Luis Saint-Pierre, Gustavo Fabián Castro (2008), "El Consejo Sudamericano de Defensa", Boletín RESDAL, Año VI, N° 29, Junio 2008.

30. Para ampliar ver: Susanne Gratius (2008), op. cit.; Ignacio J. Osacar (2008), op. cit.

31. Ignacio J. Osacar (2008), op. cit.

32. Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2009), "Introdución - Nelson Jobim, Ministro de Defensa de Brasil", pp. 20.

33. Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, Santiago de Chile, 11 de diciembre de 2008.

34. *Op. cit.*

35. Ignacio J. Osacar (2009), "Estados Unidos busca nuevas bases en la región", 7 de julio de 2009, Nueva Mayoría. Disponible en: http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1608&Itemid=38

36. Ignacio J. Osacar (2009), op. cit.

37. "El País", 10 de agosto de 2009. Disponible [on- line]: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Suramerica/pone/estado/alerta/elpepuint/20090810elpepuint_2/Tes

38. *Op.cit.*

39. "Diario Clarín", 22 de agosto de 2009. Disponible [on- line]: http://www.clarin.com/diario/2009/08/22/elmundo/i-01983140.htm

40. "El País", 16 de septiembre de 2009. Disponible [on- line]: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Desacuerdo/total/Unasur/elpepuint/20090916elpepuint_4/Tes

41. Departamento de Estado Norteamericano. Disponible [on- line]: http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/aug/128021.htm

42. Artículo 3, inciso 1 del "Acuerdo complementario para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América".

43. Artículo 8, inciso 1, *op.cit.*

44. María Regina Soares De Lima (2009), "La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global", *Foreign Affairs Latinoamerica*, Vol. 9, Nº2, p. 31

45. Mónica Hirst (2009a), op.cit.

46. Estados Unidos también otorga una autonomía relativa a la región, al tener abiertos amplios frentes de batalla en Medio Oriente.

47. Andrés Serbin (2009), op.cit., p. 152.

Bibliografía

Escudé, Carlos (2008), "La civilización iberoamericana", *La Nación*, 13 de Junio de 2008, en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1020997

Diamint, Rut (2009), "Conducción democrática de la defensa: La fractura de la gobernabilidad", 02 de Diciembre, 2009, en: http://prodavinci.com/2009/12/02/conduccion-democratica-de-la-defensa-la-fractura-de-la-gobernabilidad/

Genna, Gaspare & Hiroi Taeko (2004), "Helping Them In Order to Help Itself: Brazilian Regional Power in the Development of Mercosur", Paper presentado en la 45th Annual International Studies Association Convention, Montreal, en:

http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/7/3/2/9/p73291_index.html

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

Griffiths-Spielman, John E. (2009), Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa -UNASUR- Un nuevo intento?, Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad, Georgetown University, Vol. 3, Num. 1, 2009, ISSN: 1988-7116

Hirst, Mónica (2009a), América latina: méritos del regionalismo anárquico, *Clarín*, 5 de Octubre de 2009, en: http://www.clarin.com/diario/2009/10/05/opinion/o-02012303.htm

Hirst, Mónica (2009b), "La intervención sudamericana en Haití", en Mónica Hirst (Comp.), *Crisis del Estado e intervención internacional*, Edhasa, Buenos Aires.

Hurrell, Andrew (2009), "Brasil y la tormenta que se avecina", *Foreign Affairs Latinoamerica*, Vol. 9, Nº2

Kacowicz, Arie M. (1998), *Zones of Peace in the Third World: South America and the West Africa in comparative Perspective*, State University of New York Press (SUNY), Albany

Malamud, Carlos (2008), "La Cumbre de UNASUR en Santiago de Chile y el Conflicto en Bolivia", ARI n° 121/2008, Real Instituto Elcano, 9 de octubre de 2008.

Ministerio de Defensa Nacional de Chile (2009), Grupo de Trabajo del Consejo de Defensa Sudamericano, *El Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR: Crónica de su gestación*, Santiago de Chile, julio de 2009.

Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2004), *Cadernos NAE - Processos estratégicos de longo prazo*, "Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022", N° 1, 2004.

Osacar, Ignacio J. (2008), "El difícil camino hacia un Consejo de Defensa de Sudamérica", Comisión de Defensa del CENM, Nueva Mayoría, 3 de abril de 2008, en: http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=435&Itemid=38

Osacar, Ignacio J. (2009), "Estados Unidos busca nuevas bases en la región", 7 de julio de 2009, Nueva Mayoría, en: :http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1608&Itemid=38

Paradiso, José (1999), "Brasil-Argentina: Las complejas vías de la convergencia" en José María Lladós y Samuel Pinheiro Guimarães (Eds.), *PERSPECTIVAS. Brasil y Argentina*, IPRI-CARI, Buenos Aires

Russell, Roberto & Tokatlian, Juan Gabriel (2002), "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: Una mirada teórica desde el Cono Sur", *Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO/México, Nº21, Diciembre 2002

Saint-Pierre, Héctor Luis & Castro Gustavo Fabián (2008), "El Consejo Sudamericano de Defensa", Boletín RESDAL, Año VI, N° 29, Junio 2008.

Serbin, Andrés (2009), "América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?", *Nueva Sociedad* Nº219, Enero-Febrero de 2009, en: www.nuso.org

Soares De Lima, María Regina (2009), "La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global", *Foreign Affairs Latinoamerica*, Vol. 9, Nº2

Soares De Lima, María Regina & Hirst, Mónica (2006), "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities", *International Affairs*, Vol. 82, Nº1

Wendt, Alexander (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge

Documentos Oficiales:

"Tratado Constitutivo de la Unión Suramericana de Naciones", Brasilia, 23 de mayo de 2008.

"Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR", Santiago de Chile, 11 de diciembre de 2008.

"Acuerdo complementario para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América", Bogotá, 30 de octubre de 2009

Sección Especial: Energía y Medio Ambiente en América Latina

América Latina y el cambio de paradigma energético
Gian Carlo Delgado Ramos

Integração energética na América do Sul:
Um dilema político
Igor Fuser

El devenir de la Agenda Ambiental en el marco
del Sistema de Integración Centroamericana
Daniel Matul Romero

América Latina y el cambio de paradigma energético

Gian Carlo Delgado Ramos

Introducción: Entropía, retos y límites del crecimiento

Si bien la energía ni se crea, ni se destruye, las leyes de la termodinámica precisan que inevitablemente ésta se degradará, lo que la hace crecientemente inservible para generar trabajo. Tal aumento de "entropía" es mayor en relación directa a la complejidad y envergadura del sistema en cuestión. De ahí que, por ejemplo, el grado de urbanización sea un buen indicador de la complejidad pero también de la vulnerabilidad ante la escasez de energía. Es de notarse entonces que la sociedad moderna, extrae cada vez más energía del medio ambiente para crear un cierto "orden" del desorden y una "complejidad" de la simplicidad (o lo que desde la termodinámica implica mantenerse lejos del punto de equilibrio), todo al tiempo que expele más y más calor y desechos materiales al medio ambiente, afectando con ello la biocapacidad de los ecosistemas.

La economía de cualquier nación, vista desde la perspectiva de flujos de materiales y energía (o lo que contabiliza la economía ecológica), se sostiene entonces del acceso a esos recursos, siendo la energía de lo más importante. Así pues, la misión central de cualquier sociedad (y más aún la de un imperio) es producir, transportar y dirigir suficiente energía (y materiales) al mantenimiento y expansión del poder económico y político. Garantizar el acceso, gestión, usufructo y, por tanto, "protección" de las reservas energéticas y sus rutas de transportación, es pues el principal trabajo de las fuerzas de seguridad y militares de cualquier hegemonía. En ese sentido, la geopolítica energética, como lo demuestra ampliamente la historia, es por tanto un asunto estratégico y cuestión de seguridad nacional (Homer-Dixon, 2007: 36).

De lo anterior se puede inferir que la pérdida de orden interno, de coherencia y complejidad de cualquier imperio —o Nación— es en muy buena medida una crisis de termodinámica. Es decir, una crisis de acceso a fuentes constantes y crecientes de energía, pero también de un cada vez más inmanejable rango de entropía (como el que se refleja en el fenómeno de calentamiento global).

Para solucionar la primera cuestión (la segunda está en sí ligada a los límites bioquímicos del planeta), las sociedades tienden a buscar fuentes de energía con la mayor tasa de retorno posible por unidad de energía invertida. Lo que es más, cuando las reservas propias comienzan a ser limitadas respecto al proyecto expansivo local, regional o nacional, se llega a un punto en el que es imprescindible amplificar los intereses económico-políticos y militares. Los conflictos, la ocupación y/o la supeditación son componentes centrales y permanentes del mantenimiento, y en su caso, ampliación de dichas sociedades o imperios (léase para el caso de EUA, por ejemplo, a: Klare, 2001).

Tomando nota de lo anterior, es de subrayarse que no fue hasta que la humanidad tuvo acceso a fuentes altamente condensadas de energía, que su expansión y complejidad tuvo lugar, como nunca antes. La escala global de tal fenómeno incluyó lo espacial, lo poblacional y desde luego, lo energético. Mientras más energía se dispuso, más espacio se ocupaba, más avanzaba la ciencia y la tecnología (se dispuso de más recursos, incluyendo horas hombre para dicha actividad), y más se extendía la masa poblacional. Ésa pasó de 500 millones hasta el siglo XVI, a mil millones a principios del siglo XIX y dos mil millones para la década de 1930. Después el crecimiento fue exponencial al aumentar en un millardo de personas en 1960, 1974, 1987 y 1999 (Homer-Dixon, 2007: 61). En total, más de 6 mil millones de habitantes con expectativas a alcanzar, en 2050, los 9 mil millones, momento en que se espera comenzaría una caída poblacional importante. De notarse es que de la población total mundial en 2050, 1,200 millones seguirán viviendo en países desarrollados, mientras que el aumento se registrará básicamente en países pobres al pasar de los 5.3 millardos de hoy en día a 7.8 millardos. De esos últimos, 4 mil millones se emplazarán en urbes. Las implicaciones tanto ambientales como de seguridad y paz social son de orden mayor (Ibid: 63-64). Ello se entiende mejor si se recuerda que, tan sólo en términos de energía, se pasó de un consumo de unos miles de barriles de crudo al año a mediados del siglo XIX a más de 65 millones de barriles diarios para fines del siglo XX. Monto que se estima aumentará en 57% para el 2030 (Heinberg, 2003: 92).

Lo más llamativo de dicho panorama es que como nunca antes, la humanidad ha alcanzado grados de complejidad y tamaño tales que, resultados no-lineares pueden generarse pues los cambios o afectaciones son acumulativas. Efectos multiplicadores o repentinos tanto en términos económicos, sociales y ambientales pueden producir giros inesperados y de elevado costo; más cuando las resistencias al cambio de paradigma energético y las contradicciones sociales son particularmente agudas.

El patrón energético actual y sus aspectos socioambientales

Los combustibles fósiles constituyen alrededor del 80% de la energía final consumida a nivel mundial (Ren21, 2008: 9) De este porcentaje, la mayor parte del

petróleo se emplea en motores de combustión interna destinados al transporte, el resto en generación de electricidad y en la petroquímica. Un 50% del *carbón* se emplea en la generación de energía eléctrica y lo demás en diversas funciones que van desde la industria hasta el hogar. El *gas*, se usa crecientemente en la generación de electricidad, seguido de cerca, y prácticamente en montos similares, por la industria, el comercio y usos domésticos. La mayoría de la electricidad, o energía secundaría, se emplea en usos industriales (54%) y doméstico-comerciales (46%). Esto es que el destino general del petróleo, carbón y gas tiene tres grandes rutas: 1) generación de energía calórica; 2) de energía eléctrica; y 3) motores de combustión interna.

El más relevante, por sus características, es el petróleo. Ello, sobre todo, por el relativo fácil manejo de éste (gracias a sus propiedades físicas) y por el alto grado de condensación (química) de energía en poco espacio. Y es que, incluso comparado con el gas y el carbón, el petróleo permite ventajas únicas de mayor regulación y monopolización de su producción, distribución y almacenamiento; es decir, como se precisó, características esenciales en la pelea por la hegemonía regional y ciertamente mundial.[1]

El asunto medular está en que el consumo energético es cada vez mayor, tanto por el tipo de sistema de producción establecido, como por el estilo de vida que se fomenta. Sin embargo, es de advertirse que el consumo energético es desigual. Se calcula que los habitantes de los países con mayores ingresos consumen unas 21 veces per capita más que los de bajos ingresos. Cifras a nivel mundial precisan, además, que 2,400 millones de personas utilizan biomasa tradicional (e.g., madera) para cocinar, mientras que 1,600 millones no tienen acceso a la electricidad (Bank Information Center et al, 2006: 21).

En plena discrepancia, algunas estimaciones calculan que, en cambio, el conductor estadounidense consume en promedio su peso en petróleo crudo cada semana. Y es que en 1969, sólo el 5% de las familias estadounidenses contaban con más de 3 automóviles, pero al cierre de 2001, ésas ya sumaban el 23 por ciento (Butler y Gilson, 2008: 24). A ello se suma la moda de las camionetas tipo SUV que tienen una baja eficiencia energética y que en EUA son utilizadas por solteros o familias de un solo hijo en un 55 por ciento de los casos (Ibid). Lo anterior dicho de otro modo y generalizado a nivel planetario, significa que los automóviles sobrepasan en peso a la población del orbe en una relación de 4 a 1 y consumen en combustible una cantidad de energía cercana a esa misma proporción que lo que la gente en alimentos (Heinberg, 2003: 71).

Los datos anteriores son un botón de muestra sobre el hecho de que el grueso del consumo de combustibles fósiles está vinculado a los ingresos y por lo tanto a la variable de clase social puesto que a nivel mundial, según el Banco Mundial, hay alrededor de un millardo de personas sumidas en la pobreza extrema (menos de

un dólar al día) y unos 2,500 millones con menos de dos dólares diarios (www.worldbank.org/poverty). Esto es: la mitad de la población mundial está prácticamente fuera de los supuestos "beneficios de la modernidad". Por tanto, cuando se habla de patrones intensivos de consumo energético, en buena medida nos referimos al de una fracción de la población mundial; al de unas clases medias y altas que, carentes en general de conciencia socio-ambiental, presiona y avala en su cotidianidad la permanencia de patrones de consumo insostenibles. De ahí que, según la IEA, la demanda global de petróleo para el año 2030 alcanzará un monto de 118 millones de barriles diarios (EIA, 2007).

Se trata de un escenario en el que, por si fuera poco, se está llegando al punto máximo de producción de petróleo convencional "barato", o sea, el de fácil acceso (excluye arenas bituminosas y otras formas de petróleo pesado); un factor que incrementa no sólo los costes económicos y ambientales de la producción de energía en base a combustibles fósiles, sino también de aquellos relacionados tanto a garantizar el acceso a las reservas, como a velar por la "seguridad" de su extracción y transportación (Delgado y Saxe-Fernández, 2007).

Diversos estudios de geólogos petroleros han calculado que la punta de la campana de producción mundial de petróleo convencional se alcanzará entre 2007 y 2020. Conocida como la "campana de Hubbert", fue calculada por el ingeniero Marion King Hubbert para el caso de EUA, quien estimó que el punto cumbre (*peak*) se alcanzaría entre 1966 y 1972. El año pico de EUA fue en 1970 aunque no fue visible hasta 1971, de ahí que a principios del siglo XXI, EUA produzca un 40% menos que lo que hacía en 1970 mientras que su demanda aumentó en un 30 por ciento (Homer-Dixon, 2007: 86). Dicho en otras palabras, EUA extrae y quema entre 5 y 6 barriles de petróleo por cada uno que es descubierto (Heinberg, 2003: 124). Y la relación aumenta.

Hubbert también estimó que el pico mundial se alcanzaría entre 1990 y 2000, sin embargo muchos de los datos de pozos petroleros que empleó no eran del todo precisos, además de que, desde entonces, la tecnología de extracción posibilitó ampliar ligeramente las reservas probadas de crudo.

Colin J. Cambell (1997), otro geólogo petrolero, ha hecho cálculos actualizados y estima que el "pico" mundial se tocará entre el 2008 y el 2010, esto es porque considera que el 80% de los pozos petroleros conocidos fueron descubiertos en 1973, mismos que en su gran mayoría ya están en fase de declinación. En el mismo sentido, Kenneth Deffeyes (2001) habla de un pico de entre 2003 a 2009, mientras que L. F. Ivanhoe, fundador del *Hubbert Center for Petroleum Supply Studies* en la *Colorado School of Mines*, coincide al señalar que el pico se alcanzará entre el 2000 y el 2010. Otros, como el geólogo Thomas Magoon del *US Geology Survey* (USGS) o el *Oil & Gas Journal*, son relativamente más optimistas y hablan de un rango de años de entre el 2003 y el 2020 (Heinberg, 2003: 113; Departamento de la Defensa,

2004). Pero, como bien advierte Homer-Dixon, la situación podría ser peor que la estimada puesto que los datos de las reservas mundiales (tanto de las petroleras privadas como públicas) usualmente son inexactos e incluso deliberadamente inflados en tanto que permiten estimular la economía nacional, abrir las puertas a más créditos y, en el caso de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), adjudicarse mayores cuotas de producción (Homer-Dixon, 2007: 89).

Aunado a esa limitante en las reservas disponibles, es de advertirse que la relación existente entre la cantidad de energía producida (dígase petróleo) y la energía requerida para dicho proceso (e.g., extracción de petróleo) ha caído constantemente y en relación directa al alcance del pico de producción de cada pozo puesto que la extracción de la mitad restante se complica crecientemente. Para el caso del petróleo producido domésticamente en EUA, esa relación o EROEI (*energy return on energy invested*) ha sido crecientemente negativa al pasar de una correspondencia de 28 a 1 en 1916, a una de 2 a 1 en 1985 cuando comenzó su rumbo hacia números rojos (Heingberg, 2003: 108). La situación se compensa con importaciones de crudo, sin embargo la EROEI de ése también está cayendo al calcularse, el día de hoy, en 8.4 / 11.1 a 1 (dependiendo de su origen); una caída constante al pasar de 100 a 1 antes de 1950; de 40 a 1 entre 1950 y 1970; y de 30 a 1 ya para 1970 (Ibid: 138).

Como ya se señaló, se añade el hecho de que conforme la complejidad de las sociedades modernas incrementa el consumo de energía, aumenta en igual medida, la generación de entropía (o aquella energía que ya no puede ser convertida en trabajo); todo, al tiempo que se disminuye la capacidad de carga de los ecosistemas debido a la generación exponencial de residuos. Pero, a diferencia de civilizaciones pasadas, la dimensión y velocidad con que el sistema capitalista de producción depreda los recursos y produce entropía, lo coloca en una situación en la que su propia sobrevivencia es puesta en cuestión (la denominada "segunda contradicción del capitalismo" —O'Connor, 2001).

El calentamiento global es un síntoma de entre tantos. Producto, sobre todo de la quema indiscriminada de combustibles fósiles, la cantidad de carbono en la atmósfera, que se mantuvo constante en los últimos 10 mil años en el rango de las 280 partes por millón (ppm), pasó a 360 ppm en 1998 y a 383 ppm en 2006 (Heinberg, 2003: 32).

La polarización en las contribuciones de destrucción del medio ambiente es nítidamente observable. Me refiero en particular al hecho de que el 20% de la población mundial que habita en países metropolitanos, ha generado el 90% de los gases de efecto invernadero en términos históricos (Godrej, 2001: 95). Más aún, la huella ecológica mundial, indicador que calcula —en base al actual modo de vida- el espacio territorial necesario, tanto para producir los recursos y energía empleados, como para asimilar los residuos generados por la humanidad, indica que ya se

sobrepasa entre un 25% y un 39% al planeta Tierra, dependiendo de los cálculos.[2] Necesitamos pues, en el mejor de los casos, un cuarto de planeta adicional para poder mantener los ritmos de consumo y desecho de principios del siglo XXI; el grueso sobre todo de países desarrollados. Y es que, tan sólo el índice de emisión de CO_2 ya ronda los 70 millones de toneladas cada 24 horas.

En este contexto, recuérdese que los impactos de corto-mediano plazo de los gases de efecto invernadero, incluyen la contaminación de la vegetación; la filtración de contaminantes a los mantos acuíferos y de ahí al resto de la cadena alimenticia; la lluvia ácida; enfermedades diversas como asma, problemas cardiovasculares, cáncer, irritación y alergias, etcétera (Epstein y Selber, 2002: 35-42). Los impactos de largo plazo o "indirectos" están esencialmente vinculados con las implicaciones del calentamiento global, un fenómeno que ya se corrobora en las últimas tres décadas.

Según los informes de 2007 del *Grupo de Expertos Intragubernamental sobre la Evolución del Clima* (IPCC, por sus siglas en Inglés), de continuar la actual tendencia, se calcula un aumento de la temperatura de entre +1.8º C y +4º C para el año 2100 de entre un rango mayor que va del +1.1º C a 6.4º C. De hecho, ya para el 2006 la NASA confirmaba que, en efecto, la Tierra había alcanzado su temperatura más alta en 12 mil años (AFP, 2006).

Los costes de tal calentamiento se reflejaran, advierte el IPCC, en el incremento del número e intensidad de los fenómenos climáticos (tormentas, ciclones, inundaciones, sequías, etcétera); el desplazamiento y alteración de las reservas de agua dulce; la proliferación de enfermedades provocadas por vectores infecciosos; la pérdida de biodiversidad marina y terrestre; el derretimiento acelerado de los casquetes polares y el consecuente incremento del nivel de los mares y océanos; la alteración de las corrientes marinas (frías y calientes); entre otros (IPCC, 2007). En lo que refiere al último punto, vale mencionar que en 2007 se registró un récord en el derretimiento de la capa de hielo del Océano Ártico al alcanzar, según los cálculos del *National Snow and Ice Data Center* (Colorado, EUA), un mínimo de 4.2 millones de km^2 (Revkin, 2007). Se trata de un fenómeno que permitió por semanas el despeje de hielo en el *Pasaje Noroeste* a lo largo de las islas del norte de Canadá (Ibid).

AL y el petróleo desde la mirada estadounidense

En el mencionado contexto de caída de reservas de fácil acceso, la dependencia de EUA a las importaciones de petróleo, y en general de recursos estratégicos, no sólo se ha mantenido sino que ha aumentado a ritmos preocupantes. En el caso del petróleo, ésta pasó en 1973 de ser del 28% a cerca del 55% en 2003 y

se calcula que para el 2025 será de un 70%. Para 2007, los 4 principales países exportadores de crudo y sus derivados hacia EUA eran Canadá con 19%, Arabia Saudita con el 15%, México con el 14% y Venezuela con el 12%. Se suman además países latinoamericanos como Brasil con el 2%, Ecuador con el 2% y Colombia con el 1%. En total, Canadá y AL suman el 50% de los cerca de 10 millones de barriles diarios que importa EUA.

Lo anterior revela la importancia de las reservas petroleras hemisféricas para la economía estadounidense a lo largo del siglo XX, y ciertamente principios del siglo XXI, momento en el que tales reservas mantienen, para EUA, una posición por encima de las reservas de Medio Oriente, lo que no significa que estás dejen de ser importantes. Es todo lo contrario. Muestra de ello es: el golpe (operado por la CIA y el M16 del Reino Unido bajo el nombre de "Operación Ajax") al primer ministro de Irán, Mohammad Mosaddeq en 1953, quien se oponía a la inversión extranjera en petróleo; la Guerra del Golfo Pérsico (o "Tormenta del Desierto") ejecutada por Bush padre y que permitiera posicionar a EUA en la primer cuenca petrolera del mundo, sobre todo en Kuwait y posteriormente en Irak cuando se "reedita" el ataque a Irak en 2003 con el consecuente derrocamiento de Hussain, el establecimiento de un gobierno *ad hoc* y el retorno abrumador de las industrias petroleras estadounidenses y las de sus socios europeos. Lo anterior se vincula directamente al hecho de que se está acabando el petróleo barato, de fácil acceso. Y es que, con base en estudios geológicos, se estima que para los primeros años del siglo XXI se llegó o se estaría muy cerca de llegar al punto de inflexión de las reservas probadas totales de petróleo barato a nivel mundial (Deffeyes, 2005 y 2001). De ahí pues que buena parte de la geoestrategia imperial estadounidense responda a tal situación de cara al hecho de que el país consume el 25% del crudo mundial. Medio Oriente es clave, hoy y especialmente en el corto-mediano plazo, no obstante, Latinoamérica no quedó exenta de los planes geoestratégicos estadounidenses, al contrario. Juega un rol central pues la región cuenta con un importante botín de unos 118 mil millones de barriles de reservas según estimaciones de 2003 (BP, 2004). A éstas se suman los hallazgos de Brasil en 2007/8 y los de EUA en 2009 en aguas someras y profundas.

La diferencia con Medio Oriente donde los intereses europeos, asiáticos, rusos y estadounidenses interactúan, es precisamente la diferencia del contexto operativo. En AL con todo el apoyo de la oligarquía, las empresas petroleras de la región han venido siendo privatizadas o abiertas a fuertes flujos de inversión extranjera directa, mucha de la cual es de EUA. Tal vez dos casos son reveladores por sus características. Por un lado está el colombiano en el que, desde el Plan Colombia, EUA consolidó su presencia para proteger de la guerrilla los oleoductos de Occidental Petroleum (EUA) que opera en el país y así garantizar el flujo de crudo para sí.[3] Por el otro lado está el caso mexicano, cuya empresa paraestatal de petróleo, Petróleos Mexicanos, ha sido ordenada fiscalmente y crecientemente abierta a inversiones extranjeras mediante la fórmula de los denominados "contratos de servicios múltiples" que

permiten la concesión de los "servicios" más rentables del negocio petrolero, más no así —señalan los tecnócratas mexicanos- la privatización del crudo *per se*; razón por la cual se indica que no se viola la Constitución Mexicana y que limita al Estado nacional el acceso, gestión y usufructo de los hidrocarburos de la nación. Además, la paraestatal ha sido preparada, sobre todo desde la entrada del TLCAN, para su privatización de facto (véase, Saxe-Fernández, 2002). De ahí buena parte de la lógica de la Reforma Energética propuesta en 2007 por Calderón Hinojosa. El abandono de nuevas inversiones en infraestructura y exploraciones ha generado que las reservas probadas de crudo del país se reduzcan drásticamente de 57 mil millones de barriles en 1981, pasando a 51.3 mil millones en 1991 y decreciendo drásticamente a 26.9 mil millones en 2001 y finalmente a 16 mil millones para el 2003. Lo anterior no solo significa que México tiene, a principios del siglo XXI, reservas probadas para un plazo máximo de 10 años a consumos conservadores, sino también que desde 1991, el país transfirió a EUA grandes cantidades de crudo a ritmos de entre 70% - 75% de sus exportaciones y que acumula desde entonces unos 20 a 25 mil millones de barriles. Este es un caso único en toda AL (BP, 2004).

Ahora bien, en el contexto latinoamericano, resulta de suma importancia, por sus características, dimensiones e implicaciones a la soberanía, pero también a la seguridad nacional e internacional, el conflicto generado a raíz de la avanzada gubernamental peruana para abrir el 72% del Amazonas de ese país a procesos de concesión a empresas (sobre todo extranjeras) interesadas en la prospección y extracción de hidrocarburos, pero también eventualmente de otros minerales no energéticos entre otros recursos como la biodiversidad; ello a pesar de los costos ambientales y la intensa resistencia de parte de los dueños originarios de esas tierras.

Se trata de un esquema que, sobre la base de un violento proceso de despojo y/o desalojo, pero también de destrucción de un hábitat único, se proponía transferir cantidades de recursos naturales estratégicos en un orden de magnitud inusitado. La idea oficialista es que la inversión extranjera directa interesada en actividades extractivas llevará la "modernidad" y todos los beneficios que supuestamente implica, al corazón de la Amazonía; esquema que desde la expansión colonial-imperial no se ha registrado en ninguna parte del mundo periférico, sino todo lo contrario. Y es que el asunto de fondo fue dar cause al intento de establecer formal y "legalmente" la transferencia de recursos peruanos a favor de empresas estadounidenses puesto que los decretos y Leyes (como la Ley 29157 o los decretos 1090 y 1064)[4], respondían a condicionamientos para la firma del tratado de libre comercio con EUA.

El antecedente es grave y la situación de securitización de la zona ciertamente latente pues los intereses sobre el Amazonas, no sólo peruano, son inmensos, de ahí que ya se encuentren en manos de 35 multinacionales unos 180 bloques de concesión petrolera/gasera que cubren unos 688 mil km^2 (Finer et al, 2008). Se trata de un

área que cubre dos terceras partes del Amazonas Ecuatoriano y Peruano así como una parte considerable del Amazonas Colombiano, Boliviano y Brasileño.

Tan sólo en Perú hay 48 bloques activos y 16 por licitarse. De esos 64 bloques, todos excepto ocho fueron licitados a partir de 2004. Veinte bloques se traslapan con once áreas protegidas como reservas comunales o federales, mientras que 58 de las 64 se superponen en tierras de propiedad indígena (Ibid). El potencial conflicto por los recursos es pues particularmente claro en estas áreas.

AL y el cambio de paradigma energético: una reflexión a modo de conclusiones

Las energías renovables (hidro, solar, eólica, geotérmica y agrocombustibles, principalmente) contribuyen, según los cálculos más optimistas, en un 18% del total del consumo final mundial de energía. Como lo he discutido a detalle en otra ocasión (Delgado, 2009a), se trata de fuentes alternativas cuyo potencial, al menos hoy por hoy, es limitado. Esto tanto por cuestiones de eficiencia en su generación, en su transmisión y almacenamiento, como por aspectos relacionados a la constricción geográfica de su generación pues no se puede generar energía eólica o geotérmica en cualquier lugar, pero tampoco se puede saturar el espacio geográfico de celdas fotovoltaicas o molinos de viento para satisfacer los crecientes patrones de consumo energéticos. De ahí pues que la necesidad de un cambio en los patrones de consumo sea urgente e inevitable. Además, lo delicado del actual panorama, no sólo es que el patrón energético imperante está llegando a sus límites socio-ambientales, lo que urge el cambio de patrones de consumo y la transición energética, sino que además, tal transición requerirá de mucha energía fósil, razón por la cual, advierte Paul Roberts, "…tal vez tengamos sólo una oportunidad" (Roberts, 2008: 36).

Para el caso de América Latina, un proceso de transición cuidadoso y responsable es un doble imperativo pues se trata de una región socioeconómicamente polarizada y relativamente bajo la égida estadounidense, país que pretende hacer valer su hegemonía para colocar a América Latina, como "su" reserva estratégica (Saxe-Fernández, 2009). En particular, desde la óptica del Pentágono, México, Canadá y el Caribe figuran como zona de interés y dominio inmediato al colocar la zona como "únicos proveedores confiables" (Delgado, 2009b). Ese último aspecto es de la mayor relevancia, sobre todo porque, como se indicó, EUA es cada vez más de pendiente de petróleo foráneo.

Así, en un escenario en el que el petróleo se torna crecientemente estratégico, incluso para cualquier intento de cambio de paradigma, los países productores de petróleo de Latinoamérica deberían de dejar ser abastecedores de petróleo en crudo, para pasar a una explotación de autosuficiencia y a la exportación regulada

de petrolíferos de mayor valor agregado. Al mismo tiempo se debería estimular el cambio de patrón energético y la descentralización de la generación de energía para procurar la expansión del uso de energías alternativas más adecuadas y armónicas para con la diversidad socio-ambiental del vasto espacio territorio regional. Al menos Pemex, Petrobras y Pdvesa deberían abrir divisiones de investigación y desarrollo altamente agresivas de tales fuentes de energía, mismas que podrían idealmente trabajar en colaboración con diversas entidades de investigación, tanto nacionales como regionales. Se podría incluso pensar en el marco del ALBA u otros procesos de cooperación/integración latinoamericanos, el establecimiento de un "Programa Latinoamericano de Energía Alternativa/Renovable". Y es que tanto el "petróleo capitalista" como el "petróleo del socialismo del siglo XXI", contaminan de igual manera.

Las diversas líneas de IyD podrían ser financiadas por la vía de impuestos directamente etiquetados para el desarrollo de energías alternativas, además de los recursos producto de la mencionada transformación del petróleo en derivados con mayor valor agregado, algo que no significa ni una intensa extracción del combustible, ni mucho menos el continuar con su venta en crudo. Otros tipos de contribuciones en esquemas de cooperación deberían ser considerados, como lo es el aporte y la capacidad científica por parte de países no petroleros.

Asimismo y relacionado a lo antes expuesto, se torna central entonces una política de Estado y desde luego de integración latinoamericana que aumente sostenidamente el gasto en investigación y desarrollo en tecnologías endógenas de energía alternativa y de diseños espaciales-territoriales sustentables que permitan ajustar las diversas economías de la región a patrones de consumo menos despilfarradores, tanto en el mediano como en el largo plazo y que al mismo tiempo coloque el negocio de las energías alternativas como uno de los nichos tecnológicos punteros en la captación de divisas. Desgraciadamente, la tendencia generalizada es la (auto)subordinación de los tomadores de decisiones, al optar por asegurar, en una medida u otra, la compra de tecnología metropolitana para "adaptarnos" al cambio climático. Esta perspectiva claramente debe de cambiar si es que se pretende hacer un cambio autónomo y exitoso de paradigma energético (para una propuesta alternativa para la industrialización de AL, léase: Delgado, 2008).

Desde luego, la propuesta debe ir acompañada de dos cuestiones centrales y complejas. *Primero* un paquete de medidas para fomentar el ahorro energético (a modo de una nueva cultura energética), no sólo por la vía de desarrollo tecnológico. Ello quiere decir, que será necesario un marco legal-jurídico *ad hoc* es fundamental para estimular dicho cambio. Por ejemplo mediante legislaciones que incentiven el desarrollo y uso de energías y demás tecnologías alternativas/ahorradores; que obliguen la planeación integral y sustentable del espacio local, regional y nacional; que limiten las dimensiones de los asentamientos urbanos; que obliguen la implementación de técnicas de "bioconstrucción", que descentralicen las diversas activi-

dades económicas; que incentiven la agricultura urbana de autoconsumo (jardines y pequeños cinturones de producción urbanos de, por ejemplo, hortalizas); que estimulen el emplazamiento de sistemas de transporte públicos de buena calidad, incluyendo ciclovías de barrio; que por lo menos exijan la venta de autos híbridos y por tanto de alto rendimiento energético; que prohíban la importación de autos chatarra; que limiten el uso del automóvil, comenzando, por ejemplo, con la aplicación de impuestos a la compra y uso privado de automóviles de alto caballaje y de dimensiones cúbicas considerables (puesto que requieren de una asignación mayor de espacio público —calles y carriles más amplios); etcétera.

La *segunda* variable refiere a la necesidad de reprimarizar la economía y, por tanto, de "achicar" las escalas de nuestra economía. Ello está lejos de abogar por la continuidad de economías extractivistas de enclave (principal característica de nuestras economías a la fecha) Más bien alude, y por mera cuestión de seguridad energética, a la imperante necesidad de producir el grueso de nuestros principales alimentos (lo que a su vez nos da seguridad alimentaria). Y es que cada vez será más costoso importar (y en consecuencia transportar) alimentos producidos en otras naciones en base a agroquímicos y otros insumos petrolíferos (esto es tremendamente importante para casos como el Mexicano que importa el grueso de sus granos básicos, entre otros productos).

Tal achicamiento puede permitir, o no, un mejor reordenamiento territorial nacional y regional que vele por los intereses del pueblo latinoamericano y sus futuras generaciones al tiempo que reduzca la dependencia de varios países de la región con respecto a EUA y otros países metropolitanos. Dependerá de nosotros decidir, o dejar que otros decidan, qué rumbo tomar, qué presente transformar y qué futuro construir y heredar.

Notas

1. Recuérdese que el gas requiere de energía tanto para su extracción como para su presurización, refrigeración y transportación. El carbón por su parte, tiene un contenido energético menor que el petróleo y, aunque es fácil de transportar, ocupa un espacio comparativamente mayor.

2. Las estimaciones varían. Para la *Global Footprint Network*, la humanidad pasó de usar, en términos netos, la mitad de la biocapacidad del planeta en 1961 a 1.25 veces en 2003 (Global Footprint Network, 2004). Según *Redefining Progress* la biocapacidad del planeta había sido rebasada, para el año 2005, en un 39 por ciento (Venetoulis, 2005).

3. Es importante señalar que las funciones del Plan Colombia no se limitan esto. El golpe a la guerrilla colombiana es fundamental como parte de los operativos policíaco-militares de EUA en la zona, además de que sirve como justificación para instalar "la base" militar (las bases) por excelencia desde la cual pueda proyectar sus operaciones al resto del Cono Sur. A ello se suma lo que se ha denominado

como el negocio de fondo del Plan que es el intercambio de armas por cocaína (Labarique, 2004).

4. Bien es cierto que el conflicto actual viene de la década de 1970, momento desde el cual las comunidades indígenas han luchado para que se les reconozcan y respeten sus territorios. A pesar de la ratificación de Perú del Convenio 169 de la OIT en 1993 y de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007, el gobierno oligarca de Alan García pretendió hacer caso omiso a tales derechos, específicamente mediante los decretos: 994 (que abre al sector privado la irrigación de nuevas tierras agrícolas, lo que presiona la expansión de la agroindustria en detrimento del Amazonas y las comunidades vinculadas a dichos territorios), 1020 (que promueve créditos individuales sin respetar la integridad comunal de la propiedad, lo que se visualiza como mecanismo de división social), 1064 (que da prioridad al uso agroindustrial de la tierra sobre cualquier otro tipo de uso y propiedad), 1081 (que regula el uso del agua estableciendo que ya no puede ser gestionada por las propias comunidades sino desde el Estado), 1083 (que promueve y gratifica el uso eficiente y la conservación del agua, dígase de los sistemas de riego), 1089 (que promueve la transformación de la propiedad comunal a propiedad privada a través de la expedición de títulos de tal naturaleza) y 1090 (que suscribe la nueva Ley Forestal y Fauna Silvestre *ad hoc* al concesionamiento del Amazonas peruano para la extracción de hidrocarburos y otros recursos como las forestas). Como se sabe, el 19 de julio de 2009, después del conflicto de Bagua y de numerosas movilizaciones sociales, la Ley No. 28382 derogó el Decreto Legislativo No. 1090, sus normas modificatorias y su Reglamento; así como el Decreto Legislativo No. 1064. Lo demás siguió su curso legal aprobatorio.

Bibliografía

AFP (2006). "Alcanza la Tierra su temperatura más alta en 12 mil años: NASA." *La Jornada*. México, 26 de Septiembre.

Bank Information Center *et al* (2006). *How the World Bank's Energy Framework Sells the Climate and Poor People Short*. EUA, septiembre.

BP - British Petroleum (2004). *Statistical Review of World Energy. Reino Unido.*

Butler, Kiera y Gilson, Dave (2008). "Attack of the planet-pummeling baby". *Mother Jones*. EUA, mayo-junio.

Cambell, Colin (1997). *The Coming Oil Crisis*. Multi-Science and Petroconsultants. EUA.

Deffeyes, Kenneth S (2001). *Hubbert's Peak: The Impeding World Oil Shortage*. Princenton University Press. EUA.

Deffeyes, Kenneth (2005). *Beyond Oil: the view from Hubbert's Peak*. Hill and Wang. EUA.

Delgado, Gian Carlo y Saxe-Fernández, John (2007). "Engaños Contables de los Monopolios de la Energía: costos, impactos y paradigmas del sector." *DELOS. Revista Electrónica de Desarrollo Local Sostenible*. Vol. 1. No. 0. EumedNet. Universidad de Málaga, España., octubre: 1 – 15.

Delgado, Gian Carlo (2009a). *Sin Energía. Cambio de Paradigma, retos y resistencias*. Plaza y Valdés. México.

Delgado, Gian Carlo (2009b). "Deuda ecológica y ecología política minera en América Latina". *Realidad Económica*, núm. 246, IADE. Buenos Aires, Argentina, 16 de agosto – 30 de septiembre.

Departamento de la Defensa (2004). "Strategic Significance of America's Shale Oil Resource". *Assessment of Strategic Issues*. Vol. 1. Office of Deputy Assistant Secretary for Petroleum Reserves. Office of Naval Petroleum and Oil Shale Reserves. EUA, marzo. En: www.fe.doe.gov

EIA (2007). *International Energy Outlook 2007*. Paris, Francia.

Epstein, Paul R. y Selber, Jesse (eds) (2002). *A life cycle analysis of its health and environmental impacts*. The Center for Health and the Global Environment. Harvard Medial School. EUA, marzo.

Finer, Matt *et al*. "Oil and Gas Projects in the Western Amazon: Threats to Wilderness, Biodiversity and Indigenous Peoples." *PLoS ONE*. Vol. 3 No. 8. Agosto de 2008.

Global Footprint Network (2004). *Humanity's Footprint 1961-2003*. EUA.Godrej, Dinyar (2001). *No-Nonsense Guide to Climate Change*. Verso. Reino Unido.

Godrej, Dinyar (2001). *No-Nonsense Guide to Climate Change*. Verso. Reino Unido.

Heinberg, Richard (2003). *The Party's Over. Oil, war and the fate of industrial societies*. New Society Publishers. Canada.

Homer-Dixon, Thomas (2007). *The Upside of Down*. Vintage Canada.

IPCC (2007). *Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Working Group II Report. Ginebra, Suiza. Abril. Disponible en: www.ipcc.ch/SPM13apr07.pdf

Klare, Michel (2001). *Resourse Wars. The New Landscape of Global Conflict*. Henry Holt and Company. Nueva York, EUA.

Labarique, Paul. "El Plan Colombia: cocaína, petróleo y mercenarios." *Red Voltaire*. Febrero de 2004

O'Connor, James (2001). *Causas naturales. Ensayos de marxismo ecológico*. Siglo XXI. México.

Ren21 (2008). *Renewables 2007. Global Status Report*. Paris.

Revkin, Andrew C (2007). "Scientists observe record melting of Artic Ocean ice cap". *International Herald Tribune*. 21 de Septiembre.

Roberts, Paul (2008). "The Seven Myths of Energy Independence". *Mother Jones*. EUA, mayo-junio: 36.

Saxe-Fernández, John (2002). *La Compra-Venta de México*. Plaza y Janes. México.

Saxe-Fernández, John (2009). "América Latina: ¿Reserva estratégica de Estados Unidos?". *OSAL*. Año X. No. 25. Clacso. Buenos aires, Argentina.

Venetoulis, Jason y Talberth, John (2005). *Ecological Footprint of Nations. Update 2005*. Redefining Progress. EUA.

Integração energética na América do Sul: Um dilema político

Igor Fuser

Poucas ideias se mostram capazes de mobilizar um apoio tão unânime das lideranças políticas e empresariais sul-americanas quanto à da necessidade de uma maior integração energética entre os países da região. Desde governantes conservadores, como o colombiano Gustavo Uribe, até os nacionalistas de esquerda alinhados sob a liderança do venezuelano Hugo Chávez, todos concordam quanto aos potenciais benefícios do aproveitamento compartilhado dos recursos energéticos da América do Sul.

A integração energética é apresentada, consensualmente, como uma meta necessária e possível. A necessidade se vincula às perspectivas de crescimento econômico da região, um desafio que demanda a ampliação da oferta de energia indispensável como insumo básico para os transportes e para o aparelho produtivo. Já a viabilidade de uma estratégia integracionista nesse setor está relacionada, de um lado, com a abundância e a diversidade dos recursos energéticos disponíveis na América do Sul e, do outro, com os potenciais percebidos de complementaridade econômica na utilização da energia em âmbito interestatal.

Apesar de uma situação aparentemente tão favorável, a integração energética avança com enorme lentidão, e em muitos aspectos se encontra simplesmente estagnada. A maioria dos projetos permanece no plano das intenções e das declarações solenes nos encontros oficiais, sem se tornar realidade. Qual seria o motivo?

Falta de capital, certamente não é. Os projetos de energia ocupam, atualmente, o topo da lista das prioridades dos organismos financiadores, em todos os planos: internacional (Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento), regional (Corporación Andina de Fomento, entre outros) e nacional (o brasileiro Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES, tem se destacado como um agente decisivo no financiamento de projetos de infra-estrutura física em diversos países sul-americanos).

Tampouco se pode acusar os governos sul-americanos de desatenção perante a questão energética. O tema tem ocupado o centro da agenda em uma infinidade de encontros bilaterais e regionais, e até mesma uma Cúpula Energética foi realizada, em 2007, com a presença de dez chefes de Estado na Ilha de Margarita (Venezuela). Entre as decisões desse encontro se destaca a criação de um Conselho Energético da

América do Sul, integrado pelos ministros da energia de cada país. Esse conselho surgiu envolvido em grandes expectativas, refletindo o consenso entre os participantes da reunião de que a energia é "a pedra de toque para a integração".

Essa mesma fórmula foi mantida no ano seguinte no evento que resultou na criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Entre as tarefas atribuídas à Unasul na ocasião estavam a de identificar atividades, projetos e obras de interesse comum, aumentar o intercâmbio comercial de recursos energéticos e promover a interconexão das redes de eletricidade, de gasodutos e oleodutos, assim como incentivar a produção e exploração de petróleo e gás natural e estimular o desenvolvimentos de fontes renováveis e energias alternativas. Na mesma linha, o Mercosul adotou um Acordo de Cooperação Energética, voltado para o desenvolvimento do setor de um modo que respeite as particularidades e as normas internas de cada país.

No plano das intenções gerais, verifica-se, portanto, um aparente consenso. Todos concordam que a integração energética "deve ser utilizada como uma ferramenta importante para promover o desenvolvimento social e econômico e para erradicar a pobreza", assim como compartilham a premissa de que essa tarefa "envolve como atores principais o Estado, a sociedade e as empresas do setor". Declarações como essas, que fazem parte do documento aprovado na Cúpula Energética de Margarita, se repetem em cada nova reunião de cúpula presidencial. No plano da realidade, contudo, o quadro permanece inalterado. A integração energética sul-americana se resume, atualmente, a uma volumosa coleção de acordos bilaterais e multilaterais de cooperação e associações estratégicas, que raramente saem do papel, e um limitado conjunto de iniciativas de interconexão na esfera da hidroeletricidade e do gás natural, em sua maioria de alcance geograficamente muito limitado. A única reunião do Conselho Energético realizada nos seus dois primeiros anos de existência (Caracas, em maio de 2008) resultou apenas em novas declarações de intenção, sem resultados concretos. Conforme apontam Ricardo Sennes e Paula Pedroti,

> "apesar de las innumerables iniciativas diplomaticas y de las interconexiones energéticas puntuales, no surgió hasta el momento um régimen energético con carácter regional capaz de promover una progresiva convergencia entre las estrategias y los modelos reguladores ni en el ámbito andino, ni en el del Mercosur, ni en el latino americano" (2008, p.529).

Para entender os impasses da integração energética sul-americana é preciso ir além da diplomacia e das explicações elaboradas apenas com base na racionalidade econômica, passando a buscar as respostas em outro plano —o da política. Na medida em que se verificam na América do Sul estratégias distintas de desenvolvimento econômico-social e de inserção internacional, nada mais lógico que essas divergências se manifestem também nos enfoques adotados para o setor energético. O presente artigo se propõe a contribuir para o estudo dos impasses

políticos relacionados com a integração energética, em uma análise que procura levar em conta os principais atores envolvidos nessa complexa trama: Estados, empresas privadas locais e internacionais, instituições multilaterais, organizações não-governamentais e movimentos sociais.

Energia e desenvolvimento na América do Sul

Os objetivos de política energética na América do Sul estão estreitamente ligados à viabilização dos projetos de desenvolvimento e de elevação dos padrões de vida da população, com a ampliação das oportunidades de acesso aos benefícios da modernidade. "Energia e desenvolvimento econômico caminham juntos, com influência recíprocas", escreve Antonio Dias Leite (2007, pg.553). "São inseparáveis as respectivas estratégias nacionais de longo prazo. Para se desenvolver, a economia necessita de mais energia, a qual, por sua vez, requer investimentos de instensidade crescente para atender às novas demandas."

A influência da energia no desenvolvimento também se manifesta no plano econômico, devido a forte impacto das importações e exportações de recursos energéticos sobre a balança comercial e a receita fiscal, assim como sobre os gastos e os investimentos do Estado. No caso dos países exportadores de energia, como a Venezuela, a Bolívia e o Equador, essas receitas constituem um instrumento chave para políticas voltadas para o bem-estar, a inserção social e o crescimento econômico. O bom desempenho do setor energético também é vital porque é ele quem fornece os insumos básicos para o conjunto do aparelho produtivo. Deve, portanto, "contar com um financiamento satisfatório e é necessário que alcance um desempenho que permita que os processos de produção, distribuição e consumo sejam os mais eficazes possíveis" (Zanoni, 2006, pg. 177).

As primeiras iniciativas de integração energética na América do Sul ocorrem nos marcos da s políticas desenvolvimentistas que predominaram na região durante a maior parte do século, mais precisamente nas décadas finais da vigência desse paradigma de orientação econômica. Na década de 1970, um gasoduto estabeleceu a ligação entre as reservas de gás natural da Bolívia e os centros de consumo doméstico e industrial na Argentina. No norte do continente, estabeleceram-se conexões entre a rede de fornecimento de energia elétrica da Venezuela e da Colômbia, mais tarde estendida ao Brasil, onde o estado de Roraima é abastecimento pela hidreletricidade venezuelana fornecida pela represa de Guri. Na década de 1980, o Paraguai se tornou um grande exportador de eletricidade para o Brasil e Argentina, que financiaram a construção de gigantescas represas binacionais na Bacia do Prata: Itaipu (Brasil-Paraguai) e Yaciretá (Argentina-Paraguai). A rede de represas binacionais no Cone Sul se completou, mais tarde, com a usina hidrelétrica de Salto Grande, compartilhada pela Argentina e pelo Uruguai. A

década de 1990 foi marcada pelo adensamento das interconexões energéticas no sul do continente. Em 1996, a Argentina começou a exportar gás natural para o Chile, expandindo gradualmente seu fornecimento até atingir o volume de 6,7 bilhões de metros cúbicos em 2004. Em paralelo, o Brasil e a Bolívia lograram tornar realidade um projeto que remonta ao início do século, com uma série de acordos para a exportação do gás boliviano aos centros industriais de São Paulo. Um acordo assinado em 1995 resultou na construção do Gasoduto Brasil-Bolívia (Gasbol), de três quilômetros de extensão, que começou a funcionar em 1999. Por esse acordo, a empresa semiestatal brasileira Petrobras se compromete a comprar entre 25 e 30 milhões de metros cúbicos de gás pelo período de vinte anos. Mais recentemente, no início da presente década, Argentina e Bolívia decidiram ampliar a rede de gasodutos entre os dois países. No norte do continente, inaugurou-se em 2007 o gasoduto binacional Ballenas-Maracaibo, que conduz gás colombiano para a região ocidental da Venezuela, com a possível extensão para o Panamá e outros países da América Central.

O entendimento predominante entre os atores políticos e empresariais, assim como dos analistas especializados, é de que existem possibilidades para ampliar enormemente as atividades de integração energética a fim de otimizar o aproveitamento da energia e de obter os máximos benefícios da natural complementaridade entre os recursos disponíveis na região. A Venezuela, a Bolívia e, em menor grau, o Peru possuem importantes reservas de gás natural, um recurso precioso para o abastecimento industrial e residencial de países como a Argentina, o Brasil, o Uruguai, o Chile e a Colômbia. Um caso expressivo das vantagens da integração regional é o do Chile, país particularmente desprovido de recursos energéticos próprios, que aumentou a participação do gás natural na sua matriz energética de 8% em 1996 para 26% em 2005, graças ao fornecimento da Argentina. Já o Brasil, maior mercado de energia da região, usa o gás natural para produzir atualmente 9% da sua energia.

Ao gás natural se agrega o potencial petroleiro da região, que não se limita às imensas reservas da Venezuela, mas inclui como produtores importantes o Equador, a Argentina e a Colômbia, sem falar nas perspectivas de emergência do Brasil uma potência petroleira mundial a partir das recentes descobertas na sua plataforma marítima. Além disso, a região possui um grande potencial hidrelétrico, reservas significativas de urânio e um potencial ainda quase inexplorado de desenvolvimento das chamadas "energias alternativas", como a solar e a eólica. No campo dos biocombustíveis, o Brasil se destaca como líder mundial na produção e exportação de etanol e uma participação importante no mercado mundial de bio-diesel —uma atividade que, nos últimos anos, tem adquirido uma dimensão regional, com a exportação de tecnologia e equipamentos brasileiros para a produção de etanol da cana-de-açúcar em países vizinhos, como o Uruguai e o Paraguai.

Uma proposta que ocupou o primeiro plano das discussões durante a década inaugurada em 2000 foi o projeto da Venezuela de fornecer gás natural a boa parte

do continente por meio do Grande Gasoduto do Sul, que a partir daquele país atravessaria o Brasil até chegar à Argentina, com ramificações para o Paraguai e o Chile. O custo dessa obra, estimado em 20 bilhões de dólares, seria financiado pelas exportações de petróleo venezuelano. O projeto se deparou, no entanto, com restrições de caráter técnico e ambiental, além da falta de interesse do Brasil. Outro grande projeto atualmente em andamento é a construção de mais uma hidrelétrica binacional no Cone Sul, desta vez numa parceria entre o Uruguai e o Brasil —a represa de Garabí, utilizando as águas do Rio Uruguai.

No que se refere ao aproveitamento dos recursos hídricos para gerar eletricidade, a exploração compartilhada de recursos por países diferentes em amplos espaços geográficos levou à criação da "doutrina do desenvolvimento inter-relacionado dos recursos naturais renováveis e não-renováveis", que inclui o uso da energia, do solo, da cobertura vegetal e da água de um modo integrado e gerando um fluxo permanente de energia através das fronteiras. Também existem planos para estender linhas de interconexão elétrica entre diferentes países sul-americanos. A Organização Latino-Americana de Energia (Olade) calcula que a integração energética na América do Sul permitiria economizar entre 4 bilhões e 5 bilhões de dólares por ano.

Interconexão sem integração

A existência de um conjunto razoável de empreendimentos conjuntos para utilização da energia através das fronteiras ainda é insuficiente para que se possa considerar que exista uma efetiva integração energética na região ou, ao menos, para afirmar que a América do Sul está caminhando rumo a esse objetivo. O analista uruguaio Gerardo Honty define essa limitação de uma forma muito enfática, ao afirmar:

> "La integración a la que asistimos es, esencialmente, una interconexión física para transportar electricidad y gas natural, sin ningún compromiso político e sin aspiraciones de proyetar un desarrollo regional sustentable. Su objetivo principal es logar el acceso a las fuentes energéticas disponibles a los precios más bajos. Según la teoria 'integracionista' de esta manera se optimizarían los recursos energéticos, entendiendo por esto que en cada momento se toma na fuente de energía más barata, independientemente del país donde se encuentre, por lo cual se hace más 'eficiente' todo el sistema. Aunque esto puede ser cierto, si no se acompaña con una política común para la distribución de los benefícios del uso de la energía, entonces resulta en un mero abararamiento de los costos de producción para las grandes indústrias" (2006, p. 126).

Honty constroi seu argumento com base na crítica às políticas neoliberais que passaram a reger os projetos de integração regional a partir da década de 1990 e

que, ainda em grande medida, continuam a exercer influência sobre muitos dos projetos atualmente em discussão ou execução. Como alternativa a um paradigma de integração energética reduzido ao cálculo de custo-benefício em proveito de grandes empresas, ele propõe a busca de "acordos políticos mais profundos, que permitam transcender o imediatismo do preço com a adoção de uma visão de longo prazo", o que incluiria, no seu ponto de vista, a internalização dos custos ambientais, padrões comuns de eficiência energética e a igualização das normas sobre a emissão de gases e de efluentes.

Paradoxalmente, o diagnóstico da "interconexão sem integração" é compartilhado por analistas que adotam uma perspectiva oposta à de Honty, ou seja, favoráveis ao aprofundamento das políticas neoliberais do final do século XX. Referindo-se aos recursos energéticos disponíveis, os brasileiros Ricardo Sennes e Paula Pedrotti apontam que os países da região "estão muito longe de utilizar essa fonte latente de integração" (2008, p.534). Segundo eles,

> "...Existe un escenario de interconexión energética y no de integración, es decir, los intercambios de los insumos entre los países de la región ocurren en el ámbito bilateral, sin qye se optimicen los recursos disponibles de la región, ni se planifique en forma integrada a largo plazo."

Outro especialista brasileiro, Georges Landau (2008), atribui o déficit de integração a problemas institucionais, em especial a discordância entre os marcos regulatórios existentes nos diversos países, o que desestimula os investimentos externos. Gera-se, segundo Landau, uma situação de incerteza que debilita a alternativa de buscar a segurança energética por meio da integração regional. As interpretações de Landau e de Sennes e Pedroti convergem na crítica ao nacionalismo e à retomada de uma atuação assertiva do Estado no setor energético —fenômenos que se manifestaram em diversos países sul-americanos na última década e que, segundo eles, são encarados pela iniciativa privada como obstáculos a um maior envolvimento no setor de energia.

O episódio emblemático da afirmação do nacionalismo no cenário energético da América do Sul —insistentemente lembrado pelos analistas liberais— foi a "nacionalização" do petróleo e do gás natural na Bolívia, a partir de um decreto do presidente Evo Morales em 1º de maio de 2006. Entre as empresas atingidas, destacou-se a Petrobras, responsável pela exploração das principais reservas de gás na Bolívia, dona das duas refinarias de petróleo existentes naquele país e operadora do gasoduto que transporte o produto para o Brasil. A decisão do governo boliviano provocou uma crise diplomática entre os dois países, que se resolveu, após meses de negociações, com a compra das duas refinarias pelo governo boliviano e a assinatura de novos contratos com a Petrobras e demais empresas estrangeiras envolvidas com a exploração de hidrocarbonetos na Bolívia. Os novos contratos ampliam significativamente a apropriação dos lucros do gás natural pelo Estado

boliviano, que também adquire um controle mais estreito sobre esses empreendimentos. Ainda assim, a chamada "nacionalização" do gás boliviano mantêm a presença de empresas estrangeiras como atores fundamentais no setor energético, em contraste com as experiências históricas anteriores de nacionalismo, que envolviam a expulsão das multinacionais e sua substituições por empresas estatais do próprio país. Mesmo com a bem-sucedida renegociação dos contratos, a crise Brasil-Bolívia projetou conseqüências negativas para a integração energética, reduzindo drasticamente a confiança entre as partes. Do lado boliviano, verifica-se uma busca de novos parceiros, em especial a Argentina, com a assinatura, em 2007, de contratos para o fornecimento de gás boliviano por preços superiores aos estabelecidos com o Brasil. Dessa maneira, a Bolívia pretende criar um mercado alternativo ao brasileiro —na realidade, sua única alternativa, uma vez que o histórico contencioso com o Chile em relação à perda do acesso marítimo na Guerra do Pacífico torna a opção de venda de energia para aquele país inaceitável para a sociedade boliviana. Do lado brasileiro, a reação às perdas na Bolívia foi congelar os investimentos gasíferos da Petrobras naquele país, com um impacto negativo sobre a potencial ampliação das reservas bolivianas.

Na perspectiva das autoridades bolivianas os efeitos negativos da "nacionalização" são compensados, com enorme vantagem, pela recuperação do controle sobre um recurso estratégico —os hidrocarbonetos são responsáveis por mais de 30% das receitas de exportação— e, em especial, pelo crescimento expressivo da arrecadação fiscal. De acordo com um estudo Center for Economic and Policy Research (CEPR), de Washington, a renda do Estado boliviano com os impostos e royalties sobre os hidrocarbonetos teve um aumento de 3,5 bilhões de dólares entre 2004 e 2008, passando de 5,6% do PIB para 25,7% (Weisbrot, Ray and Johnston, 2009, p.12). Para dimensionar o impacto que essa receita representa no país mais pobre da América do Sul, o estudo CEPR assinala que a proporção entre a receita boliviana com petróleo e gás e a população do país, que em 2004 foi de 58,3 dólares por habitante, saltou para 401,1 dólares por habitante, quatro anos depois (valores em dólares atualizados pelas cotações de 2008). Essa renda adicional garantiu ao governo de Morales os recursos para diversos programas sociais, em especial os programas de renda mínima para as famílias mais pobres, com a contrapartida de assegurar a frequência escolar das crianças.

Os dois paradigmas para as políticas energéticas

A divergência na abordagem da integração energética reflete as duas perspectivas opostas que, na visão do especialista venezuelano Bernard Mommer (2000), que têm marcado, desde as primeiras décadas do século XX, a relação entre as empresas multinacionais e os países consumidores de petróleo e gás natural, de um lado, e os produtores desses recursos, do outro. Os países produtores (em especial, os

integrantes da Opep) têm adotado um conjunto de regras que Mommer sintetiza na fórmula da "soberania permanente sobre os recursos naturais". Essa perspectiva se sustenta no entendimento de que o Estado nacional é o proprietário dos recursos naturais existentes na sua jurisdição territorial e, por isso, tem plena legitimidade para definir as regras para exploração dessas reservas. Em contraste, a agenda liberal —adotada pelos países ricos consumidores e pelas multinacionais— enfatiza os direitos dos investidores, sem levar em conta a questão da propriedade dos territórios onde se situam os recursos a serem explorados. No ponto de vista liberal, as matérias-primas minerais são consideradas como um patrimônio natural, em princípio disponível a qualquer ator econômico capaz de explora-lo com eficiência, cabendo aos Estados hospedeiros cobrar impostos sobre os lucros obtidos na sua exploração, mas sem o exercício das prerrogativas inerentes à soberania. Quem impõe as regras do jogo são os investidores e os consumidores. Já no regime baseado nos direitos nacionais de propriedade, são os Estados hospedeiros que ditam os termos em que os recursos serão explorados. Trata-se de um disputa eminentemente política, já que envolve o poder sobre recursos minerais estratégicos —com evidente impacto sobre a segurança energética, tanto do ponto de vista dos países produtores quanto no ponto de vista dos consumidores.

Conforme explicam Silvina Carrizo e Sebastien Velut (2007), ganha corpo na América Latina, assim como em outras regiões do planeta, "novo discurso sobre a energia", estruturado a partir da ideia da soberania econômica com base nos recursos disponíveis, cuja exploração deve servir diretamente aos interesses nacionais. Essa visão entra em choque frontal com o modelo liberal que defende a adoção irrestrita das regras do livre-mercado, em sintonia com a globalização. O fracasso das políticas econômicas estabelecidas a partir do Consenso de Washington, na década de 1990, favoreceu a ascensão de governantes comprometidos com posições nacionalistas na Venezuela, Argentina, Bolívia e Equador. Nesses países, a reafirmação da "soberania energética" se manifesta em diferentes dimensões: o controle da exploração dos recursos propriamente dita, dos volumes extraídos e eventualmente exportados, dos investimentos em exploração e em infra-estruturas de transportes; a determinação dos preços, incluindo a questão chave do diferencial entre, de um lado, os preços de venda aos consumidores domésticos (pessoas físicas e empresas) e, do outro, os preços internacionais; e, finalmente, a questão decisiva da partilha dos lucros obtidos com a atividade (Carrizo e Velut, 1997, p.114).

Com a substituição dos governos liberais por novos dirigentes, genericamente designados como "progressistas" ou de "esquerda", os marcos regulatórios que regiam o setor energético na década de 1990 passaram a ser questionados e, em grande medida, alterado com a introdução de medidas fortemente nacionalistas. Dilemas antes inexistentes, como o que se refere ao ritmo de exploração dos recursos energéticos não-renováveis, ingressaram na agenda, diminuindo a margem de ação dos atores privados. No modelo anterir, os Estados, ao entregar as decisões estratégicas sobre a extração de hidrocarbonetos ao setor privado, em especial a

empresas multinacionais, renunciam à capacidade de controlar o ritmo da extração desses recursos, que passa a se subordinar aos interesses dos grupos que controlam o mercado internacional, em detrimento das estratégias nacionais de longo prazo. Um exemplo expressivo é o que ocorre com os hidrocarbonetos na Argentina após a privatização da estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) pelo governo de Carlos Menem, no início da década de 90. As empresas estrangeiras, ao tomarem posse das reservas argentinas, aceleraram o ritmo da extração a fim de maximizar seus lucros no menor prazo possível. O nível de extração petroleira na Argentina, que no período 1980-89 (durante o monopólio estatal) era de 27 milhões de barris anuais, alcançou 39 milhões de barris anuais em 1990-99 —um aumento de 44% com o novo modelo energético em relação ao antigo modelo de gestão estatal. Nesse mesmo período, o horizonte de vida das reservas petroleiras caiu de 14 anos em 1988 para 8,1 anos em 2005 (De Dicco, 2006, pg. 58).

A crise energética argentina, que teve como principal expressão a queda drástica da produção de gás natural a partir de 2004, exerceu um impacto negativo devastador sobre as perspectivas de integração regional, na medida em que afetou gravemente a segurança energética do Chile, um país que apresenta um elevado grau de dependência das importações de energia. No dilema entre abastecer o mercado interno, ameaçado pela escassez de gás natural, e cumprir os contratos de fornecimento para o Chile, o governo do presidente Nestor Kirchner escolheu nitidamente a primeira alternativa, ignorando os protestos chilenos. Desde então, o Chile tem recorrido com intensidade crescente às remessas de gás liquefeito de outros fornecedores, com destaque para Trinidad-Tobago e Indonésia. Essa modalidade de gás, transportada por navio, tem um custo bastante superior ao gás obtido diretamente por gasodutos, e demanda a construção de usinas encarregados de reverter o combustível líquido para sua forma gasosa original. Ainda assim, o governo chileno prefere arcar com esses custos em troca da garantia do abastecimento energético.

Na interpretação da crise chileno-argentina, confrontam-se duas intepretações opostas. Autores alinhados com o pensamento liberal (Garcés, 2009; Sennes e Pedrotti, 2008) atribuem as dificuldades ao controle dos preços dos combustíveis instituído no governo de Nestor Kirchner (e mantido por sua esposa e sucessora, Cristina Kirchner) por conter a inflação e garantir o acesso de recursos energéticos a preços baixos —"artificialmente" baixos, segundo os críticos liberais— aos consumidores argentinos. A interferência estatal, ao comprimir as margens de lucros, teria levado as empresas privadas que operam o gás argentino a reduzir os investimentos na prospecção de novas reservas, provocando a escassez. Já os autores identificados com a ideia da "soberania energética", como Diego Mansilla, atribui o problema à soma de dois fatores: a exploração predatória das reservas de gás pelas multinacionais e a exportação desse recurso sem levar em conta as necessidades do abastecimento doméstico. Segundo ele, desde 1997 se vendeu ao exterior mais de 60% do aumento da extração de gás natural argentino, apesar da

constante queda nas reservas (p.156). Mais além do debate sobre os fatos envolvidos nessa polêmica, cabe ressaltar o abismo conceitual que separa as duas abordagens. De acordo com Mansilla, a adoção do modelo neoliberal na Argentina, durante o governo Menem, implicou...

> "...la redefinición del rol del petróleo y del gas dentro de la estructura económica, pasando de insumos industriales a commodities para sua exportación sin valor agregado, mediante las mismas transformaciones que sufrió el resto del aparato productivo."

A IIRSA em debate

A dimensão energética da integração entre os países da América do Sul se articula institucionalmente, desde 2000, por meio da Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), criada na I Reunião dos Presidentes da América do Sul. A IIRSA prevê enormes investimentos em infra-estrutura, mas quase nada foi feito desde então. Especialistas apontam como o maior obstáculo ao progresso da IIRSA fatores políticos relacionados com a definição do marco regulatório da exploração e transporte dos recursos energéticos. O debate atual sobre a integração energética registra um choque entre duas visões opostas. A Venezuela propõe um modelo que confere um papel central às empresas estatais, por meio da criação de uma estatal regional. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e alguns governos da região defendem uma função decisiva para a iniciativa privada —alternativa em que a definição de um marco regulatório claro se mostra essencial. No fundo desse debate, situa-se o esforço, liderado pelo governo venezuelano, de ampliar a integração energética sul-americana para garantir a autonomia da região. Em outras palavras: ao invés de direcionar a infra-estrutura (portos, gasodutos) para a exportação de hidrocarbonetos para outros continentes, os países sul-americanos deveriam utilizar esses recursos para o desenvolvimento e industrialização da própria região, a partir de uma política integracionista profunda que ultrapasse, de longe, o âmbito aduaneiro e do livre-comércio (Katz, 2006, pgs.74-75).

De acordo com essa argumentação, é equivocado considerar o aumento do consumo de energia como um indicador isolado de desenvolvimento, na medida em que, historicamente, o crescimento do potencial energético não foi acompanhado de uma redução proporcional nos níveis de pobreza. É o que tem ocorrido nas últimas três décadas. Entre 1980 e 2004, o consumo de energia na América Latina duplicou, passando de 247 Mtep (milhões de toneladas equivalentes de petróleo) para 483 Mtep, enquanto os índices de desenvolvimento humano registraram um avanço apenas modesto (Honty, 2006).

O predomínio da ótica empresarial já se fazia presente, segundo aponta um estudo sobre o tema, antes mesmo da criação da IIRSA, quando a Organização Latinoamericana de Energia (Olade) lançou seu documento intitulado *Integración Energética en la América Latina y el Caribe*, de 1996. A Olade propunha uma integração nos marcos do "regionalismo aberto" defendido na mesma época pela Cepal (Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina). Nessa perspectiva, a meta era a criação de um bloco econômico voltado para maximizar as oportunidades de competição no mercado mundial, o que implicaria o aumento da oferta de energia, a redução dos seus custos e a garantia de abastecimento sem interrupções. "Em certo sentido, pode-se afirmar que o objetivo seria (...) ampliar à escala continental os ganhos de eficiência e segurança que a integração nacional do setor elétrico brasileiro já teria permitido alcançar", escrevem Carlos Vainer e Mirian Nuti (2008, p.26).

Nos marcos dessa aborgem crítica, não é qualquer integração que pode oferecer "um marco adequado para avançar em uma estratégia sustentável" (Honty, 2006). Um ponto forte nessa argumentação é a inexistência de estudos prévios à implementação dos projetos que apontem laços de complementaridade econômica capazes de justificar a implantação de rodovias e hidrovias entre os países envolvidos. Com exceção do gás natural boliviano e dos excedentes hidrelétricos do Paraguai, nenhum dos países do Cone Sul dispõe de recursos energéticos que possam ser negociados —praticamente toda a sua produção está voltada para o consumo doméstico. As reservas gasíferas de Camisea, no Peru, se revelaram muito aquém das expectativas iniciais, e o projeto do "anel energético" no Cone Sul foi descartado com inviável.

Esses fatos reforçam os argumentos do que apontam a IIRSA como um conjunto de "corredores" voltados, essencialmente, para a exportação de produtos primários ou bens industrializados de baixo valor agregado. O polêmico complexo hidrelétrico do Rio Madeira, por exemplo, está associado aos planos de implantar um pólo agroindustrial na região, com vistas à exportação de soja e de carne bovina. Como alternativa à integração nos marcos propostos pela IIRSA, Eduardo Gudynas (1999) propõe uma concepção de "regionalismo autônomo", baseado na "complementaridade produtiva das bio-regiões", na "desvinculação seletiva frente à globalização" e na "construção social da integração".

Contata-se, a partir desse apanhado das polêmicas em torno da integração energética sul-americana, um leque de pontos de vista divergentes que transcende os atores estatais e os agentes da iniciativa privada, incluindo no debate os meios acadêmicos e os movimentos sociais. Em meio a todas as controvérsias, uma única conclusão consensual pode ser estabelecida: a integração energética —qualquer que sejam os seus parâmetros— é um desafio que não pode ser resumido às dimensões técnica ou econômica. Depende de decisões políticas a serem alcançadas a partir da correlação de forças entre um diversificado conjunto de atores regionais.

Bibliografía

Carrizo, Silvina Cecília, et Velut, Sebastien (2007). "Les enjeux énergétiques en Amérique du Sud", *Amérique Latine —Les surprises de la démocratie*, pp. 105-118,. Paris: Documention Française.

Dias Leite, Antonio (2007). *A Energia do Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier.

De Dicco, Ricardo (2006). 2010, Odisea Energética? Petróleo y Crisis. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Garcés, Francisco (2009). "El GNL y el fracaso de la integración energética en América Latina", *Economía Internacional*, nº 291, 29 de julio de 2009, Santiago de Chile.

Gudynas, Eduardo (1999). *Desarollo sostenible, globalización y regionalismo*. La Paz: Prodena.

Honty, Gerardo (2006). "Energía em Sudamérica: uma interconexión que no integra". *Nueva Sociedad*, número 204, julio-agosto 2006, pp. 119-135.

Katz, Cláudio (2006). El rediseño de América Latina: Alca, Mercosul y Alba. Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.

Landau, George (2008). "La crisis energética de América del Sur", *Archivos del*

Presente, nº 47, pp. 111-122.

Mansilla, Diego (2007). *Hidrocarburos y Política Energética*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

Mommer, Bernard (2000). The Governance of International Oil: The Changing Rules of the Game. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies.

Sennes, Ricardo, e Pedroti, Paula (2008). "Entre la geopolítica y la geoeconomía: la energía en las relaciones latinoamericanas". In: LAGOS, Ricardo (comp.), *América Latina: Integración o Fragmentación?*, pp. 527-567. Buenos Aires: Edhasa.

Vainer, Carlos, e Nuti, Mirian (2008). *A Integração Energética Sul-Americana —Subsídios para uma agenda socioambiental*. Brasília: Inesc.

Weisbrot, Mark; Ray, Rebecca, and Johston, Jake (2009). *The Economy During the Morales Administration*. Center for Economic and Policy Research, Washinton, December 2009.

Zanoni, José Rafael (2006). "Qué pueden hacer las politicas energéticas por la integración?" *Nueva Sociedad*, numero 204, julio-agosto 2006, pp. 176-185.

El devenir de la Agenda Ambiental en el marco del Sistema de Integración Centroamericana

Daniel Matul Romero

1. El Sistema de Integración Centroamericana: antecedentes

La integración centroamericana es el primero de todos los procesos que han tenido lugar en América Latina y el Caribe. El 16 de junio de 1951, se constituye la Organización de Estados de Centroamérica (ODECA), conocida también como la Carta de San Salvador, en donde se establecen los cimientos para la constitución de un Mercado Común.

En un inicio el proceso se concretó de forma bilateral. Entre 1951 y 1957 los Estados de la región abrieron sus fronteras al comercio recíproco mediante la suscripción de tratados bilaterales de libre comercio, a través de los cuales se intercambiaban, sin impuestos de aduana, una lista de productos negociada entre los países signatarios de dichos convenios.[1] Cada uno de estos tratados tuvo una corta duración (entre 1 y 4 años) y el régimen de libre comercio se establecía con base en listas específicas. Además, las partes se reservaban la facultad de retirar de las listas algunos productos si ello convenía a sus intereses.[2]

Debido al éxito alcanzado por las iniciativas bilaterales desarrolladas entre 1958 y 1960, los países de Centroamérica inician la negociación de tratados de carácter más amplio. De esta forma, el 10 de junio de 1958, en Honduras, se firmó el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica y el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, con lo cual se abre el período de tratados multilaterales, por medio de los que se establecería una zona de libre comercio regional.

Hacia 1960 el intercambio comercial entre los cinco países del área sobrepasó los 35 millones de pesos centroamericanos. En febrero de 1960, Miguel Idígoras Fuentes, Presidente de Guatemala; Ramón Villena Morales, Presidente de Honduras y José María Lemus, Presidente de El Salvador, firmaron el Convenio de Asociación Económica entre estos tres países, con el objetivo de aumentar el consumo de artículos producidos en la región, facilitar su intercambio por la vía del libre comercio, así como acelerar el Programa de Integración Económica de

Centroamérica. Este sería el fundamento del Mercado Común Centroamericano. A partir de entonces, el libre comercio no se realizó más con base en listas, sino que se extendió y generalizó a todos los productos originarios o manufacturados de los cinco países de la región. Únicamente se consignaron en lista aquellos productos sujetos a regímenes especiales de excepción o a restricciones que los separan del libre comercio total.

El 13 de diciembre de 1960, en la ciudad de Managua, los países de Centroamérica, tomando en cuenta, el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, el Convenio Centroamericano sobre equiparación de Gravámenes a la Importación (y su Protocolo sobre Preferencia Arancelaria), los Tratados bilaterales de libre comercio e integración económica y el Tratado de Asociación Económica entre Guatemala, El Salvador y Honduras, firmaron el Tratado de Integración Económica Centroamericano.

Sin embargo, este proceso se vio truncado con el surgimiento de la guerra entre Honduras y El Salvador (1969), pues ambas naciones rompieron relaciones comerciales y diplomáticas. Durante la década de 1970, se realizaron esfuerzos tendientes a normalizar la situación por medio de un mecanismo que se denominó *Modus Operandi*. En este contexto, al iniciar la década de 1980, el Mercado Común Centroamericano llegó al colapso. A pesar de los logros alcanzados durante el período de auge del Mercado (que llegó a absorber entre el 30 y el 40% de la producción regional), se debilitó fuertemente debido a la influencia de variables derivadas de un cambio en el entorno económico mundial y elementos extraeconómicos, entre los cuales destaca la exacerbación de los conflictos político-militares, especialmente en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.[3]

Hacia finales de la década de 1980, luego de los logros alcanzados en el ámbito político por el Plan de Paz Esquipulas II, los esfuerzos regionales retoman el proceso de integración económica que culminaría con la firma del Protocolo de Tegucigalpa y el Protocolo de Guatemala, luego de un proceso que tomó alrededor de seis años consolidar.

2. La nueva integración: segunda generación de reformas y transformaciones

En 1991, tras una etapa convulsa política y económicamente, los gobiernos centroamericanos decidieron renovar el proceso de integración regional al constituir el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). A pocos años de su inicio, el Sistema mostraba serias dificultades para ejecutar y administrar adecuadamente la agenda regional a través de un complejo y disperso entramado institucional, que impedía un efectivo cumplimiento de los compromisos comunitarios adquiridos. En 1997 los Presidentes centroamericanos solicitaron a la Comisión Económica

para América Latina (CEPAL) un diagnóstico que permitiera replantear la organización institucional del Sistema. Como resultado de ello, se configuró el *Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana*.

Tal reforma al SICA buscó reducir sustantivamente la dispersión del esquema de funcionamiento institucional de la integración, el fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa de la Secretaría General; establecer un equilibrio de la agenda en sus diferentes variables: políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales. Así como la creación de mecanismos para el financiamiento del Sistema. Desafortunadamente, los deficientes esfuerzos para construir consenso sobre estos cambios y la falta de voluntad política de los gobiernos, contribuyeron al estancamiento en la implementación de tales reformas. Finalmente, el Huracán Mitch afectó el reordenamiento de las prioridades de Centroamérica y el ajuste de la agenda.

Entre 1998 y el 2002, los esfuerzos por rescatar la reforma fueron retomados en tres momentos diferentes. En el año 2001, el ex Presidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez, lanzó a sus homólogos de Centroamérica el *Plan de Acción Inmediata para la Reactivación de la Integración Centroamericana*. En febrero del 2002, con la *Declaración de Managua*, los Presidentes de Centroamérica retoman, únicamente, el tema de las reformas al Protocolo de Tegucigalpa (marco legal de la integración) y al Protocolo de Guatemala (marco legal de la integración económica) para crear un mecanismo de solución de controversias comerciales. Ese mismo año, el 22 de setiembre, el Presidente de Costa Rica, Abel Pacheco, con base en la *Declaración de Panamá II* y en el *Plan de Acción Inmediata para la Reactivación de la Integración Centroamericana*, plantea de nuevo la reforma al PARLACEN.

A inicios del 2004 las instituciones de la integración centroamericana fueron objeto de serios cuestionamientos, tanto de la sociedad civil como de los propios gobiernos de la región, cuyos presidentes coincidieron en la necesidad de someter a una revisión a todo el sistema, en particular al Parlamento Centroamericano y a la Corte Centroamericana de Justicia. En este contexto, la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) se propuso realizar una reflexión que fuera más allá del tradicional debate en torno a la reforma del Sistema. El esfuerzo debía, además, lograr mayor concertación a fin de reactivar el proceso integracionista de manera integral. De esta forma y con el apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) FUNPADEM organizó el Foro Regional "*Repensando la Integración Centroamericana: Recomendaciones para la renovación de su institucionalidad*".

Este Foro, además de generar un debate abierto y transparente alrededor de la reforma al SICA, tuvo tres consecuencias importantes para la región. En primer lugar, aceleró la instalación de la Comisión Ad Hoc, nombrada por los presidentes

de la región con el fin de estudiar la reforma del Sistema. Esta dinámica brindó la oportunidad para que dicha Comisión conociera, no solamente los resultados del Foro, sino también, las opiniones de las distintas autoridades del SICA, PARLACEN, directores del Comité Consultivo del SICA, entre otros.

En segundo lugar, dicha Comisión incorporó en su informe denominado *Elementos para una presentación a la Cumbre de presidentes y Jefes de Gobierno del SICA sobre el Planteamiento Integral de la Institucionalidad Centroamericana* casi la totalidad de las recomendaciones surgidas de aquel Foro. En tercer lugar, generó la articulación de una posición conjunta, por parte del Comité Consultivo del SICA (CC-SICA) sobre este proceso. De esta forma, en la XXV Cumbre Ordinaria del SICA, celebrada en San Salvador, 15 de diciembre de 2004, se acordó llevar adelante el Replanteamiento Integral del Sistema de la Integración Centroamericana.

A pesar de los esfuerzos regionales por ajustar el Sistema de Integración, los resultados no han logrado implementar cambios significativos. En otras palabras, la región no ha podido encontrar un punto de equilibrio entre sus instancias de decisión supranacionales y sus órganos intergubernamentales. Asimismo, la institucionalidad centroamericana difícilmente ha podido cumplir con los objetivos para los cuales fue creada. Finalmente, ha sido imposible establecer una agenda común realmente propia.

3. La rearticulación del proceso: ¿una o varias integraciones?

Como se apuntó anteriormente, a partir de la década de 1990 los países de la región orientaron sus actividades de inserción en la economía internacional por la vía del comercio exterior y la atracción de inversiones una vez iniciado los procesos de ajuste estructural (algunos lo hicieron desde mediados del decenio de 1980). Incluso la revitalización del esquema de integración regional, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) tuvo como principal objetivo impulsar la inserción internacional de los países centroamericanos.

En todos los casos, la presencia de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) fue importante, pues, con ello, se garantizó una "política regional" orientada por actores externos en materia fiscal, liberalización de mercados, establecimiento de límites a la acción del Estado, equilibrios macroeconómicos, entre otras.

Al mismo tiempo, la estructura económica de estos países sufrió cambios importantes. De un estilo de desarrollo que combinó los efectos de la agroexportación tradicional (café, banano, azúcar, caña y otros) y la sustitución de importaciones, se

transitó hacia un estilo de desarrollo que apuesta a la liberalización del comercio y a las exportaciones como sus principales elementos. Este proceso de cambio tuvo un fuerte impulso debido a los mecanismos establecidos por el llamado *Consenso de Washington*, que entre otras cosas, tenía como objetivo la promoción del libre comercio como el motor del nuevo estilo de desarrollo para Centroamérica y América Latina.

La aplicación de estas ideas propició el surgimiento de un sector dinámico en las economías centroamericanas que aumentó su competitividad en términos de sus exportaciones y en las llamadas "tecnologías maduras" como la maquila de prendas de vestir. La ampliación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), en este contexto, contribuyó (*pull factor*) al incremento de las exportaciones de la región a los Estados Unidos, principalmente las de confección y prendas de vestir.

En la reunión extraordinaria de Presidentes de Centroamérica, República Dominicana y Belice con Estados Unidos (Guatemala, 1999), el Presidente de Estados Unidos, William J. Clinton expresó su determinación de trabajar activamente con el Congreso de Estados Unidos de América para ampliar la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, ICC; y enviar al Senado para la ratificación de tratados bilaterales de inversión suscritos con El Salvador, Honduras y Nicaragua.

De su lado, los países de Centroamérica, también, reafirmaron su compromiso de insertar a la región centroamericana de manera efectiva en la economía mundial a través de la implementación de una agenda para la competitividad y el desarrollo sostenible. Este contexto, según señalan algunos autores, ha propiciado el surgimiento de un nuevo modelo económico, que tienen como fundamento un tipo de inserción internacional dependiente del mercado de los Estados Unidos a través de la población inmigrante y las exportaciones de maquila. Como resultado de ello, los actores económicos y empresariales de las élites nacionales han adquirido un papel preponderante en el proceso de construcción de la integración regional y sus distintas iniciativas.[4]

4. La Agenda Centroamericana para la Competitividad

En el ámbito regional, la Agenda Centroamericana para la Competitividad[5] se convirtió en el centro de la nueva estrategia económica regional que, conjuga no solamente lo micro sino también, lo macro económico. Este enfoque considera que la generación de riqueza radica en las empresas que poseen la habilidad para producir bienes y servicios eficientemente y sostener retornos al capital y salarios altos.[6]

"Su premisa se fundamenta en que, mientras la estabilidad política y las reformas de política macroeconómica son dimensiones importantes y necesarias para el desarrollo económico,

ellas no son por sí mismas, capaces de crear las condiciones para la prosperidad nacional. Avances paralelos son necesarios para soportar el desarrollo sobre una base microeconómica, sustentada en la operación y la estrategia de las empresas y en un entorno microeconómico de apoyo a los negocios."[7]

Este enfoque, pues, privilegia aquellas políticas gubernamentales que favorecen el aumento de la productividad en determinada región o país. Es decir, "*a menos que haya una mejora apropiada en el nivel microeconómico, las reformas político-institucionales, macroeconómicas y sociales no podrán nutrir las fuentes del progreso económico sostenible.*"[8] Dos áreas resultan de vital importancia dentro de este enfoque, en primer lugar, lo que se denomina operación y la estrategia de las empresas y; en segundo lugar, el clima de negocios.[9]

El sector empresarial, por tanto, se convierten en el principal actor en este proceso.[10] Dentro del enfoque de Harvard-INCAE, el mejoramiento de la productividad y la competitividad se asumió como un proceso de transformación profunda, es decir, más que un proceso técnico, la puesta en práctica de la Agenda es un proceso económico, político y social. De esta forma, la Agenda para la Competitividad se ha incorporado dentro de las estrategias de desarrollo nacional de cada uno de los países del Istmo y su concreción se ha realizado de manera permanente durante varios períodos gubernamentales. Se logra advertir que en la mayoría de las propuestas de la Agenda para la Competitividad se han realizado transformaciones fundamentales en los sectores públicos de los países centroamericanos.

5. El Plan Puebla Panamá o Proyecto Mesoamérica

La agenda del Plan Puebla Panamá (PPP) apuesta por el fortalecimiento y profundización del cambio estructural en las economías centroamericanas. El llamado PPP surgió en marzo del año 2000, cuando el Gobierno de México anunció la estrategia de desarrollo para el Sur-Sureste de México en el marco del llamado Plan Puebla-Panamá. Así, reunidos en el contexto del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla se adoptó en junio del año 2001.[11]

El Plan Puebla Panamá, PPP, surge como una iniciativa formulada por el gobierno mexicano hacia los países mesoamericanos para impulsar la integración y acelerar el desarrollo social y económico de los nueve estados del sureste mexicano y de los países del Istmo Centroamericano. Con ello, al proceso de de integración centroamericano se incorpora la región sur-este de México, creando una "nueva región". La "nueva región" estaría conformada por Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, y los nueve estados del Sur-Sureste de México, Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Esta nueva región cubriría cerca de 1.000.000 km^2 y con una población cerca de 64 millones de personas.[12]

El PPP busca aprovechar las riquezas y ventajas comparativas de la región, subsanar su histórico déficit de infraestructura y reducir la pobreza y la vulnerabilidad a los desastres naturales.[13] El PPP reproduce en sus aspectos esenciales el esquema de integración regional planteado desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, cuando se estableció el "*Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla*" entre México y los países centroamericanos. Como iniciativa inicialmente nacional (mexicana) el PPP tiene sus orígenes inmediatos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 del ex presidente Ernesto Zedillo y el Megaproyecto del Istmo de Tehuantepec.[14]

Es importante situar el surgimiento del PPP en el marco del reposicionamiento económico de México, especialmente dentro del NAFTA y de su relación con los EE.UU. Si bien uno de los objetivos fundamentales del gobierno mexicano es la promoción industrial y comercial de los empresarios mexicanos en el área centroamericana en el contexto de la recesión económica estadounidense, también es vital tener en cuenta la importancia estratégica que tendrá el PPP a través de sus "corredores" o puentes terrestres interoceánicos (especialmente en el Istmo de Tehuantepec) para enlazar el este de los EE.UU. (donde se concentra el 80% de su actividad económica con la Cuenca del Pacífico.[15]

El PPP reconoce los avances de la Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible de Centroamérica hacia el Siglo XXI, (Proyecto Harvard-INCAE), como también los planteamientos emanados del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). En la cumbre de presidentes de noviembre del 2000 se invitó a participar en el proceso al BCIE, BID y la CEPAL. La vinculación de México se produce a raíz de su propia iniciativa, constituyéndose el Grupo Técnico Interinstitucional, GTI. En junio de 2001, durante la Cumbre de Presidentes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, se acordó incluir al PPP como un capítulo de dicho mecanismo, aprobar ocho iniciativas y proyectos mesoamericanos e instalar la Comisión Ejecutiva, el Grupo Técnico Institucional y la Comisión de Financiamiento.

6. La reactivación del proceso de Unión Aduanera

Otra de las iniciativas que se iniciaron en el año 2000, a fin de reactivar las económicas centroamericanas fue el Convenio Marco para el Establecimiento de una Unión Aduanera entre los territorios de Guatemala y El Salvador. Dicho Convenio estableció normas en materia arancelaria, administración aduanera, registros sanitarios, comercio de servicios e inversiones, política comercial externa común, normativa comercial, política tributaria, libre comercio, consolidación de medidas y coordinación de acciones. Tres meses más tarde, el 29 de agosto del 2000, el Consejo de Ministros de la Integración Económica, COMIECO, a través de las Resoluciones 56 y 57 manifiesta su acuerdo con la participación de Nicaragua y

Honduras, respectivamente, en las negociaciones tendientes a constituir una unión aduanera entre los cuatro países.

El 22 de febrero del 2002, reunidos en Managua, Nicaragua, los mandatarios de Centroamérica acuerdan avanzar decididamente en la zona de libre comercio intra regional y en el proceso de conformación de la Unión Aduanera. Ello, condujo a que, en marzo de ese mismo año, en la ciudad de San Salvador se aprobara el Plan de Acción sobre la Integración Económica Centroamericana, que constituiría el eje central de las acciones a desarrollar en el corto y mediano plazo, a fin de acelerar el proceso que permitiría concretar la Unión Aduanera en diciembre del año 2003.

Para la primera mitad del año 2002, los principales avances en materia de Unión Aduanera que se destacan fueron: la armonización del 73% del arancel externo común y aplicación conjunta de cláusulas de salvaguardas; armonización y simplificación de los procedimientos en las aduanas pilotos. También, el avance en la eliminación de dos tercios de los obstáculos al comercio regional y la ratificación de instrumentos jurídicos como el Tratado Centroamericano sobre Inversión y Comercio de Servicios, la enmienda al Protocolo de Tegucigalpa (relativa al mecanismo de solución de controversias comerciales) y el Código Aduanero Uniforme Centroamericano, CAUCA.

El proceso ha avanzado fuertemente en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. De acuerdo con el *Informe de las actividades y avances del proceso de unión aduanera*[16], en estos países se han logrado avances sustantivos en materia arancelaria, administración aduanera (los Viceministros de Economía y Finanzas Públicas instruyeron a los Directores de Aduanas para poner en funcionamiento una aduana modelo con la meta de eliminar los puestos interfronterizos),[17] registros, armonización tributaria, comercio de servicios e inversiones, política comercial externa común, libre comercio (se acordó en el Plan de Acción la liberalización de algunos productos que aún figuran en el Anexo "A" del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, como café tostado, alcohol, bebidas alcohólicas, harina de trigo y derivados del petróleo, al 31 de diciembre del 2002).

Finalmente, en el marco de la XXII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica, efectuada en San José, Costa Rica (diciembre, 2002) los Presidentes centroamericanos instruyeron a los Ministros Responsables de la Integración Económica a seguir profundizando la integración regional y avanzar hacia la conformación de la Unión Aduanera Centroamericana, con el propósito de facilitar la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos.

En este contexto de recomposición de la agenda centroamericana los mandatarios se reunieron (Roatán, 2003) con el objetivo de definir las prioridades de la región, en el marco del Tratado de Libre comercio con los Estados Unidos: a) agricultura

y la asimetría que deberá regir nuestras futuras relaciones comerciales; b) la seguridad de Centroamérica, la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado; c) el desarme y la reducción de armas de guerra en la región; d) la consolidación de la democracia y la integración regional y; e) la promoción de la inversión en Centroamérica y el desarrollo de la infraestructura.[18]

7. La integración centroamericana y el ambiente: la perspectiva institucional

El Protocolo de Tegucigalpa modificó la estructura institucional de la integración centroamericana creada en el marco de la ODECA. Con el nuevo instrumento se intentó vincular tanto los órganos como las instituciones del nuevo proceso integracionista y se les dotó de autonomía funcional. Originalmente cuatro fueron los sectores alrededor de los cuales se articuló la estructura formal del sistema: económico, social, cultural y político. Posteriormente, estos cuatro sectores se constituirían en los cuatro subsistemas básicos del nuevo proceso de integración. El Protocolo establece como órganos de la integración los siguientes:

1. La Reunión de Presidentes;
2. El Consejo de Ministros;
3. El Comité Ejecutivo y;
4. La Secretaría General.

Además, son parte de este Sistema la Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia de la República; el Parlamento Centroamericano; la Corte Centroamericana de Justicia y; finalmente, el Comité Consultivo. Las actuales instituciones suman ocho secretarías del sistema (relacionadas directamente con la SG-SICA); trece instituciones regionales especializadas; seis instituciones ad-hoc intergubernamentales; y seis foros sectoriales.[19] Estas entidades poseen una naturaleza muy diversa, aunque, de acuerdo con CEPAL[20] es posible ubicarlas en tres categorías:

1. Los órganos e instituciones del viejo sistema de integración económica, cuyos objetivos y bases jurídicas evidentemente carecían de consenso y necesitaban una actualización.
2. Una multiplicidad de instituciones de cooperación funcional que habían surgido a lo largo de las décadas.
3. Instancias políticas que habían sido creadas en el momento muy especial de Esquipulas II.

La institucionalidad establecida por el Protocolo de Tegucigalpa resultó compleja y diversa. En el Informe *La Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional*,

elaborado por CEPAL y el BID, se señala que dicha institucionalidad se caracterizaba por su alto grado de complejidad, derivada fundamentalmente de la diversidad de sus fuentes y de carácter no centralizado y acumulativo de su crecimiento.[21]

Asimismo, este Informe enumera cuatro factores adicionales en este proceso: a) el centralismo excesivo de las instituciones en el Sistema de la Integración, SICA; b) la instauración de un mecanismo de "coordinación" entre las diferentes áreas, que no ha sido funcional; c) la inexistencia de una agenda regional sustantiva en el marco del SICA y; d) la ausencia de mecanismos que redefinieran el sistema institucional en la práctica.

La reforma de 1997 unificó la Secretaría General y, como resultado de ello, tanto la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana; como la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA); la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA); la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD); la Secretaría General del Consejo Agropecuario Centroamericano (SG-CAC); la Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultura Centroamericana (SG-CECC) y la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA), quedaron integradas en una sola secretaría. Además, esta Secretaría asumió las funciones de las Secretarías de todos los Consejos, Comisiones, Comités y Foros Sectoriales que cuenten con algún tipo de servicio de Secretariado, conformado por Ministros, Viceministros, Directores Ejecutivos las Instituciones Nacionales tales como:

1. Reunión del Sector Salud de Centroamericana (RESSCA)
2. Consejo de Ministros de Transporte (COMITRAN)
3. Consejo Centroamericano de Bosques (CCAB)
4. Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas (CCAP)
5. Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social (COCISS)
6. Consejo Centroamericano de Deportes y Recreación (CODICADER)
7. Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH)
8. Consejo de Ministros de Trabajo y Previsión Social.
9. Consejo de Electrificación de América Central (CEAC)
10. Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (CTCAP)
11. Comisión Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH)
12. Comité, de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (CCHAC)
13. Consejo de Ministros de Finanzas y Hacienda

14. Otros Consejos de Ministros, Comisiones, Comités.

De esta manera, la Secretaría General unificada se conformó por una Secretaría General y tres Direcciones de Área: una Económica, una Social y una Ambiental.

7.1 La Reunión de Presidentes

A pesar de los intentos de reforma, la Cumbre de Presidentes continúa con el ritmo de reuniones acostumbrado y con una producción de instrumentos declarativos sin mayor variación. Los principales resultados de este ritmo de trabajo regional (en promedio tres reuniones presidenciales por año e igual número de instrumentos declarativos en el mismo lapso) se ha reflejado en la generación de una serie de proyectos e iniciativas de infraestructura, reuniones y negociaciones de comercio exterior y el diseño de planes y estrategias diversas.

En términos de la agenda ambiental regional, es posible identificar los elementos conceptuales que han impulsado la agenda de trabajo de la Reunión de Presidentes. El período comprendido entre 1990 y 1994 se construye lo que en su momento se denominó el "Nuevo Orden Ecológico Internacional" y que supuso como eje articulador el desarrollo sostenido (desarrollo sustentable o desarrollo ambientalmente sustentable)[22], que implicaría la generación de un nuevo modelo de seguridad y que culminó con el planteamiento de la Alianza para el Desarrollo Humano Sostenible (ALIDES).

Un segundo período es posible ubicarlo entre el lapso de 1994 a 1998. Durante estos años se consolida conceptualmente la ALIDES y se inicia la ejecución del Plan de Acción. Desafortunadamente, el cuatrienio finaliza con tres factores que determinaron el rumbo de la agenda de la integración centroamericana. Por un lado, el deficiente esfuerzo para construir consenso sobre los cambios planteados en la reforma de 1997. Por otro lado, las diferencias entre los Estados del área en relación con su delimitación fronteriza debilitaron los lazos regionales y amenazaron con bloquear nuevamente las fronteras terrestres. Finalmente, los efectos del Huracán Mitch estancaron primero y cambiaron después, la implementación de la agenda regional.

Los años previos a la aparición de Mitch, la agenda centroamericana se debatía entre el avance de la ALIDES y las agendas bilaterales de comercio y apertura. Durante la II Cumbre de las Américas (Chile, 1998) los mandatarios centroamericanos iniciaron las negociaciones correspondientes al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Por otra parte, en julio de 1998, en el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, la región avanzaba sustancialmente en relación con las negociaciones que se desarrollaron para la suscripción de tratados

de libre comercio entre México y los países que conforman el Triángulo Norte y entre México y Panamá. Asimismo, se advierte un avance sustantivo en los trabajos realizados para la firma de un tratado de libre comercio entre México y Belice. Se acuerda, además, que una vez finalizados todos los tratados de libre comercio entre México y los países de Centroamérica, se inicie el proceso que articule dichos esfuerzos en un solo tratado.[23]

Entre 1999 y el año 2001 se constituye un tercer período orientado conceptualmente por el llamado Marco Estratégico para la Reducción de las Vulnerabilidad y los Desastres en Centroamérica; la consolidación de la Agenda Centroamericana para la Competitividad; así como la conformación de la Estrategia para la Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI. Este lapso culmina con la Declaración "Centroamérica Unida contra el Terrorismo", que señala la recomposición de la agenda de seguridad regional, luego de los atentados terroristas del 11 de setiembre.

Finalmente, el último período de reconceptualización del proceso de integración se inaugura con la puesta en marcha del Plan Puebla Panamá y su versión renovada, el Proyecto Mesoamérica), que señala una nueva orientación del proceso de integración centroamericano y la convergencia alrededor de los postulados, tanto de dicho Plan, como de la Agenda para la Competitividad de Centroamérica. Esta transformación del marco conceptual de la política regional centroamericana en materia de ambiente, ha generado, a su vez, una serie de propuestas como nunca antes se había dado en la región.

Durante el inicio de la primera etapa de acción regional (euforia ecológica) el énfasis de la orientación estuvo en impulsar aquellos esfuerzos normativos en beneficio de la conservación. Sin embargo, el giro y balance de las acciones en materia de conservación hacia acciones en materia de aprovechamiento económico de los factores naturales se logra observar a lo largo del último quinquenio. Es posible apreciar el estancamiento en materia regional durante el período post Mitch.

Sin embargo, al contrastar los marcos conceptuales y jurídicos, frente a la formulación y contenido de tales referentes es posible advertir que existe un equilibrio de entre aquellas políticas, programas y acciones que promueven tanto la conservación, como el aprovechamiento. Sin embargo, los principales resultados de tales políticas se evidencian en el campo del aprovechamiento.

En este sentido, destacan las iniciativas en materia de infraestructura de amplio espectro en la región, como el Sistema de Interconexión Eléctrica Países de América Central (SIPAC); el planteamiento de una política para el desarrollo hidroeléctrico regional, Programa de Carreteras de Integración o el Plan Regional de Inversiones en el Sector Transporte para la Década del 90 (PRODECA).

Durante el período de diciembre de 2005 a junio de 2006, destacan la Declaración de Cancún (Cumbre sobre la Iniciativa Energética Mesoamericana) y la Declaración de la Romana (II Cumbre sobre la Iniciativa Energética Mesoamericana), que en el marco del SICA y bajo el Programa de Integración Energética (PIEM) del Plan Puebla Panamá, fueron realizadas con el objetivo de implementar dicho Programa. En ambas declaraciones llama la atención la intención de conformar tres tipos de mercados: a) petrolífero; b) hidroeléctrico y; c) gas natural.

Por otra parte, resulta interesante anotar que en la Declaración de Cancún se establecen una serie de acciones con el fin de promover el desarrollo sustentable, como la formulación de proyectos de energía renovable (incluyendo biocombustibles), la generación de oportunidades de negocio de carbono (por medio de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto), la creación de buenas prácticas regionales en materia de eficiencia energética y la generación del Fondo de Cooperación para el Desarrollo de Centroamérica. Posteriormente, en La Romana, aunque se hace referencia a los mismos temas (que no tiene una relación directa con el desarrollo sustentable), se enuncian como actividades que contribuyen al desarrollo de fuentes renovables y uso eficiente y racional de la energía.

Desde el punto de vista financiero, aunque la región nunca antes había tenido tal proliferación de acuerdos, convenios, programas o acciones, el financiamiento a través del cual se articula todo este entramado regional no es muy claro. La mayor parte de iniciativas han sido diseñadas para que desde el sector privado se realice el financiamiento.

7.2 La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo

La Comisión se constituye con el objetivo de desarrollar un régimen regional de cooperación e integración ambiental que contribuya a mejorar la calidad de vida de la población centroamericana. De esta manera, en el marco de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) en la región fue posible crear una serie de mecanismos nacionales y regionales en materia de ambiente y desarrollo. Por ejemplo, en cada uno de los países existe una autoridad responsable de la gestión ambiental; así como una Comisión de Ambiente y Desarrollo en cada Asamblea Legislativa Nacional y en el Parlamento Centroamericano (PARLACEN).

La CCAD se ha convertido un actor importante del sector ambiental de la región. Uno de los factores que permite afirmar tal hecho es la facultad que posee para entrar en contacto directo con el Consejo de Ministros encargados del ambiente. Su cercanía con los Ministros, facilita o permite el acceso a información, acceso a las decisiones y capacidad para dar seguimiento en la implementación de las decisiones e incidencia u orientación en la definición de las políticas generales y

el establecimiento de los planes de acción. De ahí que la elección del Secretario/a Ejecutivo/a de la Comisión no debe ser un proceso aleatorio, sino todo lo contrario, una selección cuidadosa, con el objetivo de encontrar una persona no sólo con habilidades de gestión técnica, sino son habilidad política a fin de facilitar u ofrecer agendas de convergencia entre los ministros del ramo.

En esta misma dirección, el diálogo que se genera entre la CCAD y el Comité de Enlaces Ministeriales (órgano integrado por los máximos asesores de cada Ministro/a) durante la negociación de las agenda le permite un marco de acción directo con los gobiernos en el proceso de construcción, análisis y discutir cada uno de los puntos de las agendas que en las reuniones ministeriales se plantean. En este contexto, la CCAD podría convertirse en el mecanismo regulador o factor de equilibrio de un proceso de integración orientado por una agenda programática regional institucionalizada, como la que se describió en los acápites anteriores. Además, puede potenciarse como el factor de eslabonamiento entre el cambio de la agenda regional con el traspaso de la Presidencia Pro Témpore. Esta capacidad de interlocución "hacia arriba" podría manifestarse, de igual forma "hacia abajo".

Formalmente, la dinámica del procedimiento operativo de la Comisión podría describirse de la siguiente manera, tomando como referencia la formulación y puesta en práctica del Proyecto Regional "Establecimiento de un Programa para la Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano (PCCBM). Esta iniciativa se acordó (mandato) en el seno del Consejo de Ministros, pero con la participación activa tanto del Comité Técnico de Áreas Protegidas, como del Comité Técnico de Biodiversidad, ambos son órganos adscritos a la CCAD. Además, mediante un mecanismo de consultas regionales, tanto a personas expertas en la región, como en el seno del Foro de la Sociedad Civil.

De esta manera y sobre la base de tales mecanismos la Comisión tuvo la oportunidad de participar en la elaboración del Programa Estratégico Regional de Trabajo en Áreas Protegidas (PERTAP) y en el Programa Estratégico regional para la Conectividad en el Corredor Biológico Mesoamericano (PERCON-CBM). Además, se ha dispuesto que tales iniciativas deben ser coherentes con los objetivos y resultados de la Estrategia Regional de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en Mesoamérica (ERB), de la ALIDES y del Plan Ambiental Regional de Centroamérica (PARCA).

Sin embargo, varios factores limitan la acción sistemática del Comisión. Entre los factores que se pueden valorar para hacer tal afirmación se encuentran, por ejemplo, las dificultades para establecer mecanismos de coordinación interinstitucionales entre la CCAD y los otros órganos de la integración; las limitaciones en relación con el financiamiento de la Comisión; así como el fortalecimiento de los actuales encadenamientos con la sociedad civil.

En relación con los mecanismos de coordinación interinstitucional, a pesar de que las Secretarías Técnicas realizan una coordinación sectorial limitada y del avance que ha significado la unificación de la Secretaría General, todavía no es posible observar un sistema de coordinación sustantiva institucionalizado. En este sentido aún lo nacional es débil frente al seguimiento de lo regional. Por ejemplo, en relación con el tema de la minería, durante la XXXIX Reunión de Ordinaria del Consejo de Ministros de la CCAD se destacó la escasa relación que existe entre los Comités Técnicos y las reuniones ministeriales.

Por otra parte, persiste una dependencia externa en relación con el financiamiento de la Comisión. La contribución anual de cada uno de los países destinado a la CCAD es de veinte mil dólares, esto quiere decir que en total se reciben ciento cuarenta mil dólares. Esto representó cerca del 13.74% del total de ingresos para el año 2005. El resto de los ingresos provienen de los recursos suministrados por la cooperación internacional. La situación no es nada diferente del diagnóstico hecho hace diez años por la CEPAL y el BID.

Finalmente, en relación con el Foro de la sociedad civil, los niveles de coordinación varían de acuerdo con la cercanía y complejidad de su estructura. Formalmente, el Foro lo integran aquellas organizaciones regionales representativas de la sociedad civil pertenecientes al Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA). El Comité Consultivo actualmente lo integran 26 organizaciones, de las cuales participan como integrantes del Foro de la CCAD únicamente ocho.

Por ejemplo, si se considera la participación de estas organizaciones en el contexto del CC-SICA, los "backwards-linkages" son muy débiles, pues los vínculos hacia abajo recién (hace dos años) se están articulando con la creación de los capítulos nacionales del dicho Comité en cada uno de los países. Además, es posible observar que mientras los grupos integrados por sectores vinculados a la producción agrícola y a movimientos culturales poseen una baja incidencia en el orden regional; quienes poseen un mayor impacto en la región son los grupos a los sectores empresariales y de transportes.

Por ejemplo, desde hace diez años, tanto el INCAE, el BID, la CEPAL, el Consejo de Ministros de Transportes de Centroamérica y la Secretaría de Integración Económica, han venido desarrollando una serie de propuestas con el fin de sentar las bases para la agenda del sector transporte en la región. Lo cual brindó un contexto adecuado para la creación de una Política Regional de Infraestructura de Transporte.[24] Esta iniciativa, a raíz del surgimiento y consolidación del Plan Puebla Panamá, se ha ido vinculando con dicho proceso en el marco de la Iniciativa Mesoamericana de Transporte del PPP. De esta manera, los comisionados presidenciales de Plan se han vinculado tanto a la Comisión Técnica, como ante los Ministros

de los países miembros a fin de participar de las reuniones gubernamentales en materia de transportes.

Llama la atención también el grado de afinidad política que se logra observar en relación con los directivos de la Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano (FECAMCO) y de la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas (FECAICA). Por ejemplo, El 16 de febrero de 2006, el señor Jorge Briz Abularach, Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala (Ex Directivo de FECAMCO) impuso la "Orden de los Cinco Volcanes, en el Grado de Gran Oficial" al señor Carlos Enrique Rivera Ortiz, directivo de FECAICA. Dicha condecoración es un reconocimiento que hace la SIECA, órgano técnico de la integración. Casi dos meses después, Carlos Enrique Rivera Ortiz fue nombrado, por el Presidente Oscar Berger, como comisionado presidencial para la Unión Aduanera a Carlos Enrique Rivera Ortiz.

7.3 Relación de la CCAD con otras secretarías

Aunque la CCAD resulta ser el órgano coordinador de los temas ambientales de la región, su alcance posee limitaciones cuando se trata de entrar en relación con otros organismos, comités que se ubican bajo la competencia, sea de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, que reúne al Comité Regional de Recursos Hidráulicos; el Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos o el Centro de Coordinación para la prevención de los Desastres Naturales. La misma situación ocurre con la Secretaría de Integración Económica, que reúne al Consejo de Electrificación, a la Secretaría de Integración Turística, al Consejo Agropecuario y al Comité de Cooperación en materia de Hidrocarburos.

De esta cuenta, se ha creado un mecanismo de coordinación intersectorial que ha permitido al sistema de la integración avanzar en acerados como la Estrategia Centroamericana para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos; la Política Regional de Producción Agrícola Sostenible; el CAFTA desde la perspectiva de ambiente y agricultura; bosques y cambio climático; sobre la Estrategia Regional de Agrobiotecnología; fortalecimiento de las capacidades técnicas en bioseguridad; la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica; el Corredor Biológico Mesoamericano y el Instituto Regional de Biodiversidad, entre otros.

Así las cosas, a través de la Comisión de Secretarías del SICA, es posible promover una mayor coordinación y alineamiento de las iniciativas pectorales con el objetivo de cumplir los mandatos de las cumbres presidenciales y de las reuniones de los consejos de Ministros; así como la coordinación entre secretarías.

Otro mecanismo de coordinación de actividades es a través de proyectos que involucren más de un organismo o secretaría regional. Por ejemplo en el marco del Programa Regional para la Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (PREVDA), tanto la CCAD, el CEPREDENAC, como el CRRH, firmaron un memorando de entendimiento con el fin de establecer las bases de consenso que aseguren las relaciones equitativas de cooperación y coordinación en el contexto del PREDVA.[25]

Sin embargo, el proceso de coordinación es aún incipiente, así como sus mecanismos de interlocución y vinculación. Por otra parte, es necesario considerar que resulta determinante, tanto el peso de la autonomía de las organizaciones, como la dependencia-competencia por los recursos de la cooperación internacional. Los esfuerzos de coordinación en ocasiones dependen mucho de la voluntad política de cada uno de los entes regionales. En 1995 la SG-SICA, el PARLACEN y la CCJ, firmaron un acuerdo con el objetivo de constituir una Comisión Permanente, que tenía como objetivo revisar, evaluar y recomendar, periódicamente, sobre el estado de la Integración Centroamericana y el funcionamiento armónico de sus Órganos, Organismos e Instituciones. Este proceso no se concretó, antes bien la Corte como el PARLACEN nunca se han articulado como órganos efectivos del proceso de integración regional.

Este hecho ha generado confusión y conflictos de competencias entre algunos organismos, pues se otorgan competencias que ya están dadas a otros órganos vigentes sin modificar, derogar o arreglar la situación jurídica de los mismos. Este es el caso del Comité Coordinador de Instituciones de Agua y Saneamiento en Centroamérica. Panamá y República Dominicana (CAPRE) y el Foro Centroamericano de agua Potable y Saneamiento (FOCARD-APS). Esta situación se resolvió en el año 2005 al suscribir todos los Estados el reglamento del Foro, en cuyo texto se estableció la derogación del CAPRE.

8. Plan Puebla Panamá (Proyecto Mesoamérica) y el ambiente

Aunque el Plan Puebla Panamá surgió en marzo del 2000, en el marco de la estrategia de desarrollo para el Sur-Sureste de México, no fue sino hasta junio de 2001, durante la Cumbre de Presidentes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, que se acuerda incluir al PPP como un capítulo de dicho mecanismo; se aprobaron las ocho iniciativas y proyectos mesoamericanos; así como se instalaron la Comisiones Ejecutiva, el Grupo Técnico Institucional (integrado por la CEPAL, el BID y el BCIE) y la Comisión de Financiamiento.

Posteriormente, el PPP agrupó estas ocho iniciativas, en dos grandes ejes estratégicos. De un lado, el eje denominado Desarrollo Humano y su entorno y; del

otro, el Desarrollo Económico y Competitividad. Asimismo, se creó el Programa de Información, Consulta y Participación (ICP).

El abordaje del ambiente se articula dentro de la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sustentable (IMDS). Esta iniciativa es el marco programático transversal a través del cual deberían articularse las demás propuestas. Esto significa que todos los proyectos, programas e iniciativas deben asegurar e incorporar una adecuada gestión ambiental para promover la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales.

El Memorando de Entendimiento de la IMDS fue firmado por todos los ministros de ambiente de la región mesoamericana (que son parte también de la CCAD) y por los Comisionados del Plan Puebla Panamá (PPP), el 2 de Junio del 2003. A partir de la firma de este Memorando, la Comisión Ejecutiva del PPP, los Ministros de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y la SEMARNAT de México han asumido la responsabilidad de llevarla adelante. Para lograr tal objetivo, todas las partes velarán para que estas prioridades regionales sean debidamente instrumentadas en sus respectivos países, conforme a sus capacidades financieras.

La IMDS intenta reunir los postulados, conceptos, iniciativas y políticas de diferentes agendas. Por ejemplo, asume el concepto de desarrollo sostenible, expresado en la ALIDES. Además, recoge y aplica los fundamentos políticos del PARCA y el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México. A su vez, también adopta el Plan de Negocios del Corredor Biológico Mesoamericano y da sustento al Programa Regional de Sistemas de Gestión Ambiental (PROSIGA). Finalmente, impulsa la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) a fin de valorar los efectos sinérgicos, transfronterizos y de alcance regional de las diferentes iniciativas del PPP.

Para el 2002, el Informe de la Comisión de Financiamiento del PPP incluyó únicamente dentro de su cartera de proyectos al Programa Mesoamericano de Sistemas de Gestión Ambiental (PROSIGA); el Programa Mesoamericano de Desarrollo Sostenible de Recursos Naturales en Áreas Multinacionales (PDRAM) y c) la Consulta indígena y diseño de proyecto, Corredor Biológico Mesoamericano. Para el año 2003, se incorporaron a esta iniciativa una serie de acciones prioritarias para atender a los desafíos ambientales de la integración económica y los Tratados de Libre Comercio. Además, se había logrado financiamiento para la publicación de materiales sobre la IMDS y la formulación del Plan de Acción.

Uno de los elementos más importantes que posee esta iniciativa es el componente denominado de "transversalidad". De acuerdo con ello, el componente persigue la introducción de consideraciones ambientales en todas las iniciativas y proyectos del PPP, de manera tal que se aseguren tres niveles de intervención: a) la prevención;

b) la mitigación o compensación de impactos negativos provocados por dichos proyectos y, c) el logro de mayor competitividad a partir del manejo sostenible de los recursos naturales en su aprovechamiento.

La puesta en prácitca de la transversalidad se ha querido realizar a partir de un documento de consultoría denominado "Evaluación Ambiental Estratégica: Promoviendo Competencias y Fortalecimiento Institucional" (iniciado en enero de 2005). Esta evaluación formuló un conjunto de salvaguardias ambientales que serán aplicadas en el desarrollo de cada uno de los proyectos del PPP. Actualmente las medidas de salvaguardia se encuentran en consulta en los Ministerios de Ambiente de la región, con el objetivo de operativizarlos de manera regional. Las tres medidas que han sido planteadas son, en primer lugar, el Sistema de Manejo Ambiental (SMA), cuyo objetivo consiste en dar seguimiento, monitoreo e información durante la ejecución de los proyectos regionales. En segundo lugar, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), que hace énfasis en la identificación temprana de impactos y riesgos, para su prevención y manejo. Finalmente, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que es aplicable para planes y programas de índole regional. La aplicación de estas salvaguardias tiene que pasar por tres niveles de procedimiento importantes: uno político, uno técnico y otro ejecutivo.

8.1 Plan Puebla Panamá, ambiente e inversiones: el rol de los bancos

El PPP es un proyecto de interconexión articulado a través de la logística del comercio que se articula sobre la base de carreteras, puertos y energía. Para tal objetivo, el Plan debe concretar una estructura general que se han conocido como "corredores" y que requieren una concentración del presupuesto. Cerca del 85% de los recursos será destinado al financiamiento de proyectos de infraestructura.[26]

Se plantea como un proceso de integración física real, que además, cuenta con la legitimidad política e institucional de cada uno de los Estados de la región y con el apoyo financiero de los organismos con mayor presencia en esta zona (BID, BCIE, BM, entre otros) y con el respaldo técnico de instituciones académicas de gran prestigio como el CATIE o el INCAE. Por otra parte, la debilidad financiera de los Estados para asumir el costo total de este andamiaje regional, coloca a la inversión extranjera y a los actores privados como una de las opciones reales de concretar las iniciativas contempladas en el Plan. Si las dificultades financieras de los países no pueden ser resueltas en el corto plazo, como para asumir la responsabilidad en la gestión pública de la integración centroamericana, debido a la persistente debilidad para aumentar los ingresos fiscales (ya de por si insuficientes).

En esta dirección, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), por ejemplo, en vista de las oportunidades y de la concreción de inversiones futuras

modificó el compromiso financiero mínimo inicial para el desarrollo del PPP, de US$608 millones ofrecidos inicialmente, a mil millones de dólares para desarrollar proyectos de los 5 países centroamericanos. Hasta ahora las prioridades del BCIE se han concentrado en tres sectores: infraestructura vial, energía eléctrica y puertos. A marzo del año 2005 el BCIE había desembolsado la suma de US$ 479.03 millones.

En este contexto, la ejecución del PPP requiere, también, una serie de mecanismos que faciliten la iniciativa privada en la concreción de cada uno de los proyectos. Ello ha llevado a plantear alternativas como la concesión de obra publica a sectores privados. Ello supone, por supuesto, de una serie de acuerdos políticos entre cada uno de los países, particularmente en materia de legislación, programa de inversiones y mecanismos de coordinación. En este sentido, el PPP ha logrado establecer tales mecanismos de enlace, penetración y consolidación a través, tanto de los enlaces que posee en el SICA, como en los vínculos que genera con cada uno de los Estados.

Las exigencias del PPP requieren necesariamente el despeje de ciertas exigencias para su franca operación. En primer lugar, es indispensable la elevación de cada una de estas iniciativas al nivel más alto de la política regional y nacional. En segundo lugar, resulta de vital importancia distinguir las prioridades del Plan en materia de infraestructura para la agilización del comercio, el transporte y los servicios. Ello, por supuesto, lleva a establecer un balance entre el alto nivel de inversión y los riesgos (así como su distribución) de implícitos en cada iniciativa. De manera tal que, en este contexto, el ambiente o puede ser considerado un riesgo o una exigencia que inhiba la participación de una inversión que además tiene la particularidad de ser volátil y escasa.

Por ejemplo, SIECA ha venido planteado la necesidad de buscar una manera adecuada de concesionar este tipo de obras. Desde el año 2001 y bajo las premisas del Estudio Centroamericano de Transportes (ECAT) la Secretaría ha venido identificado posibles concesiones viales en Centroamérica y la realización de un estudio sobre el marco institucional, económico y legal de las Concesiones en Centroamérica. De forma tal que, tres son las áreas en las cuales el PPP genera actividad en torno a la integración. En primero lugar, la promoción de un marco legal común para todos los países de manera que es establezca una base al menos mínima de acción, como por ejemplo las competencias en el sector, la calidad, entre otros. En segundo lugar, promueve un mejoramiento de la institucionalidad del sector, referido básicamente a la definición de políticas, los marcos reguladores y la supervisión. En tercer lugar, tiene que ver con la estructuración de un mercado regional que facilite la inserción de la iniciativa privada.

A la anterior situación, se agrega el hecho de que en los últimos años se ha venido conformando un mercado regional hidroeléctrico, con la probación del Tratado

Marco del Mercado Eléctrico de América Central) que se ha estructurado alrededor del proyecto denominado Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), financiado principalmente por el BID. Hasta ahora, se ha instalado la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CIER), con sede en Guatemala, órgano encargado de la regulación. Además, se creó el Ente Operador Regional (EOR), con sede en El Salvador, organismo operador del sistema eléctrico y administrador del mercado, en lo que compete a las transacciones regionales.

SIEPAC será el eje que integrará a los sistemas eléctricos de la región. Ello, por supuesto, contribuirá significativamente al proceso integración de la infraestructura centroamericana. Finalmente, dará paso al desarrollo de la industria del gas natural, lo cual acerca a México y a Colombia como los principales socios en materia de gas. SIEPAC implica la instalación de plantas de generación eléctrica en toda la línea de corredores desde México hasta Panamá.

Por su parte, con una capacidad de 8.5 mil millones de dólares anuales en préstamos, el BID, durante la última década, ha sido el mayor proveedor multilateral de financiamiento del desarrollo en Latinoamérica y el Caribe. Banco prestó $6.8 mil millones en forma de 82 préstamos a Latinoamérica en el 2003, desembolsó $8.9 mil millones y recolectó $7.5 mil millones en servicio de deuda. Latinoamérica tiene deudas pendientes con el BID de $58 mil millones, lo cual es como 7% de la deuda pública regional de $850 mil millones. Durante el período 2003-2005 el BID priorizó las áreas de transporte, energía, agua y saneamiento, desarrollo urbano y vivienda, así como la protección ambiental. De igual manera los préstamos del Banco en el 2003 para el sector privado fueron cercanos a los 415 millones y, además, movilizaron más de $194 millones de prestamistas comerciales.

Centroamérica recibe de manera multilateral un financiamiento cercano a los dos mil millones de dólares. Asimismo, recibe alrededor de 50 millones de dólares más, por concepto de subvenciones no reembolsables y operaciones de apoyo técnico. Por un lado el BID suministra apoyo financiero para áreas como el desarrollo y el comercio en Centroamérica; mientras que el BCIE se ha convertido en el órgano regional de mayor envergadura, proveyendo el 47 por ciento de los créditos multilaterales para la región. No obstante, los únicos actores con capacidad para condicionar los préstamos son el FMI, el Banco Mundial y el BID.

De acuerdo con datos del BCIE, las aprobaciones de préstamos durante el 2004 y 2005 alcanzaron 2.446.3 millones de dólares, y los desembolsos fueron por una cifra de 432.8 millones de dólares, que representan un cuarto de lo aprobado y desembolsado en toda la historia del Banco. De esta manera, este banco se ha convertido en la principal fuente de recursos para el desarrollo de Centroamérica; en el principal canalizador de recursos financieros multilaterales y el principal proveedor de financiamiento externo al sistema financiero centroamericano.

9. La agenda para la Competitividad de Centroamérica y el ambiente

El principal argumento de INCAE para el abordaje del tema ambiental consiste generar una serie de mecanismos que permitan la utilización de instrumentos económicos para incentivar conductas ambientalmente correctas. Además, dicho argumento se plantea como un enfoque que complementa los esquemas de regulación ambiental orientados por la norma, que señala una conducta o produce ciertos mecanismos de control. Para el caso de los países centroamericanos ha sido desde este último enfoque (orientado por la norma que genera o establecer controles de calidad ambiental, emisión, vertimiento y concentración de residuos sólidos, y cuyo incumplimiento genera la imposición de sanciones) que se han venido abordando los temas ambientales.

Desde el punto de vista de INCAE, los esfuerzos de la región en materia de institucionalidad y legislación ambiental se muestran insuficientes. De acuerdo con CEPAL, la deforestación en Centroamérica y México actualmente es una de las más intensas del planeta. En México, por ejemplo, la deforestación supera las 500 mil hectáreas anuales y el ritmo que llevan países como Nicaragua, Costa Rica y El Salvador, produce tasas de deforestación alarmantes.[27]

Así, aunque la región ha sufrido cambios importantes en relación con las instituciones ambientales y la generación de normas legales, INCAE propone que la búsqueda una mayor efectividad en las metas ambientales y la generación de nuevas oportunidades económicas pueden convertirse en un modelo que promueva conductas que mejoren la calidad ambiental y desincentivar aquellas que la afecten negativamente.

Por otra parte, el contexto de apertura comercial y desgravación arancelaria, que se experimenta en la actualidad han hecho que el "costo de entrada" a un mercado (es decir el arancel) empiece a ser desplazado por mecanismos tales como los estándares de calidad, estándares de seguridad, estándares ambientales y sociales; así como la práctica de una serie de procedimientos de certificación que hacen mucho más difícil el abordaje de temas ambientales.

El planteamiento consiste en relevar el papel que cumple el medio ambiente en la competitividad de los países y sus compañías, de manera que lo ambiental se convierta cada vez más en un factor determinante en la generación de valor. Por supuesto, este nuevo vínculo entre sector privado y ambiente abre espacios para el surgimiento de nuevas actividades y nuevos mercados ambientalmente correctos, como por ejemplo, la agricultura de alto valor (orgánicos, productos procesados y congelados); turismo; infraestructura ambiental (saneamiento de aguas, desechos peligrosos o desperdicios municipales); energía renovable y servicios ambientales.

El sector privado juega un rol importante en la asignación de valor al ambiente, como factor determinante en la generación de competitividad. El otro sector importante dentro de este esquema, es la banca. De acuerdo con el planteamiento de INCAE, buena parte de los organismos financieros no cuentan con métodos específicos para controlar el riesgo ambiental en crédito corporativo (68%); financiamiento de proyectos (64%) o; banca de inversión (81%).

Al incidir en los sistemas financieros y la banca, INCAE pretende privilegiar y reorientar la inversión hacia aquellas actividades que consideren al ambiente como un elemento clave de sus actividades. Se pueden generar enormes pérdidas, afirman, si los organismos financieros no realizan una adecuada gestión en la identificación y evaluación de los riesgos ambientales y sociales en sus proyectos de préstamos e inversión (obras en áreas sensibles, contaminación de recursos naturales). Además, se asegura que pocas son las entidades financieras que destinan recursos a actividades ambientalmente responsables. Más aún, son muy pocas las que apoyan actividades para las empresas rurales.

Dentro de esta visión, INCAE considera que es necesario superar la contradicción que tradicionalmente se ha planteado entre crecimiento económico y protección ambiental y este enfoque debe ser abordado de una manera regional que involucre acciones nacionales, pero que se integre dentro de una estrategia regional, tanto en el ámbito de las políticas en materia de ambiente desde los gobiernos, como también el involucramiento de sectores económicos y sociales. Esta dinámica, tiene como soporte al Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible del INCAE (CLACDS). El Centro tiene como objetivo la promoción de cambios en políticas públicas, estrategias empresariales y acciones de la sociedad civil para que Centroamérica alcance niveles de competitividad y sostenibilidad en su desarrollo.

Su estructura posee un Consejo Directivo integrado por Michael Porter, Brizio Biondi, Stephan Schmidheiny, Roberto Artavia y Danilo Lacayo. Una rectoría bajo la dirección de Roberto Artavia. Una decanatura de innovación y desarrollo institucional, al mando de Arturo Condo. Integran también esta estructura tres direcciones especializadas: la dirección administrativa y financiera (Marlene de Estrella); la dirección de proyectos especiales (Niels Kethelhon) y la dirección adjunta (Lawrence Pratts). El tema de la competitividad se inscribe en la dirección adjunta, mientras que el tema de la sostenibilidad se inscribe en la dirección de proyectos especiales.

El CLADCS ha logrado articular tres objetivos concretos alrededor de su propuesta. En primer lugar, se materializó y sistematizó un conocimiento a través de estudios, investigación, metodologías, que ha contado también con el apoyo de instituciones académicas como la Universidad de Harvard, la Fundación AVINA, el BCIE, el Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt), el BID, el Banco

Mundial, el PNUD, la Fundación Tinker, Programa Nacional de Competitividad de Guatemala (PRONACON), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE), el Programa Nacional de Competitividad de Nicaragua, el Programa Nacional de Competitividad de Costa Rica, el Consejo Nacional de Competitividad de Ecuador y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

En segundo lugar, la propuesta se ha logrado colocar a través de figuras de gran liderazgo en la opinión pública (nacional y regional) como Stephan Schmidheiny, Michael Porter o Jeffrey Sachs, entre otros. En tercer lugar, ello permitió altos niveles de penetración en los niveles de decisión gubernamental y regional; así como en sectores estratégicos empresariales y locales.

Dentro de este planteamiento la estrategia de INCAE se ha concentrado mayoritariamente en el aspecto microeconómico. Se reconoce que la región posee una capacidad instalada para el mejoramiento de los aspectos macro de la economía regional (BM, FMI, BID, BCIE, Bancos Centrales, entre otros); y se propone que en el ámbito micro de la economía es posible avanzar aunque los aspectos macroeconómicos no esten resueltos. En ese sentido, lo micro está definido por tres factores: a) el clima de negocios; b) los clusters productivos y; c) competitividad comercial.

10. La Alianza en Energía Ambiente con Centroamérica (AEA)

La AEA surge como una iniciativa resultado de la cumbre mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002) con el fin de cumplir con los principios de la cumbre de Río de 1992 y su plan de acción. Tal iniciativa está auspiciada por el Misterio de Asuntos Exteriores de Finlandia (MFA) con una capital inicial de 3 millones de euros, con el objetivo de promover el desarrollo de un plan estratégico que potencie en forma sostenible el fortalecimiento de las energías renovables en Centroamérica.

Los elementos sobre los cuales se articula la acción de la AEA son el uso de reducción de la pobreza, zonas rurales y uso de energías renovables. Tales elementos contribuirían a la formulación e implementación de políticas que protejan y preserven los ecosistemas naturales en armonía con la adecuación de los sistemas de energía, en una época donde la producción energética se incrementa en Centroamérica. En varios de estos países actualmente se discuten propuestas para la liberalización de los mercados eléctricos.

El Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central es un esfuerzo regional que en materia legal los Estados de la región ha desarrollado con la intención de

reglamentar las condiciones de reciprocidad y simetría en la operación del sistema y del mercado. La expresión concreta de tal instrumento jurídico es el Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central (SIEPAC) y la creación y puesta en marcha de un mercado eléctrico mayorista (MER) y sus organismos regionales, la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE) y el Operador Regional Eléctrico (OER).

La Estructura asegura una encadenamiento tanto hacia lo regional (Unidad Regional), como hacia lo nacional (Unidad Nacional), con estrechos vínculos con los órganos de la integración políticos y técnicos, como vinculado a los jerarcas ministeriales como los órganos técnicos en materia de energía en el ámbito nacional.

11. Conclusiones

- La toma de decisiones en materia ambiental ha sufrido el efecto de dos importantes factores: importante prioridad en la agenda de la integración regional y cambios en la estructura de la gestión regional del tema.
- En los últimos veinticinco años, y a través de la institucionalidad regional, el ambiente ha venido colonizando espacios en las agendas políticas nacionales de los Estados.
- En este contexto, a vez más, los Estados han venido haciéndose responsables por el incremento de las reglas del juego en materia ambiental.
- Ello, se ha visto favorecido dada la influencia que el entorno internacional (cumbres mundiales, convenios globales o regímenes internacionales de cooperación) ha ejercido sobre la agenda regional.
- La nueva institucionalidad regional, inauguró un período de mayor tolerancia a la consulta y la transparencia en la toma de decisiones; así como la creación de espacios civiles de participación.
- Tanto la permeabilidad del sistema al entorno internacional, como las demandas de la sociedad civil en torno al ambiente, juegan un papel clave en relación con la apertura y sensibilización que evidencian los Estados y la sociedad en general, al tema.
- La construcción institucional del ambiente se ha traducido en marcos legales, nuevos instancias rectoras, mecanismos de control vertical y horizontal; así como una mayor variedad conceptual y programática en la agenda de los Estados en torno al ambiente.
- La tutela del derecho a un ambiente sano ha logrado avances en el desarrollo de instrumentos, normas jurídicas y sistemas de gestión de la justicia en materia ambiental.

- La gestión ambiental es relativamente reciente. Aún no es posible afirmar que se trate de un sector consolidado en todos los países. En general, muestra una estructura entorno a marco legales relativamente nuevos, claros y modernos, pero que aún muestran múltiples debilidades. Los mecanismos para la aplicación de la ley siguen siendo débiles en todos los países y la normativa es incipiente en algunas áreas importantes como agua, energía, entre otras.
- La escasa capacidad del Estado en términos financieros para respaldar sus acciones en el campo ambiental, se puede traducir en una peligrosa ausencia en áreas estratégicas de vital importancia. La integración centroamericana no puede resolver los vacíos que los Estados dejan en esta materia.
- No es posible tener una medición clara sobre el efecto de la participación en la toma de decisiones en materia ambiental. La participación es un mecanismo de relación de la sociedad civil con las entidades de la integración; sin embargo, estos procesos aún no están del todo desarrollados y generan tantas dudas, como posibilidades.
- El marco institucional de la integración está diseñado para incluir la participación de la sociedad civil, pero, lo cierto es que muchos de estos espacios aún no logran mostrar sus bondades; en otros casos no han sido aprovechados; o su vinculación real con la toma de decisiones es muy débil.

Notas

1. Bolaños Santos, Eduardo. El Mercado Común Centroamericano, Serviprensa Centroamericana, sin lugar, enero de 1981. Firmaron, pues, tratados bilaterales de libre comercio en 1951 El Salvador-Nicaragua y El Salvador-Guatemala. En 1953 firmaron El Salvador-Costa Rica. Durante 1955 firmaron Guatemala-Costa Rica; un año después, en 1956 lo hacen Guatemala-Honduras. Finalmente, en 1957 firmaron El Salvador-Honduras.
2. Fuentes Mohr, Alberto (1973). La creación de un Mercado Común: apuntes históricos sobre la experiencia de Centroamérica. Instituto para la Integración de América Latina-BID, Buenos Aires.
3. Fernández y Abarca. El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana: ¿base de desarrollo o tumba del proceso integracionista?
4. Segovia, Alexander, (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para el desarrollo y la democracia en la región*. Fundación Friedrich Ebert, San José, Costa Rica.
5. Esta iniciativa fue un producto de las decisiones que tomaron los Presidentes Centroamericanos después de la firma de la declaración de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES), en agosto de 1994, donde se propuso como meta regional un esquema de desarrollo humano sostenible. A finales de la década de los ochentas y principios de los noventas llega a los gobiernos de los países centroamericanos una nueva élite política caracterizada por tener una formación universitaria en escuelas de negocios de los Estados Unidos. Los casos de Rafael Callejas de Honduras y José María Figueres (egresado de administración en Harvard) son ejemplos elocuentes. Esta "visión" propició el involucramiento

directo de la empresa privada y de universidades extranjeras en la definición de propuestas sobre la integración regional.

6. Doryan, Eduardo, Marshall, Lucía y López, Grettel, (1999). *Análisis del Informe Global de Competitividad Microeconómica para Centroamérica*, CLADS, abril.

7. Los estudios realizados, como parte de la Agenda para la Competitividad, concluyeron que Centroamérica posee tres condiciones fundamentales que le permiten obtener ventajas competitivas en el ámbito internacional: a) su privilegiada posición geográfica; b) su extraordinaria diversidad ecológica y; c) su potencial agrícola y forestal explotable durante todo el año. Además, se concluyó que en Centroamérica prevalecen aún formas de producción y competitividad típicas de los países en desarrollo. Esto quiere decir que, sus niveles de competitividad se basan fundamentalmente en el uso de una fuerza de trabajo abundante y con bajos niveles de calificación y, además, unos recursos naturales también abundantes y con bajos niveles de procesamiento y de especialización. A este tipo de economías, como las centroamericanas, se les denomina "economías impulsadas por los factores". Íbid.

8. Doryan (et al.), Op. Cit. P. 19.

9. Con ese objetivo, se le solicitó al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) el apoyo financiero para la elaboración de una estrategia de desarrollo económico regional de mediano y largo plazo. En octubre de 1996, el BCIE firmó el convenio de creación de ese programa con el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE, y el Instituto para el Desarrollo Internacional (HIID) de la Universidad de Harvard.

10. De acuerdo con Sánchez, la Agenda para la Competitividad de Centroamérica surgió a fin de responder a las constantes demandas del sector empresarial centroamericano (particularmente, aquellos empresarios que han puesto su esperanza en las economías de escala como su estrategia para enfrenar la llegada de nueva competencia), como la facilitación de realizar inversiones y comercio en el ámbito intraregional. Sánchez, Fernando, (2000). *Integración Centroamericana*. CLADS, mayo.

11. Además, acordaron institucionalizar la Comisión Ejecutiva para el Plan Puebla-Panamá y asignar a la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana, SG-SICA la secretaría de apoyo a la Comisión Ejecutiva de dicho Plan. Dos años más tarde, en la Declaración de Copán (27 de enero de 2002) los mandatarios de Centroamérica resaltaron la importancia que para la región tiene el Plan Puebla-Panamá y, además, recibieron con beneplácito la iniciativa del Presidente George W. Bush tendiente a iniciar negociaciones para lograr un acuerdo de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos.

12. El PPP involucra dos componentes: uno nacional y uno internacional. En su componente **nacional**, el PPP se plantea promover el desarrollo de la región sur-sureste de México, (Estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán) mediante la atracción de inversiones, obras de infraestructura y acciones focalizadas de política social. En su componente **internacional**, (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) el PPP se propone relanzar la cooperación México-Centroamérica, consolidar el esquema de apertura comercial, gestionando recursos para obras de infraestructura de interés común, y fortaleciendo y ampliando los mecanismos institucionales de concertación de políticas.

13. Informe de la Comisión de Financiamiento del Plan Puebla Panamá. BID, (2000). Junio. p. 7.

14. Elaborado en 1996 por la consultora Ochoa y Asociados.

15. Barreda, Andrés (2006). Geopolítica y geoeconomía del Plan Puebla Panamá. Escuela de Economía UNAM. México. Mimeo

16. SIECA, (2003). Informe de las actividades y avances del proceso de unión aduanera. Guatemala, noviembre.

17. Actualmente, se han puesto a trabajar las siguientes. Por ejemplo: en aduanas integradas: 1) El Amatillo (29 de enero de 2001); 2) El Poy (11 de junio de 2001) ; 3) las Chinamas (15 de junio de 2001). Por otra parte, en aduanas yuxtapuestas: 1) Pedro de Alvarado-La Hachadura (4 de abril de 2001); 2) Anguiatú (8 de agosto de 2001); 3) San Cristobal (30 de junio de 2001). Asimismo, en aduanas periféricas de El Salvador: 1) Puerto Quetzal (5 de mayo de 2001) ; 2) Santo Tomás de Castilla (15 de mayo de 2001) ; 3) Puerto Barrios (30 de mayo de 2001) ; 4) Tecún Umán (16 de julio) ; 4) Puerto Cortés (11 de junio de 2001). De igual manera, en aduanas trinacionales: 1) El Amatillo (29 de enero de 201) y 2) El Guasaule (30 de agosto de 2001).

18. Íbid.

19. Fuente: http://www.sgsica.org/

20. CEPAL y BID, (1997). La integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional. 10 de diciembre de 1997. http://www.eclac.cl/mexico/

21. Ibíd. P. 21.

22. A lo largo del discurso de las reuniones presidenciales se usan indistintamente varios conceptos sobre este tema.

23. Matul, Daniel y Dinarte, Geannina, (2002). La unión aduanera y el proceso de integración regional. Ponencia presentada en el X Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas, San José, Costa Rica, noviembre.

24. SIECA, (1996). Propuesta para un marco Global de Política Regional de Infraestructura de transporte; Elementos de un Marco Jurídico Regulador; Reestructuración Organizativa de COMITRAN y Plan de Trabajo 1997-1998. INCAE. Infraestructura de Transportes de Centroamérica, Diagnóstico, entorno mundial y recomendaciones para un Plan de Acción, Cumbre de Presidentes, Managua, Junio 1996. BID. Diagnóstico y descripción de los elementos que justifican una perspectiva regional del sector transportes en Centroamérica, noviembre.

25. Memorando de entendimiento, firmado en San Salvador, el 23 de noviembre de 2005.

26. Delgado, Gian Carlo, (2004). Plan Puebla Panamá, Hidroelectricidad y Medio Ambiente. En: El Cotidiano, No.: 123, V.: 19, enero- febrero, Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México.

27. CEPAL/PNUMA/ORPALC. La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades. LC/G.2145/Rev.1-P/E. Libros de la CEPAL, Nº 68, Julio de 2002.

Bibliografía

Aguilera, Gabriel (2005). *Sísifo revisado: conflictos y conflictividad en Centroamérica*. Trabajo presentado en el Segundo Seminario Regional "Construyendo la paz en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas y experiencias exitosas", Caracas, Venezuela, del 28 de febrero al 01 de marzo de 2005.

Barreda, Andrés (2006). *Geopolítica y geoeconomía del Plan Puebla Panamá*. Escuela de Economía UNAM. México. Documento en internet (http://www.megaproyectos.org/conceptos/BarredaPlanPueblaPanama.htm), revisado el 19 de junio.

BID (2002). *Informe de la Comisión de Financiamiento del Plan Puebla Panamá*. Washington, BID.

BID (2002). *Centroamérica Documento de Programación Regional RP-CA* (Volumen II). Washington, BID.

Bulmer-Thomas, Víctor (2000). Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional, Hamburgo, Institut für Iberoamerika-Kunde.

CEPAL (2004): *Istmo Centroamericano, Evolución Económica durante 2003 y Perspectivas para 2004*, LC/Mex/L.605. Santiago, CEPAL.

Consejo de la Tierra (2004). *Informe Evaluación del Cumplimiento de los Compromisos de Centroamérica y el Caribe en el marco de la Agenda 21 y de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible hacia el Foro Río + 5*. En, www.ecouncil.ac.cr. Documento revisado el 03 de agosto de 2006.

CSUCA (2001). *Centroamérica: universidad pública e integración de la educación superior. Consulta a los actores*. San José, Costa Rica, CSUCA.

De la Ossa, Álvaro (1999). *El Sistema de la Integración Centroamericana. Crítica de la versión oficial*. San José, Costa Rica, Fundación Friedrich Ebert.

Doryan, Eduardo; Marshall, Lucía y López, Grettel (1999). *Análisis del Informe Global de Competitividad Microeconómica para Centroamérica*. En, www.**incae**.com/clacds, documento revisado el 28 de noviembre de 2006.

Funkhouser, Edward y Juan Pablo Pérez Sáinz (1998). *Mercado Laboral y pobreza en Centroamérica. Ganadores y perdedores del ajuste estructural*. San José, FLACSO/SSRC.

Garita, Nora y Nowalski, Jorge (2000). *Del desastre al desarrollo humano sostenible en Centroamérica*. San José, CIDH/BID.

Jacome, Francine y Serbin, Andrés (1998). *Sociedad civil e integración regional en el Gran Caribe*. Caracas, Nueva Sociedad.

Nowalski, Jorge (2002). *Asimetrías económicas, laborales y sociales en Centroamérica: desafíos y oportunidades*. San José, FLACSO.

Paes de Barros, Ricardo (2005). *Crecimiento con equidad. La lucha contra la pobreza en Centroamérica*. Nueva York, PNUD/IPEA/ALFAOMEGA.

Proyecto Estado de la Región (1999). *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Región.

Proyecto Estado de la Región (2003). *Segundo Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Proyecto Estado de la Región.

Rodas Melgar, Haroldo (2000). *Centroamérica en la hora de las negociaciones: hacia lo externo y lo interno*. Conferencia para el Foro Regional Estrategias Comerciales y Desarrollo para Centroamérica, FUNPADEM/USAID, San José, Costa Rica, junio.

Rojas Aravena, Francisco (2005). *La gobernabilidad en América Latina. Balance reciente y tendencias a futuro*. Informe del Secretario General de la SG-FLACSO, San José.

Segovia, Alexander (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central: implicaciones para el desarrollo y la democracia en la región*. San José, Fundación Friedrich Ebert.

Serbin, Andrés, Salomón, Leticia y Sojo, Carlos (2001). Gobernabilidad democrática y seguridad ciudadana en Centroamérica. Managua, CRIES.

Serbin, Andrés (2005). *Globalización, regionalismo y sociedad civil*. Documentos CRIES No. 1. Buenos Aires, CRIES.

SIECA (2003). *Informe de las actividades y avances del proceso de unión aduanera. Guatemala*. Guatemala, SIECA.

Sojo, Carlos (1998). *Reforma económica, Estado y sociedades Centroamérica*. San José, FLACSO.

Autores

José Briceño Ruiz. M.A en Relaciones Internacionales de la Universidad de Durham (Inglaterra) y DEA en Ciencia Política Comparada del Estudios Políticos de Aix-en-Provence – IEP Aix (Francia). Es profesor-investigador del Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI) de la Universidad de los Andes, en Venezuela. Es especialista en temas de integración regional y política económica internacional.
e-mail: bricenoruiz@hotmail.com

Maylín Cabrera Agudo. Investigadora del Centro de Estudios sobre América. Licenciada en Sociología (Universidad de la Habana, 2005). Trabaja temas relacionados con las relaciones internacionales en el Caribe. Maestrante en Estudios del Caribe (Universidad de la Habana) y en Relaciones Internacionales (ISRI).
e-mail: maylin@cea.org.cu

Bruno Dalponte. Licenciado en Gobierno y Relaciones Internacionales (UADE). Estudiante becado en la Maestría de Estudios Internacionales en Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Miembro Adherente del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), donde participa como colaborador en el Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos (CEAL).
e-mail: bdalponte@hotmail.com

Gian Carlo Delgado Ramos. Economista egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctor por la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Investigador del programa "El Mundo en el Siglo XXI" del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores de México.
e-mail: giandelgado@gmail.com

Matías Döring. Licenciado en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Investigador voluntario para la Escuela Latinoamericana de Estudios Políticos y Económicos (ELEPE) del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) durante el año 2006. Miembro Adherente del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)

y Colaborador del Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos (CEAL) de la misma institución desde febrero de 2009.
e-mail: matiasdoring@gmail.com

Igor Fuser. Jornalista, mestre em Relações Internacionais e doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP).
e-mail: igorfuser@hotmail.com

Miriam Gomes Saraiva. Licenciada en Historia, master em Relaciones Internacionales y doctora por la Universidad Complutense de Madrid. Fue Visiting Fellow em el Instituto Universitario Europeo. Es profesora/investigadora del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro. És investigadora del CNPq. Sus publicaciones tienen énfasis en política externa e integración regional.
e-mail: miriamsaraiva@uerj.br

Ariadna González Martín. Investigadora del Centro de Estudios sobre América. Licenciada en Historia (Universidad de la Habana, 2006). Se especializa en temas de relaciones interamericanas. Actualmente cursa la maestría en Historia Contemporánea y relaciones internacionales de la Facultad de Filosofía e Historia (UH).
e-mail: ariadna@cea.org.cu

Mercedes Hoffay. Licenciada en Ciencia Política con orientación en Relaciones Internacionales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ayudante de cátedra en Administración y Políticas Públicas (UBA). Colaboradora en el Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos (CEAL) del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
e-mail: mhoffay@cries.org

Tamara Liberman. Investigadora del Centro de Estudios sobre América. Licenciada en sociología (Universidad de la Habana, 2005). Se especializa en temas de relaciones interamericanas. Actualmente cursa la maestría en Historia Contemporánea y relaciones internacionales de la Facultad de Filosofía e Historia (UH).
e-mail: tamara@cea.org.cu

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 Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU), La Habana, Cuba.
e.mail: laneydi@gmail.com

Daniel Matul Romero. Escritor y analista guatemalteco. Actualmente es profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y Co-Director del Observatorio de la Política Internacional, en esa misma universidad.
e-mail: daniel.matul@iucn.org

Emanuel Porcelli. Lic. en Ciencia Política. Investigador del Centro de Estudios Sudamericanos (CENSUD) IRI – UNLP. Docente UNLP/UBA/UNLZ.
e-mail: eporcelli@gmail.com

Haroldo Ramanzini Júnior. Doutorando em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP) e Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).
e-mail: haroldo@cedec.org.br

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 CONICYT de Venezuela. Actualmente es Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), y miembro de las directivas del Global Partnership for Prevention of Armed Conflict (GPPAC), de la International Coalition for the Responsability to Protect (ICRtoP) y de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos y Construcción de la Paz (PLACPaz).
e-mail: aserbin@cries.org

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 da Universidade Estadual Paulista (UNESP) e Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).
e-mail: vigevanit@uol.com.br