El regionalismo "post–liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012

Coordinadores
Andrés Serbin, Laneydi Martínez
y Haroldo Ramanzini Júnior

cries
Coordinadora Regional de
Investigaciones Económicas y Sociales
30mo. Aniversario

El regionalismo "post–liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012

Coordinadores
Andrés Serbin (CRIES, Buenos Aires)
Laneydi Martínez (CEHSEU, La Habana)
Haroldo Ramanzini Júnior (IEEI e INEU, Sao Paulo)

cries
Coordinadora Regional de Investigaciones Económias y Sociales
30mo. Aniversario

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012
Coordinadores: Andrés Serbin (CRIES, Buenos Aires), Laneydi Martínez (CEHSEU, La Habana) y Haroldo Ramanzini Júnior (IEEI e INEU, Sao Paulo)

ISBN 980-317-196-8
ISSN - 1317-0953

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

Diseño, coordinación gráfica: www.imagentres.com

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

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

Indice

Introducción

El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos
Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior 7

Sección I. La reconfiguración de América Latina y el Caribe: ¿Regionalismo post – liberal, post-hegemónico o post – neoliberal? El debate en curso

Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR
José Antonio Sanahuja (Universidad Complutense de Madrid- España) 19

Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal
Andrés Serbin (SG-CRIES) 73

Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina
Pia Riggirozzi (University of Southampt) 129

Diálogo y concertación política en América Latina: Los alcances de las propuestas regionales
Elsa Llenderrozas (FLACSO- Argentina y UBA) 153

Sección II. Nuevos actores y nuevos liderazgos en América Latina y el Caribe: Entre el interés nacional y las estructuras regionales

La CELAC: Nuevo actor regional en América Latina y el Caribe. Avales y obstáculos para lograr su consolidación
Oneida Álvarez Figueroa (CIEI, Universidad La Habana, Cuba) 177

El ALBA visto desde el Caribe. Entre la realidad y los sueños
Tania García Lorenzo (Centro Juan Marinello, Cuba) 207

Las políticas comerciales de los países andinos y sus efectos en el proceso de integración regional
Wilson Mamani (Bufete jurídico integral Oviedo & Asociados, La Paz, Bolivia)..... 233

De CONDECA al Tratado Marco de Seguridad Democrática: Cambios y desafíos de la seguridad regional
Daniel Matul (FUNPADEM y CRIES – Costa Rica) 249

La integración económica en el Caribe. Experiencias y desafíos recientes de la CARICOM
Antonio Romero (CIEI – Universidad de La Habana) 267

La política exterior de Dilma Rousseff hacia América del Sur: Continuidad en estrategias y ajustes en prioridades
Miriam Gomes Saraiva (UERJ) 289

O projeto integracionista bolivariano de Hugo Chávez e o pragmatismo da política externa Brasileira
Corival Alves do Carmo (IPEA; Brasil) 301

La política exterior de Venezuela hacia los países de la CARICOM
William Espronceda Rodriguez y Yilliams Cobas (CEHSEU-Universidad de La Habana)..... 321

La política externa boliviana en el período post 2005
Aldo Duran Gil (UFU) 339

Sección III. Los actores externos y la región: Los Estados Unidos y China

As relações comerciais entre os Estados Unidos e os países do Mercosul (2000 – 2010)
Filipe Almeida do Prado Mendonça (UFU) 365

A grande ilusão: A visão Sul-Americana sobre a China
Marcelo Fernandes de Oliveira (UNESP – Marilia) 387

El dragón en el patio trasero: China, Sudamérica y el Consenso del Pacífico
Javier Vadell (PUC-MG) 397

Sección especial: Nuevos y viejos temas de la agenda regional: seguridad, finanzas, integración de infraestructura y gobernabilidad ambiental en América Latina y el Caribe

Integração e Cooperação financeira na América do Sul em tempos de bonança externa: Algumas reflexões
Carlos Eduardo Carvalho (Puc – SP e Programa San Tiago Dantas de Pós – Graduação em Relações Internacionais) 437

Integração da infraestrutura na América do Sul nos anos 2000: Do regionalismo aberto às perspectivas de mudanças
Leandro Freitas Couto (UNB) e Raphael Padula (UFRJ) 449

Extractivismo, transferencia y realización de excedentes en América Latina
Gian Carlo Delgado (UNAM y CONACYT - México) 479

Coexistencia autoritaria, democracia repartida y oligopolio en el uso de la fuerza: Gobernabilidad democrática y crimen organizado en Centroamérica
Daniel Matul (FUNPADEM y CRIES –Costa Rica) 499

El agua en el Caribe Insular y la crisis del recurso en el Siglo XXI: ¿Recurso económico o bien público?
Armando Fernández (FUNJHN, La Habana, Cuba)..... 523

Introducción

Andrés Serbin (CRIES, Buenos Aires)
Laneydi Martínez (CEHSEU, La Habana)
Haroldo Ramanzini Júnior (IEEI e INEU, Sao Paulo)

El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos

Andrés Serbin (CRIES, Buenos Aires)
Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Presidente de la International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP) y miembro de la directiva del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)
e-mail: aserbin@cries.org

Laneydi Martínez (CEHSEU, La Habana)
Profesora e investigadora del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU), de la Universidad de La Habana. Master en Ciencias Económicas por la Facultad de Economía y Master en Estudios Caribeños por la Cátedra Caribe, ambos de la Universidad de La Habana, Cuba. Actualmente, doctorante en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana y el Instituto de Altos Estudios para América Latina (IHEAL) de la Universidad de Paris III. Co-coordinadora del Programa de Integración Regional de América Latina y el Caribe de CRIES
e-mail: laneydi@rect.uh.cu

Haroldo Ramanzini Júnior (IEEI e INEU, Sao Paulo)
Professor da Universidade Federal de Uberlândia (UFU); Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT/INEU) e do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). Co-coordenador da area de Integração Regional da Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)
e-mail: hramanzinijunior@gmail.com

El progresivo proceso de reconfiguración política de América Latina y el Caribe desarrollado a lo largo de las dos últimas décadas tuvo su reciente punto de inflexión durante la V Cumbre de Las Américas realizada en Cartagena, Colombia, en abril de 2012, al poner de manifiesto las divergencias entre las agendas y las prioridades de los Estados Unidos (y de Canadá), por un lado, y del resto del hemisferio por otro. En este sentido, el contraste se hizo particularmente evidente en relación a las posiciones en torno a tres temas —la legalización de las drogas como parte de una estrategia diferente de lucha contra el narcotráfico promovida por algunos países latinoamericanos y caribeños; la reincorporación plena de Cuba a la comunidad hemisférica y su participación en las futuras Cumbres, junto el boicot y el cuestionamiento de algunos países bolivarianos por su ausencia, y la reclamación argentina sobre las Malvinas con el apoyo mayoritario de los países latinoamericanos, entre otros temas. La respuesta del presidente Barack Obama y de la delegación estadounidense a estos y otros planteamientos por parte de los países latinoamericanos fue relativamente desvaída en comparación con las expectativas de liderazgo que todavía despertaba en la región, posiblemente por la menor importancia relativa que América Latina ha adquirido en la política exterior de los EEUU. Como resultado de estas divergencias, la Cumbre finalizó sin una declaración conjunta final.

En este marco, cabe preguntarse si estamos hablando de la misma América Latina de hace dos décadas.

Sin duda la Cumbre de Cartagena reflejó, tanto en dinámica como en su desenlace, el proceso de importantes transformaciones que se han producido en América Latina y el Caribe durante la primeras décadas del siglo XXI. Transformaciones que se cristalizan en una reconfiguración política de la región, dando lugar a nuevas dinámicas multilaterales y a nueva fase de regionalismo que abren interrogantes tanto acerca de las nuevas formas de multilateralismo como acerca de las características distintivas de una nueva arquitectura de gobernanza regional, particularmente en el marco de las turbulencias actuales del proceso de globalización[1].

Una serie de procesos y eventos significativos en el ámbito global —incluyendo el impacto de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, la invasión a Iraq sin la aprobación de la ONU, la crisis energética y alimentaria desencadenada en el 2008, y la crisis financiera global que eclosiona en el mismo año y aún se encuentra en pleno desarrollo —con profundas consecuencias estructurales sobre el sistema internacional, ha generado un entorno global que demanda de la región una creciente capacidad de respuesta colectiva frente a una serie de nuevos desafíos. La combinación de estos

factores exógenos con una serie de factores endógenos, pareciera haber dado lugar a una nueva dinámica multilateral y a una nueva fase de regionalismo con características distintivas.

Desde una visión más estructural, el progresivo alejamiento en los países de la región de la concepción predominante en la década del noventa de que los ajustes estructurales y las fuerzas del mercado constituirían un instrumento de crecimiento y desarrollo económico y de superación de la pobreza, más allá de contribuir a una estabilización macroeconómica, se asoció con el surgimiento y el acceso a los gobiernos de los países de la región, de dirigentes y movimientos políticos que, al criticar la narrativa neoliberal predominante en el sistema internacional, han buscado, a la vez, revigorizar el papel del Estado. La emergencia de nuevos liderazgos políticos y la influencia de movimientos sociales y partidos de izquierda y centro-izquierda, junto con el agotamiento de un ciclo económico marcado por la idea de la liberalización de los mercados y el nuevo fortalecimiento del interés y la soberanía nacional, cobraron una nueva relevancia a principios del siglo XXI, y constituyen algunos de los elementos endógenos distintivos que se desarrollan y maduran con anticipación al desencadenamiento de la crisis global. A estos elementos se suman el destacado desempeño económico que han vivido los países de la región desde 2002, que no se vio inmediatamente afectada por la crisis financiera de 2008 y que sólo recientemente está dando muestras de potencial agotamiento. La combinación de estos factores endógenos —gobiernos electos con amplio apoyo popular y de orientación progresista; creciente rol del Estado en la regulación de los mercados y en la implementación de políticas sociales, y significativo crecimiento económico (al punto de otorgar un nuevo protagonismo a los países emergentes en la reunión del G-20 en junio de 2012) —se articuló, a su vez, a una serie de elementos exógenos que configuran el nuevo entorno regional.

A su vez, dimensiones exógenas distintivas como el cuestionamiento de la hegemonía regional de Estados Unidos, la reestructuración de los ejes de desarrollo mundial, el aumento de la presencia económica de China en la región y la intensificación de los flujos de comercio intra-regional, han potenciado el ritmo de los cambios regionales, en la medida en que crean las condiciones para un mayor margen de maniobra internacional para los países de América Latina.

En el contexto internacional, los Estados Unidos y la Unión Europea, sumergidos en una crisis económica, política y social, contrastan con los países latinoamericanos y caribeños, que en la última década han mostrado significativos índices de crecimiento económico y de desarrollo social, y que crecientemente han impulsado políticas

exteriores caracterizadas por una mayor autonomía a nivel regional e internacional. En la región, el favorable desempeño económico se ha retroalimentado de políticas de manejo macroeconómico prudente y responsable, en contraste con un contexto internacional caracterizado por el endeudamiento de las principales economías desarrolladas.

Sin embargo, probablemente, uno de los aspectos fundamentales de estos cambios a nivel regional se ha expresado, al mismo tiempo, en una mayor heterogeneidad en las realidades económicas y sociales de los países de la región, que tiene su sustento en la llamada tesis de las dos "velocidades", hipótesis bajo la cual existen al menos dos tendencias del crecimiento: la primera acorde al modelo de México, más vinculado a Estados Unidos y por consiguiente más conectado con su ciclo económico, y la segunda, según la modalidad desarrollada por Brasil, mucho más dinámica y estrechamente vinculada a otros actores de mejor desempeño económico. Las diferencias entre estas dos "velocidades" se reflejan en la creciente heterogeneidad y fragmentación de la región, con marcadas diferencias en su relacionamiento económico externo, entre las situaciones de México, Centroamérica y el Caribe, por un lado, y la nueva dinámica adquirida por los países de América del Sur. La existencia de al menos "dos velocidades" de de-sempeño en la región, marca sin dudas ese tránsito, indudablemente paradójico, hacia una mayor complejidad de la región, que no dejará de presentar grandes desafíos en el futuro.

La noción de regionalismo abierto, es decir, la perspectiva de intercambio comercial en tanto elemento central de la integración prevaleciente en los años noventa, ha dejado de ser la principal fuerza motriz de las actuales tendencias de integración y de cooperación entre los países de la región, y ha sido crecientemente sustituida por un nuevo enfoque, más acorde con lo que algunos autores denominan *regionalismo post-liberal*, y que otros califican como *regionalismo post-hegemónico* o incluso *post-neoliberal*, en función de algunas especificidades de los actuales procesos regionales.

A diferencia de la década precedente, signada por la narrativa neoliberal asociada al llamado "consenso de Washington", junto con la reducción del rol del Estado a favor de un protagonismo de los actores del mercado, la década actual se ha caracterizado, de acuerdo a algunos análisis, por tres "*retornos*" distintivos, el "*retorno*" a un fortalecimiento del Estado; el "*retorno*" a la politización de las relaciones regionales, y el "*retorno*" a una agenda desarrollista marcadamente asociada a un nuevo impulso de una agenda social y de una serie de políticas consecuentes por parte del Estado, tanto en el ámbito específicamente social como en las esferas económica y política[2].

Más allá de los efectos domésticos de estas transformaciones, los tres "*retornos*" han dado lugar a una reconfiguración de la arquitectura y de los contenidos del regionalismo en el marco de una nueva fase de integración y de construcción de una identidad regional frente a los cambios acaecidos en el ámbito global. Tal vez un elemento paradigmático de estas transformaciones sea la creciente percepción, por parte de los gobiernos de la región, del tránsito del sistema internacional de un mundo unipolar a un mundo multipolar en gestación, sacudido, sin embargo, en el marco de este proceso, por una serie de shocks sin precedentes, que no han sido anticipados ni previstos por parte de los organismos multilaterales y de los actores estatales más poderosos del sistema internacional[3]. Estos procesos, distintivos de la primera década del actual milenio, han generado un nuevo entorno internacional y han dado lugar a un debate sobre las características del nuevo regionalismo en América Latina y el Caribe, en función de calificaciones, algunas de ellas polémicas, de la existencia de una fase *post-liberal*, *post-neoliberal*, *post-comercial*, o incluso, *post-hegemónica* del regionalismo latinoamericano.

En este marco, en el transcurso de la década se han conformado en la región una nueva arquitectura de iniciativas multilaterales innovadoras —desde la progresiva conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones hasta su cristalización, en 2008, en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR); la creación y el desarrollo gradual de una iniciativa innovadora de complementación y de cooperación económica iniciada como reacción y alternativa a la conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y materializada finalmente en la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), y un ambicioso esquema de articulación política y económica aún en gestación, la Comunidad de Estados de Latinoamérica y del Caribe (CELAC), formalmente establecida en 2011. Todas estas iniciativas, a diferencia del sistema interamericano establecido en torno a la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948 y de la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a nivel hemisférico, excluyen explícitamente a los Estados Unidos y a Canadá en el marco de la creciente autonomía de los países de la región a partir de las secuelas del 11 de septiembre de 2001 y de los cambios de la política hemisférica de los Estados Unidos en años recientes.

Junto con estos procesos de desarrollo institucional a nivel regional, predominantemente de carácter intergubernamental, y en el contexto de esquemas previos de integración de orientación más comercialista como el MERCOSUR, el SICA y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), se ha desarrollado un intenso proceso de articulación política, con altibajos en sus avances y retrocesos, pero claramente marcado por la proliferación de Cumbres presidenciales y foros de

distinta naturaleza que han sido caracterizados por algunos analistas como una "sobreoferta"[4] de espacios de articulación regional, en el marco de la consolidación de los sistemas democráticos en América Latina y el Caribe.

Los cambios en los enfoques del regionalismo a nivel conceptual han tenido su correlato igualmente, en la emergencia del ejercicio de nuevos liderazgos regionales, como es el caso de Brasil y de Venezuela, con aspiraciones de proyección global, no exento de fricciones y tensiones entre los estados de la región, pero dónde sigue prevaleciendo el principio de soberanía e interés nacional. Tanto Brasil como Venezuela han estructurado sus agendas de política internacional sobre la base de la proyección de sus respectivos liderazgos en los nuevos organismos regionales emergentes, a la vez que otros estados como México, Argentina y Colombia han tendido a reformular sus políticas exteriores de acuerdo con esta nueva dinámica regional.

Llama la atención en este contexto, la progresiva reincorporación de Cuba a determinados espacios regionales[5], un aspecto distintivo en un abanico de nuevas construcciones regionales, de realineamientos políticos, de esfuerzos integracionistas que excluyen a Estados Unidos, que unido a los factores anteriormente expuestos, han llevado a algunos autores a analizar la situación de este "nuevo momento" de la integración en América Latina, como un momento de gran excepcionalidad que ofrece múltiples oportunidades y variados desafíos para avanzar en la construcción de un proceso de integración con particularidades distintivas.

La dimensión política y el énfasis en el fortalecimiento de la autonomía nacional y regional, por otra parte, pasan a ser cuestiones centrales de los esfuerzos actuales de integración entre los países de América Latina, sin desestimar los aspectos económicos que se contextualizan a partir de una perspectiva más amplia que tiene en consideración otras variables. Es evidente que los proyectos de integración regional exigen acciones que el mercado no impulsa. En este marco, nuevos temas ganan centralidad en la agenda regional, como la cuestión de la integración de la infraestructura, los temas de seguridad y defensa, la integración financiera, la integración productiva, entre otros, que plantean nuevos desafíos para la región.

En función de este panorama cambiante de los procesos regionales, el presente volumen colectivo aborda, con la colaboración de especialistas de toda la región y a través de cuatro secciones, los nuevos desarrollos en torno a la fase de regionalismo post-liberal actualmente en curso.

En la primera sección: *"El rediseño de América Latina y el Caribe: ¿regionalismo post–liberal, post-hegemónico o post–neoliberal? El debate en curso",* se incluyen cuatro capítulos que abordan la nueva fase de regionalismo desde una perspectiva conceptual y teórica, vinculando los temas de regionalismo, multilateralismo, concertación política y sociedad civil, y aportando argumentos para calificar este "nuevo" momento del regionalismo latinoamericano. En este marco, la primera sección introduce el estado actual del debate conceptual sobre regionalismo post-liberal. La segunda sección: *"Nuevos actores y nuevos liderazgos en América Latina y el Caribe: entre el interés nacional y las estructuras regionales",* reúne las contribuciones de nueve investigadores de la región que analizan el rol de los "nuevos" actores del regionalismo latinoamericano, a partir de un análisis de las principales iniciativas de integración, concertación política y/o cooperación, y de las políticas exteriores de algunos países de la región, con la intención de analizar y comprender cómo estos países, y en particular Brasil y Venezuela, han respondido y contribuido a los cambios en el escenario regional. En este sentido, se analizan los nuevos mecanismos de integración y coordinación política en la región que expresan, en la práctica, los principales lineamientos de esta nueva fase, incluyendo la CELAC y el ALBA; la persistencia y el actual dinamismo de esquemas de mayor data como el SICA, la CAN y la CARICOM, y la articulación de todos esos esquemas con la emergencia de nuevos liderazgos y de temas tradicionales como el intercambio comercial y la seguridad regional.[6]

La tercera sección *"Los actores externos y la región: los Estados Unidos y China",* presenta, a través de tres aportes, una mirada a las relaciones de la región con un actor "tradicional" y otro "emergente", ambos claves para el desempeño actual y futuro de América Latina y el Caribe. Finalmente, la cuarta sección, *"Nuevos desafíos y nuevos conflictos en la agenda regional: seguridad, finanzas, integración de infraestructura y gobernabilidad ambiental en América Latina y el Caribe",* incluye trabajos dedicados al análisis de los nuevos temas del regionalismo post-liberal —la integración y la cooperación financiera; la integración en infraestructura; los desafíos de un enfoque desarrollista basado en una visión extractivista; las amenazas a la seguridad ciudadana y el tratamiento de bienes públicos como el agua.

En su conjunto, el presente volumen colectivo, en el marco del 30mo. Aniversario de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), intenta presentar una puesta al día tanto del debate conceptual sobre la nueva fase de regionalismo en la región, como del análisis de las principales tendencias transformadoras, del desempeño de los nuevos actores y temas protagónicos de la nueva agenda regional y de los retos y desafíos

que la distinguen. En este sentido, el volumen culmina un proceso iniciado con la publicación del primer *Anuario de la Integración del Gran Caribe 2000*, hace más de una década; resume el estado actual de la integración regional, y abre una nueva etapa en el análisis y seguimiento de los procesos regionales por parte de la red regional de investigadores asociados con CRIES. En este marco, la publicación de este volumen da continuidad al proceso de profundización de la discusión y comprensión de los procesos de integración en la región iniciados con la publicación del Anuario y mantiene un espacio importante de debate y discusión de temas socioeconómicos y políticos latinoamericanos en el marco de la comunidad de especialistas, académicos y políticos latinoamericanos y caribeños. Asimismo, refleja un esfuerzo colectivo regional, a través de la labor a distancia de sus editores, para mantener este debate en el marco de una mirada desde América Latina y el Caribe.

En este marco, los editores de este volumen quisiéramos agradecer a todos los investigadores que contribuyeron con sus valiosos textos a la publicación de la presente edición del Anuario, así como al equipo de la Secretaría de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), por hacer posible la materialización de este esfuerzo. Asimismo, debemos un agradecimiento especial al Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI/UNESP) y al Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT/INEU) de la Universidade del Estado de Sao Paulo (UNESP) y al Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU) de la Universidad de La Habana, por el apoyo prestado a través de la colaboración de sus investigadores.

Andrés Serbin (CRIES, Buenos Aires)
Laneydi Martínez (CEHSEU, La Habana)
Haroldo Ramanzini Júnior (IEEI e INEU, Sao Paulo)

Notas

1. Cfr. al respecto edición especial de la revista *Pensamiento Propio* No. 34 (Buenos Aires: CRIES), enero-junio de 2011, dedicada a Los desafíos del multilateralismo en América Latina; Serbin, Andrés (2010). ˝De despertares y anarquías˝ en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.), vol 10, No. 3, y Serbin, Andrés (2011). ˝Los desafíos del multilateralismo en América Latina˝, en *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe 2010-2011,* Buenos Aires: CRIES.

2. Ver al respecto los capítulos que integran la primera sección de este volumen.

3. Cfr. Evans, Alex; Bruce Jones and David Steven (2010). *Confronting the Long Crisis of Globalization. Risk, Resilience and International Order,* Brookings Institution (Washington D.C.) and the Center for International Cooperation (New York).

4. Cfr. 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, Francisco (2009). *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones, Conflicto y Cooperación. IV Informe del Secretario General de FLACSO,* FLACSO: San José.

5. Cfr. al respecto Ayerbe, Luis Fernando (Coord.) (2011). *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos,* Buenos Aires-Barcelona : CRIES - IEEI - Icaria Editorial.

6. Una visión más detallada, con la inclusión de UNASUR y con referencia los temas de seguridad y de participación ciudadana puede verse en Serbin, Andrés (Coord.) (2011). *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Buenos Aires-Barcelona: CRIES – GPPAC – Icaria Editorial.

Sección I

La reconfiguración de América Latina y el Caribe: ¿Regionalismo post–liberal, post-hegemónico o post– neoliberal? El debate en curso

José Antonio Sanahuja
Andrés Serbin
Pia Riggirozzi
Elsa Llenderrozas

Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR[1]

José Antonio Sanahuja
Doctor en ciencias políticas, y profesor de relaciones internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Es también investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Sus áreas de trabajo son el regionalismo y la integración latinoamericana, las relaciones entre la UE y América Latina, cooperación al desarrollo, y teoría de las relaciones internacionales
e-mail: sanahuja@cps.ucm.es

Multilateralismo, Regionalismo e Identidad Internacional en América Latina

La aproximación de América Latina al multilateralismo no responde sola, ni principalmente, a meros intereses nacionales, a factores funcionales, o a supuestas preferencias racionales, por citar los factores a los que se suele recurrir desde algunas corrientes teóricas. Existe un "multilateralismo latinoamericano" enraizado en la identidad y valores que han definido tradicionalmente las políticas de la región. Estas combinan, por un lado, aspiraciones unionistas y de integración regional, y por otro lado, su tradicional activismo en las organizaciones universales y en la conformación del derecho internacional. Respecto al primero de esos rasgos, el unionismo y la integración son un rasgo característico de las políticas exteriores y de desarrollo de la región desde sus independencias. Pese a su fracaso o, quizás, a causa de él, los proyectos unionistas de Bolívar o de Morazán continúan siendo elementos constitutivos de la identidad, los valores y la cultura política de América Latina, en la medida que esta es también narrativa compartida, imagen común de auto-representación de los latinoamericanos frente al mundo, y guía de las prácticas sociales que dan forma a la política exterior. Desde esa singularidad latinoamericana, las explicaciones social-constructivistas también son relevantes a la hora de analizar el multilateralismo latinoamericano.

Empero, esa imagen idealizada de la "patria grande" —sea latinoamericana, suramericana, o centroamericana— tiene una difícil relación con el acendrado nacionalismo también presente en dicha identidad y cultura política, en cuyo origen se encuentran los procesos de construcción nacional posteriores a la independencia. Como es sabido, el nacionalismo fue discurso fundacional del nuevo poder poscolonial, constituyendo las nuevas naciones a partir de una narrativa legitimadora del dominio de las élites dominantes sobre el indígena o el afrodescendiente, y argumento recurrente del poder en las pugnas entre liberales y conservadores que desde sus orígenes fracturaron a las nuevas repúblicas. A la postre, fue un factor decisivo en la construcción de lo que el historiador guatemalteco Severo Martínez Peláez denominó "la patria del criollo", que conspiró desde sus inicios contra la Gran Colombia, o la Federación de Provincias Unidas de Centroamérica.

Ello ha dado lugar a una paradoja aparentemente irresoluble: por un lado, el nacionalismo y la defensa de la soberanía, como discurso y práctica de la política exterior y doméstica, han sido obstáculos para la construcción de organizaciones regionales fuertes, con

competencias propias, y soberanía compartida. Por otro lado, la defensa de la soberanía habría sido también ideología común y factor de movilización frente al imperialismo y la dominación exterior, y esa tradición emancipadora es un importante elemento constitutivo de las aspiraciones de autonomía de la región. Esas aspiraciones siguen siendo un rasgo constitutivo del regionalismo latinoamericano, así como de las aproximaciones de la región al multilateralismo, de tipo "defensivo" o "autonomista".

Por ello, América Latina afronta un permanente "trilema" entre el Estado-nación y la defensa de la soberanía, las aspiraciones de una integración regional eficaz, y la búsqueda de autonomía en el plano internacional. En ese "trilema" imposible se puede lograr una, o a lo sumo dos de esas metas, pero de ninguna manera se pueden tener las tres a la vez[2].

Ese "trilema" se relaciona con la ambivalente relación de América Latina con Estados Unidos. Polo de atracción o de rechazo —y a menudo de ambas cosas a la vez—, Estados Unidos ha sido un referente clave para la configuración de América Latina como idea e identidad. Si se atiende a las organizaciones multilaterales que han conformado la historia política de Latinoamérica desde finales del siglo XIX esa relación ambivalente está muy presente. Con la aparición del "movimiento panamericano" y la Conferencia de Washington de 1889-90 se fue constituyendo el entramado institucional y normativo del llamado "sistema interamericano". Este fue, por un lado, un instrumento para la hegemonía estadounidense en la región. Pero al mismo tiempo fue el escenario en el que América Latina y sus naciones se constituyeron como actores internacionales, construyeron su identidad internacional, y definieron una particular visión y praxis de la política exterior. Entre otras cosas, ello significó importantes aportaciones al derecho internacional, como el principio de no intervención, o el sistema interamericano de derechos humanos.

Este artículo examinará el "regionalismo post-liberal" como uno de los enfoques contemporáneos de América Latina hacia el multilateralismo, el regionalismo y la integración regional; y cómo la región se enfrenta al ineludible "trilema" entre nacionalismo, integración y autonomía internacional, tomando la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) como caso de estudio.

Para ello se utilizará un marco de análisis social-constructivista con algunos elementos del institucionalismo liberal. Se evidenciará que, a través de UNASUR, el unionismo y las aspiraciones de integración regional de América Latina se redefinen en el marco sudamericano. Esto también implica una estrategia "post-liberal" emergente desde

el rechazo al "regionalismo abierto" de la década de los noventa. Esta estrategia post-liberal está animada por una búsqueda conciente de una mayor autonomía en el escenario internacional y en sus políticas de desarrollo, particularmente en relación a Estados Unidos. Empero, el futuro de este proyecto se ve determinado por el nacionalismo y las visiones tradicionales de la soberanía, así como por la opción de diseños institucionales que, teniendo en cuenta el principio mencionado con anterioridad, tendrán *ab initio* importantes limitaciones institucionales causadas por su lógica intergubernamental.

"Viejo", "Nuevo", y "Regionalismo Abierto"

Partiendo de esa identidad y narrativa unionista, el regionalismo latinoamericano contemporáneo —tanto el "viejo regionalismo" de los años sesenta, como el "nuevo" de los noventa— ha respondido tradicionalmente al propósito de ampliar los márgenes de autonomía de los países de la región[3]. Sin embargo, importantes diferencias existen en las estrategias seguidas desde los años sesenta, cuando la integración regional emergía como un elemento clave en las estrategias de desarrollo y las políticas exteriores de la región. La expresión "Viejo Regionalismo" fue usada durante la era de la Guerra Fría para describir, por un lado, las estrategias de integración económica que poseían determinados grados de autonomía, en función de llevar adelante sus propias políticas de desarrollo. Por otra parte, se refiere a las organizaciones regionales de seguridad lideradas por Estados Unidos establecidas para mantener las alianzas militares y los balances de poder en un mundo bipolar. Consecuentemente, en el contexto de América Latina, el viejo regionalismo se refiere primero a la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). En segundo lugar se refiere a la integración económica y las políticas de desarrollo propuestas por la Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde los finales de los años cincuenta y hasta la crisis económica de los ochenta. Estas estuvieron basadas en la implementación de las estrategias de sustitución de importaciones del desarrollo industrial a escala regional, en función de superar los obstáculos al desarrollo, como el pequeño tamaño de los mercados nacionales, y promover cambios en los patrones de producción y mayores ganancias de eficiencia.

Un conjunto de grupos subregionales y regionales fueron establecidos sobre esas bases: el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Asociación de Libre Comercio de América Latina (ALALC), ambas firmadas en 1960; y el Pacto Andino establecido en 1969. Sin embargo,

sólo el MCCA fue realmente exitoso. A pesar de conflictos bilaterales, como el llamado la "Guerra del Fútbol" de 1969 entre Honduras y El Salvador, el MCCA le dio ímpetu a las altas tasas de crecimiento económico y la industrialización de las pequeñas economías de Centroamérica hasta la llegada de la crisis de los ochenta. En un marcado contraste, el Pacto Andino nunca alcanzó elevadas tasas de comercio intrarregional a causa de las similitudes de su estructura exportadora y la ausencia de un verdadero mercado regional. La ALALC, definida como área de libre comercio comprendiendo Sudamérica y México, falló en implementar los acuerdos concernientes a la liberalización del comercio y la reducción de aranceles. En 1980, fue devaluada a la aún menos demandante Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Finalmente, todos estos esquemas colapsaron en la crisis económica de los ochenta.

Sin embargo, en los ochenta el Viejo Regionalismo también comenzó a erosionarse en su dimensión geopolítica. La crisis centroamericana demandó de una América Latina más firme y autónoma en el área política y de seguridad. Esta búsqueda de autonomía en las políticas exteriores de los países de América Latina fue visible de manera creciente desde la mitad de los años ochenta en adelante. Algunos eventos que contribuyeron a ello fueron el descrédito de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), los cuales eran simplemente vistos como instrumentos anticomunistas de Estados Unidos durante la Guerra Fría; el apoyo de Estados Unidos a Reino Unido en la Guerra de las Malvinas, rompiendo los compromisos de defensa mutua del TIAR; y la estrategia de la Presidencia de Reagan de agresión hacia Centroamérica.

Como consecuencia, se generaron un conjunto de iniciativas para el manejo de crisis y la resolución de conflictos fuera del marco de la OEA. Estas eventualmente conducirían a la creación del Grupo de Río y al establecimiento de una plataforma centroamericana de cooperación política, a través del Proceso Contadora y del Acuerdo de Paz de Esquipulas.

En este escenario, el regionalismo latinoamericano comenzó a adquirir una nueva dimensión política. Este carácter multidimensional es uno de los rasgos característicos del "nuevo regionalismo" de la post-Guerra Fría, mientras en el "viejo" regionalismo latinoamericano, las dimensiones económicas y de seguridad fueron colocas en diferentes organizaciones, resultando en una relación subordinada con Estados Unidos (Hettne, 2005). Finalmente, vale la pena destacar que el nuevo regionalismo de los años noventa estuvo centrado en una estrategia integral para mejorar la posición internacional de la región, mientras

al mismo tiempo, estaba dirigido a reforzar sus capacidades internas de gobernabilidad. Esta fue una de las respuestas de América Latina en la búsqueda de una mejor posición en el cambiante sistema internacional de la era de la post-Guerra Fría (Arenal 2002, 2009).

De esta manera, el Nuevo Regionalismo tenía una fuerte racionalidad política. Las agendas de las organizaciones regionales y los órganos creados o restaurados en este período fueron ampliados para lidiar con la coordinación de política exterior, los asuntos de seguridad regional, medioambiente y migración, y otros temas en los que existía intereses nacionales convergentes, y las políticas nacionales eran incapaces de responder efectivamente. En otras palabras, el Nuevo Regionalismo era considerado una estrategia para enfrentar las dinámicas de la globalización apoyando las capacidades de los Estados-Nación para la gobernabilidad en un espacio regional, en aquellos campos en los cuales existían interdependencias regionales y globales crecientes, y algunos intereses nacionales eran percibidos y redefinidos como intereses comunes (Söderbaum y Shaw 2003; Hettne 2005). Así, el Nuevo Regionalismo podía ser visto como una forma embrionaria de "gobernanza a multinivel". Como será explicado más adelante, esto significó una tensa relación con el Estado-Nación y diferentes *trade-off* entre el ejercicio de la soberanía nacional y los procesos de integración regionales.

Si el nuevo regionalismo fue la respuesta a los desafíos políticos y de seguridad de la era post-Guerra Fría, el "Regionalismo Abierto" podía ser considerado como la respuesta a las demandas de dinámicas crecientes y manifiestas de la regionalización económica y la globalización. El "Regionalismo abierto" asoció la integración económica regional con las políticas liberales del llamado "Consenso de Washington". Estuvo basado en acuerdos de comercio regionales con bajos aranceles externos y barreras al comercio y una más amplia liberalización intra-grupo, con el propósito de dar a los mercados un mayor rol en la promoción de la eficiencia y la competitividad internacional (Burki *et al*. 1996). Sin embargo, en algunas versiones de este, ha sido también discutido que el "Regionalismo Abierto" requiere de un marco integral de instituciones y políticas públicas en el área de I&D, la infraestructura, y la regulación de los mercados para estimular el cambio tecnológico e incrementar la productividad y la competitividad frente al proceso de globalización (CEPAL 1994, IDB 2002).

Este ciclo de Regionalismo Abierto continuó hasta la mitad de los años 2000 y marcó un período relativamente consistente en el regionalismo latinoamericano y la integración económica. Sin embargo, esta estrategia entró en crisis a mediados de la década

debido a las limitaciones inherentes de su estrategia de liberalización comercial (Sanahuja 2007) y el rechazo expreso a las estrategias del regionalismo abierto por parte de los gobiernos de izquierda que protagonizaron la segunda mitad de esa década. Esos gobiernos inauguraron un intenso debate acerca de los intereses, racionalidad y objetivos de la integración regional y las ideas relacionadas con las políticas de desarrollo y las estrategias internacionales.

Un balance del Regionalismo Abierto en América Latina, 1990-2005

Desde 1990, los países de América Latina definieron un nuevo "mapa" de la integración regional basado en las estrategias de Regionalismo Abierto, que han permanecido estable por más de 15 años. Este mapa reflejó diversas estrategias: México se distanció de América Latina siguiendo una ruta pragmática hacia Norteamérica a través del primer acuerdo comercial "Sur-Norte" de este período. Alejarse y buscar acuerdos de comercio bilaterales fue la opción particular de Chile. Otros países optaron por una integración económica regional, pero cuatro grupos separados emergieron de la geografía, las interdependencias económicas, los procesos históricos compartidos, entre otros factores. Los países del Caribe, el Grupo Andino y Centroamérica reactivaron sus esquemas de integración, y un nuevo grupo emergió en Sudamérica. En 1989, CARICOM decidió comenzar el proceso para establecer un mercado y economía únicos. Entre 1991 y 1993, el MCCA devino Sistema de Integración Centroamericano (SICA). En unos pocos años, el SICA estableció un área de libre comercio que recuperó un nivel significativo de comercio intrarregional y fue creado un amplio marco institucional. El Grupo Andino fue reactivado en 1991 con el objetivo de restaurar una zona de libre comercio entre sus miembros, y se redefinió como Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 1996. Adicionalmente, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) fue establecido en 1991 con el objetivo inmediato de crear una unión aduanera.

No es este el momento para describir la evolución de cada uno de esos grupos en detalles, pero algún espacio serán dedicado a mencionar sus principales logros y limitaciones. Si el comercio intrarregional es tomado como un indicador de su desempeño económico, en los noventa este creció más rápidamente que el comercio total en todos los grupos, aunque esta tendencia cambió más tarde en los países de Sudamérica. Estas cifras acumuladas para América Latina como un todo muestran un gran incremento —se multiplicaron por cinco

desde 1990 y hasta 2005. El mercado regional devino más importante que en el pasado para bienes manufacturados, servicios de mayor valor agregado, entre otros, mientras las exportaciones hacia el resto del mundo continuaron siendo principalmente materias primas. Sin embargo, a pesar de la amplia liberalización alcanzada en cada grupo, el comercio intrarregional permaneció como una parte pequeña, y en ocasiones decreciente, del total de exportaciones de cada país. Este declive fue particularmente notable en MERCOSUR y en la Comunidad Andina. Sus desempeños fueron altamente procíclicos, como puede ser visto en la "crisis gemelas" de MERCOSUR en 1998 y 2001-2002. Un conjunto de causas han sido señaladas para explicar esta evolución adversa: la falta de complementariedad económica; las deficiencias en infraestructura de transporte e integración física; las medidas unilaterales; la inestabilidad macroeconómica y el impacto de la crisis financiera; el efecto de las barreras no arancelarias; y la "re-primarización" o "re-commoditización" de las economías de América Latina, llevadas por un fuerte crecimiento de las exportaciones de materias primas a Asia, particularmente desde los países andinos y sudamericanos.

En una evaluación general, la implementación del Regionalismo Abierto ha sido en primer lugar altamente "parcial" y "selectiva". A pesar de la ampliación de la agenda a diferentes áreas de política, la liberalización comercial ha sido el tema más importante, y sus resultados han sido disímiles. MERCOSUR, CAN y SICA establecieron áreas de libre comercio con una amplia cobertura en bienes, pero un número de excepciones y barreras no arancelarias aún permanecen.

Prestando atención a las uniones aduaneras, los resultados son mixtos, y sólo América Central parece cumplir con esta meta. En todos los grupos, la liberalización de servicios, compras públicas o la inversión entre fronteras han sido comparativamente menores. Hasta cierto punto, un mayor énfasis se ha colocado en las áreas de política que Jan Tinbergen denominó agenda de "integración negativa", enfocándose en la eliminación de las barreras al libre comercio, en lugar de una agenda de "integración positiva", concentrándose en el establecimiento de políticas comunes y construcción de instituciones. Las agendas de política han establecido, además, de potenciales ventajas de la integración regional en campos como la investigación, el desarrollo e innovación, infraestructura física o la cooperación energética.[4] Este enfoque parcial es evidente en cuanto a los temas de asimetrías sociales y territoriales. En todos los grupos regionales existía una débil agenda social.

Segundo, desde una perspectiva institucional, puede ser considerado como regionalismo de "élite". Como se mencionó con anterioridad,

la integración latinoamericana se ha caracterizado por una primacía del inter-gubernamentalismo y el enraizado rechazo al supranacionalismo. Por ejemplo, algunos países de MERCOSUR aceptan la primacía de la ley de MERCOSUR por encima de la ley interna y otros no. Las consecuencias son duales: la falta de reglas legales obligatorias y comunes, y órganos con el poder de adoptarlos; y la debilidad en las decisiones, reglas y mecanismos de resolución de disputas. La preferencia por procesos de toma de decisiones bajo la regla de la unanimidad significa muy bajos niveles de efectividad, falta de credibilidad, e incertidumbre legal. Los esquemas de integración han sido también afectados por el rechazo a establecer instituciones fuertes. Un slogan común en algunos gobiernos latinoamericanos es "nosotros no queremos burocracias como las de Bruselas"; pero la realidad de las instituciones regionales existentes sugiere que es peor no tenerlas o crear instituciones sin el poder o los recursos para trabajar satisfactoriamente.

Sin embargo, el intergubernamentalismo es más un síntoma que una causa. Un marco intergubernamental puede ser efectivo si hay un acuerdo básico para la coordinación de políticas, pero frecuentemente la prioridad ha sido colocada en las agendas, prioridades e intereses domésticos. La proliferación de instituciones, órganos y decisiones agrava el problema, y erosiona la legitimidad y credibilidad de las instituciones regionales. Un ejemplo revelador puede ser encontrado en un estudio dirigido por el Programa Regional para Apoyar la Integración en Centroamérica (PAIRCA), fundado por la Comisión Europea. Este estudio muestra que en los últimos 20 años, el número de reuniones presidenciales estuvo en un promedio de 6 a 11 por año. Alrededor del 85% de las decisiones adoptadas no tienen términos precisos sobre sus resultados, y un 25% de ellos no poseen ninguna institución o cuerpo regional a cargo de ellas. Finalmente, solamente el 54% de ellas son completamente cumplimentadas (SG-SICA 2006).

Tercero, este regionalismo ha sido "disperso" y ha sufrido de fuerzas centrífugas. Desde la segunda mitad de los noventa, la integración regional ha sido erosionada por compromisos extra-regionales, particularmente en el comercio. La causa principal radica en la proliferación de las conversaciones comerciales, ya sean bilaterales, interregionales, multilaterales y plurilaterales. La incertidumbre acerca del futuro de las conversaciones de Doha de la OMC y las expectativas abiertas por los socios comerciales en otras áreas, ha estimulado este "juego multinivel" en América Latina y los países del Asia-Pacífico, Estados Unidos y la Unión Europea. En ocasiones, las agendas y compromisos regionales y extrarregionales se solapan, por lo que pueden ser contradictorios o excluyentes, particularmente en

temas como los aranceles y las reglas de origen. El "spaghetti bowl" resultante, en las palabras de Jagdish Bhagwatti, debilita la cohesión interna de cada grupo y pone en peligro el proceso de armonización de reglas entre los diferentes grupos, particularmente entre la CAN y el MERCOSUR.

Un factor adicional de crisis en la integración regional ha sido la proliferación de acuerdos Norte-Sur. Esto es cierto particularmente de los acuerdos de libre comercio promovidos por Estados Unidos luego del fracaso del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y los llamados "Acuerdos de Asociación" propuestos por la Unión Europea. La búsqueda de esos llamados acuerdos de integración económica "Sur-Norte" puede ser explicado por múltiples causas. Primero, el requisito de la OMC de eliminar las preferencias comerciales no recíprocas a nivel regional concedidas por la Unión Europea y Estados Unidos a Centroamérica y los países andinos, a ser reemplazadas por RTAs recíprocos. En segundo lugar, la incertidumbre creciente acerca de las conversaciones de la OMC luego del fracaso de la Cumbre Ministerial de Cancún en 2003 (México). Tercero, las dudas crecientes acerca de las ventajas de los esquemas de integración regional "Sur-Sur" en la región. Finalmente, las ventajas de esos acuerdos Norte-Sur en la adopción de estrategias de crecimiento lideradas por las exportaciones: garantizó acceso a mercados de Estados Unidos y la Unión Europea; una más amplia cobertura y profundos compromisos de liberalización de acuerdos "OMC-plus"; y normas legalmente vinculantes, mayores y más amplios que las creados por los grupos de integración regional, capaces de proveer más certidumbre y garantías legales para los inversores. Ellos también establecieron un mercado más competitivo y como resultado, mayores incentivos para la competitividad y la eficiencia.

Sin embargo, todas estas ventajas percibidas deben ser balanceadas con los costos potenciales y actuales de los acuerdos "Norte-Sur" para el desarrollo. Los acuerdos se localizan en el área del derecho internacional y sus efectos legales pueden significar una "constitucionalización externa" de política económica (Gill 1995, 1998). Por esta razón, estas ganancias en certidumbre y confianza también implican una pérdida en la autonomía en el diseño e implementación de políticas económicas y de desarrollo. Adicionalmente, debido a la naturaleza asimétrica de las negociaciones, los resultados pueden ser fuertemente desbalanceados e inclinados hacia los intereses de los países ricos. Si el potencial impacto de la liberalización y los costos de ajustes relativos son desestimados, los países latinoamericanos pueden sufrir un pesado precio en términos de capacidad productiva y empleo con una creciente pobreza, desigualdad y exclusión social. Estos riesgos han sido destacados por un conjunto de evaluaciones

del TLCAN (Audley 2003; Hufbauer *et al.* 2003; Lederman *et al.* 2003; Kose *et al.* 2004; Reid 2006).

En relación a los esquemas de integración regional, los acuerdos Norte-Sur han causado mayores divisiones entre los miembros de la Comunidad Andina. Tres países, Colombia, Ecuador y Perú (aunque Ecuador se retractó con posterioridad), presionaron por una decisión para retrasar una unión aduanera Andina y luego descartaron esta meta, para hacer posible el acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos. Estos acuerdos proveyeron al gobierno de Venezuela la excusa inmediata para abandonar en 2006 la Comunidad Andina y solicitar su membresía en MERCOSUR.

En el largo plazo, la profundización de la integración económica a través de los acuerdos bilaterales de libre comercio "Sur-Norte" trajo consigo problemas más profundos para el futuro de la integración regional en América Latina. Estos acuerdos conducirían a efectos discriminatorios contra el comercio intra-regional, erosionando los incentivos económicos para la integración regional. Adicionalmente, como fue señalado antes, la cobertura de los acuerdos Sur-Norte es mayor que la de los acuerdos Sur-Sur, proveyendo de garantías legales más fuertes, así como normas y mecanismos de resolución de disputas. En el corto plazo, los grupos de integración regional serán presionados a una adaptación de sus normas, hacia aquellas establecidas por los acuerdos "Norte-Sur". En el largo plazo, si los esquemas de integración regionales permanecen en su diseño tradicional frente a los acuerdos Norte-Sur, podrían devenir en esquemas irrelevantes. Sin embargo, esto podría tener una consecuencia inesperada: estimular la adopción de políticas de competitividad y que los grupos regionales se reenfoquen hacia una agenda de integración "positiva" hasta ese momento rechazada.

Regionalismo Post-liberal: Orígenes y caracterización

Otros factores externos también han jugado un rol importante en el debate acerca del Regionalismo Abierto y sus alternativas. Además de la proliferación de acuerdos de integración "Sur-Norte", América Latina ha hecho frente a la creciente importancia de los mercados asiáticos, especialmente China. Considerando Estados Unidos, la "Guerra Global contra el Terrorismo" ha mostrado que América Latina es crecientemente menos prioritaria para esta superpotencia. Paradójicamente, la combinación del unilateralismo global de

Estados Unidos, su actitud ambigua hacia la región, y el énfasis en una agenda "neoliberal" de acuerdos de libre comercio, ha creado las condiciones e incentivos necesarios para estimular la búsqueda de mayor autonomía, específicamente para los países de Sudamérica con gobiernos progresistas. Con su atención enfocada en Irak y Afganistán, Washington ha despreocupado una región que no es percibida fuente de amenazas terroristas. Esto dejó un espacio político que fue llenado por los líderes y proyectos regionales que rechazaron el unilateralismo de la era de Bush, aunque fue usado para justificar sus aspiraciones de autonomía (Burges 2007, Serbin 2011).

Esto ayuda a explicar las marcadas diferencias en las estrategias comerciales y en la política exterior a lo largo de la región (Gardini 2011). En un intento de expandir el modelo del Regionalismo Abierto, algunos países han optado por estrategias de "*hub and spoke*", las cuales están caracterizadas por la proliferación de acuerdos de libre comercio bilaterales "Sur-Norte" y una mayor orientación hacia los mercados externos (Reza 2006). Un área de integración de Norteamérica, incluyendo México y otros países centroamericanos fue formada, sobre la base de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, y en una menor medida con la Unión Europea. Iniciativas como el Plan Puebla Panamá de 2001 —en 2008 renombrado como Proyecto Mesoamérica— han sido también resultados de este enfoque. Adicionalmente, un conjunto de países de Sudamérica buscando profundizar su relación económica con Estados Unidos y Asia, están también adoptando estas estrategias, como fue visto en la "Iniciativa de Costa Pacífica" (Valladao 2007, Tussie 2008, Briceño 2010). Para ellos, la flexibilidad es un imperativo. Significa un rechazo a las uniones aduaneras u otros compromisos de integración más profundos, más allá de las áreas de libre comercio. Por el contrario, los países del MERCOSUR permanecen comprometidos con sus esquemas de integración actuales y la meta de establecer una unión aduanera y un mercado único, rechazando así, los acuerdos comerciales Norte-Sur sobre bases bilaterales en su actual modelo OMC-plus.

Más allá de esas divisiones concernientes a las políticas comerciales, desde 2005 en adelante, el regionalismo está siendo repensado en un diseño "post-liberal" que intenta ir más allá del Regionalismo Abierto (Chacón 2004, Motta and Ríos 2007, Sanahuja 2010, Gardini 2011). Los dos mayores ejemplos serían la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP) y la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) (Fritz 2007; Altmann 2011; Cienfuegos y Sanahuja 2010). El ALBA-TCP subraya el antiimperialismo o el ingrediente "Bolivariano" del regionalismo latinoamericano. Ambos, UNASUR y el ALBA-TCP pueden ser vistos como una interpretación del regionalismo "anti" o "post" liberal, y ninguno de los dos puede ser considerado una

iniciativa de integración en el significado estándar de este término, ya sea por su contenido económico, político o legal. Ninguno se acerca o se trata de adaptar a las etapas tradicionales de la integración económica o sus taxonomías —zonas de libre comercio, uniones aduaneras o mercados comunes…— como lo definió Béla Balassa, ni existe ningún diseño o propósito supranacional.

A pesar de tener diferencias significativas en sus objetivos y diseños, UNASUR y ALBA-TCP, tienen las siguientes características en común:

a) Ambas expresan un "retorno de la política" en las relaciones exteriores y las políticas de desarrollo, con una menor atención a la agenda comercial y de liberalización económica que ha dominado ambas políticas en los últimos años, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, sus discursos nacionalistas y los intentos de Brasil y Venezuela de ejercer su liderazgo en la región.

b) También expresan el retorno de la "agenda de desarrollo", inscrita en el marco más amplio del "post-consenso de Washington". Esto implica políticas que intentan distanciarse del neoliberalismo, del regionalismo abierto y su enfoque en la liberalización comercial.

c) Ambos expresan el "retorno del Estado" a la política, particularmente, en las relaciones externas y el desarrollo económico y social. Esto significa un mayor rol de los actores estatales en un Mercado frente al predominio de los actores privados y las fuerzas del mercado del modelo del Regionalismo Abierto.

d) La búsqueda de mayor autonomía frente al mercado, en el campo de la política de desarrollo y frente a la política exterior de Estados Unidos, es también una meta explícita del "regionalismo post-liberal". Esto ha dado una apariencia de agenda renovada en temas como la paz, la seguridad, la defensa, la gestión de crisis y la coordinación de política exterior.

e) Existe un énfasis mayor en la agenda "positiva" de la integración, centrada en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales. Esto implica una agenda activa de cooperación sur-sur al interior de la región y la emergencia de nuevos mecanismos y agendas de cooperación en campos como la seguridad energética, la coordinación macroeconómica, los temas monetarios y las finanzas para el desarrollo.

f) Crecientes preocupaciones en los "cuellos de botella" del desarrollo como la falta de infraestructura regional, con el

objetivo de mejorar la articulación de los mercados regionales y, al mismo tiempo, facilitar el acceso a mercados externos.

g) Creciente atención a los temas sociales y a la reducción de las asimetrías al desarrollo, vinculando integración regional con reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido un nuevo y mayor peso en la agenda política de la región.

h) La búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación de actores no estatales y la legitimación social de los procesos de integración.

En muchas de estas características, América Latina está claramente expresando su rechazo a las políticas neoliberales del "Consenso de Washington". Un conjunto de los líderes de la región identifica el Regionalismo Abierto con estas políticas y también considera que las instituciones externas como el Banco Mundial y el FMI son sus promotores, haciendo de la integración una expresión directa de este proceso. En ocasiones, grupos como MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) son también consideradas como "neoliberales".

En la particular narrativa de algunos sectores de izquierda en América Latina, neoliberalismo y globalización son sinónimos, y ambos procesos representan la expresión máxima de la amenaza permanente del imperialismo y/o la intervención extranjera. El Regionalismo Abierto y otras políticas neoliberales son parte de la ideología del *globalismo* y por ello, un intento de debilitar el Estado-Nación y sus capacidades para promover el desarrollo. Consecuentemente, esta visión crítica de la integración regional y la globalización clama por estrategias multilaterales y regionalistas "defensivas", basadas en el retorno de un fuerte y eficiente Estado y demanda de grupos regionales fuertes para rebalancear la relación con Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales. De esta forma, el regionalismo y la integración regional están siendo redefinidos como una estrategia de apoyo al ideal nacionalista de un "Estado Desarrollista".

En esta visión "post-liberal" del regionalismo, no hay contradicción entre nacionalismo y regionalismo. Se ha fortalecido y es también resultado de los discursos y las políticas neo-nacionalistas y la consecuente reevaluación de los principios de soberanía nacional (Christensen 2007, Serbin 2010). Se ha expresado, que las tensiones entre el nacionalismo y el regionalismo no son nuevas para la región. Sin embargo, el neo-nacionalismo que está caracterizando este nuevo ciclo político presenta un dilema en ocasiones inevitable, cuando se trata de construir marcos regulatorios e instituciones

regionales y multilaterales efectivas. Adicionalmente, este enfoque neo-nacionalista al regionalismo, también implica un rechazo a otras visiones "cosmopolitas" de regionalismo que ve los grupos regionales y organizaciones multilaterales como instrumentos para manejar la globalización y mejorar su gobernabilidad.

Estas ideas, aunque son características del momento político que experimentan muchos países de América Latina, va más allá de las fronteras de América Latina. En otras regiones y países, el "retorno al Estado" también es visto como mecanismo defensivo frente a la globalización. En ese contexto, la integración en su definición económica tradicional es rechazado o redefinido como un instrumento de apoyo para apuntalar la gobernabilidad interna de los países partícipes. En la Unión Europea, las vicisitudes del Tratado de Lisboa y el rechazo popular a su constitucionalización y la crisis 2010-2011 de la zona euro, han dado también un nuevo ímpetu a la visión, tanto desde la izquierda como desde la derecha, que considera el proceso de integración como un instrumento de la globalización neoliberal. El "nacionalismo energético", a menudo justificado por preocupaciones de seguridad, se encuentra hoy presente en todo el mundo, incluso en Estados Unidos, aunque los acentos y matices puedan ser distintos. El retorno a un Estado robusto con capacidades reguladoras fortalecidas ha crecido en popularidad debido a las "fallas de mercado" a escala global, siendo la crisis 2008-2011, una de las más graves manifestaciones de dichas "fallas".

UNASUR y el Regionalismo Sudamericano[5]

Los orígenes de UNASUR: proyecto brasileño, intereses convergentes

UNASUR es, en gran medida, el resultado de un diseño geopolítico brasileño, que debe mucho a Itamaraty[6]. Este diseño responde a dos constantes de la política exterior de ese país: su búsqueda de autonomía y su voluntad de convertirse en una potencia regional y global. Parte, además, de la presunción brasileña de que México, único país que podría disputar ese liderazgo, está cada vez más vinculado a Estados Unidos y la zona geopolítica norteamericana. Así, al redefinir el regionalismo latinoamericano en un marco y narrativa sudamericana, México es eliminado como el único competidor potencial, dejando a este ultimo como el líder "natural" en la región. Sin embargo, la viabilidad de este diseño geopolítico no sólo depende en los recursos o la habilidad de Brasil. Un factor fundamental ha sido

la auto-marginalización de México de la política regional de América Latina, como resultado de la debilidad de la política exterior tanto de Vicente Fox como de Felipe Calderón y su casi exclusivo enfoque en Estados Unidos, ha contribuido a la ausencia de México de los asuntos latinoamericanos y globales.

¿Significa esto que un nuevo discurso y/o identidad *"Sudamericana"* o *"Unasuriana"* ha aparecido como elemento constitutivo de UNASUR? Probablemente no, sino más bien ha emergido una redefinición de la narrativa unionista latinoamericana, que se identifica con el proceso de UNASUR. Esta organización clama en sí misma los ideales unionistas de América Latina. Para algunos miembros como Venezuela, UNASUR incluso podía ser un ejemplo de un "bolivarianismo" actualizado, ahora que México y América Central se han descartado ellos mismos del ideal de unidad de América Latina, creando lazos más estrechos con Norteamérica. Las metas de autonomía regional en los campos de la economía, la política, la seguridad y el desarrollo que fortalecen la racionalidad y la narrativa legitimadora de UNASUR, se convertiría en una versión actualizada de los tradicionales ideales de integración latinoamericana, ahora adaptados a las presiones contemporáneas de la globalización y uno de los instrumentos de construcción de un mundo multipolar menos sujeto a Estados Unidos.

UNASUR no sólo responde a los intereses de Brasil, ni fue creado durante la Presidencia de "Lula" da Silva. En sus inicios, este proyecto aparece por primera vez con la propuesta brasileña de 1993 de un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA). Sin embargo, este esquema de libre comercio no resultó en una organización subregional y se movió a través de una serie de acuerdos de libre comercio bilaterales y multilaterales al interior de la ALADI.[7] Mientras las negociaciones comerciales progresaban con lentitud, el Gobierno de Cardoso trató de dar mayor perfil político y una agenda más amplia al proceso, a través de la I Cumbre Sudamericana (Brasilia 31 de agosto y 1 de septiembre de 2000). En esa cumbre, en la que se incorporaron al proceso Guyana y Surinam, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) fue lanzada y fue impulsado el proceso de convergencia de la CAN y MERCOSUR en el ALCSA. En la Cumbre, el proceso ALCSA fue señalado como la futura "espina dorsal" de América del Sur. Esos objetivos se reiteraron con motivo de la II Cumbre Sudamericana, celebrada en Guayaquil (Ecuador) el 26 y 27 de julio de 2002.

La creación de la "Comunidad Sudamericana de Naciones" (CSN), precedente inmediato de UNASUR, se produce en la III Cumbre Sudamericana realizada en Cusco (Perú) el 8 de diciembre de 2004[8]. Durante esta Cumbre se establecieron los "pilares" iniciales del

proyecto sudamericano. El primero fue la concertación y coordinación de las políticas exteriores, con el propósito de afirmar a Sudamérica como grupo regional en las relaciones internacionales. El segundo fue la convergencia de la CAN, MERCOSUR, Chile, Guyana y Surinam en el ALCSA. El tercero fue la integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica mediante IIRSA. A ello se le sumó la cooperación, una "cesta" amplia de materias. Esta agenda se amplió, posteriormente, a la integración en materia de energía, al tratamiento de las asimetrías regionales (Vaillant y Ons 2007; Ayuso 2010), y al ámbito financiero, con la propuesta de creación del "Banco del Sur" (Bacaria 2010).

Con la creación de la CSN y después de UNASUR los intereses de todos los estados miembros comenzaron a converger (Cardona 2005). Aunque las fuentes de estos intereses fueron usualmente colocados en los actores y en la arena política de cada país, los orígenes de la CSN/UNASUR y sus primeros desarrollos pueden ser vistos como un "proceso de socialización" fortalecidos por la convergencia de discursos e ideologías. La narrativa unionista, restaurada en el marco de Sudamérica como discurso "anti" o "post" neoliberal, contribuyó a la generación de consensos y a la conformación de una cesta mínima de intereses comunes, que podían ser alcanzados a través de un marco regional.

En un breve análisis de esos intereses desde una perspectiva nacional, vale la pena mencionar lo siguiente. Primero, le da a Brasil una plataforma para ejercer su liderazgo en asuntos políticos y de seguridad, abrasando el "*destiny of greatness*" engranado en la cultura diplomática de Brasil y en las inquietudes geopolíticas tradicionales de las fuerzas armadas brasileñas en relación a la Cuenca Amazónica, la frontera extendida de Brasil y la protección de sus recursos naturales. Esto también pudo reforzar su perfil internacional como actor global. Adicionalmente, la CSN/UNASUR le ofrecería al país, un mercado más amplio para la exportación de bienes manufacturados, acceso incrementado a fuentes de energía (especialmente gas) y mejorar su acceso al Mercado y puertos del Pacífico. De esta manera, UNASUR permitiría a Brasil reconciliar un número de intereses conflictivos en las estrategias internacionales y la política exterior de este país. Por ejemplo, los sectores agroindustriales y agroexportadores brasileños, están interesados en un mejor acceso a los puertos del Pacífico y los mercados asiáticos, mientras que las corporaciones industriales de Sao Paulo descansan en los mercados regionales y demandan un determinado nivel de protección. Adicionalmente, las empresas de tecnología punta, como Embraer, están implementando estrategias globales y están más interesadas en los mercados de los países avanzados y en un rol global creciente de Brasil. Finalmente,

este proyecto pudo reconciliar los intereses económicos del sector privado, las preocupaciones geopolíticas de las fuerzas armadas y la diplomacia, y las metas contra-hegemónicas de los actores progresistas que apoyan al gobierno del Partido de los Trabajadores (Giacalone 2006, Perrotta *et al*. 2010).

Los intereses y expectativas de otros países de Sudamérica también convergen en UNASUR. Para Chile, UNASUR puede ser un instrumento para atenuar el potencial de inestabilidad y conflicto con Bolivia, aliviar la compleja relación bilateral con Argentina, y ayudar a resolver sus problemas de seguridad energética trabajando en un contexto regional. Además, las exportaciones chilenas pueden alcanzar el mercado sudamericano a través de del ALCSA, como un acuerdo de comercio regional más flexible que en el MERCOSUR. Para Bolivia, UNASUR ofrecería un Mercado regional para sus exportaciones de gas, dando apoyo y estabilidad al proyecto de cambio social del gobierno de Morales, y facilitando el acceso a los puertos del Pacífico en una organización regional que puede aminorar el antagonismo de larga data con Chile. Perú también refuerza su rol y aspiraciones en relación a sus puertos del Pacífico y su estrategia internacional de "*hub and spoke*" en apoyo a sus metas de desarrollo económico. Además, la integración energética a través de UNASUR crearía un importante mercado para las exportaciones de gas desde los campos peruanos de Camisea. Colombia podría ser capaz de diversificar su política exterior, la cual depende altamente de Estados Unidos, mientras al mismo tiempo, intentar reajustar sus complejas relaciones bilaterales con Venezuela vía el marco regional. Caracas ha estado viendo UNASUR como una oportunidad de llevar adelante sus estrategias energéticas hacia Sudamérica y promover el proyecto "Bolivariano" del Presidente Hugo Chávez de integración regional. Ecuador, Uruguay y Paraguay también incrementarían su posición internacional y su peso como miembros de esta organización regional y en los últimos casos, rebalancear las asimetrías de poder que enfrentan en MERCOSUR. Finalmente, UNASUR podría mejorar la estabilidad y gobernabilidad democráticas (como MERCOSUR hizo con algunos de sus miembros) y generar un nuevo diseño y agenda para la integración regional y la cooperación.

Para todos los países, el factor más relevante probablemente sea la flexibilidad y pocas demandas de UNASUR en relación al comercio y el desarrollo —probablemente uno de los temas más contenciosos en la agenda regional de la segunda mitad de los años 2000, y consecuentemente, su habilidad para abrazar diferentes estrategias seguidas por sus miembros y además, su enfoque en otras agendas de cooperación sectorial más allá del comercio, haciendo los acuerdos más probables.

Definitivamente, la convergencia de intereses y expectativas sobre CSN/UNASUR, no necesariamente suponen que exista una visión compartida. En la Cumbre del Cusco, el diseño adoptado fue un intento de conciliar los marcos e instituciones existentes —MERCOSUR y la CAN— como "pilares económicos" de la CSN, a expensas de un débil compromiso que hizo poco para incrementar la coordinación política. De hecho, la CSN puede ser considerada como el "menor denominador común" característico de la diplomacia de las cumbres y reveló profundas discrepancias entre los miembros en relación a la naturaleza y extensión del proyecto. Además, el elevado perfil político y cobertura de los medios de esas cumbres pudo exacerbar las diferencias, al punto de que los desacuerdos pudieran jugar un rol en la política doméstica.

No deben obviarse las importantes dificultades y diferencias que existen en las agendas institucionales, económicas, de energía y de infraestructura (Bouzas *et al.* 2007). En tanto espacio económico, la convergencia CAN-MERCOSUR incorpora el valioso acervo de liberalización comercial de los quince años anteriores -en y entre la CAN y MERCOSUR- de cara al establecimiento del ALCSA: los logros de la liberalización comercial de los dos grupos regionales a lo largo de los últimos 50 años. Sin embargo, la posterior liberalización está siendo lenta, tiene una baja cobertura y no tiene en cuenta las profundas asimetrías de la región y puede verse frenado luego en eventos de crisis, debido a la naturaleza altamente cíclica de los flujos comerciales. Dada la proliferación de acuerdos de libre comercio, la necesidad de acelerar y simplificar los cronogramas de reducción de aranceles y la convergencia de reglas debería ser una prioridad (CSN 2006, Rosales 2008).

Sin embargo, la integración económica y la dimensión comercial ha perdido peso debido a la falta de consenso entre los países. De hecho, en 2008 fue puesto a un lado el tratado de UNASUR que incluía solamente una referencia general para la CAN y MERCOSUR. En el diseño final de UNASUR, la integración económica y el comercio como un todo, desaparecen ante un conjunto de objetivos en otros campos. El salto en el enfoque de UNASUR puede ser visto en la adopción de una "agenda de prioridad" en la Primera Cumbre (Brasilia, 20-29 de septiembre, 2005) y la definición de las metas de UNASUR (13 en total) en la Segunda Cumbre (Cochabamba, Bolivia, 8-9 de diciembre, 2006). Ambas reuniones mostraron que UNASUR, en el salto de Regionalismo Abierto a regionalismo Post-liberal, le ha dado preferencia a las agendas política, social, de defensa y seguridad.[9]

Entre los mayores desafíos que han enfrentado la CSN y UNASUR se encuentran las visiones conflictivas entre Brasil, Venezuela y otros

países en relación a la naturaleza y orientación de la organización. Ambos países quieren dar a este proceso un perfil político más pronunciado, y ser un instrumento para políticas de desarrollo más inclusivas; sin embargo, difieren en las formas en que debe ser llevado adelante. Adicionalmente, los países que permanecen comprometidos con el Regionalismo Abierto y con vínculos económicos más cercanos con Estados Unidos (Colombia, Perú y Chile) favorecen un diseño institucional flexible capaz de incluir diferentes estrategias internacionales en asuntos económicos. El Presidente Chávez, con el apoyo de Bolivia y en ocasiones del gobierno ecuatoriano, ha promovido su visión de hacer de UNASUR una "alternativa" al modelo "neoliberal" que ambos, CAN y MERCOSUR, supuestamente representan (Oliva 2007; Gómez Saraiva y Briceño 2009: 162-163). Por el contrario, Brasil, con el apoyo de otros gobiernos, considera que ambos, la CAN y MERCOSUR, pueden colocarse dentro de la "sombrilla" de UNASUR. Esta diferencia en las visiones ha sido visible en las Cumbres Presidenciales. En la Primera Cimbre en septiembre de 2005, el Presidente Chávez se rehusó a aceptar la propuesta de avanzar en el cronograma de reducción de aranceles del ALCSA. Este y otros temas de disputas han sido post-puestos. Ha sido aplicado el usual instrumento diplomático para diluir un tema, la creación de un comité de expertos llamado, en este caso, "Comisión Estratégica de Reflexión".

Este comité presentó su reporte a la Cumbre de Cochabamba (CSN 2006b), sin embargo, nuevamente, ninguna decisión importante fue tomada. En este misma Cumbre, a pesar de las objeciones de Argentina, Brasil y Bolivia, el presidente venezolano nuevamente expresó que la CAN y el MERCOSUR "no sirven". Una vez más el tema de cómo integrar la CAN y el MERCOSUR en UNASUR fue post-puesto. Durante la I Cumbre energética de Isla Margarita (17 de abril de 2007), se produjo de nuevo un visible enfrentamiento entre Brasil y Venezuela en torno a las aspiraciones brasileñas de establecer una relación estratégica con Estados Unidos a través del suministro de etanol.

UNASUR: evolución temprana y desarrollo institucional

El proceso de creación de UNASUR continuó avanzando en 2007 y 2008. Durante la Cumbre en Isla Margarita, el nombre de CSN queda atrás y la iniciativa toma oficialmente el nombre de UNASUR. Los Ministros de Relaciones Exteriores fueron encomendados con el mandato de elaborar un proyecto de Tratado Constitutivo que sería presentado a la firma de los Presidentes, durante la III Cumbre de Sudamérica, programada para octubre de 2007. También se acordó

establecer una Secretaría en Quito (Ecuador), y Rodrigo Borja, ex-Presidente de Ecuador, asumiría ese rol.

La negociación del Tratado se prolongó durante un año, hasta su aprobación el 23 de mayo de 2008 en la III Cumbre Sudamericana, celebrada en Brasilia. El texto aprobado por los 12 Estados miembros deja claro el carácter eminentemente político de la organización y la importancia que se otorga a la adopción de políticas comunes y a la cooperación que pueda establecerse en áreas no comerciales[10]. Como fue mencionado, la CAN y el MERCOSUR sólo aparecen mencionadas de forma genérica en el preámbulo del Tratado, en función de evitar posteriores disputas acerca de la dimensión de integración económica y comercio de UNASUR, abarcando a los países miembros con diferentes estrategias internacionales. Esto, junto al carácter intergubernamental de UNASUR y las escasas atribuciones de la Secretaría General, motivó la decisión de Rodrigo Borja de no aceptar ese cargo tres días antes de la Cumbre de Brasilia.

Cuando se examina el Tratado, las metas económicas y comerciales de UNASUR aparecen diluidas en una agenda muy amplia de objetivos. Se optó por una formulación alambicada que elude cuidadosamente cualquier mención a la integración económica, planteando como objetivos de UNASUR "*la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza*"; y "*la integración industrial y productiva*".

Es probablemente inadecuado considerar a UNASUR como un marco de integración económica, especialmente cuando se examina a través de categorías económicas tradicionales, o de la experiencia latinoamericana con el regionalismo y la integración. Este no menciona la tipología usual de la integración de mercados como zonas de libre comercio y uniones aduaneras, y no implica políticas comunes asociadas a la integración económica. Realmente, puede ser mejor descrita como una organización de cooperación política de acuerdo con la descripción anteriormente realizada del "regionalismo post-liberal". El hecho de que la CAN y el MERCOSUR no son ni legal ni políticamente parte de o asociado a UNASUR es un indicador de la falta de consenso en relación el rol de la organización en la formación de una zona económica sudamericana. Destaca la naturaleza de UNASUR como una "sombrilla" política y pronostica dificultades futuras para el encaje de esos organismos (Peña 2009).

Lo que sí es evidente es la voluntad de los estados miembros de UNASUR para establecer una estructura de carácter permanente para promover un diálogo político sistemático y estructurado en diversas áreas. Para ello cuenta con una estructura institucional encabezada por un Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, como "órgano máximo"; la Presidencia Pro Tempore del Consejo, que podrá actuar como representante de UNASUR en eventos internacionales y se ejercerá de manera sucesiva por los Estados miembros, por orden alfabético y por períodos anuales; el Consejo de Ministras/os de Relaciones Exteriores, que es el principal órgano ejecutivo y se reúne semestralmente con carácter ordinario; el Consejo de Delegadas/os, integrado por representantes acreditados de cada parte; y la Secretaría General, con sede temporal en Brasilia y definitiva en Quito, que ejecuta los mandatos de los órganos de UNASUR. El Secretario General ha de ser designado por el Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno por un período de dos años, renovable por una sola vez, y no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad[11].

El Tratado también prevé la creación de consejos ministeriales sectoriales, y un Parlamento de UNASUR, con sede en Cochabamba (Bolivia), que se regulará mediante un protocolo adicional al Tratado. Finalmente, la propuesta inicial de creación de un Tribunal de UNASUR, planteada por Brasil, no fue aprobada.

El texto del Tratado también le otorga a UNASUR personalidad jurídica y capacidad de adoptar normas vinculantes, pero en todos lo casos estas habrán de adoptarse por consenso. Dada la necesidad de un voto unánime, buena parte del proceso de toma de decisiones sigue sujeto al derecho de los miembros al veto. La naturaleza eminentemente intergubernamental de esta organización avala la importancia otorgada a los principios de soberanía nacional, no injerencia en los asuntos internos, y autodeterminación de los pueblos, que parecen haber sido asumidos en su formulación clásica o "westfaliana". Este inter-gubernamentalismo también lo confirma la naturaleza de los acuerdos adoptados por UNASUR —decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno; Resoluciones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; y Disposiciones del Consejo de Delegadas/os. Estas sólo serán obligatorias cuando hayan sido incorporadas, mediante la norma legal correspondiente, al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro. No obstante, se ha admitido la posibilidad de una integración "de geometría variable", a través de una modalidad de "cooperación reforzada" en un área concreta por parte de algunos Estados miembros.

Algunas ganancias se han obtenido también en el perfil internacional de la organización. Las Cumbres de la Liga Árabe y de la Unión

Africana han sido efectuadas de manera regular, y algunos programas de cooperación en educación, ciencia y tecnología entre los países árabes y los miembros de UNASUR fueron iniciadas en 2010-2011. Con ello han intentado incrementar la posición internacional de Sudamérica dentro de un sistema multipolar y acelerado por las relaciones comerciales Sur-Sur. En octubre de 2011, casi tres años después de su creación, UNASUR fue aprobado con un Status de Observador en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Sin embargo, UNASUR no ha buscado todavía el estatus de socio con sus contrapartes de Estados Unidos y la Unión Europea, con los cuales continúan sus relaciones directas a través de los canales bilaterales y subregionales tradicionales o a través de otros grupos de América Latina. UNASUR no ha aún contribuido a una mejor participación de Sudamérica en las estructuras emergentes de gobernanza global como el G-20. Dos países de UNASUR (Argentina y Brasil) son miembros del G-20, pero su membresía es sobre bases individuales y no hay acuerdo para que UNASUR se convierta el forum de discusión o de adopción de posiciones en relación al G-20. Como líder regional, Brasil mantiene una relación ambivalente con UNASUR. En ocasiones pareciera reconocer que asumir un rol de líder regional –y asumir los costos políticos y económicos de este liderazgo- es un pre-requisito para convertirse en un líder internacional y en otras, el país actúa como un actor internacional único, sin representar (formal e informalmente) a UNASUR y sus socios.

Durante su corta existencia desde su creación en 2008, el rol de UNASUR como un mecanismo de gestión de crisis, ha sido confirmado. Se ha convertido en una alternativa a la Organización de Estados Americanos (OEA), fortaleciendo así la autonomía de Sudamérica frente a Estados Unidos. También ha continuado su desarrollo institucional con la creación del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD), el Consejo de Salud Sudamericano (UNASUR-Salud), el Consejo de Economía y Finanzas, y otros órganos especializados, como el Consejo Electoral de UNASUR. Al mismo tiempo, los Estados miembros han continuado negociando la creación del Banco del Sur y han mantenido también una ambiciosa agenda en cooperación energética vía el Consejo Energético Sudamericano, el cual fue creado en Isla Margarita en 2007 y ha sido incorporado formalmente a UNASUR.

Cooperación sectorial en UNASUR: infraestructura y energía

La energía se convirtió en un asunto central en las preocupaciones de UNASUR. Esto ha sido ampliamente un resultado de un contexto

internacional marcado por el aumento de la demanda, la inestabilidad de los mercados petroleros, una creciente preocupación por la seguridad energética, y la aparición de un renovado "nacionalismo energético". Un gran potencial de complementariedad existe en este campo en Sudamérica entre países con reservas de energía y aquellos para los cuales la falta de recursos energéticos es un "cuello de botella" para el crecimiento económico (Sennes y Pedrotti 2007; Bodemer 2010). Los costes de oportunidad de la "no-integración" en este campo pueden ser grandes: disputas bilaterales, incertidumbre causada por la dependencia de proveedores extra-regionales, menores ingresos para los exportadores, y uso de alternativas menos eficientes o dañinas para el medio ambiente, como la energía nuclear o la construcción de grandes embalses en hábitat naturales a preservar. Las crisis energética de 2001-02 en Brasil o de 2007-08 en Argentina, y las disputas entre este Chile y Argentina por el incumplimiento de contratos de abastecimiento, por parte de Argentina, también ilustran estos costes.

Estos temas, que son vistos desde diferentes puntos de vista, comparten una característica común dado que son percibidos como nacionales y no como regionales en su orientación. Chile muestra el enfoque más pragmático, pues ve la integración regional como un instrumento para su seguridad energética, pero al mismo tiempo, está buscando sus propias alternativas (la gran barrera del Sur de la Patagonia) o proveedores extra-regionales de gas licuado. Brasil sigue una estrategia de autosuficiencia basada en el etanol y la hidroelectricidad y continúa promoviendo Petrobras como un actor regional y global. Los descubrimientos de petróleo de 2010 por parte de Brasil, es un elemento que cambia el juego y podrían llevar a este país a posicionarse en la liga de exportadores de petróleo y con experticia tecnológica en la exploración y producción de petróleo off-shore. Mientras, Venezuela lanzó una estrategia geopolítica de alto nivel que intenta incrementar su autonomía con relación a Estados Unidos, apoyando las alianzas energéticas regionales (Honty 2006). Para ello, Petrocaribe y la más débil Petroamérica fueron creadas, junto a compañías conjuntas con otros países. Venezuela también estimuló la nacionalización de hidrocarburos en Bolivia, buscando una posición dominante en este mercado para PDVSA. El Gran Gasoducto del Sur, un conducto gigantesco de gas que conectaría Venezuela, Brasil, Uruguay y Argentina a través de la Amazonía, fue diseñado como otro paso importante en la estrategia de Venezuela de controlar las principales reservas y mercados de gas de la región. La revisión de las concesiones y los acuerdos alcanzados por el Gobierno de Bolivia y las petroleras extranjeras han mantenido la autonomía de ese país para perseguir sus propios objetivos y eludir la tutela venezolana. Más allá de los costos estratosféricos y el daño ambiental el conducto del Gran

Gasoducto del Sur fue también un fracaso político. En retrospectiva, el acuerdo venezolano-brasileño para construir el Gran Gasoducto el Sur se presentaba más como una maniobra para llevar a Bolivia a posiciones más moderadas, que como una alianza estratégica entre Venezuela y Brasil. Esa alianza comenzó a romperse cuando Brasil empezó a cuestionar la estrategia venezolana en Bolivia que dañaría a Petrobras. Otros desacuerdos emergieron en la I Cumbre energética de UNASUR, en Isla Margarita (Venezuela) en abril de 2007, cuando el Presidente Chávez cuestionó el uso de cultivos alimentarios para producir etanol y los acuerdos sobre biocombustibles alcanzados por Estados Unidos y Brasil, debido a su potencial impacto en los precios de los alimentos. En noviembre de ese año, el Gobierno de Brasil hizo público el descubrimiento de grandes reservas de petróleo y gas en el campo de Tupí, lo que conducirá a una mayor autosuficiencia e incluso a hacer de Brasil un importante exportador de crudo, haciendo menos atractivo esos esquemas de integración continental. Poco después, Brasil se retiró del proyecto gasístico con Venezuela "Mariscal Sucre", lo que a su vez suponía abandonar el Gran Gasoducto del Sur, del que dicho complejo formaría parte.

La cuestión principal es: ¿existe un potencial para la cooperación y la integración energética en el marco de UNASUR, similar a la experiencia europea en la década de los cincuenta? ¿Puede el petróleo y el gas sudamericano jugar el mismo rol para la región que el jugado por el carbón y el acero para la integración europea? Hasta ahora ese potencial no se ha realizado y pareciera que la energía puede convertirse en una fuente de conflicto entre los países de la región (Bodemer 2010).

UNASUR se ha concentrado igualmente en la infraestructura, a través de la incorporación de la Iniciativa de Integración de la Infraestructura en Sudamérica (IIRSA), lanzada en 2000 en la primera Cumbre de Sudamérica. El IIRSA tiene un fuerte apoyo de países que tienen las mayores ganancias de la conexión interoceánica como Brasil, Bolivia, Chile y Uruguay. El comercio en todos estos países se ha visto afectado por la baja calidad de la infraestructura y el alto costo del transporte. En 2004 la "*Agenda de Implementación Consensuada*" (AIC) fue aprobada para el período 2005-2010 con 31 proyectos prioritarios seleccionados de un total de 348 propuestas. El IIRSA avanzó lentamente en sus primeros años, y en 2010 solo 2 de 31 proyectos AIC fueron concluidos. Sin embargo, entre 2005-2006 la implementación se aceleró con financiamiento proveniente del Banco Interamericano de Desarrollo (IDB), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico y Social (BNDES). Fue en 2008, por ejemplo, cuando se firmaron los convenios para financiar los tramos bolivianos del "corredor bioceánico" que unirá el puerto

brasileño de Santos, en Brasil, y de Arica, en Chile, que es uno de los ejes viarios más importantes de IIRSA para conectar los puertos del Atlánticos y los del Pacífico (CEPAL 2011). De acuerdo al IIRSA, en 2010 el portfolio de la Iniciativa incluía 525 proyectos, con un presupuesto de 96.119 millones. El 10% fue completado con 8.468 millones de dólares invertidos, y hubo 175 en proceso, con un presupuesto de 45.853 millones. En noviembre de 2011, el Consejo de Ministros de Infraestructura de UNASUR (COSIPLAN) se reunió en Brasilia y adoptó una nueva "Agenda de Proyectos de Integración Prioritarios" con 31 proyectos en el campo del transporte, las comunicaciones y la energía, incluyendo un conducto de gas clave entre Tarija (Bolivia) y Argentina.

Sin embargo, los costos ambientales son elevados y existen dudas razonables sobre los proyectos seleccionados. Estos proyectos pueden contribuir a articular los mercados regionales, o bien ser funcionales al proceso de "reprimarización" que se observa en el conjunto de Sudamérica, que está siendo impulsado por la creciente demanda de Asia y la bonanza de los precios de las materias primas (Fernández 2010). Los costos potenciales del medioambiente han sido subrayados en las protestas en 2011 en Bolivia contra la construcción de un corredor Cochabamba-Beni, a través del parque nacional Isidoro Sécure y territorios indígenas. Posterior a la decisión de Evo Morales de parar los trabajos, en septiembre de 2011 el BNDES canceló los préstamos que financiaban el proyecto.

Cooperación de UNASUR en finanzas y asuntos monetarios

A pesar de que los temas monetarios y financieros no estuvieron en el diseño original del regionalismo sudamericano, los países del ALBA-TCP alcanzaron a ampliar la agenda de UNASUR con la propuesta del Banco del Sur. Finalmente, la crisis económica y los riesgos de una recesión *"double dip"* desde agosto de 2011, han incitado la ampliación de la agenda de cooperación monetaria y financiera, aunque aún embrionaria.

Venezuela y Ecuador fueron los primeros promotores del Banco del Sur como una ambiciosa alternativa al FMI, al Banco Mundial y a otros bancos de desarrollo "neoliberales" que operan a lo largo de Sudamérica, como el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). De acuerdo con la propuesta original del Presidente Hugo Chávez en agosto de 2004, el Banco del Sur sería un instrumento de apoyo a las balanzas de pago de los miembros, incluyendo la posibilidad de crear una moneda regional, y financiar proyectos de desarrollo (Martínez 2007; Bacaria 2010).

Este Banco daría así un uso activo de las cuantiosas reservas de divisas acumuladas en la región merced, de la "bonanza" exportadora anterior a la crisis de 2009, que a menudo se invertían, a pérdida, en bonos del tesoro de Estados Unidos, que a su vez financian un elevado déficit que, a la vez que contribuye a la depreciación de las reservas latinoamericanas, en gran medida en dólares, financia las guerras foráneas de ese país. Además de apelar a este poderoso argumento, sus proponentes alegan que el Banco del Sur evitaría la tutela del FMI y las políticas del "Consenso de Washington". Dada la experiencia histórica de América Latina con el FMI, este argumento tiene una razón de peso para la izquierda política latinoamericana.

Las propuestas iniciales fueron "rebajadas" por Brasil y otros países de la región que no desean romper con las instituciones de Bretton Woods. Así, la iniciativa ha tenido modestos resultados y en lugar de ser "la alternativa" al FMI y el Banco Mundial, el Banco del Sur deberá ser, según lo expresó el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorím, "una alternativa más" para la financiación de proyectos de desarrollo. Como resultado, tampoco se menoscaba la actuación del BID o la CAF, o el creciente papel del BNDES, en cuyo mandato se incluye la integración sudamericana, mediante préstamos que apoyen la exportación de bienes y servicios brasileños y la realización de obras por parte de constructoras e ingenierías de ese país, incluyendo "multilatinas" como Odebrecht, Grupo OAS, Queiroz Galvao, AGSA o Alston.

Tras un largo proceso de negociación, un acuerdo fue alcanzado , en diciembre de 2007, y el banco fue formalmente constituido con un capital autorizado de 20.000 millones de dólares —la mayor parte sería aportada, a partes iguales, por Argentina, Brasil y Venezuela. Su diseño, se acercaba más a los requerimientos de Brasil que al diseño inicial de Venezuela y Ecuador. Sin embargo, el acuerdo no concretó las cuestiones claves: la participación accionarial de cada Estado miembro, y los derechos de voto. Ambos temas serían retrasados por dos años más. Además, varios países —entre ellos Chile, Colombia y Perú— decidieron no participar. Dos años más tarde en septiembre de 2009 el Tratado Constitutivo fue firmado. Y Al final de 2011, 5 países de 7 habían ratificado el Tratado, con Brasil y Paraguay en espera aún de la aprobación.

Más significativa puede ser las propuestas de cooperación lanzadas en 2011 en respuesta a los riesgos crecientes de colapso financiero por la crisis de la deuda en Estados Unidos y la Eurozona y el peligro en el corto plazo de un *default* en la deuda nacional de Estados Unidos, consecuencia de la batalla en el Congreso de este país, por el tope máximo de la deuda, y el riesgo de mediano plazo de una

recesión "double-dip" en los países de la OECD. Esto podría debilitar el crecimiento asiático y consecuentemente, dañar las exportaciones de commodities de Sudamérica, llevando a una crisis de balanza de pagos en los países más vulnerables de la región.

Por iniciativa del Presidente Colombiano, los Ministro de Finanzas y Presidentes de los Bancos Centrales de los países de UNASUR sostuvieron un grupo de reuniones de emergencia en Julio-Agosto de 2011 con el objetivo de "blindar" a los miembros de UNASUR de una recesión económica global. En la reunión celebrada en Buenos Aires el 12 de agosto, los Ministros decidieron lanzar los estudios técnicos necesarios para la posible creación de un fondo de emergencia de 20 mil millones de dólares, para asistir a los países que enfrentasen crisis en su balanza de pagos, en lo que pareciera ser un Fondo Monetario Sudamericano. El fondo se establecería expandiendo el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)[12]. La reunión también decidió fortalecer el mercado regional, apoyar el comercio en moneda doméstica al interior de la región en lugar de dólares y hacer una revisión de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el sistema de Pagos y Créditos Recíprocos y el Sistema Unitario de Compensación de Pagos Regionales (Sucre), establecido en 2009 por los países del ALBA-TCP; acelerar la creación del Banco del Sur; y estudiar cómo coordinar líneas de crédito de contingencia intra-regional entre los bancos centrales, el cual tiene reservas por 550 mil millones de dólares, en función de permitir una respuesta rápida a eventos de ataques especulativos. La reunión también decidió establecer un Consejo de Economía y Finanzas como órgano de UNASUR. En noviembre de 2011, este Consejo celebró su segunda reunión para revisar el trabajo técnico realizado, señalando en su declaración final las posiciones divergentes y las extraordinarias dificultades para la implementación de esta ambiciosa agenda.

Este es un proceso significativo pues revela que UNASUR está expandiendo sus áreas de cooperación, aunque una vez más, el regionalismo latinoamericano pareciera avanzar en respuesta a amenazas externas, con una estrategia de "multilateralismo defensivo". Sin embargo, es demasiado temprano para medir el cumplimiento y efectividad de la cooperación monetaria y financiera y el potencial real de la cooperación intergubernamental en esos campos.

Defensa y Seguridad en UNASUR

El marcado contenido político del "regionalismo post-liberal" es también visible en la propuesta de creación del "Consejo de Defensa

Sudamericano" (CDS), planteada por el Presidente "Lula" da Silva en marzo de 2008. Esa iniciativa se lanzó un día después del ataque colombiano a un campamento de las guerrillas colombianas en territorio ecuatoriano, en el que fue abatido el Comandante de las FARC Raúl Reyes. El ataque ocurrió dos días antes de la "Cumbre" del Grupo de Río que abordó la grave crisis diplomática causada por ese ataque.

La propuesta brasileña responde, en primera instancia, a esa coyuntura de crisis, y eso explica que en ese momento no se precisara su alcance y contenidos. Sin embargo, esa iniciativa también se debe a factores de largo plazo. Por un lado, a un largo proceso de definición de doctrinas y políticas de seguridad de matriz democrática, frente a las viejas doctrinas de "seguridad nacional" de la guerra fría, que arranca a finales de los años ochenta con el establecimiento de regímenes de medidas de confianza mutua (MCM) en los países del cono sur, y distintos compromisos para establecer mecanismos de gestión de crisis[13]. De nuevo, es la expresión del liderazgo regional al que aspira Brasil, y en particular, de su preocupación por el control efectivo de sus 17.000 kilómetros de frontera, muy porosa, frente a guerrillas, narcotraficantes, y otras actividades ilícitas, que constituye un objetivo estratégico de Brasil de larga data. También expresa la creciente inquietud de Brasil ante la inestabilidad de la región andina, y la búsqueda de un papel mayor como mediador en los conflictos que se puedan producir en esa región (Gratius 2007). Por último, el CDS es parte de su estrategia global de país emergente.

Para ejercer ese papel el marco más adecuado para Brasil sería una instancia regional y no la tradicional arquitectura hemisférica de seguridad, basada tanto en la Organización de Estados Americanos (OEA), como en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), que en ambos casos otorgan a Estados Unidos una papel clave. Dado que en la mayor parte de los casos Estados Unidos es parte interesada de los conflictos de la región —y la crisis entre Colombia y Ecuador no fue una excepción a esa pauta, el Gobierno brasileño considera que la implicación estadounidense es más un factor de inestabilidad que de lo contrario, y Brasil se ve a sí mismo mejor posicionado para ejercer de mediador o árbitro regional. En ese contexto, la búsqueda de acuerdos regionales, sin la participación de Estados Unidos, podría contribuir en mayor medida a su resolución por medios pacíficos. Más allá de la benévola autopercepción brasileña (Lafer 2001; González 2011), el hecho es que esa visión parece tener respaldo dentro y fuera de la región —la UE ve a Brasil como un "país-ancla" y ha reconocido este papel al proponerle una "asociación estratégica"— (Comisión Europea 2007). Ello se suma a la creciente desconfianza que suscitan tanto la OEA como el TIAR —

México se retiró de este último en 2002. Además, la política exterior de la administración Bush causó un incremento en el rechazo a las organizaciones hemisféricas relacionadas.

Por otra parte, la iniciativa brasileña y la eventual creación de ese "Consejo Sudamericano de Defensa" no puede desvincularse de la propuesta formulada por el Presidente Chávez en 2003, de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) u "OTAN sudamericana", o de establecer una alianza militar basada en el ALBA. Esto fue discutido en la VI Cumbre del ALBA en enero de 2008. De nuevo, la iniciativa del Consejo de Defensa Sudamericano parece confirmar la estrategia seguida por este país en relación a Venezuela, "regionalizando" y "sudamericanizando" las propuestas del Presidente Chávez, y frecuentemente reconduciéndolas de forma que sean compatibles con la estrategia de liderazgo regional de Brasil. Con esta estrategia, Brasil intenta promover consensos viables incorporando los intereses de otros países, y limando las aristas más radicales del chavismo. No obstante, también significa que el ALBA-TCP es una fuerza relevante al interior de UNASUR y sus propuestas, aunque suavizadas, encuentran su camino en un proceso de toma de decisiones sudamericano más amplio. Ello, además, permite lograr dos objetivos de Brasil que de otra forma serían incompatibles. Por un lado, reducir paulatinamente la influencia política y militar de Estados Unidos en la región, y mantener relaciones cordiales con la superpotencia, al colocar a Brasil, como "país moderado", en la posición de mediador y de interlocutor preferente para los actores externos de la región.

En la Cumbre Suramericana de Brasilia de mayo de 2008, en la que se adoptó el Tratado Constitutivo de UNASUR, Brasil propuso formalmente la creación del CDS. Sin embargo, la propuesta encontró con la oposición frontal de Colombia. El Presidente Uribe resaltó que las diferencias existentes respecto a las FARC, en particular, la pretensión venezolana de otorgarles estatuto de "beligerantes". Esto motivó a Colombia a declinar su membresía en este Consejo. Colombia también planteó la necesidad de preservar la OEA como instancia para abordar las crisis regionales. Otros países, recelosos ante Brasil, también mostraron reservas. La Cumbre decidió posponer la cuestión, dando un plazo de 90 días para alcanzar un acuerdo.

Finalmente, el 19 de julio de 2008, el Presidente colombiano Álvaro Uribe anunció la incorporación de su país al Consejo, tras una visita oficial del Presidente Lula a Colombia con ese propósito. El compromiso brasileño de que el acuerdo que estableciera el CDS incluiría un rechazo expreso a los grupos violentos permitió ese cambio de posición. Previamente, Brasil había mediado ante Venezuela en junio

y el propio Presidente Chávez, en un visible cambio de postura, había pedido a las FARC que abandonaran la lucha armada. Al éxito de la mediación brasileña contribuyeron los reveses sufridos por las FARC, y en particular la operación en la que fue abatido el Comandante Raúl Reyes. Esta operación también resultó en la captura de datos de su ordenador, ciertos o no, que mostrarían la existencia de una supuesta "conexión venezolana" de apoyo a las FARC.

En la Cumbre de Costa de Sauipe (Bahía, Brasil, 16 de diciembre de 2008) se acuerda establecer el CDS, y se define su alcance y objetivos. A esa decisión se suma la Declaración final de la primera reunión de Ministros de Defensa del CDS (Santiago de Chile, 10 de marzo de 2009. Ambas reuniones explicitan la naturaleza del CDS como órgano de diálogo político y cooperación en materia de defensa, basado en un concepto integrado de seguridad cooperativa y de seguridad democrática. No es, por lo tanto, ni una alianza militar, ni una organización defensiva, al no contar con la cláusula de defensa mutua colectiva. Como en el caso de UNASUR, el CDS se basa en respeto de la soberanía y la no intervención, lo que no se considera incompatible con la participación en misiones de paz de Naciones Unidas.

Como objetivos se establecen consolidar Suramérica como una zona de paz, libre de armas nucleares y de destrucción masiva; construir una "identidad" suramericana en materia de defensa; fortalecer la cooperación regional en materia de defensa; e impulsar la defensa soberana de los recursos naturales. A ello se le suma el rechazo a la presencia de "grupos armados al margen de la ley", una fórmula ambigua que evita mencionar el terrorismo para así dar satisfacción a distintos países miembros del CDS. De manera más concreta, a través de un Plan de Acción para el bienio 2009-2010, el CDS pretende promover la concertación regional en foros multilaterales sobre defensa; fortalecer la adopción de mecanismos de gestión de crisis; promover la cooperación de la industria de defensa, la formación militar. También incluye el intercambio de experiencias sobre acciones humanitarias, desminado, respuesta a desastres, operaciones de paz de Naciones Unidas, modernización de la defensa, y la incorporación de la perspectiva de género a la defensa.

El acuerdo firmado entre Colombia y Estados Unidos (firmado en agosto de 2009) permitiendo el uso de bases militares estadounidenses en suelo colombiano, fue la primera "prueba de fuego" para el CDS. No es este el lugar para un tratamiento pormenorizado de la actuación del Consejo en ese asunto. En principio, parecía mostrar los límites del multilateralismo sudamericano y sus propósitos de autonomía regional ante la alianza entre Washington y Bogotá y la fractura existente entre el Gobierno de Uribe y sus vecinos. Sin embargo, esta crisis también

probó la voluntad del colectivo de preservar UNASUR y recurrir al CDS para abordar cuestiones relativas a la seguridad. Colombia aceptó que su decisión unilateral era también una preocupación legítima para los miembros de UNASUR, y estos países parecieron aceptar la posición de Colombia en cuanto a su posición en relación a sus alianzas bilaterales, dado el conflicto interno que sufre este país. Mientras, la decisión del gobierno de Uribe no pudo ser revertida de manera inmediata, se alcanzaron acuerdos importantes en materia de transparencia y medidas de confianza mutua. Más tarde, el nuevo Presidente colombiano, Juan Manuel Santos, decidió no ratificar el acuerdo, en un contexto más amplio de un viraje importante en el foco de la política exterior colombiana hacia América del Sur (Ramírez 2011).

En sólo tres años, el CDS ha sido confirmado como uno de los más activos Consejos de UNASUR. Siguiendo el Plan de Acción 2009-2010, se ha llevado adelante un trabajo técnico para el establecimiento de una metodología común para el reporte de los gastos y activos de defensa y existe un grupo de trabajo elaborando un borrador de un Protocolo de Cooperación en Paz y Seguridad. Ha sido abierto un Centro de Estudios Estratégicos y para la Defensa con sede en Buenos Aires con el objetivo de llevar adelante estudios en temas de construcción de confianza, seguridad y defensa regional. En noviembre de 2011, los Ministros de Defensa se reunieron para aprobar el Plan de Acción 2012. Este incluye importantes iniciativas en cooperación en la industria de la defensa, como los estudios de factibilidad para aviones de entrenamiento básico construidos en Sudamérica, liderado por Argentina; un vehículo aéreo no tripulado (UAV), liderado por Brasil; los vehículos blindados "Gaucho" y "Guaraní"; y posteriormente, la cooperación para el futuro avión de transporte militar brasileño, *"Embraer C-390"*. Otras decisiones fueron tomadas en relación a la Agencia Espacial de Sudamérica, y la matodología para comparar los gastos de defensa, un tema sensible pues algunos de los países están comprando nuevos sistemas de armamento para modernizar sus fuerzas armadas, lo que coloca el riesgo de una nueva "carrera armamentista" en la región. En este marco del CDS, vale destacar otras iniciativas de cooperación que incluyen el acuerdo bilateral de 2011 para modernizar los misiles argentinos con tecnología brasileña.

Las agendas, logros y planes futuros de ambos, el CDS y UNASUR concernientes a la seguridad y la defensa ponen en evidencia que la región está enfocada en un enfoque parcial a la seguridad y la defensa. La naturaleza democrática del enfoque de UNASUR a la seguridad está fuera de duda. También está claro que UNASUR permanece comprometida con la tradición latinoamericana y sudamericana, como zona de paz y libre de armas de destrucción masiva. Sin embargo, las visiones están principalmente preocupadas con agendas tradicionales

en la defensa territorial y la cooperación en asuntos militares. Pareciera desestimar los temas de seguridad transnacional como el tráfico ilícito de drogas o el crimen organizado transnacional. La característica más notable es la marcada securitización de los recursos naturales. El CDS pareciera estar adoptando una versión actualizada de un enfoque geopolítico basado en los recursos en los asuntos globales, nacido en el *stablishment* militar brasileño y compartido por su contraparte argentina. Este enfoque prevé un mundo de escasez de recursos a mediados del siglo, en el cual la principal amenaza estará relacionada con un intento de control foráneo indefinido sobre el petróleo, el agua, y los recursos minerales y/o agrícolas de Sudamérica. En el pasado, esta visión estaba centrada en la Cuenca Amazónica, pero los descubrimientos *pré-sal* de petróleo por Brasil han generado fuertes demandas de su *stablishment* militar para reforzar el poder naval y aéreo de este país, adquiriendo submarinos "nuclear-propelled" y nuevo armamento. En este contexto, el CDS y UNASUY parecen ser la vía de expandir esta visión particular[14].

Gestión de Crisis por UNASUR: Regionalismo y Compromiso Democrático

Ante la instabilidad que experimentan algunos países, UNASUR ha adquirido un rol relevante como mecanismo de gestión de crisis. La Unión ha intervenido ya en varias ocasiones como las crisis boliviana de agosto de 2008; el golpe de Estado en Honduras de junio de 2009; y la revuelta policial (intento de golpe de Estado, según el Gobierno) de septiembre de 2010 en Ecuador. La grave crisis política y la escalada de violencia que se inicia en Bolivia en agosto de 2008. El triunfo del Presidente Evo Morales en el referéndum revocatorio de ese mes[15] motivó, por primera vez, la actuación urgente de UNASUR y la puesta a prueba de sus capacidades en este ámbito. La "Cumbre de La Moneda", celebrada en Santiago de Chile el 15 de septiembre de 2008, fue el resultado de la convocatoria extraordinaria del Consejo de Jefes de Estado de UNASUR por parte de la Presidencia *pro-tempore* de Chile, tras distintas iniciativas del Venezuela. Este último, con el apoyo parcial de Ecuador y Argentina, pretendía que UNASUR apoyara a Morales frente a los prefectos secesionistas y la injerencia de Estados Unidos. Sin embargo, otros países de la región —notablemente Chile y Brasil— consideraron que ello podría agudizar el conflicto. Para estos, UNASUR debería refrenar la escalada de violencia, evitar un eventual involucramiento de Estados Unidos, fuera directo o a través de la OEA, promover la estabilidad de Bolivia y con ello asegurar el suministro de gas.

Al mismo tiempo, un aspecto sobre el que existía un claro consenso era evitar el riesgo del separatismo y de la "balcanización" de Bolivia. Esta es una cuestión tabú en la cultura política y la tradición institucional de la región, que se caracteriza por distintos grados de centralismo, y por la defensa de la inviolabilidad y la integridad del territorio de cada Estado de Sudamérica. Esta creencia existe desde que fuera adoptado el principio *uti possidetis iuris* de intangibilidad de las fronteras.

La intervención de UNASUR supondría traer al debate varios temas de gran importancia. El primero está relacionado con el equilibrio entre una actuación latinoamericana para la gestión de crisis, para la que existían escasos precedentes, y el principio de no intervención en los asuntos internos de cada Estado entre la mediación y el liderazgo de los países con mayor peso de la región. En esta cuestión aflora hasta qué punto Brasil, debería actuar como mediador y el riesgo de que dicha actuación sea percibida como expresión de intereses particulares o como abierta injerencia. La Cumbre también tuvo que lidiar con el difícil equilibrio entre el respeto a la legalidad y la legitimidad democrática del Gobierno boliviano, y la necesidad de acercar posiciones y promover el diálogo interno con la oposición. Finalmente, no sería fácil aplacar la retórica antiestadounidense de los Gobiernos de Venezuela o Bolivia, y al tiempo evitar su implicación, directamente o a través de la OEA.

En la práctica, esos equilibrios se lograron a través de los condicionamientos previos de Brasil, que lograron que la Cumbre se definiera, de antemano, en los términos fijados por el Presidente "Lula" da Silva. También importante fue la actuación de la presidencia chilena para alcanzar este consenso. Para evitar cualquier acusación de interferencia externa, Brasil demandó la aceptación de su rol como mediador entre ambos, el Gobierno boliviano y los autonomistas; antes que las conversaciones comenzaran, amenazando con bloquear la Cumbre si la confrontación continuaba. También demandó, a las partes involucradas en la disputa que optaran por el diálogo y que la Cumbre se abstendría de hacer de críticas y cuestionamientos a Estados Unidos.

Cuando se analiza las acciones de UNASUR durante esta crisis, vale la pena señalar los efectos positivos que la actuación colectiva alcanzó cuando satisfaciendo los intereses de diversos de los Estados miembros, en la vecindad o no, que llevaron a la estabilidad de Bolivia. También reveló que Brasil puede ejercer un liderazgo colectivo que, por ello, cuenta con mayor legitimidad y sortea los recelos que suscitaría una actuación unilateral de su Gobierno. La crisis también parece indicar que algo está cambiando en relación al estricto apego de UNASUR y de sus Estados miembros al principio de

soberanía, en su concepción tradicional (Serbin 2011). Bajo la visión tradicional, UNASUR tendría un muy reducido margen de maniobra para lograr un acuerdo en la gestión de crisis y cualquier acción tomada requiere del consenso general que sería difícil de alcanzar. Sin embargo, este caso también revela que la acción regional es más factible al "multilateralizar" la intervención externa. Lo que es también significativo es que la actuación de UNASUR puede ser vista como un ejemplo del principio de "*Responsabilidad de Proteger*", ya aceptado en Naciones Unidas, en lo referido a su dimensión más importante: la prevención de conflictos que pudieran suponer crímenes de lesa humanidad.

Mientras la crisis de Bolivia constituye un claro caso de éxito, no puede decirse lo mismo de la actuación de UNASUR ante el golpe de Estado de Honduras de 2009. A pesar del relativo descuido de Estados Unidos y la ausencia de México, la actuación de UNASUR se situó al rebufo de las iniciativas unilaterales de Venezuela y Brasil. Además, fue poco efectiva ante la tenaz resistencia de los sectores oligárquicos hondureños que respaldaban el golpe, así como la ambigua actitud de algunos Estados miembros, más temerosos de la expansión del "chavismo" que de la involución democrática en Honduras. A la postre, la intervención de Estados Unidos reveló los límites de la actuación de UNASUR una vez que ese país retornaba a su "patio trasero". Al final, el incumplimiento de los acuerdos arbitrados en octubre de 2009 por el responsable de Asuntos Hemisféricos del Departamento de Estado, Thomas Shannon, sin que Zelaya fuera restituido en el poder, dejó en mala posición a UNASUR, que cuestionó la legalidad de las elecciones y ha intentado aislar al Gobierno de Porfirio Lobo, vencedor de los comicios, en una posición que cada vez es más difícil de sostener.

En el caso de Ecuador, las dudas sobre la verdadera naturaleza de los hechos no impidieron una respuesta extraordinariamente ágil y contundente de UNASUR, a la que no fue ajeno el precedente hondureño. El rápido desenlace de esa crisis no permitió evaluar qué papel pudo haber jugado la organización. Sin embargo, lo más relevantes es que como respuesta a la misma, se decidió dotar a UNASUR de una "cláusula democrática" que no figuraba en su Tratado Constitutivo. Esa decisión, adoptada al calor de la crisis el 4 de octubre de 2010, fue formalizada en la Cumbre sudamericana de Georgetown (Guyana) de 26 de noviembre de ese año. El "Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo" de UNASUR sobre el "compromiso democrático" fue establecido y una vez ratificado, tendrá plena fuerza legal. El protocolo prevé un procedimiento rápido de consulta para el envío de misiones diplomáticas y la adopción de sanciones, incluyendo la suspensión del derecho a participar en la organización, sanciones comerciales, e incluso el cierre de fronteras. Una decisión adicional fue

el apoyo a la democracia realizado a través de la creación del Consejo Electoral de UNASUR en 2011. Este Consejo envió su primera misión de observación en noviembre de 2011 a las elecciones en Guyana. Las elecciones en 2012, de varios países miembros de UNASUR como Venezuela, serán una prueba de la credibilidad de este órgano.

Todas estas situaciones han mostrado, en distinta medida, la precariedad institucional y normativa de UNASUR y los riesgos que encierra su marcado carácter presidencialista. UNASUR pretende ser una alternativa a la bien engrasada maquinaria de la OEA y sistema Interamericano, el cual puede reaccionar con mayor prontitud a través de la reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, cuenta con un Consejo Permanente, y se ha dotado de mayores capacidades para el envío de misiones de mediación, observación electoral, o de otra índole, e incluye un fuerte marco legal e institucional en defensa de los derechos humanos, incluyendo una Corte Interamericana especializada. En contraste, la convocatoria de los Presidentes de UNASUR depende del acuerdo unánime de estos, no siempre fácil de alcanzar; no cuenta con capacidades institucionales más allá de una débil Secretaría, y el elevado perfil político y la visibilidad de la "diplomacia de cumbres" de UNASUR es un arma de doble filo para afrontar una crisis. Por una parte, si se alcanza un consenso, la eficacia de la concertación política regional es mayor. Sin embargo, como se señaló también son mayores los incentivos para la adopción de posturas disonantes, dada la resonancia de tales posturas en los medios de comunicación, si estas son funcionales a la agenda política doméstica. La adopción de la cláusula democrática de UNASUR puede paliar estas carencias, si bien habrá de comprobarse, en la práctica, cual es su efectividad.

UNASUR y el futuro del Regionalismo y el Multilateralismo en Sudamérica

Desde UNASUR a CELAC: Geografía, política e ideas

ALBA-TCP y UNASUR están redefiniendo el espacio político Sudamericano, las identidades en América Latina y sus propias ideas de "regioneidad" en esta región. Sin embargo, más allá de sus rasgos comunes como propuestas "post-liberales", ambos son proyectos que concurren en el espacio sudamericano a partir de marcadas diferencias en cuanto a su alcance, orientación política y viabilidad (Gardini 2011). El ALBA-TCP no parece capaz de construir los consensos que requeriría un proyecto de integración viable, debido a su marcada

orientación ideológica. Además, es difícil de sostener a partir del voluntarismo político de alianzas y de los recursos (limitados) que Venezuela pueda desplegar en apoyo de ese proyecto, en particular la posibilidad de extender el modelo "rentista petrolero" al conjunto de la región (Romero 2006; Serbin 2011b). No obstante, el proyecto del ALBA-TCP ha sido exitoso en ensanchar el debate político sobre la integración y su relación con el desarrollo económico y social. También ha sido influyente en su discurso y narrativa política sobre el regionalismo, con un ideal "bolivariano" que es más cercano a los países hispanohablantes de América Latina del de Brasil. Como se ha señalado antes, la mayor parte de las propuestas planteadas por Venezuela y sus socios en el ALBA han sido reelaboradas en el marco, más amplio de UNASUR, y aunque el resultado final no responda al diseño original de Venezuela, han dado a la integración sudamericana un perfil político y social más marcado.

UNASUR parece alzarse como el proyecto más relevante y viable en el espacio sudamericano, y como verdadero "caso de prueba" del "regionalismo post-liberal". Pero ello encierra una visible paradoja. Por una parte, la aparición e institucionalización de UNASUR parece mostrar que todavía existen consensos regionales bastante robustos en torno al regionalismo y la integración. La renovación de "la razón integradora"; esto es, los fundamentos, objetivos y agendas de la integración, también aparece como posible. Pero su diseño y evolución también revelan que en muchos aspectos no se han alcanzado aún los consensos ni los marcos institucionales que se requieren para que UNASUR sea un proyecto viable a largo plazo. Ni la visión ideologizada de Venezuela, ni la poco predecible combinación *de "hegemonismo benigno"* y de unilateralismo que caracterizan a la política exterior de Brasil pueden promoverlo por sí solos, mucho menos si no hay acuerdos básicos entre ambos líderes, y sus intereses estratégicos, por ejemplo, en materia de económica o de energía, siguen siendo divergentes. Como se ha indicado, diversos intereses de otros países convergen en UNASUR, sin embargo, incluso considerando el gigante brasileño, ninguno tiene la influencia o la determinación para liderar este proyecto.

El destino de UNASUR dependerá de al menos otras dos importantes líneas de fractura que hoy recorren el regionalismo y la integración regional en América Latina. La primera es la fractura que existe en relación a dos estrategias de integración: por un lado, una estrategia de desarrollo endógeno en un MERCOSUR ampliado. Incluyendo sus 4 miembros más Venezuela y quizás Bolivia y Ecuador. Por otra parte, se encuentra una estrategia competitiva crecientemente enfocada en los mercados externos, particularmente hacia Norteamérica y el área del Asia-Pacífico, asumida por Perú, Colombia, México y los

países centroamericanos. Lo anterior implica reglas, regulaciones y compromisos institucionales estrictos, y este último ha escogido un marco más flexible de "Regionalismo Abierto", para acomodar políticas de liberalización comercial y la firma de tratados de libre comercio "sur-norte", y permitir una actitud más proactiva en la relación hacia los mercados asiáticos.

La segunda fractura es la creciente división entre el Norte y el Sur. Por un lado, están los países crecientemente vinculados a un espacio geográfico, económico y político a través del TLCAN, el CAFTA-DR y la Iniciativa Mesoamérica. El Segundo se organiza alrededor de UNASUR y el "regionalismo post-liberal" y responde en buena medida al liderazgo de Brasil y su habilidad para integrar dentro de la misma organización países con políticas económicas y exteriores bien diferentes. Como se dijo antes, UNASUR redefine, geográfica y simbólicamente, la integración latinoamericana en el marco sudamericano. Esto está causando la profundización de los vínculos de México y Centroamérica con un espacio regional norteamericano de diseño liberal, con dinámicas propias y diferenciadas de regionalización originadas en las crecientes interdependencias económicas, temas migratorios, ambientales y problemas de seguridad.

¿Es posible sobrepasar esas fracturas? En diciembre de 2008, la I Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) fue celebrada en Costa de Sauipe. En febrero de 2010, bajo la presidencia mexicana del Grupo de Río, se llevó a cabo la II Cumbre, denominada "de la Unidad" en la Riviera Maya mexicana. Estas cumbres comenzaron el proceso de creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC). Su naturaleza, alcance y contenidos fue el objeto de negociaciones durante 2011, habiendo sido creada en la III Cumbre celebrada en Caras en diciembre de 2011. Con las decisiones adoptadas, la CELAC está configurada como un instrumento de diálogo político y cooperación sectorial en lo económico, lo social, lo medioambiental, así como en el campo de ciencia y tecnología y la gestión de desastres. Particular importancia tiene la coordinación de políticas exteriores, en función de incrementar la influencia de América Latina en organizaciones internacionales y foros multilaterales. En este sentido, y como es explícitamente reconocido en el documento adoptado en la Cumbre, la CELAC refleja la herencia histórica del Grupo de Río, cuyo trabajo busca continuar con un alto perfil político. También fue afirmado que CELAC será el socio latinoamericano designado en las relaciones con la Unión Europea y Estados Unidos.

La CELAC también asume la misma función en la gestión de crisis y la defensa de la democracia de OEA y UNASUR, proveyendo entonces a la región de más opciones y espacios de trabajo, pero arriesgándose

al solapamiento de instituciones y mandatos. La CELAC, como UNASUR, está configurada como un instrumento de expansión de la autonomía de la región en sus relaciones internacionales, pero no ha sido propuesto como una alternativa a la OEA. A través de la "Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia", la CELAC está adoptando una cláusula democrática que incluye un mecanismo de consulta, y un conjunto de opciones de política que van desde la mediación hasta la adopción de sanciones.

A pesar de su retórica y ambiciosos objetivos, la CELAC es sólo un mecanismo no institucionalizado para la consulta política y la cooperación, y en un marcado contraste con la OEA o UNASUR, carece de un tratado constitutivo y no constituye una organización internacional, lo cual expresa nuevamente la preferencia de la región por un regionalismo de "élite" con un bajo nivel de institucionalización. Es prematuro evaluar el alcance de este proceso, el cual puede ser un "Grupo de Río ampliado" enfocado en política exterior, o convertirse en un instrumento efectivo de coordinación de instrumentos en otras áreas de política, prevaleciendo las divisiones que se han desarrollado entre las áreas del Norte y las del Sur. Sin embargo, puede también ser visto como un intento de convertir UNASUR en el núcleo de un proyecto más amplio del multilateralismo y el regionalismo latinoamericano basado en "círculos concéntricos", incorporando varios grupos subregionales de Centroamérica y el Caribe. Esto también puede ser visto como un deseo de México de diversificar sus relaciones exteriores y colocarse a sí mismo en un marco latinoamericano más amplio (Costa Vaz 2010; Rojas Aravena 2011a, 2011b).

El rol de Brasil como líder regional y global

Brasil es un actor decisivo en lo concerniente al futuro del multilateralismo y el regionalismo en Sudamérica. Cabe preguntarse si el gigante sudamericano tiene las capacidades, la voluntad, y el proyecto adecuado para convertirse en el *paymaster*[16] regional y lograr el respaldo necesario para ejercer ese liderazgo eficazmente, de cara a la conformación de un espacio económico y político sudamericano viable.

Además de los actores públicos —Gobierno y cuerpo diplomático— este país cuenta con importantes actores semipúblicos o privados que están jugando un papel clave. Esto incluye un sector manufacturero muy presente en la región —especialmente en los rubros como transporte y automotriz, el crédito del BNDES, y las corporaciones

"multilatinas" como Banco Itaú, Petrobrás u Odebrecht, que ya están impulsando una integración "de facto" (Sennes y Tomazini 2006). Como muestra del compromiso y la voluntad de Brasil de conformar UNASUR y de ejercer un liderazgo constructivo, se han ido llevando a cabo por parte de los Gobiernos de Cardoso y de Lula, distintas concesiones funcionales al fortalecimiento de la integración sudamericana (Fortuna Biato, 2009). Esto incluye el involucramiento de Brasil en el Banco del Sur; sus contribuciones al Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), su creciente compromiso, vía BNDES, con la financiación de la infraestructura regional de IIRSA; su creciente cooperación "Sur-Sur"; las iniciativas en materia de seguridad regional, como el CDS; y en general su compleja relación con Venezuela, en la que el Gobierno de Lula y posteriormente el de Dilma Rouseff, ha tratado de suavizar algunas de las iniciativas más radicales del Presidente Chávez , reconduciéndolas a un marco regional.

La autopercepción de Brasil como un "líder benigno" no siempre se corresponde con la visión de sus vecinos, a menudo caracterizada por la desconfianza y los recelos hacia su poder. Algunos vecinos consideran las posiciones políticas y diplomáticas de Brasil como "hegemónicas". El comportamiento de algunos de sus actores públicos y privados, como BNDES, Petrobras o Odebrecht es, frecuentemente, similar a otras corporaciones multinacionales foráneas.

La diplomacia brasileña ha ganado una reputación desfavorable debido a sus acciones unilaterales. El compromiso de Brasil con Sudamérica no debe tampoco darse por descontado. Una muestra de ello es su posición en la OMC o en otros foros internacionales. A diferencia de Venezuela o Argentina, la posición de Brasil se ha basado, frecuentemente, en un análisis pragmático de costes y beneficios, y este comportamiento es aún más frecuente con la Presidencia de Dilma Rouseff. La ideología o los principios, a pesar de su prominencia, ni la orientación de izquierda del Gobierno, ni su política sudamericana le ha impedido adoptar posiciones unilaterales cuando Brasil ha considerado que así lo requerían sus propios intereses[17]. Incluso, el compromiso brasileño con MERCOSUR o UNASUR no refleja un amplio consenso entre las principales fuerzas políticas. Por ejemplo, en las elecciones presidenciales de 2010, el candidato de la oposición José Serra propuso "flexibilizar" MERCOSUR para hacer posible los acuerdos bilaterales (sea con Estados Unidos o con la Unión Europea). También expresó su voluntad de hacer que los compromisos internacionales de Brasil estén menos supeditados a los compromisos regionales. Lógicamente, la ambivalencia de puede servir de argumento tanto a interpretaciones favorables como desfavorables respecto a su compromiso con UNASUR y el regionalismo sudamericano.

Para un mayor entendimiento de esta ambivalencia, sería necesario un análisis más detallado de los actores políticos y los procesos domésticos de formación de la política exterior en ese país. En cuanto a la actuación gubernamental y su diplomacia, la más profesionalizada de la región, ha construido una política exterior basada en visiones realistas y conceptos claros acerca de los intereses nacionales de Brasil. Dadas las enormes asimetrías existentes entre Brasil y sus socios, este país tiene una tendencia natural a emplear su fuerza económica y política para conseguir sus propios intereses y reducir costos. Para algunos observadores el Presidente Lula impulsó una política exterior mucho más "ideologizada" en lugar de realista (Ayllón y Viola 2006), y que el Gobierno de Dilma Rouseff representa una orientación más "pragmática". En realidad, todos gobiernos del Partido de los Trabajadores no han alterado en lo esencial esa tradición, y solo el pequeño círculo de consejeros que en su momento rodeó al Presidente Lula, intentó prestar más atención a los aspectos sociales y a las relaciones "Sur-Sur".

El Gobierno y la diplomacia brasileña, y esto no es muy distinto de lo que ocurre en otros países de la región, sigue evitando asumir compromisos profundos en materia de comercio, finanzas, o política exterior, y en su visión del regionalismo muestran una clara preferencia por acuerdos intergubernamentales con un nivel de institucionalización bajo[18]. Pareciera que la élite brasileña no ha asumido aún el hecho de que el país necesita a sus contrapartes regionales si quiere alcanzar sus objetivos globales, aumentar su peso negociador, y sustentar la modernización de un aparato productivo que, para alcanzar ese objetivo, precisa de mercados más amplios. Esas élites han desarrollado una percepción sobrevalorada y autocomplaciente de la política exterior de Brasil, su liderazgo y sus relaciones de vecindad, una visión que sus vecinos no comparten (González 2011). Como fue mencionado antes, la estrategia regional e internacional de los sucesivos gobiernos del Partido de los Trabajadores trata de combinar el *realpolitik* con la ideología, i.e., y el tradicional enfoque "westfaliano" del Itamaraty y la visión de "Porto Alegre" del Partido de los Trabajadores. La matriz política, que puede ser llamada "Surfalia" (Tokatlian 2011), es intrínsecamente contradictoria y coloca a Brasil en un balance complejo.

Sin embargo, Brasil es el único país con las capacidades económicas y políticas para convertirse el *paymaster* regional y asumir los costes reales del liderazgo regional; pero esto implicaría una estrategia distinta que la que está teniendo lugar actualmente. Esta estrategia no termina todavía de definirse debido, en cierta medida, a que Brasil necesita construir un nuevo consenso sobre política exterior que involucre a actores tan diversos como la diplomacia profesional,

las fuerzas armadas, la academia, los partidos políticos, los actores privados y otras burocracias gubernamentales. El regionalismo latinoamericano estará determinado en buena medida por este diseño.

Consideraciones finales

En este artículo se ha analizado el caso de UNASUR como expresión de las emergentes estrategias regionalismo "post-liberal". A través de esta organización, el tradicional unionismo y las aspiraciones de integración regional latinoamericana se redefinen en clave sudamericana en un marco geográfico e identitario sudamericano. Mediante esta estrategia Sudamérica se convierte en una construcción política y económica en función de responder a los desafíos de la globalización y responder a distintos objetivos de desarrollo, autonomía regional (en particular respecto a Estados Unidos), influencia internacional, y al mismo tiempo, gobernabilidad domestica de los países involucrados. No obstante, el futuro de este proyecto se ve condicionado por el nacionalismo y las visiones tradicionales de la soberanía, y por una construcción regional que, respetuosa de lo anterior, tiene *ab initio* importantes limitaciones institucionales derivadas de su lógica eminentemente intergubernamental, de sus asimetrías internas, y de los condicionantes de su liderazgo brasileño.

Alcanzar los objetivos planteados por UNASUR requerirá de un proyecto político y un diseño institucional que promueva un diálogo político efectivo y una convergencia política y cooperación sectorial en infraestructura, energía y finanzas, así como otras políticas de apoyo a la competitividad internacional y la cohesión social. Este proyecto debe tener la flexibilidad necesaria para admitir las diferentes estrategias económicas y de inserción internacional seguidas en la región: desde las estrategias *hub and spoke* como las de algunos países de la costa pacífica de Sudamérica, hasta el modelo más demandante de MERCOSUR. Debe permitir un determinado grado de autonomía política y de incentivos económicos requeridos para atraer e integrar todos los miembros. Esto es particularmente cierto para Brasil, dado que aspira convertirse en un líder regional y global. Además, UNASUR tendrá que integrar y redirigir las iniciativas de Venezuela en un intento por evitar una confrontación con el ALBA-TCP. La unión tendrá también que resolver adecuadamente los problemas causados por sus significativos desbalances internos y las asimetrías y calmar las inquietudes generalizadas sobre el liderazgo ambivalente de Brasil.

La relación con los actores externos, y en particular con Estados Unidos, siguen siendo uno de los factores clave. Mientras que algunos países optan por profundizar las relaciones con ese país a través de acuerdos de integración económica como acuerdos de libre comercio "Sur-Norte", para otros la búsqueda de autonomía continúa siendo el objetivo más importante. Esta búsqueda de autonomía frente al mercado y frente a Estados Unidos es, de hecho, uno de los argumentos esgrimidos a la hora de explicar el porqué de UNASUR o CDS, deben existir. Estas concesiones estás hechas para asegurar la viabilidad del proyecto regional, habiendo sido hechas para asegurar la viabilidad del proyecto regional, parecen coincidir con este objetivo.

El caso de UNASUR revela que doscientos años después de las independencias, el nacionalismo y el unionismo, los cuales están profundamente enraizados en la identidad, la las subjetividades colectivas y la cultura política latinoamericana. Sus discursos continúan siendo axiológicos, donde los actores políticos se convierten en claves para la política doméstica, la política exterior y los proyectos internacionales, donde se encuentran enmarcados. Por ello, la región requiere de un marco teórico que no se limite a los intereses nacionales, los factores funcionales y las variables institucionales. Esta dimensión existe, pero está enmarcada y construida por una combinación de elementos materiales e ideológicos (en particular, identidades y valores) que conciernen al contexto latinoamericano, dando relevancia a una aproximación social-constructivista.

De ahí los contradictorios y paradójicos rostros del regionalismo post-liberal. Por un lado, los países participantes parecen haber reconocido que las interdependencias y los riesgos derivados de las dinámicas de transnacionalización y los procesos de globalización demandan de políticas y marcos regulatorios más allá de los límites del Estado-Nación, de los cuales el regionalismo y multilateralismo forman parte de las respuestas. Sin embargo, en la medida en que esas dinámicas son presentadas como neoliberalismo, la respuesta es también el "retorno del Estado" y el reforzamiento de un profundo nacionalismo presente en las identidades de la región y la cultura política, y los clásicos discursos "westfalianos" y prácticas de soberanía nacional, que pueden ser nombradas "surfalianos" en su redefinición latinoamericana. Este marco "ideacional" establece las potencialidades y los límites del regionalismo. Asimismo, determina su naturaleza intergubernamental, limitando su efectividad y alcance.

Una vez más, se habla del "trilema" clásico que América Latina ha enfrentado, entre el Estado-nación y el deseo de una integración regional efectiva y la búsqueda de autonomía en el plano internacional. En una aparente paradoja, esos tres objetivos demandan de una "*de-*

nacionalización" del concepto de soberanía, espacio y del *locus* de la política y el poder, permitiendo posteriores avances hacia un concepto "post-Westfaliano" de Estado y una soberanía mancomunada. Solamente a través de un efectivo regionalismo y multilateralismo los países de la región serán capaces de consolidar sus capacidades internas para la gobernabilidad, siendo también actores más activos de la gobernanza global en un sistema internacional post-hegemónico que parece emerger en el Siglo XXI.

Notas

1. El presente artículo es una versión expandida y actualizada de uno ya publicado dentro de la serie de artículos de trabajo sobre Gobernanza Global por el European University Institute-RSCAS, en febrero de 2012.
2. En cierta forma, este trilema sería una variante latinoamericana del que plantea la globalización para el conjunto de los actores estatales. Véase Rodrik 2000.
3. No es objeto de este trabajo adentrarse en el debate sobre el concepto de "regionalismo". Este aludiría a un proceso consciente de diseño y aplicación de políticas de alcance regional para organizar un espacio geográfico regional determinado (Payne y Gamble 1996: 2), así como a las políticas que tratan de organizar el sistema internacional a través de "regiones" (Hurrell 1995; Hettne 2005). Aunque es una cuestión controvertida, es importante diferenciar "regionalización" de "regionalismo", pues si el primero se refiere a procesos de transnacionalización y desterritorialización de alcance regional, el segundo aludiría a las dimensiones institucionales o políticas de ese proceso.
4. Existen algunas excepciones, como el proyecto de interconexión de la red eléctrica de Centroamérica (SIEPAC) iniciado en la mitad de los ochenta y ahora es operacional.
5. Para una descripción más detallada sobre UNASUR, véase los trabajos incluidos en el volumen editado por Cienfuegos y Sanahuja, 2010.
6. Itamaraty es el nombre del edificio donde radican los directivos del Ministerio de Exteriores Brasileño. Usualmente se refiere al Servicio Exterior brasileño, compuesto por civiles y tradicionalmente visto como altamente profesional, i.e. no políticos, pero al mismo tiempo, con un alto grado de autonomía en el diseño de las metas de política exterior de largo plazo. Ellos están diseñados en gran medida en

los marcos de la geopolítica y las tradiciones del realismo político, aunque adaptadas a las circunstancias particulares de Brasil.

7. Estos fueron los acuerdos de MERCOSUR-Chile y MERCOSUR-Bolivia de 1997, y posteriormente los ACE-58 entre MERCOSUR y Perú, y el ACE-59 entre MERCOSUR, Colombia, Ecuador y Venezuela que entraron en vigor en 2005. Con todo esto, cerca del 90% del comercio entre MERCOSUR y la CAN era ya de libre comercio en 2008 y de acuerdo al marco de tiempo, este sería liberalizado en 2018. Ver Cienfuegos 2006.

8. Para un análisis más amplio acerca de los objetivos y evolución inicial de la CSN y UNASUR, vea, entre otros, Díaz Barrado (2005), Molina (2007), y Cienfuegos 2009.

9. Una colección de las primeras declaraciones y acuerdos de CSN/UNASUR puede ser encontrada en Díaz Barrado y Cano 2007.

10. Los 12 Estados miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. En diciembre de 2010 ya se habían reunido las ratificaciones necesarias para la plena vigencia del Tratado, y en febrero de 2011 eran ya 11 los países que han ratificado ese instrumento.

11. Hasta mediados de 2009 no se logró un acuerdo respecto a la figura clave del Secretario General, tras la renuncia prematura de Rodrigo Borja. En la Cumbre de Costa de Sauipe (Bahía, Brasil) la candidatura del ex-Presidente argentino, Néstor Kirchner, no logró el acuerdo unánime necesario para ser aceptada a causa del veto de Uruguay. Finalmente, Kichner fue elegido el 4 de mayo de 2010, pero su fallecimiento el 27 de octubre de ese año en volvió a dejar vacante este cargo.

12. El apoyo a los países con crisis de balanza de pagos ya había sido llevado adelante por el FLAR, el cual fue creado en 1978 como Fundo de Reserva Andino (FAR). Transformado en 1989 en FLAR, acumuló las reservas de 5 países andinos Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela más Costa Rica (adhesión en 2000) y Uruguay (2009). El FLAR tiene su casa matriz en Bogotá y un total de 2.300 millones de dólares disponibles. Desde 1978 y hasta 2003, el financiamiento de la FLAR a los países andinos estuvo en alrededor de un 60% de los préstamos del FMI a estos países.

13. Entre ellos, la Declaración de Ushuaia de 1998, que crea la Zona de Paz del MERCOSUR; la Carta andina para la paz, la seguridad, limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa; la Declaración de Quito sobre establecimiento y desarrollo de la zona de paz andina, ambas de junio de 2002; la Declaración de Guayaquil sobre la zona de paz y cooperación sudamericana, suscrita durante la II Reunión de Presidentes de América del Sur, el 26 de julio del

2002; y la Declaración de Bogotá, adoptada en la conferencia de ministros de defensa de la CSN, de junio de 2006. Véase Consejo de Defensa Sudamericano 2009.

14. "Veo a los ejércitos sudamericanos protegiendo los recursos naturales. Entrevista a María Emma Mejía, Secretaria General de UNASUR", *El País*, 23 de junio de 2011, p. 6. Vea también Raúl Zibechi, "*South America consolidates its role as an emerging power*", CIP Americas Program, Washington, 5 de diciembre de 2011 [http://www.cipamericas.org/archives/5748, acceso 20 de diciembre 2011].

15. En agosto de 2008, tras la victoria de Evo Morales en el referéndum revocatorio, los enfrentamientos entre el Gobierno central de Bolivia y los departamentos del oriente se intensificaron con motivo de la exigencia por parte de los "autonomistas" de la transferencia de los fondos recaudados por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, que el Gobierno de Morales había destinado a gasto social. A principios de septiembre, en un contexto de denuncias de golpe de Estado y de crecientes ataques racistas contra los indígenas, grupos opositores ocuparon y cortaron distintos gasoductos y estaciones de bombeo, provocando explosiones y daños en la red y la caída del suministro a Argentina y Brasil. El 11 de ese mes se produjo la "masacre de Pando", en la que un grupo de campesinos partidarios del Gobierno fue asesinado —con al menos 30 muertos y decenas de desaparecidos— en el municipio de El Porvenir, en Pando, supuestamente por milicias autonomistas. Ese mismo día, el presidente Morales decidió expulsar al Embajador de Estados Unidos —una actuación que poco después fue secundada por Venezuela, acusándole de injerencia externa, y en represalia, la administración Bush adoptó sanciones contra Bolivia. Tras la declaración del estado de sitio por parte del Gobierno el 12 de septiembre, los prefectos departamentales del Oriente llamaron a la resistencia armada, lo que auguraba una escalada aún mayor de los enfrentamientos.

16. Este término es empleado aquí siguiendo el concepto de Mattli (1999).

17. Esa ambivalencia ha podido verse en la defensa de los intereses de Petrobrás en las nacionalizaciones bolivianas, en la renegociación de los precios del gas de ese país exportado a Brasil, en la que el Gobierno de Lula tuvo que buscar un difícil equilibrio entre las demandas de Morales y los intereses de los industriales paulistas y sus sectores urbanos, reclamando gas barato. Tampoco ha sido fácil afrontar las controversias entre la constructora brasileña Odebrecht y el Gobierno de Ecuador, motivadas por los fallos observados en la construcción de la central hidroeléctrica de San Francisco y los pagos originados por ésta. Paraguay, por su parte, ha mantenido una larga disputa con Brasil, finalmente resuelta en julio de 2009,

respecto a las condiciones en las que se veía obligado a vender a Brasil la electricidad de la central de Itaipú. En lo que atañe a los foros multilaterales, cabe recordar la fractura creada en MERCOSUR y en el G-20 en julio de 2008 a causa del unilateralismo brasileño en las negociaciones de la "Ronda de Doha" de la OMC. En lo que parecía ser la fase final de la negociación, Brasil, que actuaba en representación informal de MERCOSUR y del G-20, decidió unilateralmente aceptar las propuestas de los países industrializados, lo que dio lugar a ásperas recriminaciones al Gobierno brasileño, y no menos tajantes respuestas del Gobierno brasileño respecto a la primacía de la soberanía nacional respecto a los consensos regionales.

18. Es importante recordar al respecto que el ordenamiento constitucional brasileño excluye de antemano la primacía de las normas internacionales y la supranacionalidad.

Bibliografía

Altmann, J. (ed.) (2011). *América Latina y el caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?* Buenos Aires, Teseo/FLACSO.

Arenal, C. (2002). "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales. Un reto para la teoría y para la política". *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*. Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 17-85.

Arenal, C. (2009). "Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales". VV AA. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*. Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 181-268

Audley, J. J. *et al.* (2003). *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace

Ayllón, B and E. Viola (2006). "Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior". *Política Exterior* no. 113, Septiembre-Octubre, pp. 123-135

Ayuso, A. (2010). "Integración con equidad. Instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur", en M. Cienfuegos and J. A. Sanahuja (Coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona, CIDOB, pp. 137-178

Bacaria, J. (2010). "Fines integracionistas y posibilidades financieras del Banco del Sur", en M. Cienfuegos and J. A. Sanahuja (Coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona, CIDOB, pp. 245-272.

Bodemer, K. (2010), "Integración energética en América del Sur: ¿eje de integración o de fragmentación?", en M. Cienfuegos and J. A. Sanahuja (Coords.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona, CIDOB, pp. 179-205.

Bouzas, E., P. Motta Vega and S. Ríos (2007). "Crisis y perspectivas de la integración latinoamericana". *Foreign Affairs en Español*, vol. 7, nº 4, pp. 61-68.

Briceño, J. (2010). "La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano". *Nueva Sociedad* nº 228, julio-agosto, pp. 44-59.

Burges, S. W. (2007). "Building a Global Southern Coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chavez". *Third World Quarterly* vol. 28, no. 7, pp. 1.343-1.358

Burki, S. J.; G. E. Perry, and S. Calvo (1998). *Trade: Towards Open Regionalism. Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997*. Washington, World Bank

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

CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Documento CLC/G.1801/Rev. 1-P

CEPAL (2011). *Infraestructura para la integración regional*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Document LC./L 3408, November

Christensen, S. F. (2007). "The influence of nationalism in Mercosur and in South America – can the regional integration project survive?". *Revista Brasileira de Politica Internacional*, vol. 50, no. 1, pp. 139-158.

Cienfuegos, M. (2006). "Las relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur: una asociación (in)viable?. VV AA. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2005*. Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 85-161.

Cienfuegos, M. and J. A. Sanahuja (Coords.) (2010). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona. CIDOB.

Consejo de Defensa Sudamericano (2009). *Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR. Crónica de su gestación*. Santiago de Chile, Ministerio de Defensa.

CSN (2006), *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica*. Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) (Available online in: http://www.comunidadandina.org/csn/Documento_Convergencia.pdf)

Díaz Barrado, C. and M. A. Cano (2007). *La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Análisis e instrumentos*. Madrid. Centro de Estudios de Iberoamérica (CEIB), Cuadernos no. 1.

Fernández, W. (2010). "La integración física y la viabilidad de IIRSA", en Cienfuegos, M. y J. A. Sanahuja (Coords.). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona. CIDOB, pp. 207-243.

Fortuna Biato, M. (2009). "La política exterior de Brasil. ¿Integrar o despegar?" *Política Exterior,* vol. XXIII, no. 131, pp. 45-58.

Fritz, Th. (2007). *ALBA contra ALCA. La Alternativa Bolivariana para las Américas: una nueva vía para la integración regional en Latinoamérica*. Berlín, Centro de Investigación y Documentación Chile-Latinoamérica, Abril.

Gardini, G. L. (2011). "Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration", in G. L. Gardini and P. Lambert. *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. London, Palgrave Macmillan, pp. 235-254

Gill, S. (1995). "Globalization, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism", *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 24, no. 1, pp. 399-423

Gill, S. (1998). "New Constitutionalism, Democratization and Global Political Economy", *Pacifica Review* vol. 10, no. 1, Febrero, pp. 23-28

Giacalone, R. (2006). "La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿Una alianza entre izquierda y empresarios? *Nueva Sociedad* no. 202, Marzo-Abril, pp. 74-86

González, G. *et al.*) (2011). *Las Américas y el Mundo 2010-2011. Opinión pública y política exterior en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú*. México, CIDE.

Gomes Saraiva, M. y J. Briceño (2009). "Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul". *Revista Brasileira de Politica Exterior*, vol. 52, no. 1, pp. 149-166

Gratius, S. (2007). *Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?*. Madrid. FRIDE, documento de trabajo no. 35, Abril.

Gratius, S. (2008). "¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y el Consejo de Defensa Sudamericano". *FRIDE Comentario*, Abril.

Hettne, B. (2005), "Beyond the "New" Regionalism". *New Political Economy* vol. 10, no. 4, pp 543-571

Honty, G. (2006), "Energía en Sudamérica: una interconexión que no integra", *Nueva Sociedad* no. 204, Julio-Agosto, pp. 119-134

Hufbauer, G. C.; D. Orejas, and J. J. Schott (Eds.) (2003). *Nafta: A Seven-Year Appraisal*. Washington, Institute for International Economics

Hurrell, A. (1995). "Regionalism: theoretical perspectives". L. Fawcett and A. Hurrell (eds.). *Regionalism in World Politics*. Oxford, Oxford University Press.

Legler, Thomas (2010). "Gobernanza regional. El vínculo multilateral". *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 10, nº 3, pp. 18-23

Legler, T. and A. Santa-Cruz (eds.) (2011). "Los desafíos del multilateralismo en América Latina". Sección Especial de *Pensamiento Propio* no. 33

IDB (2002). *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latina America. Report 2002*. Washington, Inter American Development Bank (IDB), The Johns Hopkins University Press.

Kose, M.; Ayhan, G. M. Meredith and C. M. Towe (2004). *How NAFTA has Affected the Mexican Economy? Review and Evidence*. Washington, International Monetary Fund, working paper no. 04/59, Abril.

Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil.* Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Lederman, D.; W. Maloney and L. Servén (2003). *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries*. Washington, World Bank, Diciembre.

Martínez, M. J. (2007). "Banco del Sur: ¿Lógica o desafío?. *Política Exterior* no. 119, Septiembre-Octubre, pp. 29-33.

Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge University Press.

Molina, F. (2007). "Los retos de la integración regional: de la Comunidad Suramericana de Naciones a la UNASUR". VV AA. *La integración sudamericana: presencia de Venezuela y Brasil*. Caracas. Universidad Central de Venezuela, pp. 55-83

Motta, P. and S. Ríos (2007). *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago de Chile. CEPAL. Serie comercio internacional, no. 62, Julio, LC/L-2776-P

Oliva, C. (2007), "El ALBA y la UNASUR: entre la concertación y la confrontación", en A. Serbin *et al.*, *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe no. 6*, Buenos Aires, CRIES, , pp. 71-86

Payne, A. and A. Gamble (Eds.) (1996). *Regionalism and World Order*. Basingstoke, Macmillan.

Peña, F. (2009). "La integración del espacio sudamericano. ¿La UNASUR y Mercosur pueden complementarse?". *Revista Nueva Sociedad no. 219*, pp 46-58

Perrotta, D.; G. Fulquet and E. Inchauspe (2010). *Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica: ¿Integración o interacción?*. Buenos Aires. Nueva Sociedad.

Ramírez, S. (2011). "El giro de la política exterior colombiana". *Nueva Sociedad* no. 231, Enero-Febrero, pp. 79-95

Reid, M. (2006). "Time to wake up. A survey of México". *The Economist*, November 16th.

Reza, G. (2006). *Integración económica en América Latina. Hacia una nueva comunidad regional en el siglo XXI*. México. Plaza y Valdés.

Rodrik, D. (2000). "How far international economic integration will go?". *Journal of Economic Perspectives* vol. 14, no. 1, Winter, pp. 177-186.

Rojas Aravena, F. (2011a): "Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: ¿Es una opción viable para consolidar el multilateralismo y la integración latinoamericana", en F. Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo vs. soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Buenos Aires, Teseo/FLACSO, pp. 135-158

Rojas Aravena, F. (2011b). *Integración política. Un nuevo camino hacia la integración latinoamericana. Documento para el Foro de Biarritz*. San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Romero, C., (2006). *Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez*. Caracas, Ediciones B.

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

Rosales, O. (2008), «Integración regional: propuestas de renovación», in J. Altmann and F. Rojas Aravena (eds.), *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 33-66

Sanahuja, J. A. (2007). "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". *Pensamiento Iberoamericano* (nueva época). Special issue "La nueva agenda de desarrollo en América Latina", no. 0, Febrero, pp. 75-106

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

Sennes, R. and P. Pedrotti (2007). "Integración energética regional: viabilidad económica y desafíos políticos". *Foreign Affairs en español*, vol. 7, no. 3, pp. 31-46.

Serbin, A. (2010). "De despertares y anarquías de la concertación regional". *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, no. 3, pp. 6-12

Serbin, A. (2011a). "Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos". Francisco Rojas Aravena (ed.). *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs. Soberanía. La construcción de la*

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Buenos Aires. Teseo/FLACSO, pp. 49-98

Serbin, A. (2011b). *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, Siglo XXI/Plataforma Democrática

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

Söderbaum, F. and T. M. Shaw (eds.) (2003). *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*. Hampshire, Palgrave Macmillan.

Tokatlian, J. G. (2011). "Latinoamérica y sus 'alianzas' extrarregionales: entre el espejismo, la ilusión y la evidencia", in D. Wollrad, G. Maihold and M. Mols (eds.). *la agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires, Nueva Sociedad, SWP, Friedrich Ebert Stiftung, pp. 139-160

Tussie, D. (2008). "¿Réquiem o un nuevo sendero para la integración?. J. Altmann and F. Rojas Aravena (eds.). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid. Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 273-298.

Vaillant, M. and A. Ons (2009). *Tratamiento de las asimetrías en los procesos de integración en América Latina y el Caribe*. Caracas. Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Document SP/RR-TAPI-ALC/DT no. 2-09

Valladão, Alfredo (2007). *The New Tordesillas Line. The Present Great Latin American East-West Divide.* OBREAL background paper, julio.

Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal[1]

Andrés Serbin
Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Presidente de la International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP) y miembro de la directiva del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)
e-mail: aserbin@cries.org

Introducción

En la reciente década, el mapa geopolítico de América Latina ha sufrido algunas significativas mutaciones. Por un lado, en el marco del progresivo desvanecimiento del proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el desinterés por la región por parte de EEUU que se inicia después de S-11 se ha articulado con una creciente focalización de la agenda de la política exterior estadounidense en otras regiones del mundo. Por otra parte, la elección de un amplio espectro de gobiernos progresistas y de centro-izquierda en una gran parte de los países de la región, no ha logrado impulsar una efectiva agenda de integración regional ni ha creado las condiciones para involucrar activamente a la ciudadanía en este proceso.

En este marco, en la actualidad, si bien el ALCA ha dejado de representar un horizonte ambicionado para la mayoría de los países latinoamericano y caribeños, los acuerdos bilaterales de libre comercio entre EEUU y algunos países (Perú, Colombia[2], Panamá y eventualmente Ecuador y Uruguay), junto con la firma del CAFTA-DR, han reflejado un interés sostenido por avanzar en acuerdos con los EEUU, particularmente en las sub-regiones más cercanas a este país y en la línea de los países del Pacífico[3]. A su vez, estos acuerdos, en el caso de los países andinos, han contribuido al debilitamiento y fragmentación de la Comunidad Andina de Naciones - CAN (con la retirada de Venezuela) y a una re-configuración de MERCOSUR (con la adhesión reciente de la República Bolivariana de Venezuela). Esta organización, sin embargo, no logra resolver sus evidentes déficits institucionales ni contribuye a avanzar en una arquitectura regional más desarrollada y comprometida, ni en la construcción efectiva de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), re-bautizada como Unión de Naciones del Sur (UNASUR)[4].

El creciente rol protagónico de Venezuela en la región en el transcurso de la última década, apoyado por sus ingresos petroleros, no sólo ha contribuido a esta re-configuración[5], sino que también ha impulsado un nuevo paradigma de integración en torno a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA)[6]. Hasta ahora el ALBA ha sumado a los gobiernos más estrechamente aliados a Chávez — Cuba, Bolivia, Nicaragua, y Dominica, y busca acercar a Ecuador y Haití, junto con algunos países del Caribe insular. Por otra parte, Brasil pese a su creciente rol de actor global, no logra asumir efectivamente un liderazgo regional mas allá de sus intereses comerciales y

económicos, desarrollando una política regional regida por el poder blando, por la prudencia y por un perfil cauto, y por sus aspiraciones globales[7], signada, sin embargo, por sus intereses económicos[8].

En este contexto, por un lado, la región se ha sumido por momentos en una dinámica de polarización entre la tradicional hegemonía estadounidense, significativamente debilitada y que bajo la administración del Presidente Obama no ha evidenciado, hasta el momento, cambios sustanciales[9], y lo que algunos analistas no dudan en señalar como una nueva hegemonía[10] venezolana, basada en los altos precios internacionales del petróleo y en los recursos energéticos y financieros de este país, junto con una agresiva cruzada ideológica de su actual presidente[11]. A su vez, las tensiones regionales se expresan en la competencia, no siempre solapada, como lo hemos señalado en otros trabajos, entre los liderazgos emergentes de Venezuela y de Brasil, con planteamientos, estrategias y objetivos diferenciados[12].

Por otra parte, más allá del naufragio del proyecto del ALCA, persisten los acuerdos bilaterales de algunos países latinoamericanos y caribeños con EEUU; el MERCOSUR (y particularmente Brasil) insiste en promover, desde principios de este siglo, una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), con diversos grados de adhesión de los países sudamericanos en el marco de su transformación en la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) y el aporte de algunos recursos de instituciones financieras internacionales (particularmente el BID y la CAF); y el bolivarianismo radical de Chávez ha impulsado el desarrollo de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA). Estos tres paradigmas de integración, desde énfasis y perspectivas diferentes, contribuyen a una mayor fragmentación hemisférica. De hecho, crean serios obstáculos para los avances de una integración regional consolidada institucionalmente que incremente significativamente los flujos comerciales intra-regionales; que asuma una dimensión social relevante en el contexto de abismales disparidades y exclusiones sociales de la región, y que mantenga rasgos democráticos, mas allá de la retórica de cumbres y foros y de los discursos con limitada voluntad política y seguimiento efectivo[13]. Finalmente, tensiones y potenciales conflictos entre algunos países de la región, sumados a la persistencia, si bien algo atemperada, de disputas fronterizas[14], contribuyen a complejizar este panorama.

En este marco, en esencia, la región tiende a una mayor fragmentación, desgarrada por múltiples fuerzas centrífugas[15], mientras que, paradójicamente, a la par, se renuevan los esfuerzos de integración regional a través de nuevas vías y mecanismos, como lo evidencia la creación de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe

(CEALC) en 2011, que agrupa a todos los países de la región pero, al igual que UNASUR y el ALBA excluye a los EEUU y Canadá.

En este contexto, sin embargo, la dificultosa consolidación de la institucionalidad democrática de los últimos veinte años, ha dado también lugar a una amplia gama de discursos sobre la necesidad de superar, a través de una más activa participación de la ciudadanía, el marcado déficit democrático de los procesos de integración en la región. Estos discursos generalmente se han expresado en las decisiones inter-gubernamentales y en los discursos presidenciales, con el apoyo de un vasto espectro de tecnócratas y funcionarios gubernamentales, pero con limitada incidencia de la ciudadanía en la articulación de las agendas regionales, ya sea bajo modalidades directas de participación o a través de sus representantes parlamentarios[16].

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

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

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

En función de este cuadro general de las tendencias prevalecientes en la región, el presente capítulo aborda tanto un análisis de la dinámica actual del regionalismo en América Latina y el Caribe, como de la emergencia de nuevas expresiones e iniciativas inter-gubernamentales para impulsar diversas modalidades de regionalismo de características diferentes al desarrollado en el marco de la prevalencia del "consenso de Washington" en la década del noventa, de sus rasgos más descollantes y de la evolución de las redes y organizaciones de la sociedad civil en su capacidad de incidir, en este contexto, sobre las agendas regionales.

En esencia, en el marco del hilo conductor del presente volumen, si bien asumimos que las iniciativas regionales articuladas en torno a las experiencias de la UNASUR y del ALBA (y eventualmente de la CEALC) configuran una nueva fase del regionalismo de características transformadores, ya sea categorizada como regionalismo post-liberal[17], post-comercial o post-hegemónico[18], y concebida como "*visible manifestations of the re-politization of the region, creating foundations for new politics in which citizens, social movements, political parties, and government leaders interact and construct new understandings of regional community*"[19], en este capítulo abrimos una serie de interrogantes sobre este proceso y su devenir futuro. Entre éstas se cuentan preguntas acerca de los rasgos distintivos de la articulación entre los actores mencionados en torno a una agenda regional, en función de postular que la interacción entre ciudadanos y movimientos sociales, por una parte, y gobiernos y partidos políticos por otro, en el marco de las nuevas variantes de organización de la integración regional adolecen, en la coyuntura actual, de serias falencias. Estas se dan en términos de la ausencia del establecimiento de mecanismos institucionalizados de interlocución y de una efectiva participación de la ciudadanía, agravando el déficit democrático existente en los ámbitos multilaterales tanto a nivel regional —foco de este volumen—como a nivel global.

En este sentido, a partir de un análisis de la transición de la fase previa de regionalismo a la actual y de los cambios en el entorno regional y hemisférico, abordamos la introducción de la agenda social en los procesos regionales y la propuesta de creación, en diferentes ámbitos, de Cartas sociales que formalicen su implementación. En este contexto, analizamos a continuación, los rasgos distintivos de la evolución de la sociedad civil en el nuevo entorno político que caracteriza a la actual coyuntura, de sus debilidades y falencias, de los nuevos actores sociales emergentes en el proceso de construcción de ciudadanía en la región,

y de los obstáculos que confrontan. Sobre esta base analizamos los alcances de la participación ciudadana en la agenda regional a partir de los mecanismos de participación existentes y de sus limitaciones, para intentar responder, finalmente, a la interrogante central que guía este capítulo —¿existe una efectiva participación ciudadana en la formulación de los diversos temas de la agenda regional en la nueva fase de regionalismo en curso que contribuya a cerrar la brecha existente en términos de déficit democrático?

Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: agendas sociales y cartas (sociales) de intención

Más allá de las divergencias conceptuales, estratégicas e ideológicas y de los liderazgos en pugna que se reflejan en las propuestas del ALBA y de UNASUR, es evidente que el regionalismo en América Latina está atravesando una etapa de transición que sin embargo, permite identificar algunas tendencias y rasgos comunes.

En primer lugar, a diferencia de la década precedente, hay una marcada politización de la agenda regional y un desplazamiento de los temas comerciales y económicos como ejes de la integración por temas más eminentemente políticos, que expresa un "retorno de la política" en las relaciones exteriores y en la política de desarrollo. En segundo lugar, este proceso no está disociado de un marcado "retorno del Estado" tanto en las relaciones exteriores como en las políticas sociales y de desarrollo, con un rol protagónico destacado de los gobiernos y un progresivo relegamiento de actores no-estatales como el sector privado y la sociedad civil en general, en tanto el grueso de los acuerdos es de carácter inter-gubernamental. Este "retorno del Estado" viene asimismo asociado, eventualmente y en el marco de una contradicción evidente con la promoción de la integración regional, con visiones acendradamente nacionalistas que retoman una visión tradicional de la soberanía nacional[20]. En tercer lugar, asimismo en relación con los dos cambios anteriores y, en particular, con la necesaria legitimación interna de los gobiernos electos democráticamente, junto con una agenda social impulsada desde arriba, hay un "retorno a la agenda del desarrollo", en franco distanciamiento del "Consenso de Washington" y de sus fórmulas, y en función de un impulso neo-desarrollista.

A estos tres "retornos" fundamentales de esta etapa luego de la fase del regionalismo abierto de la década precedente, hay que sumar la prioridad otorgada a una serie de temas nuevos en la agenda regional, que incluyen, por un lado, una preocupación por la creación de instituciones y políticas comunes, la cooperación en ámbitos no comerciales y un mayor énfasis en las dimensiones sociales y en las asimetrías existentes y, por otro, la focalización en los temas de infraestructura regional, energía, finanzas y seguridad, tal como había sido asomado oportunamente en el documento fundacional de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)[21]. A este cuadro cabría agregar una creciente atención a la cooperación Sur-Sur, tanto como parte del andamiaje regional como, particularmente en los casos de Brasil y Venezuela, de una serie de iniciativas en el marco de los países del Sur Global en función de una estrategia de vinculación extra-regional y de proyección global[22].

En este contexto, es que hay que ubicar, en primer lugar, la importancia que vuelve a asumir el principio de soberanía nacional, al legitimar el rol del Estado como principal promotor de las iniciativas de integración, en el marco de acuerdos inter-gubernamentales que, sin condicionar su autonomía o independencia, apuntan claramente a la construcción de una comunidad política a nivel regional a través del diálogo político y de la concertación, pese a las divergencias y tensiones que puedan existir en su seno.

La construcción de consensos inter-gubernamentales como instrumento privilegiado para la toma de decisiones en el ámbito regional, en este marco altamente politizado, se convierte frecuentemente, sin embargo, en un impedimento para profundizar, a través del diálogo y de la concertación, en la conformación de una arquitectura y de una normatividad regional de mayor desarrollo institucional[23]. En segundo lugar, es necesario no perder de vista, que la mayoría de los recientemente creados espacios y esquemas de integración inaugurados en América Latina se caracterizan por su carácter reactivo y/o defensivo en su exclusión de los Estados Unidos, en función del histórico fantasma de la amenaza de una influencia abrumadora o de una injerencia del tradicional hegemón hemisférico[24]. De hecho, para bien o para mal, los Estados Unidos siguen constituyendo un referente fundamental en estos procesos y siguen incidiendo sobre su configuración, así fuere en otro rol[25], dando continuidad y renovado vigor al principio de soberanía nacional. Y, en tercer lugar, que la recuperación de este principio no sólo se asocia con un renovado nacionalismo, sino también con una serie de características distintivas y particulares de esta nueva etapa de los procesos de integración en América Latina.

En la nueva fase de regionalismo impulsada en los últimos años en la región, superando la etapa neo-liberal y, en algunos casos, postulando un enfoque anti-hegemónico, es paradójico que el impulso sea generado predominantemente por gobiernos progresistas, en el marco de la consolidación de la democracia y del estado de derecho; de la defensa de los derechos humanos, de la inclusión y de la construcción de ciudadanía, a través de los tres retornos señalados —el retorno al Estado; el retorno a la política, y el retorno al desarrollo como rasgos descollantes. Sin embargo, la percepción estatal del rol de la ciudadanía organizada, si no es en términos de alianzas políticas, de su cooptación en el marco de sistemas clientelares, o de su contratación para la ejecución de proyectos sociales (o las tres combinadas), no se expresa en la creación y desarrollo de mecanismos institucionalizados de participación de la sociedad civil, más allá de la retórica y del maquillaje de los "mecanismos de consulta" sin monitoreo o seguimiento de los acuerdos establecidos, tanto a nivel nacional como a nivel regional, con probables excepciones a nivel local, comunitario y municipal.

El retorno a un rol más activo del Estado, no sólo implica en la práctica la revitalización de su capacidad de formular e implementar políticas sociales, eventualmente dejando de delegar parcialmente en las organizaciones de la sociedad civil (OSC) su implementación, sino también un retorno a visiones y percepciones estado-céntricas en lo relativo al rol de la sociedad civil. En este sentido, su movilización y activación, así sea fragmentaria y en función de una "democracia inmediata" al margen de la democracia electoral, pueden percibirse como si fuera portadora, por venir "desde abajo", de un sentido constructivamente democrático[26], pero cuya capacidad de consolidarse en mecanismos institucionalizados dentro del marco democrático y legal, no se produce. De hecho, la matriz estado-céntrica a la que nos hemos referido anteriormente en el análisis de la configuración de la sociedad civil en la región, vuelve a adquirir vigor en esta configuración, y condiciona el desarrollo de la ciudadanía en construcción. Más allá de las dificultades de reconocer un papel para la ciudadanía organizada a nivel nacional, en la práctica, estas visiones y percepciones refuerzan la defensa de la soberanía y el interés nacional desde los respectivos gobiernos, dónde la participación de actores políticos no-partidarios es vista, para decir lo menos, con sospecha, cuando no es rechazada de plano, a la vez de tender a incrementar el déficit democrático en el marco de los organismos regionales y subregionales, como lo evidencia la reciente evolución de éstos. En este sentido, la expansión de los espacios públicos deliberativos que puede impulsar una ciudadanía mas informada, "fluctuante aunque no necesariamente participativa"[27], no se corresponde con la ausencia de recursos y espacios institucionales, tanto a nivel nacional como en el ámbito regional.

Por otra parte, la re-politización de las agendas regionales en esta nueva fase de regionalismo, la restringe a los actores políticos tradicionales —gobiernos y partidos políticos— pero rechaza la inclusión de los actores no-partidarios de la sociedad civil, excluyendo o ignorando a las redes regionales que, en su momento, encabezaron o promovieron agendas claramente anti-hegemónicas, eventualmente con un alto contenido anti-sistémico. Esta afirmación es obviamente matizable, en función de la aparición de nuevos actores como los movimientos indígenas o los movimientos ambientalistas[28] que, como lo ilustra la Cumbre de los Pueblos sobre Cambo Climático y la Madre Tierra realizada en Cochabamba en diciembre de 2010[29], logran generar interlocuciones efectivas en ámbitos multilaterales regionales. Sin embargo, la crítica a los organismos inter-gubernamentales y a los gobiernos de los países emergentes que, en este contexto, expresan las OSC, pierden de vista la articulación entre el nuevo rol asignado al Estado y la nueva preeminencia que adquieren la soberanía y el interés nacional en la formulación de políticas y estrategias a nivel regional.

Asimismo, paradójicamente, el desarrollo económico y social ha sido retomado por el Estado, con frecuencia a costa del desempeño previo de las redes y OSC, cuyo rol en este campo era más activo en las décadas del ochenta y el noventa. Como señala un informe reciente —"De distintas maneras y con enfoques diferentes, en los años recientes el Estado recupera la inversión y la presencia en el campo social; de la postura neoliberal que enajenaba al Estado de sus responsabilidades sociales se ha pasado a una práctica política en dónde el Estado recupera centralidad como actor de lo social"[30]. A lo que cabe agregar, que esta centralidad reactiva la definición de las agendas sociales "desde arriba" y sin participación de la sociedad civil, tanto en el ámbito nacional, como en el regional. Paradójicamente, los programas sociales que se desarrollan en este marco, por un lado, restauran y refuerzan el clientelismo, y, por otro, apuntan a los mismos sectores que se han organizado en movimientos en las últimas décadas, aliviando la pobreza, pero dificultando su crecimiento autónomo[31].

En este contexto, hay que ubicar la transición que afecta asimismo los espacios de participación ciudadana en las agendas regionales y en el desarrollo de la nueva etapa de regionalismo. De una manera similar a lo sucedido en el marco de la ONU bajo el impacto de la crisis del multilateralismo con la progresiva reducción de conferencias mundiales que ofrecían un espacio de encuentro, interacción e incidencia a las OSC de carácter transnacional, la gradual reducción de convocatorias a Cumbres Sociales en paralelo o en articulación con las Cumbres inter-gubernamentales, es un síntoma evidente del desplazamiento

de las OSC de un rol activo en el proceso de regionalismo. Entre la década del noventa y la primera década de este siglo, las Cumbres sociales fueron el instrumento privilegiado para generar espacios de interlocución entre gobiernos, organismos intergubernamentales emergentes y redes y organizaciones de la sociedad civil, en torno a diversos temas de las agendas regionales. Sin embargo, la creciente ausencia de convocatorias en apoyo a la movilización de las redes y movimientos sociales, previamente canalizado, en particular en el caso del ALCA y en las primeras etapas de conformación del CSN y del ALBA, a través de las diversas Cumbres sociales, se articula, como veremos, con la ausencia de iniciativas en la creación de espacios institucionalizados de participación en la UNASUR y en el ALBA, a diferencia de lo sucedido en MERCOSUR. Como consecuencia, la construcción de consensos sociales a nivel regional, en torno a la construcción e institucionalización de nuevos espacios regionales, no sólo se ve dificultada sino que detenta un carácter verticalista que no responde ni a los procesos de redemocratización y de consolidación democrática de las sociedades de la región, ni a las demandas y expectativas de muchos de sus ciudadanos, profundizando el déficit democrático en los organismos inter-gubernamentales.

Más allá de las dificultades políticas de construir un consenso y, eventualmente, un nuevo imaginario en torno a la creación de un "espacio sudamericano", "grancaribeño" o "latinoamericano", limitado a las elites políticas y tecnocráticas de la región, uno de los principales obstáculos para avanzar en la efectiva construcción de este espacio, radica en el legado ideológico de dos elementos cruciales: por un lado, una cultura política de las elites que delega y concentra la toma de decisiones en sus manos, generando un evidente déficit democrático sólo parcialmente legitimado por los procesos electorales[32], y una marcada exclusión política asociada frecuentemente con una desconfianza de estas elites frente a la ciudadanía y a sus demandas de participación y, por otro, el legado de un "regionalismo abierto" de inspiración neoliberal, claramente identificado con el "consenso de Washington".

El primer elemento se evidencia tanto en la frecuencia en que se concentran las decisiones sobre temas de política exterior y de integración y cooperación internacional en el poder ejecutivo (cuando no directamente en el presidente), sin pasar por las instancias legislativas y por las comisiones parlamentarias respectivas o por mecanismos plebiscitarios mas amplios y respondiendo, con similar frecuencia, a la presión e influencia de poderosos grupos de intereses empresariales y políticos, como en la reacción que genera en aquellos

sectores que, excluidos del proceso, logran acceso, sin embargo, a la información necesaria para actuar en torno a ellos. Quizás la ilustración mas cabal de lo primero es el carácter restringido de muchas de las negociaciones comerciales, a las que crecientemente sólo acceden sectores de la tecnocracia y de los grupos de interés económico vinculados a los respectivos gobiernos, y la del segundo, las reacciones que a lo largo y a lo ancho de la región ha generado la negociación del ALCA, fuertemente rechazada por sectores campesinos, numerosos sindicatos, y organizaciones y redes sociales de muy amplio espectro y orientación ideológica, aglutinadas en el movimiento anti-ALCA, y marcadamente asociado con posiciones anti-neoliberales y anti-globalización[33]. En este último caso, en especial, como lo señalan una serie de estudios, sólo la movilización y la consulta con amplios sectores de la ciudadanía promovidas por algunas redes regionales y hemisféricas, logró alcanzar un impacto significativo tanto a nivel de la opinión pública como de algunos gobiernos[34].

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

A finales de la década del noventa, sin embargo, se hizo evidente que las consecuencias de las políticas asociadas con las reformas estructurales y el "regionalismo abierto", mas allá de logros en el crecimiento económico, aparejaban una serie de secuelas perversas en el plano social y tendían a complejizar los tradicionales problemas de desigualdad social, exclusión y pobreza en la región, favoreciendo

principalmente a algunos grupos empresariales y a las empresas transnacionales. Los organismos financieros internacionales fueron los primeros en reaccionar en este sentido ante la evidencia de diversos indicadores que mostraban una creciente exclusión social y abismales niveles de desigualdad. Tanto el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) comenzaron a señalar la necesidad de asociar a las reformas impulsadas para la época, políticas de desarrollo inclusivas que apuntaran a remediar la desigual distribución de la riqueza en la región, incidiendo tanto sobre una revisión del papel del Estado en las políticas sociales, como en la necesidad de enfatizar el rol de los actores sociales en el desarrollo, incluyendo la inclusión activa de las redes y organizaciones de la sociedad civil (OSC)[35], la transparencia en las acciones gubernamentales y la plena vigencia del Estado de Derecho, a través de la implementación de reformas políticas que consolidaran la estructura institucional del Estado. Muchos de los gobiernos electos, en el marco de un amplio espectro progresista, asumieron asimismo la necesidad de re-definir el rol del Estado en relación con estos objetivos, asignándole un rol crecientemente protagónico[36].

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

Sin embargo, como acertadamente señala Grugel[37], esta creciente referencia a la inclusión y al rol de la ciudadanía en los procesos de regionalización, derivó en un fuerte énfasis en la necesidad de impulsar una agenda social en los procesos de integración regional, básicamente por parte de los gobiernos y de las agencias intergubernamentales, sin dar lugar, con contadas excepciones, a una real participación y a un empoderamiento ciudadano efectivo. En este sentido, la dimensión social emergente en las nuevas concepciones del regionalismo puso el acento en la introducción de mecanismos de redistribución social; de regulaciones regionales en lo social y en lo laboral; de políticas sectoriales regionales en salud, educación, etc.[38], promovidas por un Estado, como hemos visto, más activo y sensibilizado frente a los problemas sociales, pero sólo colateralmente contribuyó a impulsar y a profundizar mecanismos de empoderamiento social que efectivamente posibilitaran que la ciudadanía pudiera demandar por sus derechos cívicos, políticos y sociales, como un derecho y no como un privilegio, y que pudiera

participar de una forma activa en la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a promover bienes públicos regionales[39].

De hecho, la introducción de una agenda social, con su inherente preocupación por equilibrar las situaciones de exclusión, no ha conllevado, en la actualidad, al desarrollo de una nueva visión acerca de la construcción de una ciudadanía regional, de carácter social y supranacional, y a una redefinición del rol para la misma en los procesos de construcción y de definición de la arquitectura de la integración regional. Ejemplos al respecto abundan en la CAN, dónde la proliferación de acuerdos y resoluciones para promover una agenda social, chocaron con la ausencia de una vigorosa participación y de un compromiso ciudadano con el proceso de integración, y de mecanismos institucionales para implementarla, o en MERCOSUR, dónde inicialmente el Foro Económico y Social creado por decisión intergubernamental e impulsado desde principios de este siglo restringió inicialmente, en muchos casos, la participación ciudadana a una agenda pre-establecida y a una visión corporativa y tripartita focalizada en la interacción entre gobierno, empresarios y sindicatos, con frecuente exclusión de otras organizaciones y redes ciudadanas[40]. Sin embargo es de tener en cuenta que mecanismos de otro tipo implicarían la construcción de consensos diferentes a los alcanzados actualmente y conllevarían la formulación de nuevos contratos sociales, en un ámbito regional, lo cual, a su vez, implicaría cesiones de soberanía a las cuales los gobiernos muestran poca o ninguna proclividad.

No obstante, la nueva coyuntura abierta por el arribo de gobiernos progresistas al gobierno demanda no sólo de la construcción de estos consensos, sino también de una mayor participación ciudadana en el ámbito de la construcción de la integración regional y del desarrollo de una ciudadanía social, clave en su consolidación y desarrollo.

Paradójicamente, el énfasis actual de algunos gobiernos de la región en la necesidad de promover y aprobar, junto con la ya existente Carta Democrática Interamericana, una Carta Social para las Américas, en el marco de la OEA[41], o las diferentes iniciativas y planteamientos en torno a la implementación de Cartas Sociales en el marco de los organismos regionales y sub-regionales de integración, particularmente en la CAN y la UNASUR[42], parece reiterar, por un lado, la imposición de una agenda social que no contempla una efectiva participación de la ciudadanía (mas como una imposición desde arriba que como consecuencia de una construcción desde abajo) y, por otro, tiende a llevar al plano regional la habitual tensión existente entre libertad y justicia, o entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos y sociales, planteados como contradicción y

no necesariamente como complemento. De hecho, la formulación de cartas sociales por parte de los gobiernos, en el marco de las diversas instancias inter-gubernamentales, y sin consulta y participación de las OSC, se presta más a ser interpretada como la elaboración de cartas de intención o de buenos propósitos de carácter unilateral y vertical que el resultado de efectivos ejercicios de participación ciudadana, así guíen acciones concretas en el plano social[43].

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

No obstante, esta visión comienza a aceptar, en base a la propia movilización de las redes y organizaciones de la sociedad civil de la región, la importancia de la dimensión social de la integración regional, mas allá de los acuerdos comerciales y de la voluntad política que, tarde o temprano, puede afectar "la adopción de una estrategia calculada, deliberada y discrecional por parte de las élites políticas, asociada con una disposición de cesión parcial de soberanía"[44].

La sociedad civil en América Latina: ciudadanías de baja intensidad

En el marco de un contexto global dónde existe una seria ofensiva contra la sociedad civil global emergente y dónde el propio Secretario General saliente de la ONU que, hace un par de años no dudaba en mencionar a la sociedad civil global como el gran contrapeso a los actores hegemónicos en el sistema internacional, progresivamente diluyó sus referencias a este nuevo actor internacional, no es casual que el nuevo regionalismo promovido en América Latina, se olvide de la dimensión societaria de la integración e ignore la necesidad de complementar una dinámica política democrática basada en partidos y gobiernos electos, con una activa participación e involucramiento de la sociedad civil, tanto en los ámbitos nacionales como en la creación de un espacio y en la implementación de políticas regionales.

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

En primer lugar, como el mismo precedente de las sociedades del Atlántico Norte lo evidencia[45], no hay sociedad civil constituida sin el desarrollo previo de un contrato social entre el estado y la ciudadanía. En América Latina, veinte años de recuperación democrática y de reformas estructurales no han llevado, sin embargo, al despliegue de nuevos contratos sociales, apoyados en una institucionalidad y en un proyecto político nacional, en la gran mayoría de los países de la región. De hecho, las elecciones y los cambios de gobierno llevan a una primacía de las políticas de gobierno (frecuentemente orientadas y legitimadas por intereses electorales) más que a la priorización de políticas y objetivos de Estado que respondan a las aspiraciones de la ciudadanía. La ausencia de un marco institucional sólido y estable y de una continuidad en los objetivos de Estado se articula a la vez a la endeblez institucional de las organizaciones ciudadanas, generando un círculo vicioso difícilmente superable. Si bien esta generalización no es aplicable a todos los países de la región, en general tiende a ilustrar cabalmente la tendencia predominante.

En segundo lugar, y desde la restauración de la democracia, junto con un impulso endógeno (muy evidente en el caso de las organizaciones y movimientos de derechos humanos), la posibilidad de desarrollo de las organizaciones ciudadanas ha estado fuertemente signada por el apoyo de donantes externos, mas que por una efectiva apertura del Estado a una mayor y mas institucionalizada participación de la ciudadanía[46]. Evidencia de ello es la proliferación de ONGS y redes de la sociedad civil, con distintos intereses sectoriales, financiados con recursos provenientes de la cooperación internacional o del apoyo de ONGs nórdicas. Situación que se hace mas patente cuando nos focalizamos en las redes y organizaciones regionales, dónde prolifera el financiamiento del Norte. Más aún, la participación de muchas de estas redes en la OEA, las Cumbres Iberoamericanas, los Foros Unión Europea-América Latina o en las Cumbres de las Américas, con frecuencia cuenta con fondos de la cooperación canadiense, estadounidense o europea, pero no con financiamiento o apoyo sostenido de sus propios gobiernos o de organismos regionales. Situación que contrasta, en algunos casos, con el apoyo financiero que reciben del Estado las redes y organizaciones ciudadanas a nivel nacional para la ejecución de proyectos sociales o de programas de diverso orden, en función de sus vínculos políticos ya sea con funcionarios, parlamentarios o partidos políticos[47].

En tercer lugar, la participación ciudadana en los ámbitos y procesos de integración regional generalmente se percibe en forma negativa o es recibida con reticencia por parte de gobiernos, organismos intergubernamentales y donantes, por lo menos hasta el cambio iniciado, desde hace mas de un lustro, por el BID al promover la participación ciudadana en diferentes niveles. En general, los temas

de integración no están en la agenda de los organismos donantes; los gobiernos no quieren ver involucrada a la ciudadanía en estos temas o la quieren involucrada de una manera ordenada y "desde arriba", y los organismos intergubernamentales responden a los mandatos de los gobiernos que los conforman. Ejemplos: en el primer caso, después del fin de la Guerra Frías, muchos donantes dejaron de interesarse en los temas regionales y reorientaron sus agendas en función de prioridades temáticas[48]; en el segundo caso, experiencias como la creación de Consejos Consultivos de diversos organismos gubernamentales e intergubernamentales no surgen, con frecuencia, por iniciativa de las organizaciones ciudadanas sino que son convocadas y organizadas por éstos organismos o por los gobiernos de sus estados miembros, frecuentemente para legitimar algunas de sus políticas.

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

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

Como señalamos en algunos trabajos anteriores[49], América Latina presenta, como región, algunos rasgos distintivos en relación a la conformación de una sociedad civil en sus diferentes países y a nivel regional. En este sentido, y en primer lugar, es necesario reiterar que el concepto de sociedad civil para analizar y abordar el desarrollo de actividades asociativas no–gubernamentales, que no se orientan al lucro y que buscan promover el bien común[50], irrumpe en la región en la década del ochenta, en el marco de los procesos de redemocratización y consolidación democrática post-autoritaria[51]. En este período, las referencias asociativas mas importante de las organizaciones ciudadanas son, predominantemente, las redes y movimientos de derechos humanos que denuncian los abusos cometidos durante los regímenes militares y que promueven la reafirmación el Estado de Derecho, la ampliación de los derechos de la ciudadanía y la consolidación de la democracia[52]. La construcción de una nueva ciudadanía en el marco democrático se constituye en esta etapa, en consecuencia, en el gran reto del desarrollo de la sociedad civil.

De hecho, como señalamos inicialmente, es en esta etapa que se comienza a hablar de sociedad civil en la región, se rescata el concepto desde la tradición y la experiencia de las sociedades occidentales y predominantemente nordatlánticas[53], y se retoman y rescatan algunas tradiciones locales, principalmente relacionadas con el trabajo filantrópico y de asistencia de la Iglesia Católica. Es así que, el trabajo en organizaciones comunales y vecinales, promovido por las corrientes progresistas de la Iglesia Católica en la década del sesenta, es retomado, en un marco mas amplio, para impulsar nuevas formas de asociación y organización ciudadana, categorizadas a partir de ese momento como actividades de la sociedad civil, en función de valores vinculados a la solidaridad con los pobres, los excluidos y los marginados.

Estas dos vertientes —una de incidencia externa y la otra de raíces propias— presentadas esquemáticamente y que, desde luego admiten numerosas excepciones, contribuyen a configurar el entramado asociativo de la sociedad civil en la región, con algunos elementos adicionales importantes. Por un lado, la globalización de los derechos humanos y del derecho internacional impulsa, especialmente a partir de la década del ochenta, vinculaciones con redes internacionales mas amplias y se refleja en el desarrollo de movimientos y organizaciones sectoriales que legitiman su accionar desde la perspectiva de una serie de valores universales y de la defensa y promoción de bienes públicos globales[54], tales como la equidad de género, la lucha contra la discriminación y por la equidad racial, la defensa y protección del medio ambiente, la promoción del desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza, frecuentemente en interacción con organismos internacionales, agencias de cooperación internacional y ONGs del Norte, ampliando significativamente los derechos a que aspira la ciudadanía y localizándolas, con frecuencia, en un ámbito que supera los límites del Estado territorialmente definido[55].

Por otro lado, bajo el impacto de las reformas estructurales promovidas en la década del noventa en el marco del llamado "consenso de Washington" y de la primera etapa de ajustes estructurales, se produce un fuerte impulso al desarrollo de un "tercer sector" orientado a compensar, en el ámbito de las políticas sociales, las deficiencias de un Estado debilitado y poco eficiente, a través de la filantropía y de la solidaridad de sectores no-gubernamentales y, particularmente de organizaciones no-gubernamentales (ONGs). De hecho, con frecuencia la concepción de "tercer sector", se diferencia de y entra en colisión con una concepción de la sociedad civil surgida al calor del desarrollo de los movimientos sociales y de las luchas por la ampliación y profundización de los derechos de la ciudadanía, contrastados entre la visión del ciudadano como un objeto al que se dirigen las políticas

públicas de carácter social, generalmente con el apoyo de redes y organizaciones filantrópicas, y la visión de una ciudadanía activa, como sujeto colectivo, que genera una nueva interlocución con el Estado y promueve la ampliación y profundización de los derechos existentes, cuando no la introducción de nuevos derechos ciudadanos[56].

Sin embargo, y pese a esta confluencia de factores endógenos y exógenos, la sociedad civil en América Latina y el Caribe, se configura en el marco de una matriz socio-política impuesta por el Estado y evidencia una fuerte impronta estado-céntrica, en tanto "su fuerza, su forma, sus espacios de acción, todo ello queda vinculado con la actuación del Estado. Quién habla de sociedad civil, también tiene que hablar del Estado"[57]. En este sentido, por comisión o por omisión el Estado es un referente permanente en el desarrollo de la sociedad civil la región[58], inclusive en el desarrollo de movimientos sociales de carácter anti-sistémico.

En América Latina y el Caribe, esta matriz específica y diferenciada del desarrollo particular de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil presenta varias características distintivas que hemos analizado en más detalle en estudios previos sobre el tema en la región[59], sobre las que no abundaremos.

En esencia, los referentes principales de la sociedad civil en América Latina y el Caribe, remiten históricamente al Estado y a la política, pero asimismo se asocian con una paradoja particular —la sociedad civil emerge de la matriz del Estado y, dada las experiencias de autoritarismo y terrorismo de Estado, generalmente detenta en sus orígenes posiciones anti-gubernamentales, y, sin embargo, más allá del desarrollo alcanzado por la ciudadanía en la fase democrática, requiere del Estado para un desarrollo más vigoroso y efectivo[60]. Sin embargo, en el marco de este desarrollo, con frecuencia, mantiene un carácter anti-gubernamental y anti-sistémico que genera dificultades en las relaciones entre las OSC y el Estado, inclusive dentro de los parámetros acotados por las respectivas Constituciones y el Estado de Derecho.

A su vez, las relaciones entre el Estado y la sociedad civil varían en cada uno de los países, pese a que algunas similitudes pueden ser detectadas. En algunos casos, el Estado parece ser muy activo en involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de algunos sectores de políticas públicas, especialmente en los ámbitos locales y municipales, aunque tienda a no generar espacios para su participación en la toma de decisiones. Sin embargo, debido al rol central del Estado en la formación de las sociedades latinoamericanas, la mayor parte de las iniciativas en relación a la

participación e involucramiento de la sociedad civil en la formulación e implementación de políticas sociales, son impulsadas "desde arriba", con frecuencia combinando mecanismos de cooptación con clientelismo político. Por otra parte, en algunos casos, el desarrollo del tejido asociativo de la sociedad civil es acotado y limitado por legislaciones restrictivas que a través de regulaciones y normativas condicionan este desarrollo.

Sin embargo, como subrayamos inicialmente, la conclusión general apunta a establecer una correlación manifiesta entre un mayor desarrollo de la institucionalidad estatal, más altos índices de desarrollo humano, y un mayor desarrollo e incidencia de las organizaciones de la sociedad civil. Esta tendencia general, coincide con algunos planteamientos previos de que en realidad la sociedad civil en los países de la región se encuentra en proceso de desarrollo, a partir de una matriz estatal y del impulso adquirido por la democratización, pero que fundamentalmente se desarrolla en el marco de un proceso de construcción de ciudadanía[61], en busca de ejercer y ampliar sus derechos en un marco democrático, a diferencia de situaciones en otras regiones. Esta construcción de ciudadanía lleva el peso de las dinámicas políticas que caracterizan a cada país, esta fuertemente ligada a ellas, y refleja tanto las debilidades y fortalezas del Estado respectivo, como las virtudes y las perversiones del sistema y de la cultura política de cada país. Sin embargo, en función de las características mencionadas del Estado en la región, y de las insatisfacciones con la política, este proceso de construcción deviene, en la actualidad, en la aparición de ciudadanías de baja intensidad[62] parcialmente asociadas al repliegue y a la fragmentación de las OSC en gran parte de la región[63].

A su vez, este proceso de construcción de ciudadanía implica tanto un espectro muy amplio y diverso de organizaciones, redes y movimientos sociales con intereses y prioridades sectoriales específicas como también una marcada falta de articulación de sus agendas y objetivos. Asimismo, una secuela evidente es que, pese a su generalmente positiva percepción por parte de la opinión pública, particularmente en el caso de las ONGs, su capacidad de incidencia sobre las políticas públicas es muy reducida, su interlocución con las agencias estatales bastante limitada (y generalmente incrementada en momentos de crisis política y social para luego perder nuevamente fuerza), y su vinculación con el sector empresarial es prácticamente nula[64].

Por otra parte, más allá de los énfasis sectoriales de la mayoría de las demandas y agendas de las organizaciones ciudadanas que dificultan la articulación de espacios y plataformas comunes en el marco nacional, se hace evidente que las prioridades de estas organizaciones,

con frecuencia las alejan de los temas regionales y, a la vez, tienden a reproducir, en el ámbito hemisférico las mismas falencias presentes en el ámbito nacional, agravadas por la competencia por recursos y donantes. Como consecuencia, en el plano regional son pocas las organizaciones y redes que alcanzan a participar activamente en los procesos y agendas regionales, con la notable excepción de los movimientos contestatarios (anti-ALCA, anti-globalización, anti-EEUU), que lograron articular plataformas comunes con una capacidad de incidencia sobre los gobiernos[65]. La transición de estos movimientos desde posiciones "anti" a posiciones "alter", mas propositivas, como veremos más adelante, ha sido difícil.

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

La dimensión transnacional y regional: Sociedad civil global y sociedad civil regional

Por otra parte, más allá del debate académico, desde el fin de la Guerra Fría, se han ampliado el desarrollo y la expansión de las redes y organizaciones de la sociedad civil que actúan en el ámbito internacional, y que eventualmente lo hacen en interlocución y colaboración con las organizaciones inter-gubernamentales y, en particular con las agencias de la ONU. Como señala Edwards, el presupuesto que ha justificado esta colaboración está relacionado con la idea de que "la sociedad civil global" puede ampliar la práctica democrática a través de la creación de canales adicionales para la participación popular, la rendición de cuentas, la consulta y el debate, con lo cual se mejoraría la calidad de la gobernanza global y se promoverían acuerdos de larga duración en el marco internacional[66]. Pese a que el sistema internacional continúa siendo básicamente estado-céntrico, la irrupción de las redes y organizaciones ciudadanas a nivel global y su actividad transnacional, entre otros factores, ha

dado lugar al surgimiento potencial de estructuras de gobernanza global de múltiples niveles (*multi-layered*) y actores en red (*multi-actor "networked" governance*)[67].

En este contexto, a lo largo de la década del noventa, emergieron nuevos conceptos como "la nueva diplomacia", "la diplomacia ciudadana", el "*soft power*", y el "multilateralismo complejo", para explicar la participación de actores no-estatales y el creciente rol protagónico de las redes y organizaciones de la sociedad civil en los debates y deliberaciones sobre política internacional y sobre la solución de problemas globales, y se inició un debate sobre términos como "sociedad civil global", "sociedad civil transnacional" y "movimientos sociales transnacionales"[68]. Pese a la ambigüedad del término "sociedad civil", a partir de concebir a ésta como un espacio que contiene intereses y agendas diferentes y, eventualmente, contradictorias, este debate planteó la posibilidad de abordar más eficientemente el problema del déficit democrático presente en las organizaciones intergubernamentales. Asimismo dio lugar a impactos y resultados positivos por parte de las campañas de diversos movimientos y ONGs en la transformación de políticas específicas en relación a diversos temas globales, en el marco de un compromiso muy amplio con la democracia, los derechos humanos, y la protección del medio ambiente. En suma, este proceso abrió el espacio para promover y defender una serie de bienes comunes globales con la participación de la sociedad civil en el sistema internacional en el marco de lo que se denominó multilateralismo complejo[69].

Sin embargo, este debate también dio lugar a numerosas críticas al carácter poco representativo de las redes y organizaciones de la sociedad civil, a su falta de rendición de cuentas ("*accountability*") y de legitimidad, pese a su posicionamiento ético y moral. De hecho, estas críticas se han incrementado en relación al hecho de que muchas ONGs, particularmente en el Sur, "*are self-selected, unaccountable, and poorly rooted in society, thereby questioning their legitimacy as participants in global debate*"[70].

Sin embargo, más recientemente, en este marco son de señalar dos procesos importantes. En primer lugar, particularmente luego de la limitada participación de la sociedad civil en la Cumbre del Milenio realizada en 2005[71], y del unilateralismo impulsado por los EEUU después de septiembre 2001, que afectó y puso en crisis el multilateralismo en el marco de la ONU, se inició un proceso de decreciente protagonismo de las redes y organizaciones de la sociedad civil en los ámbitos intergubernamentales (y en especial en la ONU) y fue perdiendo fuerza la idea de un multilateralismo complejo en la gobernanza global que incluyera a actores no-estatales. De hecho,

algunos analistas señalan el desencanto de los movimientos sociales transnacionales y de las ONGI de tercera generación con la incidencia lograda en los ámbitos multilaterales y la aparición y desarrollo de nuevos actores de la sociedad civil global menos interesados o totalmente escépticos sobre la posibilidad de actuación en estos ámbitos o sobre las efectivas posibilidades de desarrollar políticas o acciones coordinadas con los OIG[72].

En segundo lugar, pese a la persistencia del Foro Social Mundial y su limitada incidencia sobre la agenda global[73], en la última década, tampoco se desarrollaron y profundizaron las redes de organizaciones de la sociedad civil a nivel regional en respuesta a las expectativas de los años precedentes, tanto por sus propias falencias y debilidades y las contradicciones y tensiones generadas por su propia heterogeneidad, como por la ausencia de interlocutores adecuados entre y con las organizaciones intergubernamentales y por la reticencia de éstas y, en particular, de algunos de sus estados miembros, a abrir espacios para la participación de la sociedad civil. Como lo anunció un estudio del año 2003 que realizó un mapeo de las redes de la sociedad civil en América Latina y el Caribe, a principios de la primer década del siglo XXI se produjo un viraje importante en las redes regionales de la sociedad civil, luego de la expansión experimentada en las dos décadas precedentes, señalando que estas organizaciones podrían ver incrementados sus desafíos y las restricciones para su desarrollo e incidencia[74], lo cual, de hecho se está cumpliendo. Un documento reciente basado en consultas con OSC de América Latina y el Caribe, pone en evidencia tanto las tensiones entre gobiernos y sociedad civil, generando situaciones de alta vulnerabilidad para ésta en algunos países[75], como el desafío que representa el control sobre las instituciones multilaterales e internacionales, en tanto hace falta el desarrollo de redes internacionales de OSC que puedan desempeñar esta función a cabalidad y con la necesaria capacidad y conocimiento técnicos[76].

En este proceso de incidencia, la influencia lograda se mide en función de dos variables cruciales: las necesidades de los gobiernos y las capacidades de las ONGs[77]. En esta perspectiva, la capacidad efectiva de las OSC de influir depende en mucho de la apertura de las organizaciones intergubernamentales en función de las decisiones y los consensos logrados por los estados miembros. En este sentido, por un lado existen claras limitaciones a su influencia y efectividad, particularmente cuando no evidencian suficiente transparencia, representatividad y *accountability* [78], y por otro, cuando pueden ser percibidas como amenazas a la soberanía estatal. Muchas limitaciones a la participación, así sea de forma explícita o implícita, son impuestas por los propios estados, o, con más precisión, por los

gobiernos que los representan y que, paradójicamente, en América Latina y el Caribe se distinguen por la predominancia de gobiernos progresistas[79].

En la región, en tanto los principios de soberanía nacional y no-intervención constituyen un componente fundamental del acervo legal de los estados miembros de diversas organizaciones inter-gubernamentales, existe una fuerte reticencia a aceptar y/o institucionalizar la participación de la sociedad civil. Esta reticencia se pone de manifiesto no sólo en el debate y la eventual discusión de agendas y políticas regionales, sino también en la interlocución y la coordinación institucionalizadas para impulsar y llevar a cabo estas agendas y políticas. Básicamente, tanto las tradiciones legales y las concepciones estado-céntricas como la reticencia a reconocer a las OSC como actores políticos (y la de éstas, eventualmente, de asumir ese rol como actores no partidarios) dan lugar a que, pese a las declaraciones retóricas, la participación de las OSC en iniciativas y estrategias concretas en coordinación con los OIGs, cuando existe, se vea estrictamente acotada, pese a la proliferación reciente de experiencias y de lecciones útiles de las OSC. Por otra parte, el enfoque multisectorial y de múltiples niveles que implica una coordinación entre diversos actores para promover diversas políticas y estrategias, inclusive en el marco de la ONU, frecuentemente se produce en términos de asociaciones selectivas y *ad hoc* que reemplazan a una efectiva y sostenida participación de la sociedad civil a nivel institucional.

Sin embargo, muchas de las dificultades y obstáculos que afectan una efectiva coordinación entre los organismos inter-gubernamentales y las OSC, tanto a nivel global como regional, también responden a las falencias y debilidades de las OSC.

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

Los síntomas alentadores se expresan en el progresivo desarrollo de redes regionales que apuntan a desarrollar agendas propositivas, desde la sociedad civil, para impulsar la integración regional. Estas redes abarcan desde iniciativas como la Alianza Social Continental, surgida originariamente al calor de la resistencia al ALCA[80]; la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe[81], fundamentalmente orientada a generar interlocución con los gobiernos en torno a los temas regionales en el marco de foros, cumbres y diálogos con Presidentes y Ministros; el Foro de Diplomacia Ciudadana[82], que busca incidir sobre la agenda

tanto de la OEA como de una serie de organismos regionales y sub-regionales, o el Congreso Bolivariano de los Pueblos[83], promovido en torno a una agenda contestataria frente al neoliberalismo, el ALCA, y la hegemonía estadounidense y claramente identificado con el ALBA a la cual se ha integrado como parte del Consejo de Movimientos Sociales, a nivel hemisférico y regional, y una serie de iniciativas y redes de la sociedad civil a nivel subregional, como el CC-SICA[84], en el caso de América Central, y SOMOS MERCOSUR[85] en el MERCOSUR.

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

En primer lugar, la misma dificultad que se percibe en la relación entre Estado y sociedad civil, en el marco de la construcción de ciudadanía en los sistemas democráticos, se amplía y magnifica en el contexto de los procesos de integración regional, con algunas particularidades. En esencia, si de hecho la dificultosa relación Estado-sociedad civil a nivel nacional genera dificultades a la hora de institucionalizar espacios políticos para un efectivo empoderamiento de la sociedad civil[86], el problema se magnifica y amplía a la hora de una compleja interlocución entre una sociedad civil regional en formación a través de la configuración de redes y alianzas, marcadamente fragmentada y atomizada por la diversidad de actores que la configuran y los diversos intereses sectoriales que la entrecruzan. Más allá de las aspiraciones generales de promover los bienes comunes regionales, estas redes y alianzas presentan grandes dificultades de articular una voz y una posición común, y se enfrentan con una diversidad de gobiernos y sectores tecnócratas nacionales, con sus respectivos intereses de Estado y de gobierno, con los cuales es necesario interactuar e impulsar iniciativas de empoderamiento ciudadano y agendas que escapan al menú predominantemente comercialista o técnico-político, y que se enmarcan, esencialmente, en un funcionamiento político[87]. De hecho, más que acuerdos de carácter técnico, lo que está ausente es la negociación de un contrato social regional que refleje tanto los intereses de la ciudadanía como de sus gobiernos[88].

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

Veamos, en este sentido, los avances mas recientes.

El gran ausente: El desarrollo de los nuevos mecanismos de participación en los procesos de integración regional y los dilemas de una integración desde arriba

Es evidente, a partir de un somero relevamiento de algunos de los puntos de tensión y de diferenciación entre las dinámicas y los actores de UNASUR/MERCOSUR y del ALBA que, pese a que ésta última pueda ser vista como "el núcleo duro de la integración latinoamericana", y de que "ambos procesos marchan de forma paralela pero coordinada"[89] para algunos funcionarios venezolanos, existen marcadas diferencias conceptuales, ideológicas, de liderazgo y de vinculación externa entre ambos esquemas, cuya compatibilización política esta aún por verse. Sin embargo, es evidente asimismo que la emergencia del ALBA y las políticas regionales de Chávez, con su énfasis social, como lo señalábamos en otro lugar[90], no dejan de introducir en la agenda de la integración regional la dimensión social y política frecuentemente relegada en el pasado. En este sentido, si se analizan los documentos mas recientes de las diferentes iniciativas de integración regional y sub-regional, incluyendo UNASUR, la agenda social aparece cada vez más presente y destacada, y los objetivos limitados al crecimiento económico se ven cada vez más contrastados con los de equidad, inclusión y justicia social, y el acceso universal de la ciudadanía a los beneficios potenciales de la integración y del desarrollo. Es evidente que este proceso que no es disociable del carácter predominantemente progresista de muchos de los nuevos gobiernos de la región.

Sin embargo, la creciente relevancia de la agenda social en los procesos de integración regional, evidenciada, por ejemplo, en el planteamiento avanzado en Porlamar durante la Cumbre Energética de 2007 sobre la "universalización del acceso a la energía como un derecho ciudadano"[91], no implica necesariamente que la ciudadanía ejerza efectivamente sus derechos para incidir sobre las decisiones en el proceso de integración. En este sentido, es importante también rever hasta que punto ambos esquemas —UNASUR y ALBA, proporcionan canales efectivos de participación y empoderamiento ciudadanos en el proceso regional.

Como hemos asomado en las páginas anteriores y en otros estudios, en alguna medida, todos los esquemas de integración, desde los más radicalmente comercialistas y neoliberales hasta los más estatistas y anti-hegemónicos, impulsados en América Latina y el Caribe, hacen referencia o han dado lugar al establecimiento de algún tipo de mecanismos de consulta o interlocución con la

sociedad civil (aunque ésta sea entendida de diversas maneras en cada caso, generando interlocuciones específicas con sectores predeterminados por los gobiernos). Sin embargo, estos mecanismos han resultado efectivos, en términos de incidencia sobre las agendas y las decisiones, fundamentalmente cuando han estado asociados con movilizaciones y protestas sociales paralelas, como lo evidencia, pese al debate existente al respecto[92], la movilización de la Alianza Social Continental (ASC – Hemispheric Social Alliance) en contra del ALCA. Con frecuencia, la presión ejercida por éstas movilizaciones y protestas, posibilitó que las redes y organizaciones ciudadanas pudieran avanzar propuestas efectivas en el marco de los foros y mecanismos de diálogo con los representantes gubernamentales, especialmente en las Cumbres de las Américas[93] y en las Asambleas Generales y reuniones especiales de la OEA, con eventual, aunque generalmente limitada, incidencia sobre la negociación de acuerdos de libre comercio o de esquemas de cooperación y coordinación política a nivel regional y subregional. Hemos analizado algunas de estas experiencias en otros trabajos[94], sin embargo es importante señalar que las movilizaciones y la resistencia social, particularmente a la implementación del ALCA, con apoyo de sindicatos, movimientos sociales y organizaciones no-gubernamentales, se han convertido, en la última década, en un referente político regional importante, eventualmente convocado por los gobiernos de orientación progresista para legitimar posiciones en las Cumbre presidenciales[95].

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

En segundo lugar, muchas de las organizaciones ciudadanas y redes sociales no se caracterizan por una capacitación técnica y una preparación adecuada para lidiar con los temas de integración y los temas internacionales y, en esto, las visiones parroquiales pesan significativamente para, con frecuencia, dar lugar al despliegue de posiciones radicales, sin la sustentación fáctica y analítica necesarias[96]. Esta situación se ve complementada por la ausencia de información sobre los procesos de decisión y sobre las estructuras y mecanismos de los esquemas de integración, significativamente asociados con las debilidades institucionales de estos esquemas. Como consecuencia, con frecuencia, las redes y organizaciones de la sociedad civil tienden a asumir posiciones anti-sistémicas que cuando pasan a generar propuestas lo hacen en el marco de las concepciones y planteamientos estado-céntricos imperantes.

Y en tercer lugar, el panorama de los movimientos y organizaciones sociales presenta una gran heterogeneidad, propia de la ciudadanía en construcción en la región, cuando convergen sindicatos, movimientos campesinos e indígenas, ecologistas, movimientos de mujeres y étnicos, y organizaciones y redes no-gubernamentales con diferentes intereses sectoriales y temáticos. En este contexto, la capacidad de incidencia de la sociedad civil en general, mas allá de la existencia de mecanismos de consulta, participación o monitoreo relativamente desarrollados, hasta muy recientemente, ha sido significativamente limitada a nivel regional, con la probable excepción del impulso y la influencia alcanzados por la coalición forjada contra el ALCA. Por otra parte, el protagonismo alcanzado por este movimiento a principios de la primera década del siglo, con el desarrollo de consultas populares y con un alto grado de interlocución con algunos gobiernos, contrasta con el actual desplazamiento de su agenda a temas de justicia climática y cuestionamiento a mega-proyectos como el IIRSA, y con la emergencia de nuevos actores sociales de fuerte activismo pero con agendas diferenciadas, como los movimientos indígenas o ambientalistas. En este último caso, en particular, estos movimientos encaran sus campañas en contra de las prácticas neo-extractivistas promovidas por algunos gobiernos, incluidos entre ellos, algunos de marcada identificación de izquierda[97].

Este limitado desarrollo encuentra, por otra parte, significativas ausencias de espacios institucionalizados de participación en los diferentes esquemas de integración regional analizados y, con frecuencia, se expresa en la cooptación o manipulación (a través de mecanismos clientelistas) de las organizaciones y movimientos sociales por los gobiernos o por los organismos inter-gubernamentales. Al punto de que a veces es difícil distinguir entre las declaraciones y documentos finales de las Cumbres y de las reuniones técnicas de los organismos inter-gubernamentales regionales qué elementos han sido efectivamente incorporados por acción de la sociedad civil y cuales han sido apropiados y asumidos por los gobiernos, situación particularmente evidente en los ámbitos de fuerte presencia gubernamental y, más precisamente, presidencialista[98].

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

En relación a UNASUR, como ha sido señalado, el mecanismo originalmente incorporado de participación e incidencia de la sociedad civil se ha estructurado en la Comunidad Sudamericana

de Naciones (CSN) en torno a la realización de las Cumbres Sociales paralelas. Tanto en la II Cumbre de la CSN en Brasilia como, especialmente, en la III Cumbre en Cochabamba, en diciembre del 2006, se han desarrollado Cumbres Sociales previas a la Cumbre intergubernamental, que han establecido mecanismos de diálogo con los gobiernos y, en particular, con algunos presidentes y ministros de relaciones exteriores a través de espacios de diálogo e intercambio, para transmitir los resultados y recomendaciones de foros, talleres y grupos de trabajo de la sociedad civil[99] a la Cumbre intergubernamental. Adicionalmente a las mesas de diálogo e intercambio con representantes gubernamentales, en la Cumbre de Cochabamba de 2006, se desarrolló una reunión específica entre los vicecancilleres y representantes de los gobiernos y 12 representantes de la sociedad civil, dónde se presentaron las posiciones de los movimientos sociales para una integración justa y democrática[100].

Una muestra significativa de la incidencia efectiva de este proceso, como ya señalamos anteriormente, es que la iniciativa para rebautizar la CSN como UNASUR surgió de la Cumbre Social de Cochabamba y fue retomada por el presidente Chávez en la Cumbre Energética de Porlamar. La Cumbre Social de Cochabamba evidenció una sólida preparación y una capacidad propositiva que se reflejó en el desarrollo del diálogo entre la sociedad civil y algunos de los mandatarios[101] presentes en la Cumbre gubernamental y en la transmisión de los resultados y conclusiones del trabajo de las organizaciones sociales, al punto de que algunos analistas[102] no dudan en señalar que la organización, el programa, los resultados y las actividades de la Cumbre Social fueron mas efectivas y propositivas que las de la Cumbre intergubernamental. En todo caso, a partir de la Cumbre de Brasilia, las Cumbres sociales se incorporaron a la estructura de la CSN como un mecanismo de interlocución y diálogo institucionalizado de la sociedad civil con los gobiernos. No obstante, este mecanismo se limita al ámbito de la realización de las Cumbres y no necesariamente posibilita el desarrollo de canales institucionalizados y sostenidos de interlocución e incidencia a nivel regional ni de monitoreo y seguimiento de los acuerdos establecidos, sino que apunta a que esta interlocución y este diálogo se desarrollen, en los espacios entre las Cumbres, directamente a nivel nacional, de acuerdo a la mayor o menor receptividad de los gobiernos respectivos.

Con la creación de UNASUR en 2008, sin embargo, las Cumbres sociales parecen haber llegado a su ocaso. Desde la maratónica Cumbre intergubernamental de Costa de Sauipé en diciembre de 2008, hasta la actualidad, las diversas Cumbres y las reuniones técnicas de carácter intergubernamental no se han articulado con la organización de Cumbres sociales. Pese a que al Tratado Constitutivo

de UNASUR hace referencia, en reiteradas ocasiones, a la participación ciudadana como un elemento fundamental para el sostenimiento de la democracia, no establece, sin embargo, espacios y mecanismos institucionalizados para esta participación tanto en relación a las Cumbres presidenciales como en el marco de los diversos Consejos creados, incluyendo el Consejo Sudamericano de Defensa, como parte de la estructura de este organismo[103].

De hecho, aparentemente, las propuestas de las redes y organizaciones de la sociedad civil y de los movimientos sociales, en particular en relación a la integración regional, se han desplazado a los Foros Sociales de las Américas, fuera de las reuniones y Cumbres intergubernamentales, especialmente desde la realización del Foro Social en Caracas en enero de 2006, y culminando con el Foro Social de las Américas en Asunción en 2010.

Sin embargo, en el marco de UNASUR, probablemente los mecanismos mas avanzados de consulta, aunque no de participación y empoderamiento de la sociedad civil[104], se han desarrollado en el seno del MERCOSUR, en el contexto de la vigencia predominante de regímenes democráticos en la región, tanto en lo que se refiere a la presencia y eventual incidencia de las redes y organizaciones sociales y ciudadanas como al desarrollo y creación de mecanismos parlamentarios de carácter regional, tal como lo analizamos en uno de los capítulos anteriores.

No obstante, esta participación esta coordinada por puntos focales de las Cancillerías de cada país[105] miembro de MERCOSUR y, en este sentido, "sigue siendo un espacio organizado desde los gobiernos de los cinco países para la participación de la sociedad civil"[106]. Junto con SOMOS MERCOSUR y el establecimiento formal de la Cumbre Social como un componente fundamental de la interlocución entre sociedad civil y gobiernos en los temas de la agenda regional, MERCOSUR incluye el Foro de Municipios de MERCOSUR y el Parlamento de MERCOSUR[107] . Pese a sus limitaciones, esta estructura compleja de participación de la sociedad civil en MERCOSUR no tiene correlatos en otros esquemas regionales, pero ha sido evidente la tendencia a que las Cumbres Sociales constituyan, periódicamente, el espacio privilegiado de interlocución con los gobiernos y la estructura del organismo regional, en conjunción con los Parlamentos regionales. Esta por verse, sin embargo, el grado de efectiva incidencia, monitoreo y participación en las decisiones de la agenda regional y en la formulación de las políticas públicas consecuentes que estos mecanismos puedan tener, incluyendo los Parlamentos regionales. El seguimiento de las resoluciones y acuerdos de estas Cumbres por parte de las redes y organizaciones de la sociedad civil es aún

una asignatura pendiente, y la sostenibilidad y continuidad de estos esfuerzos esta marcadamente condicionada por la disponibilidad de recursos, lo cual favorece a algunas organizaciones sindicales y a las cooperativas, pero no al conjunto de las redes y organizaciones sociales, muchas de las cuales dependen de financiamientos externos provenientes de agencias de cooperación o ONGI.

Sin embargo, abundan, como ya señalamos, las críticas sobre esta estructura de participación social de MERCOSUR y sobre la CSN en general desde perspectivas más radicales.

Finalmente, es de señalar, como observábamos más arriba, que estas estructuras de MERCOSUR aún no encuentran su correlato, en términos de participación ciudadana, en la estructura emergente de la UNASUR, dónde la tendencia predominante parece sugerir que el organismo detenta un carácter eminentemente inter-gubernamental, con una predominancia de la actuación de los gobiernos de los Estados miembros y con un marcado acento político, pese a las reiteradas referencias a la necesidad de promover una agenda social y una revitalización de las estrategias de desarrollo, junto con una participación ciudadana[108].

Sin embargo, comparativamente con estas experiencias, en términos de participación de la sociedad civil, el ALBA ha ofrecido, hasta ahora, la realización del 1er Encuentro de Movimientos Sociales por el ALBA en Venezuela y la incorporación de un Consejo de Movimientos Sociales a su estructura formal durante la V Cumbre del ALBA, la realización de un segundo encuentro previo a la VI Cumbre realizada en enero de 2008[109] y la 1ra. Cumbre de Consejos de Movimientos Sociales del ALBA-TCP, realizada en Cochabamba del 15 al 17 de octubre de 2009, sin que exista mención de un rol para los organismos parlamentarios ni a nivel nacional ni en el marco de una estructura regional[110]. Más bien, a pesar de la apertura del organismo a las propuestas desde los movimientos sociales, las decisiones más relevantes siguen en manos de los gobiernos y, especialmente, de los mandatarios respectivos, a las que el Consejo de Movimientos Sociales está sometido.

Adicionalmente, en la VI Cumbre del ALBA realizada en Caracas en enero de 2008, en dónde se incorporó Dominica como quinto miembro del organismo, ésta fue precedida por una reunión de movimientos sociales, incluyendo representantes de países que no pertenecen al ALBA, pero no hay evidencias de que el Consejo de Movimientos Sociales haya tenido una participación en la toma de decisiones de la Cumbre[111].

Más recientemente, y de acuerdo a Silva, el Consejo de Movimientos Sociales ha tendido a estructurarse en base a capítulos nacionales, generalmente promovidos por los gobiernos de los estados miembros, aunque también es de notar la presencia de redes regionales como el Congreso Bolivariano de los Pueblos y la Coordinadora Continental Bolivariana[112]. La 1ra. Cumbre de Consejos de Movimientos Sociales del ALBA-TCP, realizada en Cochabamba del 15 al 17 de octubre de 2009, apunta "a generar una participación directa de los movimientos sociales en los diferentes medios de cooperación y solidaridad", y se identifica con los objetivos y principios del ALBA-TCP como proceso de integración. Asimismo, plantea que cada coordinación nacional en los países miembros del ALBA-TCP "definirá sus propias dinámicas de actuación y relacionamiento con sus gobiernos" y se vinculará con el Consejo de Movimientos Sociales. Las actividades de los capítulos nacionales se articularán con las de los movimientos sociales de otros países, no necesariamente pertenecientes al ALBA, en función de fortalecer los programas de desarrollo, participación y asistencia a través de los movimientos sociales[113]. De esta declaración no queda claro, sin embargo, la estructura de vinculación con los mecanismos de toma de decisiones en el marco del ALBA.

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

En suma, en tanto proyecto en construcción, si bien el ALBA aparece como un esquema receptivo a algunos de los planteamientos de los movimientos sociales regionales, sobre todo en lo relacionado con la posibilidad de avanzar "otra integración" o una integración alternativa, sobre principios y bases diferentes a la lógica comercialista y neoliberal de esquemas previos, en la práctica no deja de ser, por lo menos hasta la fecha, básicamente una iniciativa inter-estatal y, más precisamente, inter-presidencial, de cooperación dónde persisten las mismas limitaciones y un similar déficit democrático señalado para otros procesos de integración.

Sin embargo, resaltan en la comparación entre los mecanismos de participación social planteados en la UNASUR/MERCOSUR y en el ALBA, algunos elementos coincidentes en términos de estructurar la vinculación de estos organismos con las redes y organizaciones de la sociedad civil a través de capítulos nacionales, generalmente superados por el desarrollo de redes más amplias de carácter regional o subregional y que, en el caso del ALBA, puede incluir

redes y movimientos sociales extra-regionales. Por otra parte, es interesante observar las diferencias en el lenguaje utilizado por ambos esquemas en la relación con la sociedad civil: mientras que en UNASUR/MERCOSUR se habla de participación ciudadana, sin diferenciar los distintos interlocutores organizados en el marco de la sociedad civil, en el ALBA la referencia es específicamente a los movimientos sociales y a sus luchas y movilizaciones. Esta diferenciación es significativa en tanto la visión y percepción de los movimientos sociales está aún fuertemente ligada a las campañas y movilizaciones contra el ALCA, la globalización, el neoliberalismo y el militarismo, mientras que la participación ciudadana a la que se refieren los documentos de la UNASUR y la experiencia de MERCOSUR aparentan apuntar a una efectiva participación de un amplio espectros de redes y organizaciones ciudadanas de diversa índole, incluyendo a los distintos movimientos sociales.

Paradójicamente, y pese a las limitaciones de su estructura institucional, los esquemas que soportaron a la CSN y el desarrollo de MERCOSUR, parecen presentar mecanismos de participación social mas claramente institucionalizados y de mayor capacidad de interlocución entre sociedad civil y gobiernos, señalamiento que no implica que se genere una efectiva superación del déficit democrático en la toma de decisiones, en el monitoreo de los procesos de integración o en el empoderamiento de la sociedad civil. Sin embargo, con todos sus defectos y limitaciones, hasta el momento, estos mecanismos institucionalizados, tanto en lo referente a la sociedad civil como a los organismos parlamentarios que existen o que emergen, responden más consistentemente a una concepción democrática[114].

El regionalismo post-liberal, la sociedad civil y los enfoques "regionalitarios"

En suma, más allá de la dilución del proyecto del ALCA[115], compiten en esta nueva fase del regionalismo varias propuestas de integración en América Latina, con ingredientes distintos.

Por un lado, en el marco de una estructura conceptual y operativa más compleja y decantada, pero no por ello más eficiente e institucionalizada, avanzan la CSN/UNASUR sobre la base de la convergencia MERCOSUR/CAN, con la adhesión de otros países como Chile, Guyana y Surinam. Por otro, bajo la forma de un incipiente pero innovador y ambicioso esbozo, se despliega el ALBA, aupada por concepciones ideológicas

más definidas, una avanzada cooperación y una abierta posición anti-estadounidense. Paradójicamente, algunos miembros del ALBA son, asimismo, miembros de CSN/UNASUR y de MERCOSUR y de la CAN, ya sea como miembros plenos o asociados. La aspiración a que el ALBA se constituya en el "núcleo duro" de UNASUR no parece prosperar mas allá de las fronteras ideológicas ya establecidas[116], pero la experiencias innovadoras que introduce afectan la agenda sudamericana, especialmente en el plano social, energético y financiero[117]. No obstante, y hasta tanto se produzcan nuevos cambios políticos en la región, los restantes miembros de UNASUR no se apresuran a sumarse al ALBA, y el "núcleo duro" de la integración sudamericana, pese a sus deficiencias y limitaciones institucionales, parece mas bien encarnarse en torno a MERCOSUR[118], particularmente con las recientes solicitudes de incorporación de Bolivia y Ecuador.

De hecho, la pugna por el destino de UNASUR pasa por los modelos contrastantes de MERCOSUR y del ALBA, en torno a factores que articulan diferentes temas (desde la producción industrial y la inserción en el mercado internacional, a los temas energéticos, financieros y de infraestructura y de cooperación Sur-Sur); destino en el cual los ciudadanos de la región deberían tener, como potenciales beneficiarios de los procesos de integración, alguna capacidad efectiva de incidencia sobre el desarrollo de bienes públicos regionales. En este marco, en la dimensión económica y comercial, existen serios interrogantes en torno a la caracterización de UNASUR/MERCOSUR como un proceso claramente post-liberal, en tanto se mantienen los acuerdos comerciales que configuran su base sobre la convergencia de la CAN y UNASUR, y se desarrollan mega-proyectos orientados a favorecer el intercambio comercial regional y extra-regional como el IIRSA. La exclusión de los EEUU de la UNASUR tampoco constituye un indicador de que se haya avanzado en un regionalismo post-hegemónico, en tanto Brasil mantiene una relación equilibrada con Washington, en el marco de una mayor autonomía de la región y la eventual reafirmación de la presencia estadounidense en América Latina no queda descartado, particularmente en términos de los acuerdos de seguridad establecidos con varios países de la región que no sólo incluyen a aliados como Colombia, sino también a Brasil. Por otra parte, aunque el proyecto del ALCA se haya desvanecido, varios estados miembros del esquema, mantienen o buscan concluir acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos.

Si bien en términos políticos hay un evidente distanciamiento de las recetas del "consenso de Washington", en particular en función de un

rol más pronunciado del Estado y del impulso dado a una agenda social, el proceso de reconfiguración del entramado regional en el marco de la UNASUR y de la CEALC, no permite sacar conclusiones apresuradas sobre un regionalismo post-hegemónico, aunque sí sobre el desarrollo de un regionalismo post-liberal en términos de la re-politización de las relaciones, del rol protagónico del Estado y el retorno a una agenda neo-desarrollista, como tendencias predominantes en esta fase, en el marco de la exclusión de los EEUU.

El ALBA, si logra una institucionalidad mas estructurada y una sostenibilidad que no dependa de los precios internacionales del petróleo y de los avatares de la política doméstica en Venezuela, califica, en cambio, para una caracterización asociada con un regionalismo que aspira a ser post-hegemónico y que se presenta como post-liberal, tanto en función no sólo de la exclusión de los EEUU del esquema, sino también del cuestionamiento a sus políticas en la región (apenas coyunturalmente atemperadas con la llegada de Obama a la presidencia), mientras que junto a los rasgos destacados para el caso de UNASUR en relación a los tres "retornos", se evidencia, por otra parte, el desarrollo de formas de cooperación y de comercio diferenciadas de los llamados esquemas "comercialistas", y basados en otros principios y valores, en el marco del TCP.

Por otra parte, más allá de las divergencias y de los liderazgos en pugna que se reflejan en las propuestas del ALBA y de UNASUR, es evidente que el regionalismo en América Latina está atravesando una etapa de transición que, sin embargo, permite identificar algunas tendencias y rasgos comunes que hemos analizado al comienzo de este capítulo, en referencia a los tres "retornos" —el del estado, el de la re-politización de las relaciones regionales, y el del neo-desarrollismo.

En este marco, paradójicamente, el desarrollo ha sido retomado por el Estado, con frecuencia a costa del desempeño previo de las redes y OSC, cuyo rol en este campo era más protagónico en las décadas del ochenta y el noventa. Al recuperar el Estado su centralidad como actor de lo social"[119] reactiva la definición de las agendas sociales "desde arriba" y sin participación de la sociedad civil, tanto en el ámbito nacional, como en el regional.

De hecho, la tensión entre la participación de OSC, tanto de ONGs como de movimientos sociales, en los procesos de integración, y las decisiones unilaterales de los gobiernos, se ha ido incrementando, respondiendo básicamente a la impronta de los gobiernos de turno,

mientras que el déficit democrático en las organizaciones regionales emergentes se profundiza en vez de debilitarse y diluirse en función de un incremento y desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana, más allá de las invocaciones retóricas.

Si bien las primeras manifestaciones de una activa participación de las redes y organizaciones de la sociedad civil a nivel regional pueden ubicarse en las décadas del ochenta y del noventa en el marco del sistema interamericano y de las Cumbres de las Américas[120], la evolución de la interlocución de las OSC con los gobiernos en los procesos regionales a partir de la Cumbre Social de Mar del Plata en el 2005, en paralelo con la Cumbre de las Américas, reposicionó coyunturalmente a los movimientos sociales dándoles un significativo protagonismo, hasta la Cumbre de Cochabamba de la CSN, dónde se logró, como señalábamos, una interlocución importante entre las OSC en general, y los movimientos sociales en particular, con los gobiernos que asistieron a la Cumbre oficial. Sin embargo, luego de ese pico de participación que no logró institucionalizar canales y mecanismos sostenidos de participación y de incidencia, se produce un significativo declive de la participación y de la realización de Cumbres sociales paralelas y de la capacidad de interlocución con los gobiernos. En Costa de Sauipé, durante la maratónica sucesión de Cumbres presidenciales, en diciembre de 2008, sólo la Cumbre de los Pueblos del Sur, realizada en la cercana San Salvador de Bahía, muestra una capacidad de convocatoria, principalmente restringida a los actores sociales de MERCOSUR, y un cierto grado de interlocución con este organismo[121], en continuidad con el proceso antes analizado de creciente participación de las OSC en el MERCOSUR, iniciado originalmente por las organizaciones sindicales y continuada por experiencias como SOMOS MERCOSUR. Sin embargo, las reuniones tanto de la UNASUR, de la ALADI, del Grupo Río como de la naciente CEALC en Costa de Sauipé en las mismas fechas, no generaron una interlocución similar y, de hecho, se hicieron a puertas cerradas, sin participación o presencia de las OSC[122]. No obstante, las Cumbres de los Pueblos del Sur continúan promoviendo un espacio propio de propuestas, de debate y de intercambio, en articulación con MERCOSUR que no encuentra su equivalente en el ámbito de la UNASUR, el ALBA o la CEALC.

Por otra parte, el Consejo de Movimientos Sociales del ALBA, si bien integrado a su naciente estructura, no constituye un canal efectivo de participación en tanto no detenta una capacidad de incidencia directa sobre la toma de decisiones presidenciales, y actúa más como un componente legitimador de las iniciativas tomadas por los estados y las instancias inter-gubernamentales, tanto en el plano

político e ideológico como en el social y económico. Si bien, como hemos visto en el caso de la ASC, algunas de las propuestas de los movimientos sociales han sido asumidas por la agenda del ALBA, en la práctica la relación entre las organizaciones sociales y las instancias de decisión del organismo en ciernes, tal como surge de su organigrama, aparecen desdibujadas y se reducen a la convocatoria de de reuniones previas a las reuniones de los presidentes. Por otra parte, la inclusión en el Consejo no sólo de movimientos y organizaciones sociales y políticas de los países miembros que apoyan a los respectivos gobiernos a través de capítulos nacionales (en lo que se repite el esquema original de MERCOSUR de participación en el Foro Económico y Social, aunque en este caso, con exclusión de las organizaciones empresariales privadas), sino también de redes y organizaciones ideológicamente afines tanto regionales como hemisféricas y extra-regionales, amplía el espectro de actores sociales y políticos involucrados y la legitimación que éstos le confieren al organismo inter-gubernamental, pero no necesariamente la efectiva incidencia de éstos actores sobre el proceso de toma de decisiones y de formulación de políticas, que sigue en manos de los respectivos gobiernos. En este sentido, es paradójico que, particularmente en el caso de la agenda social —entre otros elementos expresada en las diversas misiones sociales— ésta siga siendo formulada e implementada verticalmente "desde arriba", y sólo a nivel comunitario o local abre espacios de participación a los ciudadanos.

Finalmente, es necesario señalar que tanto en el marco de UNASUR[123], como del ALBA[124], como señala un documento reciente de las OSC, "más allá de las diferencias y matices entre las distintas iniciativas de integración analizadas; es necesario reconocer, que todos ellos, dejan un espacio restringido para la participación e incidencia de los actores sociales y políticos que no sean los propios Estados. Las diferencias en este sentido, aparecen fundamentalmente ligadas al grado de institucionalidad democrática alcanzada (espacios de participación y consulta, con la sociedad civil; y los canales institucionalizados que los posibiliten). Pareciera que hasta tanto estos espacios y canales se amplíen y profundicen, superando el histórico déficit democrático de los procesos intergubernamentales de la región (pero que también podrían ser extensibles a la gran heterogeneidad de organizaciones y movimientos sociales en los términos de empoderamiento efectivo y democrático) persistirá el interrogante si otra integración es posible. Si esta integración finalmente expresará los intereses y coyunturas de gobiernos (así sean progresistas); o si se desarrollará en función de los intereses de sus pueblos, y con su efectiva participación en el debate sobre los sentidos políticos de la misma"[125].

Interrogante que pone en cuestión los planteamientos que, a lo largo de la década reciente, han promovido las OSC en función de que "otra integración es posible", esbozada desde el Foro Social de las Américas realizado en Caracas en enero del 2006[126], y sobre la efectiva superación del déficit democrático creciente en la institucionalidad regional emergente en esta nueva fase del regionalismo. De hecho, retomando una caracterización de Ignacio Ramonet sobre el carácter verticalista y excluyente de los procesos de globalización y de gobernanza global a finales de la década del noventa, al referirse a éstos como "globalitarios", cabe preguntarse si, no obstante las dos décadas de gobierno alcanzadas por algunos partidos y agrupaciones políticas de izquierda en la región, en la nueva fase de regionalismo post-liberal no estamos asistiendo a un proceso "regionalitario", dónde las decisiones sobre la agenda regional son tomadas verticalmente desde los respectivos gobiernos con ninguna o muy limitada participación ciudadana, y si la presencia de las OSC sólo se da en función de una legitimación de este proceso y no de una efectiva participación y de un empoderamiento de la sociedad civil.

En prospectiva, la efectiva participación y el empoderamiento consecuente de la ciudadanía, a nivel regional, dependen del fortalecimiento, en un marco democrático, de la arquitectura institucional tanto del Estado como de los organismos intergubernamentales, y del desarrollo e impulso de las organizaciones de la sociedad civil, superando sus debilidades y falencias intrínsecas[127], en un esfuerzo conjunto. En este marco, es evidente, como hemos señalado más arriba, que a mayor institucionalidad democrática se genera un mayor vigor y desarrollo de las organizaciones ciudadanas, parteaguas fundamental a la hora de definir la supervivencia de los diferentes esquemas e iniciativas de la integración si éstas apuntan a representar las demandas e intereses legítimos de sus sociedades.

En la actualidad, numerosas iniciativas como la del Foro de Diplomacia Ciudadana, el movimiento por "Otra integración posible", la Mesa de Articulación de organizaciones y redes sociales, la Alianza Social Continental o la incidencia en Cumbres y Foros intergubernamentales, no logran articular un efectivo cambio en los niveles de participación y empoderamiento de la ciudadanía en los procesos de integración regional y una, así sea mínima, superación del déficit democrático existente, tanto en la definición de sus agendas como en el impulso y la promoción de política públicas de carácter regional, por lo menos en lo que a los dos nuevos organismos de corte post-neoliberal y post-hegemónico se refiere, como es el caso de la UNASUR y del ALBA, sin mencionar la CELAC, actualmente en formación. La interlocución

de las organizaciones ciudadanas con estos organismos emergentes es acotada o inexistente, y los temas relacionados con los bienes públicos regionales o globales son tratados en el marco de otros ámbitos y otros espacios de encuentro inter-gubernamentales o de contestación, no necesariamente asociados directamente con la integración o con las nuevas formas de regionalismo emergente, como sucede con los temas medio-ambientales o con los movimientos indígenas. Por otra parte, el desencanto de las OSC en relación a las posibilidades de una participación efectiva en estos procesos parece articularse con la creciente decepción de la sociedad civil global con los espacios multilaterales de carácter predominantemente político, como es el caso de la ONU.

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

Si bien existen iniciativas puntuales y sectoriales en el marco de alguno de los esquemas de integración para promover una integración societal, ya sea a través de la vinculación de ciudades y localidades o a través de intercambios y acuerdos universitarios, entre otros ejemplos, mas allá de una genérica referencia a que otra integración es posible, brilla por su ausencia la articulación de una agenda propositiva basada en los intereses de la ciudadanía a nivel regional y de una gobernanza y una institucionalidad democrática regional que posibilite la canalización de estos intereses y de las demandas ciudadanas en la construcción efectiva de una integración regional, superando el déficit democrático existente. En la coyuntura actual, la combinación de la progresiva desmovilización y desencanto de algunas redes y organizaciones regionales de la sociedad civil con la reticencia de los gobiernos a aceptar un rol más activo de éstas en la nueva fase de regionalismo post-liberal, no sólo tiende a profundizar este déficit en el ámbito intergubernamental, sino que también abre serios interrogantes sobre su superación en el ámbito doméstico, a nivel nacional, y sobre el proceso de consolidación y profundización de los sistemas democráticos vigentes en la región, en el marco de la negociación y articulación de nuevos contratos sociales.

Notas

1. Este capítulo está basado en un documento más extenso – Serbin, Andrés (2011). *Los nuevos escenarios de la regionalización: déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo sudamericano,* Buenos Aires: CRIES, Documento CRIES No. 17, accesible en www.cries.org

2. Para el momento de escribir este capítulo, junto al de Panamá, se encontraba atravesando un dificultoso proceso de aprobación en el Congreso de EEUU.

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

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

5. Cfr. Serbin, Andrés (2011). *Chávez, Venezuela y la reconfiguración de América Latina*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

6. Cfr. Altmann, Josette (2007*)*. Dossier ALBA: Alternativa Bolivariana para América Latina, San José de Costa Rica, FLACSO, y Serbin, Andrés (2011) (coord.). *De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, en prensa Barcelona-Buenos Aires: CRIES – Icaria – GPPAC.

7. Cfr, entre otros, Gratius, Susanne (2007). Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora?, *Working Paper No. 37*, abril de 2007, Madrid: FRIDE; Soares de Lima, Maria Regina (2009) "La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global", en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.: ITAM), vol. 9, No. 2, 2009, pp. 25-32; y Hurrell, Andrew (2009) "Brasil y la tormenta que se avecina", en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.: ITAM), vol. 9, No. 2, 2009, pp. 41-54.

8. Cfr. Valls Pereira, Lía (2009). "Los acuerdos comerciales regionales en la agenda brasileña", en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.: ITAM), vol. 9, No. 2, 2009, pp. 67-78; Sennes, Ricardo y Ricardo Mendes (2009) "Inserción económica brasileña en América del Sur", en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.: ITAM), vol. 9, No. 2, 2009, pp. 79-86, y Serbin, Andrés (2010b) *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos*, Buenos Aires: CRIES/ Nueva Sociedad, Documento CRIES No. 15.

9. Cfr. el número especial de *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 31, enero-junio 2010, bajo el título *Obama y América Latina: ¿hacia una nueva relación?,* Buenos Aires: CRIES/IEPALA/Ed. Icaria, y mas recientemente Tulchin, Joseph (2011) "*A New U.S. Policy Toward Latin America*?", *Perspectives on the Americas*, Miami: Center for Hemispheric Policy, University of Miami, March 18 2011.

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

11. Aspiraciones hegemónicas que, sin embargo, en la actualidad están fuertemente condicionadas por la situación política y económica interna de Venezuela, y por los altibajos en los precios del petróleo. Cfr. Serbin, Andrés (2011) *Chávez, Venezuela y la reconfiguración de América Latina,* Buenos Aires: editorial Siglo XXI.

12. Serbin, Andrés (2007ª): *op. cit*.

13. Cfr. Serbin, Andrés (2010b). "Los desafíos del multilateralismo en las Américas", en Martinez, Laneydi; Haroldo Ramazzini y Mariana Vásquez (eds.) *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2010*, Buenos Aires: CRIES, pp. 7-38; (2010c) "De despertares y anarquías", en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.), vol 10, No. 3, pp. 6-11, y (2010d) *"Old Factors and New Challenges in Regional Multilateralism: A Latin American Idiosyncracy?",* in *Latin American Multilateralism: New Directions, Compilation of Articles*, Ottawa: FOCAL, September 2010, pp. 8-12.

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

15. Cfr. Lagos, Ricardo (comp.) (2008). *América Latina: ¿Integración o fragmentación?*, Buenos Aires: EDHASA.

16. Cfr. Podestá, Bruno; Manuel Gonzalez Galán y Francine Jácome (coords) (2000). *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*, Madrid: CIDEAL/CEFIR/INVESP; Serbin, Andrés (1997) "Globalización y sociedad civil en los procesos de integración", en *Nueva Sociedad* (Caracas), No. 147, enero-febrero, y Jácome, Francine y Andrés Serbin (comp.) (1998) *Sociedad civil e integración en el Gran Caribe*, Caracas: Nueva Sociedad – INVESP – CRIES.

17. Sanahuja, José Antonio (2010ª). "La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal", en Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanhauja (eds.) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona: Fundación CIDOB; y Sanahuja, José Antonio (2010b) "Estrategias regionalistas en un

mundo en cambio: América Latina y la integración regional", en del Arenal, Celestino y José Antonio Sanahuja (coords.) : *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid: Fundación Carolina – Siglo XXI Editores.

18. Rigirozzi, Pia (2010ª). *Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis,* Buenos Aires. FLACSO, abril 2010.

19. Ibidem, p. 2.

20. Cfr. Serbin, Andrés (2011). *Regionalismo y soberanía nacional: los nuevos desafíos*, Buenos Aires: CRIES-Nueva Sociedad, Documento CRIES No. 15

21. Ver al respecto, Riggirozzi, Pía (2010). "*Crisis, resilience and transformation: regionalismo beyond Europe*", *paper* presentado en el seminario *El regionalismo en América del Sur: ¿globalización desde el Sur o continuación de la política nacional por otros medios?*, Buenos Aires, FLACSO, 29 de junio; Sanahuja, José Antonio (2010ª) "La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal", en Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanhauja (eds.) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona: Fundación CIDOB; Sanahuja, José Antonio (2010b) "Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional", en del Arenal, Celestino y José Antonio Sanahuja (coords.) : *op. cit.*

22. Es revelador al respecto, el listado de temas abordados por los Estados Miembros de la CEALC en su proceso de formación, sobre la base de la convergencia entre el Grupo Río y las Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC), en la declaración final de la Cumbre de la Riviera Maya, México, el 23 de febrero de 2010, que incluye como temas prioritarios la cooperación entre los mecanismos regionales y sub regionales de integración; el tratamiento de asuntos económicos vinculados a la crisis financiera internacional y al comercio; los temas de energía, integración en infraestructura física (incluyendo el intercambio entre el proyecto Mesoamérica y el Consejo de Infraestructura y Planeamiento de UNASUR, que incorpora la IIRSA), ciencia y tecnología, desarrollo social (programas sociales y erradicación del hambre y de la pobreza; seguridad alimentaria y nutricional; educación, salud y servicios públicos, y cultura), migración, desarrollo sostenible, cambio climático, desastres naturales, derechos humanos (que incluye en el punto 72 el compromiso con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los instrumentos jurídicos internacionales tanto de derechos humanos como de derecho internacional humanitario), asuntos de seguridad (que adicionalmente a los temas de desarme, confianza mutua, solución pacífica de los conflictos, promoción de una zona de paz y lucha

contra el narcotráfico y el terrorismo, señala explícitamente en su punto 79 que "La paz en nuestra región está profundamente ligada al respeto a los principios de la libre determinación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación internacional para el desarrollo" – el subrayado es nuestro), y como tema final destaca la cooperación Sur-Sur y la necesidad de impulsarla.

23. Cfr. Serbin, Andrés (2010a) ."De despertares y anarquías: avatares de la concertación regional", en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México), vol. 10, No. 3, y, en versión más extensa, Serbin, Andrés (2010b) "Los desafíos del multilateralismo en América Latina", en Martinez, Laneydi; Haroldo Ramanzzini y Mariana Vásquez (comps.) *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe No. 8*, Buenos Aires: CRIES-CEHSEU-CEGRE-UNESP, pp. 7-38.

24. Como señalan Cooper y Heine "*...anxiety about US coercive power –whether it is acting alone or through proxies – remain implanted in the collective mentality of the region*", en Cooper, Andrew and Jorge Heine (2009) "*Introduction – The effect of national and global forces on the Américas: Tsunami, tornado or just a mild breeze?*", en Cooper, Andrew and Jorge Heine (eds.) *Which way Latin America? Hemispheric politics meets globalization*, Tokyo: united Nations University, p. 303.

25. Cfr. Serbin, Andrés (2010). "Obama y América Latina y el Caribe: a más de un año después", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), No. 31, enero-julio.

26. Cheresky (2010) op. cit., p. 16.

27. Ibidem, p. 14.

28. Foster, John (2010). *"Obama, Canada and civil society South and North"*, en *CanadaWatch* (Ottawa), Fall 2010, pp. 1-6.

29. Ver http://cmpcc.org

30. Como señala el mismo informe: "Esto replantea el rol de las OSC: no es lo mismo actuar en un contexto de Estado ausente y en retirada, a uno dónde el estado es el centro mismo de la inversión social. Se trata más bien de ejercer un amplio y diverso conjunto de roles que ayudan, complementan, vigilan o exigen al estado a cumplir su deber: como palancas organizadas de la sociedad para reclamar derechos, para exigir calidad y cobertura adecuadas de los servicios, participar en el diseño de políticas públicas que orientan adecuadamente los recursos públicos, diseñar y experimentar innovaciones para la resolución de problemas, etc. (…) En este sentido está claro que las OSC reivindican su papel como actoras y

socias del desarrollo. Se considera que se empobrece su capacidad y sus talentos cuando son consideradas sólo como operadoras de políticas y proyectos que otros elaboran", ALOP (2010) Consultas nacionales a organizaciones de la sociedad civil América Latina y el Caribe. Síntesis de conclusiones y debates, México D.F.: ALOP/Mesa de Articulación/Coordinadora Civil/Unitas, p. 12.

31. Zibechi, Raúl (2009) ."Gobiernos y movimientos: entre la autonomía y las nuevas formas de dominación", en *Viento Sur* (Montevideo), No. 100, enero 2009, p. 254.

32. Pero no plebiscitarios. Ver al respecto, entre otros, Cheresky, Isidoro (comp.) (2010). *Ciudadanos y política en los albores del siglo XXI*, Buenos Aires: Manantial/CLACSO/IDRC.

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

34. Cfr. ibidem y Saguier, Marcelo (2007)."*The Hemispheric Alliance and the Free Trade Area of the Americas Process: The Challenges and the Opportunities of Transnational Coalitions against Neo-liberalism*" , en *Globalizations* , vol 4, No 2, June 2007, pp. 251-265; y Saguier, Marcelo (2008) "Movimientos sociales transnacionales y la democratización del comercio en las Américas", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires: CRIES), No. 28, año 13, julio-diciembre 2008, pp. 81-112.

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

36. Cfr. al respecto Arnson, Cynthia et al. (2007). *The "New Left" and Democratic Governance in Latin America*, Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, y Cameron, Maxwell and Eric Hershberg (eds.) (2010*) Latin America´s Left Turns. Politics, Policies and Trajectories of Change*, Boulder-London: Lynne Rienner Publ.

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

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

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

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

41. Por iniciativa de la delegación venezolana, durante el XXXIV período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA en el año 2004 se encomendó que el Consejo Permanente y la Comisión Ejecutiva Permanente del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CEPCIDI) elaborase un proyecto de Carta Social de las Américas y un Plan de Acción que deberían ofrecer a los ciudadanos de la región "oportunidades para beneficiarse del desarrollo sostenible con equidad e inclusión social". En un informe del CEPCIDI del 2 de septiembre de 2010, se informa que se había avanzado en la conclusión de la sección Dispositiva de la Carta Social, una propuesta de Preámbulo y una propuesta de lineamientos para la acción y puesta en práctica de la Carta, con la intención de lograr la aprobación de la misma antes de finalizar el año 2010, en "Informe Final del Presidente del Grupo de Trabajo conjunto del Consejo Permanente y la CEPCIDI sobre el Proyecto de Carta Social de las Américas", CP OEA/Ser G, CP/doc.4510/10, 9 de septiembre 2010. A la fecha de redacción de este capítulo esta iniciativa no se había materializado.

42. Cfr. www.buenastareas.com/ensayos/...Unasur/82730.html

43. La definición de Carta Social en los diversas páginas web vinculadas al gobierno bolivariano y al ALBA, dan por aprobada ésta en el 2007, señalando que su propósito "es establecer un carácter vinculante para los estados miembros de la OEA, respecto a los Derechos Humanos Sociales, Económicos y Culturales, como normas que deberán regir la orientación de las políticas públicas que permiten avanzar hacia el fortalecimiento de los derechos colectivos, la preservación de la interculturalidad, el rescate de los valores propios de nuestros Pueblos y el desarrollo de estrategias de desarrollo sustentable para lograr la paz social". Cfr. www.rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=&t=22495 y www.aporrea.org/medios/a16303.html

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

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

46. Como señala una investigadora "Muchas ONGs latinoamericanas están integradas a redes internacionales como Amnistía Internacional, Oxfam o Greenpeace. Esto significa que forman parte de la sociedad civil global y que, por lo tanto, los énfasis y la selección de sus objetivos y metas (junto con los financiamientos) a menudo se deciden a partir de intereses no necesariamente nacionales. Otras, aunque comprometidas con proyectos locales,

dependen totalmente de agencias de cooperación internacional para desarrollar sus actividades, especialmente en Centroamérica", en Bobes, Velia Cecilia (2010) "De la revolución a la movilización. Confluencias de la sociedad civil y la democracia en América Latina", en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), No. 227, mayo-junio 2010, p. 46.

47. Cfr. Sorj, Bernardo (2010). "Introducción: (de) construyendo la sociedad civil en América Latina", en Sorj, Bernardo (comp.) *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina,* Buenos Aires: Ed. Siglo XXI/Plataforma democrática, pp. 5-16.

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

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

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

51. Para una discusión más detallada sobre la sociedad civil en América Latina a finales de la década del noventa, ver Hengstenberg, Peter; Karl Kohut y Günther Maihold (eds.) (1999) *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad,* Caracas: Friederich Ebert Stiftung y Nueva Sociedad.

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

53. Kaldor (2003), op. Citada.

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

55. Esta transnacionalización de la sociedad civil se ve favorecida por el desarrollo de nuevas tecnologías de la comunicación que han contribuido a conformar comunidades virtuales amplias y des-territorializadas a partir de la utilización de Internet y de las redes sociales, y a generar espacios de interacción y de movilización . Ver Bobes (2010), op. cit., p. 48

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

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

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

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

60. Por otra parte, en la región, la movilización ciudadana tiende en general a incrementarse en coyunturas de conflicto social o de crisis socio-económica, y decrece rápidamente durante las fases posteriores de normalización política. Ver al respecto Serbin y Fioramonti (2007), op. cit.

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

62. Como señala Pachano, citando a Torres Rivas (2010:13), op. cit.

63. Como señala Zibechi para el 2009, "Con la única excepción de Chile, donde los movimientos sociales viven un importante ascenso desde que Michelle Bachelet asumió la presidencia, en los demás países gobernados por fuerzas de izquierda o progresistas oscilan entre el apoyo incondicional de los gobiernos – de los que reciben beneficios materiales – hasta el enfrentamiento más o menos abierto, pero con escasa capacidad de convocatoria", en Zibechi (2009), op. cit. p. 248.

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

65. Serbin, Andrés (2006b), op. Cit., Saguier (2007), op. cit., Saguier (2008), op. cit.

66. Edwards, Michael (2001). *"Introduction"*, en Edwards, Michael and John Gaventa (eds.) *Global Citizen Action,* Boulder: Lynne Rienner Publ., p. 5.

67. Edwards, Michael (2010*). Civil Society*, Cambridge: Polity Press, 2nd. Edition, pp. 96-97.

68. Ver al respecto de este debate, entre otros, Walzer, Michael (ed.) (1995). *Toward a Global Civil Society*, Providence: Berghahn Books; Keck, Margaret and Kathryn Sikkink (1998) *Activists Beyond Borders,* Itahaca: Cornell University Press; Shaw, Martin (1994). *Global Society and International Relations*, Cambridge: Polity Press; Salamon, Lester and al. (1999). *Global Civil Society*, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies; Edwards, Michael and John Gaventa (2001) *Global Citizen Action*, Boulder. Lynne Rienner; Clark, John (2003) *Worlds Apart. Civil Society and the Battle for Ethical Globalization,* Bloomfield: Kumarian Press; Kaldor, Mary (2003*) Global Civil Society. An Answer to War,* Cambridge: Polity Press; Batliwala, Srilathaand David Brown (eds.) *Transnational Civil Society,* Bloomfield: Kumarian Press.

69. Cox se refiere con este término a un multilateralismo que intenta reconstituir sociedades civiles y autoridades políticas a escala global, construyendo un sistema de gobernanza global desde abajo, en Cox, Robert (ed.) (1997) *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order,* Basigstoke: MacMillan/United Nations University Press, p. XXXVII. Por otra parte, O´Brien et al. plantean el desarrollo de un multilateralismo complejo hacia finales de la década del noventa, caracterizado por cinco rasgos distintivos, entre los cuales se destaca la ampliación de las agendas internacionales con la inclusión de temas sociales, en O´Brien, Robert and al. (2000)_*Contesting Global Governance. Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements,* Cambridge: Cambridge University Press, pp. 5-6.

70. Como añade el mismo autor "*It is not that these commentators question the principle of civic engagement; they worry, rather, that the practice of civic engagement may be distorted in favor of organizations with greater resoureces and more access to decisión makers in capital cities*" (Edwards 2001:5), lo que de hecho marca una diferencia sustancial entre las ONGs del Norte y las del Sur.

71. Cfr. Martins, Jens (2006*). The Future of NGO Participation at the United Nations after the 2005 World Summit*, FES Berlin: *Briefing Papers, Dialogue on Globalization*, quién señala que los intentos de reformar las oportunidades formales de las ONGs para participar mas activamente, no han sido exitosas y que pese a las recomendaciones del informe del Panel Cardoso, éstas no incidieron sobre una mayor participación de la sociedad civil en la Cumbre Mundial de 2005, en dónde, por el contrario las ONGs fueron predominantemente excluidas tanto de los preparativos de la Cumbre como de la participación en esta.

72. Como señala Smith en más detalle en relación a la crisis del multilateralismo: "*Third generation activists seem to be devoting less energy and attention to the United Nations (…) The most recent generation has pounded down the doors to demand a seat at – if not to overurn – the table. As governments have moved away from the UN conference process, and as activists have come to question the effectiveness of those mechanisms, some are now looking outside of formal institutional processes to affect change. Little of the expanding energy of third generation activists seems to be devoted to thinking how to improve multilateralism*" en Smith, Jackie (2006) *"Social movements and multilateralism",* en Newman, Edward and alt., op. cit., pp. 402-404.

73. Como apunta un analista, inclusive en la undécima edición del FSM reunido en Dakar, "los movimientos (sociales) han pasado a un tercer lugar, detrás de los gobiernos y las ONGs. Estas son protagonistas desde la primera edición y los gobiernos han ido ganando espacio en la misma proporción que se fue vaciando la participación (…) La impresión es que los foros sociales han cumplido su ciclo y han dejado de ser espacios de intercambio e interconocimiento entre movimientos de base y activistas" , en Zibech, Raúl (2010)" ¿Es necesario un foro social en América Latina?", en http://www.forumdesalternatives.org/ES/readarticle.php?article_id=24049

74. "*The early years of the new century may represent a reversal of many of these trends. International funding agencies currently face growing fiscal constraints due to stock market losses and the broader economic slowdown experienced in many of the wealthier countries, and their priorities have shifted elsewhere in the world as a result of the end of the Cold war and the new national security concerns following*

September 11 2001. Concomitantly, the economic crisis in Latin America has undermined the "Washington Consensus" and altered the political agendas of multilateral agencies and national governments. Furthermore, new forms of social and political mobilization in the region might challenge the ability of alternative civil society organizations to provide effective channels of mediation in the region. In sum, although it is too early for a definitive judgment, these recent trends represent a significant challenge to regional networks in Latin America", en Korzeniewicz and Smith, 2003, op. cit., p. 48.

75. Como señala el documento: "Las OSC son toleradas y apoyadas por los gobiernos, siempre y cuando no emitan opiniones o expresen críticas de los poderes de turno. Las tendencias progresistas de que son voceros algunos gobiernos, no se reflejan en relaciones más fluidas con las OSC", en ALOP (2010) *Consultas nacionales a organizaciones de la sociedad civil América Latina y el Caribe. Síntesis de conclusiones y debates,* México D.F.: ALOP/Mesa de Articulación/ Coordinadora Civil/Unitas, p. 11.

76. Ibidem, p. 14.

77. Karns, Margaret and Karen Mingst (2010). *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance,* Boulder-London: Lynne Rienner, p. 247.

78. Ibidem, pp. 250-251.

79. Un aspecto importante a considerar en este sentido, son los marcos legales que impulsan los gobiernos para favorecer o limitar las actividades de las OSC, particularmente cuando no son percibidas como favorables al gobierno. Ver *International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) and World Movement for Democracy Secretariat* (2008), op. cit.

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

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

82. http://www.forodiplomaciaciudadana.org

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

84. http://www.ccsica.org

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

86. Cfr. Norris, Pipa (2011). *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*, Cambridge: Cambridge University Press.

87. Un tema nada menor, en este sentido, se relaciona con las concepciones en torno al poder de estas redes y organizaciones a nivel regional, que abarcan un amplio espectro de posiciones,

desde las relaciones que deben ser establecidas con los partidos políticos hasta las nuevas ideas de construcción del poder desde la diversidad y pluralidad. Todas, sin embargo, apuntan al mismo problema —la capacidad de asumir, por parte de las OSC, su carácter de actores políticos no-partidarios y las dificultades de su relación con el Estado, así este esté encarnado por gobiernos de izquierda o de orientación progresista. Ver Icaza et al. (2006), op. cit.

88. Altinay, Hakan (ed.) (2011). *Global Civics. Responsabilities and Rights in an Interdependent World,* Washington D.C.: Brookings Institution Press, p. 2.

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

90. Serbin, Andrés (2011) *Chávez, Venezuela y …,* op. Cit.

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

92. El debate gira en torno a si efectivamente fue la ASC la que incidió, con sus movilizaciones y con la consulta popular en torno al ALCA, sobre la decisión de los gobiernos de Venezuela, Brasil y Argentina en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata en noviembre del 2005 de romper con la iniciativa hemisférica , o si fue una decisión de los gobiernos de Brasil y Argentina, en función de las diferencias en las negociaciones comerciales con los Estados Unidos en el marco de la OMC.

93. Lo que no sucedió en la IV Cumbre de las Américas realizada en abril de 2009 en Trinidad y Tobago. Ver www.movimientos.org/iv-cumbre-pueblos

94. Cfr. Serbin, Andrés (2004). "Entre la globalofobia y el globaritarismo: sociedad civil, movimientos sociales y globalización en América Latina y el Caribe", en Gómez, José María (comp..) *América Latina y el (des)orden global neoliberal*, Buenos Aires: CLACSO; y (2003) "Entre la confrontación y el diálogo: diplomacia ciudadana, sociedad civil e integración regional", en Serbin, Andrés (comp..): *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.

95. En este sentido es particularmente relevante la relación entre la Alianza Social Continental (ASC)/Hemispheric Social Alliance (HSA), cuyo documento "Alternativas para las Américas" pasó a formar parte de los planteamientos del ALBA. La relación entre la ASC/HSA y el ALBA y, en particular, el gobierno bolivariano ha suscitado numerosos debates y críticas, fundamentalmente en función de la posible cooptación o neutralización del movimiento. Cfr. Icaza et al. (2006), op. cit.; Saguier (2007) op. cit. y Saguier (2008), op. cit. Ver también las observaciones críticas al respecto en de la Torre,

Verónica (2009) "de las Alternativas para las Américas, de la Alianza Social Continental, a la Alternativa Bolivariana", en *Argumentos* (México: UAM-X), año 22, No. 59, enero-abril 2009, pp. 187-198, y Harris, David and Diego Azzi (2006) "*ALBA Venezuela´s answer to "free trade": the Bolivarian alternative for the Americas*", *Ocassional Paper No. 3,* Sao Paulo: Focus on the Global South/Alianza Social Continental, October 2006. Estos últimos señalan "*…there is a certain degree of dissonance between discourse and practicein the construction of ALBA, given that the official proposal present it as coming "from the people", but in practice what represents the concrete existence of ALBA are the intergovernmental agreements signed by the (…) heads of state, with Little visible and direct popular participation in the process of developing these actual accords*", p. 13.

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

97. Ruiz Marrero, Carmelo (2011) "*The New Latin American "Progresisimo" and the Extractivism of the 21st Century*", en *CIP. Americas Program*, en www.cip.americas.org/archives/4025

98. Como en el ya citado caso de la ASC/HSA y el gobierno venezolano.

99. Cfr. "Manifiesto de Cochabamba. Declaración final de la Cumbre Social promovida por la Alianza Social Continental y el Movimiento Boliviano para la Soberanía y la Integración Solidaria", http:// www.integracionsur.com , Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), Montevideo, y www.comunidadsudamericana.com/cochabamba.

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

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

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

103. Cfr. Serbin, Andrés (2010). *OEA y UNASUR: Seguridad regional y sociedad civil en América Latina,* Buenos Aires: CRIES, Documento CRIES No. 14. Ver también Gilberto Rodrigues y Thiago Rodrigues (2011), "A Uniao das Naçoes Sul-Americanas (UNASUL) e os novos temas de agenda regional de paz e segurança: papeis e mecanismos de participaçao da sociedade civil", en Serbin, Andrés (coord.) *De la ONU al ALBA*: ponencia presentada en el seminario "Multilateralismo, sociedad civil y prevención de conflictos", Buenos Aires: CRIES/CARI, 27 y 28 de julio 2010.

104. Como señalan Alemany y Leandro "Una visión más integral de la participación, es una visión operativa, dónde los actores de la sociedad civil no son consultados puntalmente sino que forma parte de un sistema de monitoreo, de toma de decisiones es decir de influencia en las definiciones de políticas regionales", en Alemany, Cecilia y Beatriz Leandro (2007) "Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR", en *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales* (Buenos Aires), No. 16, vol. XI, verano 2007, pp. 135-160. Cfr. también Alemany, Cecilia (2008) "La participación ciudadana en el MERCOSUR: Algunas ideas para la reforma institucional pendiente", en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires: CRIES), No. 28, año 13, julio-diciembre 2008, pp. 113-135.

105. En el caso de Argentina es de destacar la existencia de un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

106. Alemany y Leandro (2007): op. Cit. P. 147. Es de notar que en el proceso de incorporación de la República Bolivariana de Venezuela a MERCOSUR, este espacio ha sido objeto de fuertes controversias y confrontaciones, particularmente en lo referente a la participación sindical.

107. Para más detalles de su creación y evolución previa ver Vázquez, Mariana (2005). "De la Asamblea Parlamentaria de la CECA al Parlamento del MERCOSUR", en Agenda Internacional, Visión desde el Sur, Buenos Aires.

108. Ver Tratado Constitutivo de la UNASUR.

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

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

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

112. Silva, Cristina (2010). "ALBA: aspectos de seguridad y defensa y elementos de participación social", ponencia presentada en el seminario "Multilateralismo, sociedad civil y prevención de conflictos", Buenos Aires: CRIES/CARI, 27 y 28 de julio 2010.

113. Manifiesto General de la Primera Cumbre de Consejos de Movimientos Sociales del ALBA-TCP, en El ALBA de los Movimientos Sociales, *Sumario de Noticias*, 20 de octubre de 2009, en www.movimientos.org/noalca/albasi/show_text.php3?key=16092

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

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

116. Con ingrediente adicional: la creciente focalización del presidente Chávez en la construcción del "socialismo del siglo XXI" en su país, en detrimento de sus iniciativas regionales. En Paz Rada, Eduardo (2011) "Peligros para la integración latinoamericana", en Foro Mundial de Alternativas, http://www.forumdesalternatives.org/ES/readarticle.php?article_id=24042

117. A pesar de algunas evidentes superposiciones, como el Banco del Sur acordado en 2007, a pesar de algunas reticencias de Brasil, y el Banco del ALBA, establecido durante la VI Cumbre del ALBA en Caracas, en enero de 2008. Ver para más detalles Serbin (2010a) y Serbin (2010b), op. cits.

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

119. Como señala el mismo informe: "Esto replantea el rol de las OSC: no es lo mismo actuar en un contexto de Estado ausente y en retirada, a uno dónde el estado es el centro mismo de la inversión social. Se trata más bien de ejercer un amplio y diverso conjunto de roles que ayudan, complementan, vigilan o exigen al estado a cumplir su deber: como palancas organizadas de la sociedad para reclamar derechos, para exigir calidad y cobertura adecuadas de los servicios, participar en el diseño de políticas públicas que orientan adecuadamente los recursos públicos, diseñar y experimentar innovaciones para la resolución de problemas, etc. (…) En este sentido está claro que las OSC reivindican su papel como actoras y socias del desarrollo. Se considera que se empobrece su capacidad y sus talentos cuando son consideradas sólo como operadoras de políticas y proyectos que otros elaboran", ALOP, op. cit., p. 12.

120. Cfr. Serbin, Andrés (comp.) (2003). *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, y (2009) La Organización de Estados Americanos, las Naciones Unidas, la sociedad civil y la prevención de conflictos, Buenos Aires: CRIES, *Documentos CRIES No. 11*.

121. La Cumbre de los Pueblos del Sur se realizó no sólo en paralelo con las Cumbres oficiales, entre el 12 y el 15 de diciembre de 2008, sino también de la Cumbre sindical y de la Cumbre Social de MERCOSUR, espacio dónde fueron invitadas a presentar las conclusiones de la Cumbre de los Pueblos del Sur y de la Cumbre Sindical. Ver http://www.mopassol.com.ar/Images/Images/bahiainfo.htm

122. Cfr. documento del Foro Social Americas (FSA), Programa Mercosur Social y Solidario (PMSS) "Panel debate. La integración regional: balance y desafíos para los movimientos sociales", 22 de septiembre de 2010, http://mercosursocialsolidario.org/index2.php?option=com_content&task=view&id=5

123. "Lamentablemente, el proceso de consolidación de UNASUR no ha reconocido (…) la importancia de los actores sociales, y no ha contemplado hasta la fecha la participación de la ciudadanía", en Ramis, Alvaro (2009) "UNASUR ¿de espaldas a la ciudadanía", en ALAI, 23 de mayo de 2009, http://alainet.org/active/30523&lang=es

124. "… es necesario afinar el proceso de diálogo oficial de los movimientos sociales con el proceso ALBA. Aquí se ha logrado realizar encuentros y actos públicos en ocasiones esporádicos, que generalmente coinciden con Cumbres de Presidentes o Foros Sociales, y que han sido útiles para estrechar el vínculo pero poco eficientes para tratar los temas en profundidad", en Programa Mercosur Social y Solidario (2010), op. cit.

125. En Programa Mercosur Social y Solidario (2010), op. cit.

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

127. Serbin, Andrés (2007b) op. Cit.

Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina

Pía Riggirozzi
Doctora en Política Económica Internacional de la Universidad de Warwick (Inglaterra); Master en Estudios Internacionales por FLACSO-Argentina y la Universidad de Miami (Florida, EEUU). En 2007 realizó una estancia posdoctoral en la Universidad de Sheffield (Inglaterra). Actualmente es docente e investigadora en la Universidad de Southampton (Inglaterra). Sus intereses se centran en la economía política del desarrollo y el regionalismo.
e-mail: p.riggirozzi@soton.ac.uk

Introducción

La política y las instituciones nacionales, en particular el Estado, fue-ron por mucho tiempo consideradas un obstáculo para la integración regional. Los acuerdos regionales fueron así entendidos y perseguidos como mecanismos capaces de justificar y superar obstáculos y desafíos políticos a nivel doméstico (Haggard, 1997; Milner y Mansfield, 1997). Desde este punto de vista, la relación entre regionalismo y globalización ha sido entendida como una de causalidad intrínseca donde el regionalismo ha sido visto como una reacción subordinada a los dictados y limitaciones de la globalización, o bien como una respuesta pragmática a las presiones del mercado externo (Hettne y Söderbaum, 2005: 4).

Este argumento persuasivo sostiene que la construcción de regiones es parte fundamental de la estructura del orden mundial (Hettne, 2005; Katzenstein, 2005; Acharya, 2009). Sin embargo, los pilares que sostenían la relación entre regionalismo económico y globalización comenzaron a quebrarse a partir de dos dinámicas que se han reforzado mutuamente desde el comienzo de la nueva década: un fuerte cuestionamiento a los modelos de política económica neoliberal en América Latina, especialmente en el Cono Sur; y una crisis financiera a nivel internacional que desbarrancó el edificio económico-financiero que ha sostenido el proyecto neoliberal en el plano internacional.

Incluso antes de la crisis sistémica, se evidencia una renovación política, sobre todo en América del Sur, donde nuevos gobiernos de Izquierda recuperan el espacio político para redefinir prioridades en relación a la distribución de ingresos y servicios sociales. Estas ideas se materializaron en nuevos proyectos políticos en Venezuela (1998) Brasil (2002, 2006 y 2010), Argentina (2003, 2008 y 2011), Uruguay (2004), Bolivia (2005), Ecuador (2006), Paraguay (2008) y, más recientemente, Perú (2011). El lema "Que se vayan todos", que determinó el fin del gobierno del presidente Fernando de la Rúa en Argentina en diciembre de 2001, ha sido un punto de inflexión política y una manifestación de la necesidad de renovar lo que constituye el foco y la práctica política (Arditi, 2008: 57). Varios de estos gobiernos buscaron no sólo redefinir principios políticos y económicos sino también abrir espacios de autonomía para su ejercicio. Muchos buscaron liberarse de la supervisión directa del FMI (Argentina, Brasil, Uruguay, Panamá, Ecuador y Venezuela) o renegociar los contratos de operación con empresas petroleras extranjeras (Ecuador y Bolivia). Al rechazo de la influencia externa se sumó una movilización social generalizada, incluyendo el re-posicionamiento de los pueblos indígenas como sujetos políticos, y el llamado a promulgar la solidaridad a escala regional.

América del Sur recupera así la cultura política y con ella relanza un nuevo regionalismo que desafía patrones tradicionales de comercio y poder hegemónico que tradicionalmente se identificaron con el poder desproporcionado de EE.UU. en la región.

El esfuerzo por recuperar el potencial de desarrollo de América del Sur es la manifestación clara de un cambio histórico, un "cambio de era" como afirma Rafael Correa, en su discurso inaugural como Presidente de Ecuador en enero de 2007. Este artículo discute este cambio de época y cómo se expresa en nuevas prácticas y construcciones regionales. El objetivo es doble: comprender mejor los fundamentos de la política regional, y discutir lo que este cambio significa para el modo como teorizamos regionalismo en un contexto en el cual nuevas reglas son consensuadas a nivel regional, no global, e impulsadas por nuevos objetivos que superan el limitado foco mercantil.

Se argumenta que las estructuras institucionales alternativas y proyectos de cooperación, aunque embrionarias, forman parte de un complejo de ideas alternativas y nuevas motivaciones políticas en la región, así como un fundamental redescubrimiento del espacio regional como un espacio de discusión y acción colectiva. Así se perfila lo que puede pensarse como regionalismo post-neoliberal y post-hegemónico. En este escenario, los términos de integración regional demandan una nueva mirada crítica. Cabe así las siguientes preguntas: ¿en que medida las nuevas construcciones regionales responden a un intento de compensación por los excesos desreguladores o a una nueva configuración socio-política regional?, ¿Es posible hablar de un nuevo modelo de política económica regional?, ¿Cómo hemos de entender las tendencias actuales de la cooperación regional y proyectos de integración, dado que las circunstancias políticas y económicas de los años 1980 y 1990 han perdido fuerza y autoridad (tanto a nivel nacional como mundial)?, ¿Cómo pueden conceptualizarse los esfuerzos actuales de integración que excluyen a los EE.UU., cuando el acceso a los mercados de EE.UU. y la inversión fueron considerados motores del regionalismo en las décadas 1980-1990?, ¿Estamos ante la articulación de una "tercera ola" regionalizadora? Haciendo referencia a estas cuestiones, el documento contribuye al debate sobre lo que significa teorizar regionalismo post-comercial y post-hegemónico (Acharya, 2009).

La respuesta a estas preguntas debe buscarse en el análisis de los modelos de regionalismo emergentes nacidos de nuevas pujas regionales así como de la renovación del contrato social en muchos países de la región. El artículo analiza la naturaleza y el alcance del regionalismo en América Latina a la luz de los proyectos propuestos por la Unión de Naciones Sudamericana (UNASUR) y

la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), analizando sólo en los factores que gobiernan la emergencia de proyectos alternativos que se oponen al "regionalismo abierto" asociado con la integración neoliberal de los 90, sino también los factores que explican cuan transformadores son estos nuevos proyectos regionales en un contexto de cambio de la economía mundial.

El capítulo se divide en cuatro secciones. La primera sección analiza la evolución de gobernanza regional como devenir de puja política económica entre dos proyectos vinculados al nacionalismo y al libe-ralismo en la región. La segunda se concentra en la pregunta fundamental sobre qué es región y regionalismo en un contexto de crisis del neoliberalismo. Se analizan en profundidad las prácticas actuales y dinámicas de un nuevo continentalismo enmarcado en el ALBA y en UNASUR. El capítulo concluye con una evaluación sobre los desafíos que enfrentan estas nuevas construcciones regionales y que afectan la capacidad transformadora de los regionalismos post-neoliberales.

Regionalismo y desarrollo en una era de cambios

La nueva cartografía regional que se destila desde mediados de los 2000 presenta nuevos modelos de cooperación regional basados en nuevas agendas político-económico y sociales, sino que además presentan nuevas relaciones de poder en abierta oposición al neoliberalismo y fundamentalmente al multilateralismo liderado por EE.UU. Desde esta perspectiva, es posible reconocer, a grosso modo, dos tendencias regionalistas: una que plantea una transformación 'mo-derada', que se re-estructura alrededor de viejos ejes pro-comerciales, apuntando a recuperar niveles de desarrollo autónomo, pero que al mismo tiempo busca establecer nuevos ejes de integración político-social. Este es el perfil que refleja la UNASUR. Al mismo tiempo, la emergencia del ALBA plantea un proyecto radicalizado, ideológico y políticamente comprometido con una redefinición socialista y un 'welfarismo transnacionalizado'.

Puede argumentarse que la superposición de distintos modelos de integración, a veces contradictorios y en competencia, es el resultado de nuevo equilibrio entre una serie de respuestas nacionales que se hacen eco para contestar no sólo a las numerosas crisis del neoliberalismo sino además para redefinir lo que significa la cooperación regional y cómo se ejerce la autoridad en una era post-hegemónica. Estos procesos deben ser vistos como manifestación visible de una re-politización de la región dando a luz nuevas

políticas regionales en los que los estados, los movimientos sociales y líderes interactúan y construyen nuevas formas de entender y ejercer el espacio regional.

América del Sur se perfila desde el principio de los 2000 como un área capaz de desafiar la hegemonía tradicional y la importancia que EE.UU. ha tenido como poder 'regionalizador'. La década que se abre dio a luz un debate que se centra en la búsqueda de una nueva síntesis entre el Estado y la sociedad, y entre Estado y mercado, superando los costos del neoliberalismo en términos de ciudadanía, la democracia, y la inclusión. La relación entre el Estado y el mercado, y el lugar de los actores sociales en esta relación, sin embargo, no es nueva. Ha estado en el centro del debate sobre que constituye desarrollo e integración desde finales del Siglo XIX. En un sentido histórico, la construcción regional encuentra su legado en la puja entre dos proyectos de gobernancia nacional y regional definidos en términos de estatismo versus liberalismo, así como en un cálculo de "*realpolitik*" contra el imperialismo externo, así como por la percepción de herencia común. Estos han sido los conductores de distintos arreglos regionales y proyectos de integración que se han desarrollaron tradicionalmente en las Américas.

En este sentido, como concluye Myrdal (1968: 39), seria banal explicar la integración regional como una consecuencia mística de solida-rismo voluntario basado meramente en proximidad cultural, política o económica entre naciones vecinas. La integración regional ha sido principalmente concebida como un instrumento para equilibrar fuentes o manifestaciones de influencia externa; esto es la hegemonía de EE.UU., la competitividad económica de la Unión Europea, el capital internacional y la globalización neoliberal. En suma, en lugar de un destino teleológico, el regionalismo en América Latina ha sido tradicionalmente entendido como impulsos o reacciones defensivas, en lugar de razones ofensivas, a dictámenes externos (Keohane, 2001).

Las formas en que se resolvió el debate entre estatismo, normalmente asociado a un nacionalismo que hace eco a un imaginario Latinoamericanista, y liberalismo, asociado con un consenso fomentado desde Washington, definió también los márgenes de poder y autonomía en las relaciones Inter-Americanas. Al mismo tiempo, esta lucha por la autonomía definió tres momentos en el desarrollo del regionalismo en América Latina. Una primera ola de regionalismo puede ser vista como respuesta a la creación de la Comunidad Económica Europea en 1957, y el acceso de las antiguas colonias a la CEE, por medio de acuerdos preferenciales.

La declaración del Presidente de Uruguay en la década de 1960 ilustra la noción de regionalismo defensivo, estableciendo que "la formación del Mercado Común Europeo es un estado casi de guerra contra las exportaciones latinoamericanas. A un esquema de integración tenemos que responder con otro esquema de integración" (citado en Mattli, 1999: 140). La idea general de esta orientación defensiva fue que la integración económica mejoraría la posición negociadora y facilitaría la industrialización por sustitución de importaciones a escala regional. El comercio así entendido se convirtió en el motor de la integración, dejando de lado aspectos de contenido socio-político. El primer proyecto de este tipo se concretó en 1960 con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). ALALC unió, bajo la inspiración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), México y seis países de América del Sur con el objetivo de eliminar todas las barreras al comercio intrarregional. Su concepción defendía la noción de estados soberanos, en gran parte capaces de controlar la naturaleza de los compromisos regionales y proteger a sus productores nacionales de la competencia externa a través de subsidios y aranceles (Chibber, 2004; Lewis, 2005).

En un sentido estricto, un nuevo nacionalismo enmarcado en una nueva manera de pensar y entender política, economía y cultura, representa una reacción generalizada a la normativa liberal. En América Central, una iniciativa similar dio a luz al Mercado Común Centroamericano, junto con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, estableciendo un objetivo más ambicioso de crear una zona de libre comercio y de aplicar un arancel externo común. En 1969 una escisión de la ALALC llevó a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú a establecer un ambicioso proyecto institucionalizado de mercado común, la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

La CAN se erigió como un órgano ejecutivo "supranacional" con competencias y mecanismos para promover una distribución equitativa de los beneficios entre los miembros. Para completar la arquitectura regional el Tratado de Libre Comercio del Caribe fue firmado en 1967, para ser sustituido seis años más tarde por la Comunidad del Caribe (Bouzas y Knnack, 2009). A pesar de esta convergencia, el naciona-lismo político y proteccionismo económico no pudieron sortear los desafíos del mercado internacional. Exportaciones sobrevaluadas y tasas de cambio no competitivas fueron principales obstáculos que impidieron la consolidación de un modelo regional autónomo y sustentable. A la vez, la economía dependió cada vez más de las importaciones de capital y bienes intermedios para sostener la industrialización, creando un déficit comercial progresivo e insostenible.

El gasto público, por su parte, fue financiado por el creciente endeudamiento externo, que condujeron a la mayor parte de América Latina a lo que se conoció como la 'década perdida de los 80', caracterizada por el colapso económico y una caída brutal en el empleo y los niveles de vida (Haggard y Kaufman,1992). El grado de dependencia externa de los países de la región creció jaqueando todo intento de integración cerrada y de sustitución de importaciones.

El fracaso de los proyectos de sustitución de importaciones, junto con la gravedad de muchos años de inestabilidad y represión política durante las dictaduras militares que siguieron, afectaron el espíritu y el progreso del regionalismo Cepalino (Mattli, 1999: 145). El fracaso de este regionalismo no sólo afectó el optimismo respecto de lograr una cohesión regional por medio de la cooperación defensiva, sino además afectó de manera crítica el sentido de región como identidad. En este contexto, las economías gravemente endeudadas se vieron críticamente reducidas a unas pocas opciones de política y en la mayoría de los casos con pocos márgenes de autonomía, cayendo progresivamente en una alineación más estrecha con EE.UU., portero y abanderado de los mercados abiertos y el "regionalismo abierto" (Fawcett y Hurrell, 1995; Gamble y Payne, 1996; Hettne, 1999; Varynen, 2003).

El regionalismo Cepalino entonces fue seguido por un segundo momento de regionalismo "abierto" en la década de 1990, a la vez que, a grosso modo, los ideales latinoamericanistas sucumbieron frente a la cambiante geopolítica de post-Guerra Fría. Si bien organizaciones de la primera ola, como la CAN, no desaparecieron, "nuevos" regionalismos tomaron forma a partir de nuevas dinámicas en los mercados globales y una sensación de inevitabilidad atribuida al creciente multilateralismo globalizante (Fawcett y Hurrell, 1995; Varynen, 2003; Sørensen, 2004).

En este contexto, y ante fuertes presiones económicas y financieras, la vinculación con la economía de EE.UU. fue vista por autoridades públicas y elites como una forma de reafirmar un cierto control sobre la dirección de sus economías en un contexto de marcado dominio de la economía mundial y de EE.UU. (Grugel 1996; Grugel y Hout 1999). En parte como un programa pragmático para recuperar el acceso a los flujos financieros internacionales, y en parte como resultado de una percepción de que "no hay otra alternativa", los países de la región casi sumisamente adoptaron el Consenso de Washington y accedieron a las condiciones aperturistas promovidas entre otros instrumentos por el alivio de la deuda a través del Plan Brady impulsado por EE.UU (Drake, 2006: 27). Mientras los gobiernos de América Latina entraron en una discusión de nuevas reglas de integración regional dominado

por el comercio y la liberalización financiera y políticamente por la percepción de una "realidad inevitable" del poder disciplinador del mercado y la globalización.

Estas presiones se volvieron más urgentes a medida que el régimen de comercio se relanzó bajo el paraguas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Un conductor igualmente importante fue una serie de acuerdos de libre comercio liderados por Estados Unidos destinados al libre comercio y acuerdos preferenciales bilaterales y plurilaterales. El establecimiento del MERCOSUR en 1991, y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) firmado con Canadá y México en 1994, por ejemplo, son parte de esta nueva noción de "regionalismo abierto", una respuesta estratégica a los imperativos del proceso de globalización de mercados, comercio e inversión (Phillips, 2003: 329).

Para los EE.UU., mientras tanto, este contexto abrió una nueva oportunidad para una ambiciosa agenda definida como "Iniciativa para las Américas", lanzada en 1990 por el presidente G.W. Bush (Sr) con la visión de conducir a un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con plazo para su firma en 2005. El proyecto del ALCA encarna la ambición más extrema en términos regionalistas en torno a las relaciones intra-hemisféricas bajo el ala de EE.UU. Esta refleja, a su vez, la antigua visión del Panamericanismo bajo la égida del neoliberalismo. Sin embargo, el establecimiento del ALCA como parangón del regionalismo encabezada por Estados Unidos constituyó un arma de doble filo.

Como sostiene Tussie (2009: 178), a pesar de que el ALCA ha provocado reacciones de pánico en una serie de países que temieron quedar excluidos, la idea del regionalismo neoliberal fue muy controvertida desde el principio y combatida por los actores sociales dentro de uno de los socio privilegiados, México. Reacciones de resistencia fueron a su vez ahondadas en México por los efectos de la crisis financiera de 1995 y su "efecto Tequila", los cuales constituyeron factores adversos para el logro de una cohesión social en la región capaz de sostener y legitimar la profundización de políticas neoliberales a nivel nacional y regional. En efecto, el más allá del control de la inflación, que en países como Argentina significó un alto real a una situación de caos socio-económico que casi puso en jaque la continuidad democrática, el proyecto neoliberal fracasó en sus promesas sociales afectando duramente condiciones de pobreza y desigualdad a través de los países de la región (Szekely y Birdsall, 2003).

Para finales de la década de 1990, el neoliberalismo en América Latina fue perdiendo fuerza. Una desaceleración en el crecimiento

como consecuencia de dificultades de divisas, aumento de la deuda (especialmente pronunciada en Argentina) y una creciente conciencia de la insostenible situación social como legado del modelo neoliberal fue el contexto en el cual se manifestó un cambio de actitud hacia las reformas pro-mercado. La tasa de crecimiento económico en América Latina durante los años 1990 —menores a las cifras de crecimiento promedio entre los años 1960 y 1970— fueron altamente decepcionantes (*op cit.*). A medida que el programa de integración iniciado con la negociación del ALCA comenzó a perder apoyo y legitimidad, EE.UU. re-dirigió la estrategia hacia una serie de acuerdos comerciales bilaterales que, aunque más resistentes, afectó la meta de la integración hemisférica. Así, el regionalismo "abierto" estrechamente ligado con la economía neoliberal y el liderazgo de EE.UU. perdió territorio y dinamismo y se enfrentó con la re-emergencia gradual de nuevos nacionalismos en la región.

La crisis financiera y política que afectó a países de América Latina a finales del siglo XX marcó un punto de inflexión para el Consenso de Washington tanto en su carácter de ideología política y económica como en su programa de gobernancia. La percepción de que el neoliberalismo ha fracasado como proyecto capaz de proveer crecimiento económico y democracia social abrió un espacio de debate y búsqueda de vías alternativas, y autónomas, para el desarrollo. En este caso, tanto el Estado como la región se convirtieron en actores esenciales en la redefinición de las reglas de juego. La creciente retórica nacionalista que tuvo lugar a través de América Latina, en particular en el Cono Sur, re-enmarcó los términos del debate y la adopción de modelos alternativos de gobernabilidad (Hershberg y Rosen, 2006; MacDonald y Ruckert, 2009; Panizza, 2009; Grugel y Ri-ggirozzi, 2009). Esto es así el caso de Chávez en Venezuela, desde 1998, de las administraciones de Néstor y Cristina Kirchner en Argentina, desde 2003; de Vázquez en Uruguay, Morales en Bolivia, Lula en Brasil, Correa en Ecuador; Ortega en Nicaragua y Lugo en Paraguay. Para la segunda mitad de una década, estos países se han embarcado en la búsqueda de una alternativa al neoliberalismo y —a pesar del alto nivel de "personalismo" y dirigismo, a menudo referido como populismo (Roberts 1998), y en algunos casos "izquierda irresponsable" (Castañeda, 2006) la búsqueda de proyectos post-neoliberales se ha convertido en un intento real, más allá de cálculos personalistas de corto plazo, y más allá de retóricas y simbolismos políticos. Actualmente, nuevos proyectos de integración han retomado carácter y fuerza complementando proyectos regionales comerciales, con nuevos ímpetus en áreas específicas de desarrollo humano (especialmente educación y salud), seguridad, infraestructura y energía. La consecuencia ha sido la progresiva reconfiguración de viejos y nuevos esquemas hacia lo que se podría percibir como una tercera ola de integración regional.

Región y regionalismo en nuevos escenarios

No obstante, el indisputable énfasis comercial que impulsa proyectos de integración regional, un nuevo contexto de política económica en América Latina abrió un espacio para la emergencia de nuevas articulaciones políticas y sociales que reclaman, y tal vez re-inventan, principios de solidaridad y colectivismo regional que caracterizaron previos proyectos regionalistas. La construcción de UNASUR y el ALBA representan esta reinvención, como un nuevo modo de gestión de políticas re-territorializando lo que constituye objetivos, prioridades y el manejo de recursos (políticos y económicos) en la región.

En este sentido, tanto UNASUR como ALBA son el resultado de dinámicas políticas y consensos definidos en la región no simplemente como un proceso defensivo de cooperación para contrarrestar presiones externas. En muchos sentidos, se puede argumentar que lejos de definirse en términos de transformación o ruptura, el regionalismo en América Latina, desde mediados de los 2000, se manifiesta en múltiples intentos de cambio que combinan una revisión política del pasado con nuevas motivaciones e iniciativas políticas, sociales, institucionales, económicas y culturales.

Desde esta perspectiva, el actual mapa del regionalismo latinoamericano está definido por tres tendencias que por momentos se superponen y compiten entre sí. En primer lugar, podemos identificar proyectos con énfasis en lo comercial, donde la integración regional está condicionada a la inserción global, con un escaso contenido socio-político. Estos proyectos reúnen los correspondientes al llamado Arco del Pacifico con México en el NAFTA, Chile, Colombia y Perú en la Comunidad Andina (1969). Segundo, un regionalismo con énfasis comercial, aceptando la globalización pero buscando autonomía, pero con un grado mayor de compromisos políticos y profundización de las vinculaciones con los países vecinos. Estos proyectos se identifican con el Mercado Común Centroamericano (1961); Comunidad del Caribe (CARICOM, 1973); Mercado Común del Sur (MERCOSUR, 1991); Comunidad Andina (1969); Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR, 2008). En tercer lugar, podemos identificar un nuevo regionalismo que propone un mayor énfasis en aspectos políticos y sociales de la integración, y asume nuevos compromisos transnacionales de desarrollo social, fundamentalmente por medio de la organización e intercambio de médicos, educadores, técnicos y recursos económicos y financieros para la implementación de proyectos socio-económicos. Este regionalismo se identifica con un proyecto más radical de la mano de la Alternativa Bolivariana para las Américas, ALBA (2004) buscando la recuperación de los principios del socialismo en oposición directa a la globalización neoliberal.

Las crisis son siempre una oportunidad para la contestación ideológica y rearticulación de proyectos políticos y económicos. La crisis del neoliberalismo en la región coincidió con una creciente difusión del poder financiero e ideológico de la mano de nuevos actores globalizantes en Asia, nuevos poderes regionales como Venezuela y Brasil, y un inequívoco decrecimiento de la influencia y el poder de los EE.UU. como líder regional. Ideológicamente, el reacomodo de los actores y alianzas en el histórico "patio trasero" de los EE.UU. sugiere una nueva oportunidad para reafirmar alternativas que hacen eco a nuevas demandas sociales nacionales en reclamo de respuestas a los legados del neoliberalismo.

ALBA: Prácticas no-capitalistas y desarrollo alternativo

ALBA representa un intento sin precedentes para promover una agenda que no se basa principalmente en la liberalización del comercio, sino en la cooperación, el intercambio de recursos humanos, y solidaridad. ALBA pone un nuevo énfasis, aunque controversiales y no sin contradicciones, sobre prácticas participativas en la planificación y la administración de políticas regionales (Harris y Azzi, 2006; Serbin, 2007). En contraste con otros proyectos en el continente, se ha adoptado una línea especial de confrontación en el intento de desafiar los EE.UU. con respecto a casi todos los temas de la agenda interamericana.

La creación del ALBA fue propuesta por el presidente Hugo Chávez en 2001, y se materializa como proyecto en 2004, cuando Fidel Castro y Hugo Chávez aprueban la primera declaración del ALBA. ALBA representa un proyecto radical, ideológico de transformación que se extiende sobre la base del Socialismo del Siglo XXI plateado por Chávez en Venezuela, en directa oposición al neoliberalismo. A pesar del vínculo entre la postura ideológica de Chávez y el chavismo no debemos pasar por alto las nuevas prácticas de relaciones transfronterizas, así como las consecuencias de estas prácticas en relación al desarrollo basado en el intercambio de recursos humanos.

Desde su concepción, propuso un modelo alternativo de desarrollo endógeno y acumulación sustentado por principios de solidaridad y complementariedad, que en algunos casos, como en Bolivia y Ecuador, fueron incluidos en reformas constitucionales (Dabène 2012). La filosofía política y económica adoptada por el ALBA se basa en dos pilares: el desarrollo endógeno, y un nuevo internacionalismo

basado en el intercambio de capital humano. Sin lugar a dudas este es un modelo que se sustenta en una diplomacia del petróleo. Sin embargo, el impacto de muchos de los proyectos de desarrollo humano y la creación de capacidades a partir de las prácticas que esta nueva filosofía sustenta deben ser consideradas más allá de la ideología y sin trivializar los impactos de largo plazo.

El desarrollo endógeno se concibe como nuevas relaciones de producción, con el objetivo de crear una "economía popular". Ha sido ampliamente aplicado en Venezuela a través de modelos cooperativos, la intervención del Estado implementando políticas redistributivas y programas sociales, el establecimiento de nuevas instituciones locales y empresas públicas para apoyar la planificación, la gestión de los recursos locales y ejecución de proyectos de asistencia social (ver Parker, 2007).

Las promesas de desarrollo endógeno en Venezuela han sido acompañadas por un conjunto de iniciativas regionales entre los miembros del ALBA en materia energía, seguridad alimentaria, cultura, finanzas, desarrollo social, salud y educación (Ruttemberg y Fuchs, 2011). Estos sectores han visto un aumento de acuerdos intergubernamentales, aunque no instituciones inter o supranacionales. Los mecanismos para avanzar en el internacionalismo del ALBA incluyen principalmente redes de producción Gran-nacional y de empresas privadas y para complementar programas de bienestar y de cooperativas (Altmann, 2009). Estos instrumentos se encuentran en la base de un nuevo modelo de organización de la producción regional y de distribución que representan una alternativa al multilateralismo concebido por el "regionalismo abierto", neoliberal en esencia y liderado por el mercado.

El concepto de Gran Nacional alude a una nueva forma de empresa pública transnacional que desafía formas convencionales de organización económica multilateral. Proyectos gran-nacionales son acuerdos intergubernamentales para el intercambio de recursos humanos y de capital, mientras que empresas gran nacionales se orientan a la producción, venta y distribución de mercancías. Tiene una fuerte base ideológica, pero no partidista. Más bien, se sienta en la intersección de las nuevas concepciones de desarrollo que en Bolivia y Ecuador están tratando de redefinir el lugar de las comunidades indígenas, su identidad y su relación con los recursos naturales y su tierra (Escobar, 2010). Aunque estas motivaciones y políticas encierran muchas contradicciones y cuestiones de ciudadanía no resueltas aun hoy, están abriendo paso a la discusión de una nueva filosofía político-económica. Por ejemplo, Tahsin (2009: 14-17) muestra que

en 2008, los proyectos entre Cuba y Venezuela en estas áreas alcanzó 1.355 millones de dólares de los EE.UU., incluyendo "Petróleo por médicos", un programa emblemático por el cual Venezuela exporta petróleo subsidiado por el intercambio de médicos y programas de capacitación en el país. Dentro de este marco, programas como Barrio Adentro, de atención médica básica en Venezuela, Misión Milagro, que brinda atención gratuita a personas con problemas visuales, y otros programas que atienden discapacidades extendidos a los países del ALBA. El intercambio de recursos humanos también está orientado a la formación y la educación. Desde el año 2004 se han extendido becas para el intercambio de médicos entre Cuba y Bolivia. Médicos bolivianos son educados en Cuba, al mismo tiempo que este país ayuda a la coordinación de centros de salud en Bolivia, mediante el envío de especialistas y médicos. La alfabetización también ha sido un componente clave del desarrollo socio-económico del ALBA. Cuba ofrece a Bolivia la experiencia, material didáctico y recursos técnicos necesarios para poner en práctica los programas de alfabetización, y ha estado ayudando a Bolivia en la expansión de sus escuelas y hospitales públicos.

Estudiantes dominicanos también asisten a escuelas cubanas, mientras que alrededor de 2.000 becas de Venezuela y Cuba están a disposición de estudiantes dominicanos en ciencias de la computación, medicina, ingeniería, deportes, física, matemáticas, y la agricultura. Venezuela y Nicaragua también han implementado acuerdos de asistencia mutua en torno a programas sociales de vivienda y educación para 47.000 niños de la calle en el segundo. Otros programas incluyen la producción de alimentos y la organización de los Juegos Olímpicos del ALBA, un evento bianual creado en 2005.

En cuanto a las empresas gran nacionales, se trata de entidades específicas, privado o comunitario, establecido para organizar la actividad productiva y comercial para reducir las asimetrías entre las sociedades, y promulgar el comercio justo y equitativo. Estas empresas se centran en proyectos como ALBA-Alimentos, ALBA Energía, ALBA-Forestal, Instituto Geológico y empresas para, minería y metalurgia del hierro, y acero y aluminio.

ALBA también se está moviendo en la consolidación del Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE), firmado en octubre de 2009. El Sucre es una denominación monetaria común para el pago de las transacciones comerciales entre los países del ALBA (Trucco, 2012). Se trata de un instrumento financiero para ayudar a estimular y profundizar el comercio intrarregional y las empresas productivas previstas en el Acuerdo de Comercio de los Pueblos. Del mismo modo, la propuesta para el Banco del Sur no sólo es un reflejo de la

búsqueda de autonomía en la formulación y aplicación de políticas, sino también de la búsqueda de una institucionalidad financiera alternativa. De tener éxito, esta institución podría desempeñar un papel importante en la política monetaria regional y proporcionar recursos para asegurar el balance de de pagos sonido. En suma, la relevancia de estos programas debe ser entendida en la nueva economía política y formación de conciencia regional que Murh (2010: 50) identificó como "sociedad transnacional organizada". En muchos sentidos, estos desarrollos avanzados por el ALBA se encuentran en la intersección entre comercio, ciudadanía y desarrollo social; una construcción avanzada por estados miembros que no comparten fronteras contiguas.

Muchos argumentos han señalado que el ALBA se asemeja a un mero proyecto propagandístico cuyo futuro y capacidad de recuperación está condicionado a la presencia de Chávez y más significativamente los ingresos récord del petróleo. Es cierto que hay una gran cantidad de discurso ideológico y simbolismo en la conformación del ALBA. Al mismo tiempo, el compromiso retórico del ALBA para la construcción del socialismo Siglo XXI depende en gran medida la riqueza petrolera de Venezuela, pero a diferencia de otros proyectos regionales en las Américas, la importancia del ALBA y, posiblemente, su legado se verá en los espacios de construcción de proyectos socio-económicos y redes sociales y de solidaridad transnacional, más allá de Chávez, así como en la posibilidad que abre para la reinvención política regional.

UNASUR: En busca de un regionalismo autónomo

Con un estilo más moderado en relación a la reinvención regional, Brasil se perfila como un competidor en silencio por el liderazgo regional, dando sustento a mecanismos de consenso con nuevos jugadores capaces de producir un nuevo equilibrio regional. La dirección política es evidente en los esfuerzos de la reciente creada UNASUR. UNASUR cristaliza en 2008 pero sus orígenes se remontan a los comienzos de la década, cuando el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso llamó a la 1ª Cumbre de Presidentes Sudamericanos, en el año 2000. El objetivo era ambicioso: un proyecto de integración más allá de las nociones de la expansión del mercado con nuevos compromisos en los principios democráticos y un sentido más amplio del desarrollo en Sudamérica. Esta Cumbre sentó las bases para que la integración sudamericana emergiera compitiendo por un continentalismo, que hasta entonces estaba planteado por las ambiciones norteamericanas del ALCA (Briceño-

Ruiz, 2010). Sin embargo, no fue hasta el 2004 cuando el proceso de integración sudamericana tomó un nuevo dinamismo. La 3ª Cumbre, celebrada en Cuzco, Perú, en diciembre de 2004, estableció la Unión Suramericana de Naciones, que se institucionalizó más tarde como UNASUR. La Declaración de Cuzco estableció tres objetivos principales: convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través de acuerdos comerciales, nuevos compromisos para avanzar en la infraestructura física (carreteras, energía y comunicaciones); y cooperación política entre países del Cono Sur. La divergencia en liderazgo, motivación y comprensión política de los propósitos de la construcción regional llevó al presidente venezolano Hugo Chávez para apartarse de la estrategia regionalista de América del Sur. El resultado fue la creación del ALBA en 2004, y la formación de UNASUR liderada por Brasil, cuatro años mas tarde, en 2008 (Briceño Ruiz, 2010).

UNASUR es fundamentalmente una construcción regional que capitaliza sobre acuerdos de "regionalismo abierto" de la década de 1990, pero que se construye sobre un objetivo nuevo: fortalecer una estructura institucional en temas más allá del comercio, mientras se busca al mismo tiempo una posición autónoma en relación al frente externo, y espacialmente en relación a actores como EE.UU. o la UE. Sorprendentemente, el comercio es minimizado como pilar de la UNASUR, aunque aún es importante y reconocidamente un desafío a futuro. Más bien la columna vertebral del nuevo regionalismo se formula en relación a la democracia, la inclusión, el desarrollo social, la integración física, la defensa y la identidad. En cuanto a la creación de instituciones, se dio un nuevo impulso a la IIRSA formulada en un ambicioso proyecto en el año 2000 para impulsar la integración de infraestructura y energía en todo el continente (Carciofi, 2012). IIRSA representa una visión que en muchos aspectos reconcilia concepciones de mercado establecidos en los modelos de integración de los anos 90, y una tradición estructuralista, que reconoce al estado con un rol fundamental en la promoción del desarrollo económico (Grugel y Riggirozzi, 2007).

Otro pilar fundamental de UNASUR ha sido la creación de un Consejo de Defensa Suramericano, que tomó fuerza por primera vez en la cara de los conflictos territoriales entre Ecuador y Colombia, y más recientemente la incorporación de Venezuela y Colombia. Estas son importantes iniciativas que limitan la interferencia de EE.UU. en el sur y equilibra la autoridad de instituciones como la Organización de Estados Americanos (OEA). Otras áreas críticas de política regional en los marcos regulatorios emergentes son el establecimiento del Consejo Sudamericano de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación que busca reforzar los objetivos de calidad, equidad

y competitividad internacional mediante la armonización de los programas de Educación Superior.

Aunque incipiente, el Consejo tiene como objetivo facilitar la movilidad de estudiantes y profesionales en la región y formular propuestas de flexibilidad y homologación de títulos universitarios. Del mismo modo, en un abordaje alternativo sobre lo que constituye integración regional y responsabilidades regionales, se ha creado el Consejo de Salud de UNASUR para consolidar un espacio de cooperación en la prestación de salud y capacitación. UNASUR Salud representa una innovación institucional sin precedentes que ha puesto en ejecución varios programas de ayuda humanitaria, planes de vacunación y alimentarios en Haití luego del terremoto en 2010. Al mismo tiempo, ya se ha aprobado un plan quinquenal (2010-15) para la concreción de objetivos concretos para el desarrollo de sistemas de salud universales y acceso universal a medicamentos. Como bloque, UNASUR también presentó una iniciativa que promueve la reforma de Organización Panamericana de Salud a través de la reorientación de su misión y objetivos hacia la región (SELA, 2011).

Estas ambiciones institucionales de UNASUR se establecen en base a la experiencia, y las fallidas ambiciones de proyectos sociales y de desarrollo contemplados en la Comunidad Andina y Mercosur. En otras palabras, en vez mirar a las instituciones análogas a la UE como indicador de éxito, las nuevas instituciones podrán evaluarse en relación a los objetivos planteados y el grado en que los truncados acuerdos previos son llevados efectivamente a la práctica.

La UNASUR también presenta, a diferencia de ALBA, una institucionalidad innovadora para la región basada en un Consejo Ejecutivo de Delegados, así como una Secretaría General, un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, y un Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno. El Tratado Constitutivo también prevé un Parlamento que aún no se ha establecido. Mientras, en términos de comunidad política y social UNASUR es aún embrionaria, el progreso visto ha sido a un paso inédito comparado con experiencias previas como la CAN y el MERCOSUR, que al mismo tiempo se perfila como un bloque frente a potencias emergentes como China, India, u otras formaciones como el Consejo de Cooperación del Golfo, la Unión Aduanera de Sudáfrica, y la Unión Europea (Tussie, 2010: 12).

A pesar de las diferencias, lo que comparten tanto UNASUR como el ALBA es una redefinición del espacio regional como un lugar para la acción, nuevas prácticas y consensos que se enmarcan en definiciones y consensos regionales, no globales, y que expresan nuevas inquietudes colectivas sobre el crecimiento, desarrollo

social e inclusión. Así, el ámbito regional politizado se hace eco de un espíritu nebuloso, pero importante, de cambio, con importantes implicaciones para las relaciones interamericanas. Teóricamente, esto también plantea un desafío académico. Las actuales tendencias políticas y económicas y la emergente arquitectura institucional regional sugieren que las caracterizaciones dicotómicas de regionalismo "viejo" (cerrado) y "nuevo" (abierto/neoliberal) son insuficientes para explicar cómo los estados están respondiendo a sus propios compromisos de gobernabilidad nacional, y al mismo tiempo a la construcción de nuevos proyectos de región que cuestionan la política y las políticas de la arquitectura neoliberal establecida (Riggirozzi, 2011). Comprender la naturaleza de esta transformación exige también una reorientación de algunas de las formas frecuentes en que ha sido estudiado el regionalismo a la fecha.

Desafíos del regionalismo post-hegemónico

El análisis de la UNASUR y el ALBA sugiere que, para reconocer las particularidades de las sociedades y sus acuerdos regionales, tenemos que ser conscientes no sólo de los espacios alternativos que se abren tanto para la creación de consenso (regional) y la implementación de políticas sino también de las limitaciones que enfrentan. A pesar de la retórica y estilos políticos, UNASUR y el ALBA son manifestaciones de diferentes proyectos construidos sobre las bases de redefiniciones de lo que es el regionalismo y fundamentalmente para que sirve.

Nuevas prácticas de cooperación en áreas de política social, y los recursos sociales y naturales, extienden las posibilidades de formulación e implementación de políticas. Desde esta perspectiva, consideramos UNASUR y el ALBA como construcciones regionales post-hegemónicas basadas en la integración social, política y económica, al tiempo que se fortalece un nuevo sentido de misión y regionalismo. Es cierto que muchos programas reflejan simbolismos políticos e intereses de actores que buscan redefinir posiciones dentro y fuera de la región. Sin embargo, la creación de nuevos espacios e incluso un entendimiento diferente sobre lo que es la interacción regional y el desarrollo afectan a poblaciones más grandes, más allá de los intereses particulares.

La medida en que los proyectos regionales actuales pueden articular modelos de regionalismo post-neoliberal coherentes y sostenibles sin embargo, es incierta. Es necesario entender el grado de dinamismo y transformación que aportan los nuevos regionalismos como espacios para el pensamiento y la negociación de modelos

alternativos de cooperación política y social. Desde esta perspectiva, las transformaciones actuales en América Latina deben ser tomadas como parte de un acto de reequilibrio en el que la región y una serie de respuestas individuales al Consenso de Washington están redefiniendo lo que significa la cooperación regional y cómo se ejerce la autoridad en una era post-neoliberal. Esto está lejos de manifestarse en forma lineal y coherente. Es más bien reflejo de las distintas realidades sociales, políticas y económicas en espacios nacionales y sub-regionales.

Existen elementos que tienen el potencial para hacer descarrilar la nueva ola de regionalismo en América Latina. Por un lado, existe un debate técnico sobre cómo financiar los proyectos políticos autónomos, a nivel regional como nacional. Muchas economías de la región siguen siendo vulnerables a la volatilidad de los precios de los productos primarios de exportación y riesgo de recesión. En lugares como Argentina y Bolivia, esto ha abierto una gama de tensiones de distribución de ingreso que no son fáciles de manejar y que sin duda afecta a la posición de los gobiernos a distintos niveles de autoridad. A nivel regional, esto atenta contra el establecimiento de proyectos de cooperación a largo plazo y de una institucionalización de proyectos más allá de las actuales coyunturas.

Por otro lado, existe también un debate político sobre el significado y el alcance de proyectos post-neoliberales nacionales y regionales. Conciliar demandas sociales e intereses comerciales, tanto a nivel nacional como regional abre a los conflictos de distribución y los desafíos políticos. Cualquiera sea la retórica y simbolismo político, los gobiernos Latinoamericanos deben mantener una relación políticamente productiva y viable con los principales sectores productivos, organizaciones empresariales y productores vinculados a la exportación. La medida en que los Estados, individualmente y como parte de un proyecto regional más amplio, sean capaces de ofrecer proyectos alternativos en una era post-neoliberal, dependerá de cómo se aborden estos dilemas. Este ha sido un desafío histórico en muchos países de la región, y es particularmente agudo en sociedades que todavía están luchando con altos niveles de pobreza, extrema pobreza y la informalidad laboral.

Otro factor importante que afecta potencialmente la capacidad transformadora de los proyectos regionales como UNASUR y ALBA se relaciona con elementos más inmediatos de liderazgo y relaciones intra-regionales. Más allá de la retórica y la política de buena voluntad, sin duda existen potenciales conflictos de competencia subregional. Asimismo, actores claves, como Chile, Perú, Colombia y México siguen centrados en el mercado de EE.UU.

En este contexto, Venezuela abandonó la CAN luego de que Colombia y Perú cerraran acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos. Brasil por su parte tiene un estilo político y diplomático particular. El pragmatismo y la moderación en este caso significan una oportunidad de desempeñar un papel más allá de la cohesión regional, usando la región como plataforma para aumentar la capacidad de negociación e influencia en otros foros internacionales como la OMC o el G-20. MERCOSUR, por su parte, lucha por mantener el dinamismo del comercio e integración más profunda mientras diferencias ideológicas y geopolíticas agregan elementos de tensión.

Por último, nuevos reclamos sociales de los mismos actores que pasaron a ser "nuevos sujetos políticos", especialmente comunidades indígenas, demandan aun respuestas a problemas socio-ambientales que paradójicamente se han exacerbado con proyectos de integración física perseguidos en los últimos años. Así, reaparecen antiguos desafíos de déficit democrático regional (Serbin, 2010).

Si bien esto denota un continente de contrastes, sin embargo, una forma de pensar la alternativa, y una nueva generación de líderes políticos y sociales que están dispuestos a explorar nuevas formas de gestión y organización de las relaciones económicas y sociales, supone nuevas fronteras que redefinen 'lo posible' en política regional. Aunque frente diferencias importantes, lo que une a la mayoría de los países en última instancia es una necesidad real de refundar el estado-nación y el espacio de acción regional para reintegrar modelos democráticos con compromisos de desarrollo social, justicia, y autonomía.

Bibliografía

Acharya, A. (2009). '*Regional Worlds in a Post-Hegemonic Era*'. Bordeaux: Spirit Working Paper, Junio.

Altmann, J. (2009). '*ALBA Institutions and Mechanisms*', FLACSO Secretaria General [online] http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Integracion/ALBA_Institutions_and_Mechanisms.pdf. 3 Abril 2011.

Arditi, B. (2008). '*Arguments about the Left Turn(s) in Latin America: a Post Liberal Politics?*', *Bulletin of Latin American Research*, 43 (3), 59-81

Briceño-Ruiz, J. (2010). '*From the South American Free Trade Area to the Union of South American Nations: The Transformations of a Rising Regional Process*', *Latin American Policy*, 1 (2), 208–229.

Bouzas, R. y P. Knnack (2009). '*The IDB and Half a century of Regional Integration in Latin America and the Caribbean*', *INTAL Journal,* 13(1).

Castañeda, J. (2006). '*Latin America's Left Turn*', *Foreign Affairs*, 85(3), 28-43.

Chibber, V. (2004). '*Reviving the Developmental State? The Myth of the 'National Bourgeoisie'*, en L. Panitch y C. Leys *(eds) The Empire Reloaded*, London: Merlin Press.

Dabène. O. (2012) '*Consistency and Resilience through Cycles of Repolitization*', en P. Riggirozzi y D. Tussie (eds) *Towards Post-Hegemonic Regionalism in Latin America*, UNU/CRIS Series on Comparative Regionalism, Springer.

Carciofi, R. (2012). '*Infrastructure: Learning and Cooperation for the Provision of Regional Public Goods'*, en P. Riggirozzi y D. Tussie (eds) *Towards Post-Hegemonic Regionalism in Latin America*, UNU/CRIS Series on Comparative Regionalism, Springer.

Drake, P. (2006). '*The Hegemony of US Economic Doctrines in Latin Amer*ica' en E. Hershberg y F. Rosen (eds) *Latin America after Neoliberalism Turning the Tide in the 21st Century?*, New York: New Press.

Escobar, A. (2010). '*Latin America at a Crossroads: Alternative Modernization, Post-Neoliberalism or Post-Development'*, Cultural Studies, 24(1), 1-65.

Fawcett, L. y Hurrell, A. (1995). R*egionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford and New York: Oxford University Press.

Gamble, A. y A. Payne (eds) (1996). *Regionalism and World Order*, London: Palgrave/Macmillan.

Grugel J. (1996). `Latin America and the remaking of the Americas', en A. Gamble y A. Payne (eds) *Regionalism and World Order*, London: Macmillan, 131-167.

Grugel, J. y P. Riggirozzi (2007). 'The Return of the State in Argentina', *International Affairs*, 83(1), 87-107.

Grugel, J. y Hout, W. (1999). 'Regions, Regionalism and the South', en J. Grugel y W. Hout (eds), *Regionalism Across the North-South Divide: State Strategies and Globalisation*, London: Routledge, 3-13.

Grugel, J. y P. Riggirozzi (2009). *Governance after Neoliberalism*, Basingstoke: Palgrave/Macmillan.

Haggard, S. (1997). 'Regionalism in Asia and the Americas', en E. Mansfield y H. Milner (eds) *The Political Economy of Regionalism*, New York: Columbia University Press, 20-49.

Haggard, S. y R. Kaufman (1992). *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton: Princeton University Press.

Harris, D. y Azzi, D. (2006). 'ALBA: Venezuela's Answer to Free Trade' [Online] http://www.focusweb.org/alba-venezuela-s-answer-to-free-trade-the-bolivarian-alternative-for-the-ame.html. 21 Noviembre 2009.

Hershberg, E. y F. Rosen (2006). (eds.) *Latin America After Neoliberalism*, London: The New Press

Hettne, B. (1999). 'Globalisation and the New Regionalism: the Second Great Transformation', en B. Hettne, A. Inotai y O. Sunkel (eds) *Globalism and the New Regionalism*, London: Macmillan, 1-24.

Hettne, B. (2005) 'Beyond the 'new' regionalism', *New Political Economy*, 10(4), 543-571.

Hettne, B. y F Söderbaum (2005). 'Civilian Power or Soft Imperalism? EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism', European Foreign Affairs Review, 10(4), 535-552.

Keohane, R. (2001). 'Between Vision and Reality: Variables in Latin American Foreign Policy', en J. Tulchin y R. Espach (eds) *Latin America in the New International System*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

Katzenstein, P. (2005). *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Lewis, C. (2005). 'States and Markets in Latin America: the Political Economy of Economic Interventionism', Working Paper 09/05, Department of Economic History, LSE, London.

Macdonald, L., y A. Ruckert (2009). *Post-Neoliberalism in the Americas,* Basingstoke: Palgrave Macmillan

Mattli, W. (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond,* Cambridge: Cambridge University Press.

Milner, H. y E. Mansfield (1999). 'The Political Economy of Regionalism', *International Organization*, 53(3), 589-627.

Murh, T. (2010). 'Counter-hegemonic regionalism and higher education for all: Venezuela and the ALBA', *Globalisation, Societies and Education*, 8(1), 39-57.

Myrdal, G. (1968). *Asian Drama: An Enquiry into the Poverty of Regions*, New York: Pantheon.

Panizza, F. (2009). *Contemporary Latin America: Development and Democracy beyond the Washington Consensus*, London and New York: Zed Books.

Parker, D (2007). 'El desarrollo endógeno: ¿Camino al socialismo del siglo XXI?', Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 13(2), 59-85.

Phillips, N. (2003). 'The Rise and Fall of Open Regionalism? Comparative Reflections on Regional Governance in the Southern Cone of Latin America', *Third World Quarterly*, 24 (2), 217-234.

Riggirozzi, P. (2011). 'Region. Regionness and Regionalism in Latin America; Towards a New Synthesis', *New Political Economy*, forthcoming.

Roberts. K (2008) '¿Es Posible una Socialdemocracia en América Latina?', *Nueva Sociedad* 217 (Sept.-Oct.), 86-98.

Ruttemberg, T y G. Fuchs (2011) 'The Community of Latin American and Caribbean States and Latin American Integration for the 21st Century', *Peace and Conflict Monitor*. [online] http://www.monitor.upeace.org/innerpg.cfm?id_article=801. 22 Junio 2011.

SELA (2011) UNASUR propone reforma a la Organización Panamericana de la Salud' [online] http://216.122.62.22/view/index.asp?ms=258&pageMs=26402&item_id=93774. 24 octubre 2011.

Serbin, A. (2007) 'Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?', *Anuario CEIPAZ*, 1, 183-288.

Serbin, A. (2010) *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos*, Buenos Aires: CRIES, Documentos CRIES 15.

Sørensen, G. (2004): *The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Szekely, M. y N. Birdsall (2003) 'Bootstraps not Band-Aids: Poverty, Equity and Social Policy in Latin America', Working Paper 24, [0nline] http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2766. 7 Enero 2011.

Tahsin, E. (2009) 'Looking to the Future: Examining the Dynamics of ALBA', [0nline] http://www.networkideas.org/alt/dec2009/ALBA.pdf. 12 Septiembre 2010.

Trucco, P. (2012) 'The Rise Of Monetary Agreements In South America, en P. Riggirozzi y D. Tussie (eds) *Towards Post-Hegemonic Regionalism in Latin America*, UNU/CRIS Series on Comparative Regionalism, Springer.

Tussie, D. (2009) 'Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects', *Review of International Studies*, 35 (1), 169-188.

Tussie, D. (2010) 'Hemispheric Relations: Budding Contests in the Dawn of a New Era', en Cooper, A., G. Mace y T. Shaw (eds) *InterAmerican Relations at a Crossroads*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Varynen, R. (2003) 'Regionalism: old and New', *International Studies Review*, 5, 25-52.

Diálogo y concertación política en América Latina: Los alcances de las propuestas regionales

Elsa Llenderrozas
Profesora e Investigadora de Relaciones Internacionales en la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina).
Ha publicado libros y artículos en revistas especializadas.
Su trabajo más reciente es el libro *Argentina, Brasil y Chile en la misión de paz en Haití* (2011)
e-mail: elsallenderrozas@yahoo.com

El "momento" de América Latina

Cada vez con más frecuencia se observa en los medios académicos, periodísticos y políticos, la idea del comienzo de una etapa de excepcionalidad para la región latinoamericana. No son pocas las voces que subrayan el surgimiento de nuevas oportunidades para los países latinoamericanos y se entusiasman con afirmar que es "el momento de América Latina." Si bien sólo el tiempo podrá verificar la validez de estas afirmaciones, se vuelve necesario repasar algunos elementos de contexto y tendencias que pueden fundamentar ese optimismo.

Los sucesos más recientes de la política y la economía mundiales comenzaron a dibujar un nuevo tablero estratégico. El eje geopolítico está rotando hacia la región de Asia Pacífico y el antiguo pilar del Atlántico Norte está declinando, inmerso en la crisis económica más aguda desde la posguerra.

El bloque regional más institucionalizado, la Unión Europea, sufre una profunda crisis económica y política. La eurozona se ve jaqueada por una mayoría de economías deficitarias y endeudadas. Las deudas de los países menos desarrollados de Europa transitan el riesgoso camino del default y las tasas de desempleo se mantienen en niveles socialmente insostenibles. El liderazgo político se muestra débil para afrontar con decisión salidas alternativas a la crisis. Frente a este escenario, Alemania y Francia conforman el binomio político, que concentra las propuestas y las decisiones en el espacio comunitario.

Del otro lado del Atlántico, los Estados Unidos buscan evitar la caída en recesión al tiempo que intentan estimular la economía para reducir el desempleo. China y el resto de la región asiática, se mantienen por ahora como motor de la economía mundial, aunque se avizora la desaceleración del crecimiento económico con el seguro impacto en el resto de la estructura económica mundial.

Los levantamientos populares en los países árabes y las manifestaciones de protesta por las condiciones económicas y laborales de los países desarrollados, aumentaron el escenario de turbulencias políticas y sociales alrededor del mundo, cruzando indistintamente regiones geográficas y niveles de desarrollo.

El sistema político internacional está en transición, y aunque los Estados Unidos continúan siendo la gran superpotencia militar y económica, el ascenso creciente de China y la constelación de países emergentes permiten vislumbrar un camino hacia una reconstrucción multipolar. A diferencia de estas tendencias, en América Latina,

especialmente Sudamérica, las tasas de crecimiento económico continuaron estables desde comienzos del año 2009, recuperándose rápidamente del impacto de la crisis económica mundial, iniciada en Estados Unidos y transmitida a los mercados financieros del mundo industrializado. Los precios de las materias primas, los alimentos y los recursos energéticos se mantuvieron en alza, generando unos de los períodos de bonanza más sostenidos en la región.

Aún más, según el informe *Perspectivas económicas de América Latina 2012*, de la Cepal y la OCDE, la región ha mantenido un ritmo de crecimiento sostenido desde el año 2000, la crisis en Estados Unidos y en Europa tuvo un impacto relativamente reducido y los niveles de pobreza descendieron, aunque no así la desigualdad. La proyección es positiva ya que se infiere que la región continuará creciendo en el año 2012, en un promedio de 4%, casi el doble del estimado para las economías centrales. La deuda pública redujo su incidencia en el Producto Bruto Interno y en promedio la región pasó de tener un déficit de 2,4% del PBI a un superávit de 0,4%.

Esta es una descripción general del conjunto, donde existen a la vez experiencias positivas y negativas. Como señala Dante Caputo "*los promedios sirven no tanto para entender cómo le va a cada uno, sino cuál es la tendencia del conjunto. Si ésta es buena y a uno le va mal, los problemas, probablemente, no estén afuera sino adentro*"[1]. En el informe también se muestran diferencias adentro de América Latina. En Sudamérica los datos son más positivos que en México y América Central, economías más dependientes de la suerte norteamericana. En nuestra subregión, la situación económica de crecimiento, caída de pobreza y superávit es común a todos los países. Sin embargo, según el informe, los peligros de que este proceso de bonanza se agote están presentes. Uno de los factores determinantes que ayudó a la rápida recuperación fue el comercio de la región con China que se triplicó entre 2000 y 2009. China ya es el primer comprador para Brasil y Chile (cuando en 2000 era el número 12) y el segundo comprador para Argentina y Perú. El comercio con las economías emergentes —en particular China— es un importante factor explicativo de la resistencia de la región frente a la crisis. Si existe algo parecido a un blindaje, este es asiático y fundamentalmente chino, por dos razones fundamentales: porque ayudó a expandir nuestras exportaciones y porque se ha mantenido fuera de la crisis de Europa y Estados Unidos. Además, la demanda de China e India elevó los precios de las exportaciones sudamericanas con los consecuentes beneficios para la región.

Este cuadro, sin embargo, plantea límites a futuro, porque si bien se espera que China continúe siendo un motor importante del crecimiento mundial, una desaceleración de su actividad económica

tendría efectos significativos en los precios y el volumen de las exportaciones así como en las finanzas públicas de los países sudamericanos. Los países que no aprovecharon la bonanza para acelerar reformas estructurales que afectan el desarrollo, habrán perdido nuevamente la oportunidad. Como señala Caputo "*toda Sudamérica muestra resultados positivos en la primera década del siglo XXI y ningún país gestó una política excepcional para alcanzarlos. En cambio, lo que sí nos diferenciará es la manera en que usemos los recursos y la paz social de estos años para introducir cambios que nos hagan menos dependientes del crecimiento chino, de la desaceleración estadounidense o la incertidumbre europea*."

Otro dato novedoso de este escenario es que ninguno de los desempeños económicos positivos de los países sudamericanos puede asociarse a los procesos de integración regional en curso. La bonanza económica no es resultado de la regionalización ni de los procesos asociativos en desarrollo. Al menos en la esfera comercial, los "vientos de cola" llegaron de fuera de la región, alentando nuevos lazos económicos y asociaciones estratégicas. En sentido contrario al de otros momentos históricos, los acuerdos regionales no impulsaron el crecimiento económico sino que fueron consecuencia de otra fase de autoafirmación regional de sentido autonomista. Del mismo modo, las relaciones políticas más intensas se vieron fortalecidas por economías saneadas y la autopercepción de esa excepcionalidad de la región, ya sea por la capacidad de recuperación frente a la crisis como la existencia de una nueva etapa de estabilidad política y cooperación regional. Si bien persiste la retórica de la díada integración-desarrollo, el impulso asociativo tiene carácter defensivo y aspira fundamentalmente a lograr poder regional de negociación internacional.

Las nuevas iniciativas de integración reflejan liderazgos políticos y proyectos ideológicos diferentes. Las propuestas centradas en la integración económica pierden terreno, a medida que se incorporan objetivos diversos y se construye una agenda multidimensional. En los últimos diez años han surgido distintas propuestas que aspiran a la convergencia de los bloques preexistentes, pero que han generado la superposición de procesos regionales en una construcción de múltiples niveles. Particularmente se destacan: la Comunidad Sudamericana de Naciones, constituida en 2004 y luego denominada Unión de Naciones del Sur (UNASUR); la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio los Pueblos (ALBA-TCP) creada en 2004 y la Comunidad de Estados de Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), propuesta en febrero de 2010. Esta última ha sido creada oficialmente en la Cumbre de Caracas del 2 de diciembre de 2011, que reunió a los 33 jefes de Estado y de Gobierno de

América Latina y el Caribe. Es la iniciativa regional más inclusiva ya que agrupará a todos los estados americanos, con la excepción de los Estados Unidos y Canadá. De algún modo aspira a transformar el antiguo Grupo de Río y a su vez, incorporar a los estados miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM). El cuadro de mecanismos regionales más relevantes se completa con la persistencia del Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano

La construcción de UNASUR tuvo como punto de partida la iniciativa del presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso de convocar a la primera Cumbre Sudamericanas en el año 2000. La propuesta inicial se ajustó a la dinámica de la *diplomacia de cumbres,* que al igual que el Grupo Río, las Cumbres Iberoamericanas y las Cumbres de las Américas, dominaba a la región desde fines de los años ochenta y principios de los noventa. Temas como comercio, energía, salud, justicia, educación, desarrollo, pobreza, fueron incluidos en innumerables encuentros internacionales. Prácticamente todas las áreas se incorporaron en las sucesivas reuniones regionales, aunque esta modalidad de *multilateralismo de diálogo,* mostró escasos avances en agendas concretas. Inicialmente, la propuesta se limitó a la región sudamericana, dejando fuera no sólo a la superpotencia regional, sino también a otros países latinoamericanos y caribeños. El proceso liderado por Brasil y apoyado por el resto de los países sudamericanos, decantó en la creación de la Unión de Naciones del Sur (UNASUR). Según su tratado constitutivo de 2008, se trata de una propuesta de convergencia entre el MERCOSUR y la CAN, a lo que se suma la incorporación de Chile, Guyana y Surinam, países que permanecían fuera de estos bloques regionales.

En cuanto a su naturaleza, UNASUR no es fácilmente asimilable a ninguno de los conceptos aplicados hasta ahora en los procesos de regionalización, como ser: área de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión monetaria. Toda esta terminología ha sido utilizada en casos muy variados y en distintas fases hacia la integración económica. UNASUR, por el contrario, se aleja de esas iniciativas de carácter centralmente económico, para ser parte de una nueva fase de multilateralismo, alentada por un contexto de mayor autonomía y activismo regional. En su marco normativo se define como un "espacio de integración" pero se asemeja más a un mecanismo de cooperación política. Esto no deja de ser relevante, ya que debe diferenciarse entre integración y coordinación de políticas,

en tanto las necesidades institucionales y los alcances son distintos para cada una de ellas.[2]

La integración económica no es la única meta prioritaria y quedó subsumida en un conjunto más amplio de objetivos políticos, culturales y sociales. En sentido contrario a las tentativas de integración del pasado, UNASUR se ha propuesto resolver una de las mayores falencias de la región: la escasa interconexión física. Al mismo tiempo ha abordado áreas más sensibles que el comercio, como son la defensa y la seguridad,[3] —mediante la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS— campos donde no se habían observado avances importantes en el ámbito sudamericano más allá de algunos acuerdos parciales alcanzados en el bloque andino[4] y otros en el cono sur.[5]

En cuanto a su configuración geográfica, la construcción de UNASUR ha respondido más a la interpretación geopolítica brasileña de una Sudamérica como espacio propio y diferenciado del resto de América Latina,[6] que a las visiones presentes en otros países, como Chile, Colombia, Perú o incluso Venezuela, cuyas proyecciones estratégicas incluyen el área del Pacífico o el Caribe, según el caso. En este sentido, el Acuerdo del Pacífico y el ALBA-TCPL expresan intereses de diversificación de inserciones internacionales que no se agotan en el ámbito sudamericano.

En el año 2008, al mismo tiempo que se aprobaba el tratado constitutivo de UNASUR, el gobierno brasileño lanzó la propuesta de creación del CDS, como un órgano orientado a la creación de una "identidad de defensa sudamericana" y a la coordinación de políticas de defensa. Al igual que la institución marco, el CDS se concibió centralmente como un mecanismo de concertación de políticas de defensa en sentido amplio, que abarca objetivos referidos a elaboración estratégica; formación y educación militares; participación en misiones de paz; gastos de defensa y desarrollo de industria de la defensa, entre otros.

Desde sus inicios se dejó en claro que el CDS no constituye un sistema de defensa colectiva, ni una alianza militar, aunque esto pueda estar en los planes inmediatos de Venezuela[7] y en los objetivos de largo plazo de Brasil.[8] Este punto clave fue explicado por el Ministro de Defensa brasileño Nelson Jobim, en una larga gira regional que incluyó primero al gobierno de los Estados Unidos y luego al conjunto de los países sudamericanos. Dejado de lado ese objetivo controversial, y para sorpresa de muchos analistas y políticos, la propuesta recibió rápidamente la aprobación regional, dando inicio a un proceso incipiente de institucionalización. No sólo se aprobó el estatuto del CDS sino también se consensuaron

sucesivos planes de trabajo que asignaron tareas y responsabilidades a distintos países, como un modo de distribuir compensaciones simbólicas. La creación del Centro de Estudios Estratégicos en mayo de 2011, con sede en Buenos Aires y con representación de todos los estados sudamericanos, fue recibida con entusiasmo por los sectores militares y civiles asociados al área de defensa. A pesar de no ser el único ámbito que inició actividades, comenzó a ocupar un lugar destacado dentro del contexto de UNASUR.

Sin embargo, en este órgano se proyectan las mismas limitaciones y dificultades que en UNASUR, aunque sobre materias de más difícil negociación, dado que corresponde a la órbita de cuestiones, principios y normas más estrechamente asociados a la soberanía, o de la "alta política," para usar un término, un tanto anticuado, de la jerga de las relaciones internacionales y de la integración regional.

Ambas estructuras institucionales plantean dudas en cuanto a los objetivos. Al mismo tiempo se observa una ampliación de la agenda y una pérdida de foco, lo que tiende a generar expectativas demasiado altas, frente a las cuales los resultados siempre pueden parecer escasos. Tanto la UNASUR como el CDS enfrentan las mismas dificultades para resolver el viejo dilema del "nivel de institucionalización" adecuado para las experiencias de integración regional en América Latina. Sin caer en los extremos de las excesivas estructuras burocráticas, UNASUR mantiene, hasta el momento, bajo nivel de institucionalización, configurándose como "un multilateralismo pro témpore," sin una secretaría permanente con poder efectivo y con recursos materiales propios, que preserve alguna dosis de supranacionalidad y que permita crear una "memoria institucional" (Legler, 2010). Todos ellos son elementos necesarios para dar vigor y garantizar cierta dinámica propia al proceso, en momentos en los que pueda decaer el impulso originado en la voluntad política de los liderazgos regionales.

Desde otra perspectiva, el CDS abandona el enfoque gradualista para incluir una diversidad de propuestas ambiciosas, algunas de las cuales los propios gobiernos no cumplen habitualmente hacia dentro de sus estructuras estatales, como las referidas a transparencia y *accountability* de los procesos de elaboración, planificación y ejecución de los gastos de defensa. De modo que una lectura desapasionada del proceso debería advertir del riesgo del exceso de voluntarismo y de una retórica demasiado optimista que se aleje progresivamente de la realidad.

También en términos analíticos deberíamos evaluar el proceso de construcción de la UNASUR y particularmente del CDS, diferenciando

si la meta es la integración o la estabilidad regional. Esta distinción es pertinente en la medida que los instrumentos que se necesitan para alcanzar una u otra también son diferentes. Si el objetivo es la primera, sería positivo recordar las recomendaciones del "método Monnet," entendido como "pequeños pasos que tengan efectos importantes." (Monnet, 1962) En cambio, si las metas se limitan al plano de la estabilidad regional, el CDS tiene oportunidades para fortalecer compromisos que garanticen a la región como una zona de paz; el respeto a la soberanía e integridad territorial de los estados; garantías de inviolabilidad de la soberanía territorial, aérea, marítima; así como prevenir intrusiones en espacios de otros estados y evitar el uso y la amenaza del uso de la fuerza. En definitiva, puede constituirse en un órgano que ayude a consolidar principios que se creían parte de la "identidad regional" y eran considerados un activo histórico del área sudamericana, (Holsti, 1996; Kacowicz, 2005) pero que sucesos recientes pusieron en cuestión.

Otro campo relevante donde UNASUR y el CDS pueden cumplir una función destacada, es en la prevención de conflictos y no sólo en la gestión de crisis cuando éstas ya se produjeron. Sobre este punto, UNASUR ha recibido reconocimiento y visibilidad, principalmente por sus intervenciones exitosas en la crisis boliviana y en la tensión entre Colombia y Venezuela, aunque también logró capitalizar prácticas y procedimientos ya ensayados en crisis anteriores por otros mecanismos como el Grupo Río. Por el momento, el CDS está avanzando en el plano de la construcción de confianza, a través del diseño de medidas que permitan aumentar el entendimiento recíproco entre las partes, algo que se había afectado con las sucesivas crisis andinas. La dirección en curso apunta a la construcción de un régimen internacional que logre reducir los costos de transacción en temas de defensa y seguridad, a la vez que aumente la información y limite la incertidumbre sobre los intereses de los estados de la región (Keohane, 2009).

Una forma de evaluar los avances en el área de defensa es analizar si la existencia de UNASUR y la formación del CDS, han modificado las expectativas, las motivaciones y los intereses estatales, en aspectos como la percepción de amenazas, el gasto militar o la adquisición de armamentos. Otra aproximación posible es verificar si los estados están internalizando al CDS como espacio común ineludible para las decisiones referidas a sus estrategias de defensa. En definitiva, se trata de examinar si UNASUR, y en particular el CDS, están modificando las preferencias de los estados y de las sociedades de la región en temas de la agenda de defensa, que es el tipo de efectos que generan las instituciones regionales a las que se les reconoce relevancia y poder efectivo. Esto plantea un parámetro más exigente, pero a la vez permitiría superar una visión simplista que evalúa el progreso

del bloque sólo a partir de la realización de cumbres y la creación de órganos regionales.

El rol de Brasil en el proceso asociativo: Política exterior y de defensa

En tanto iniciativas brasileñas, no puede analizarse la UNASUR ni el CDS, sin considerar las perspectivas de Brasil en su política exterior y de defensa hacia la región. El modelo económico y la diplomacia de Brasilia están transitando por uno de los momentos de más prestigio y reconocimiento internacional de las últimas tres décadas. Su política exterior aspira al ascenso en el sistema político mundial, para alcanzar un mayor protagonismo como potencia emergente y constituirse en un actor ineludible en los espacios multilaterales más relevantes y decisivos. La meta es garantizar su posicionamiento en un mundo crecientemente multipolar, pero donde continúan la incertidumbre y las posibilidades de conflicto. En este sentido, Brasil pretende ascender al primer plano mundial pero sin ejercer hegemonía o dominación en la región, apoyándose en su tradición pacífica, de compromiso con las solución pacífica de los conflictos, que considera a la guerra como un recurso costoso en términos de desarrollo. Esta política se tornó más efectiva desde la presidencia de Fernando Henrique Cardoso pero cosechó mayores logros durante el gobierno de Lula da Silva.

El debate analítico sobre su status como potencia regional o como potencia media de aspiraciones globales todavía no ha concluido. Siguiendo a Nolte (2008, p.26) una potencia regional es un estado que:

- forma parte de una región bien demarcada geográficamente, que se auto-percibe políticamente como tal (*base regional*).
- tiene la pretensión de liderazgo en la región (*voluntad*).
- influye en la delimitación geopolítica y la construcción política de la región, pudiendo excluir a otros (*poder de exclusión*).
- tiene recursos materiales, institucionales e ideológicos para proyectar poder en la región (*recursos*).
- está interconectado económica, política y culturalmente en la región (*inserción regional*).
- ejerce efectivamente gran influencia en los asuntos regionales (*actividades e impacto*).

- ejerce esa influencia en parte mediante estructuras de *governanza regional*.
- define y articula un *interés regional*.
- procura un *bien colectivo común* para la región.
- define la *agenda de seguridad regional*.
- su liderazgo es reconocido o respetado por otros países en la región y fuera de ella, especialmente otras potencias regionales (*aceptación*).
- está insertado en foros interregionales y globales, donde defiende sus propios intereses pero también, al menos de manera incipiente, *representa los intereses regionales*.

Brasil no reúne todavía todas estas características, ni puede asegurarse que cumpla con estos requisitos en el futuro. Pero aún suponiendo que progrese en esa dirección, no está claro qué tipo de liderazgo adoptará en la región sudamericana (Soares Lima, 2008). Sin embargo, su diplomacia proactiva y de alto perfil, está marcando el ritmo en la región y tiene impacto en espacios multilaterales de significación.

A diferencia del pasado, Sudamérica se ha convertido en un ámbito de prioridad para el despliegue diplomático brasileño. En un mundo multipolar en transición Brasil busca "una presencia junto con toda América del Sur, respetando la heterogeneidad del continente y las asimetrías que tenemos en la región" (García, 2011). Como posición estratégica del actual gobierno, se apunta a consolidar la relación Argentina-Brasil en tanto núcleo del Mercosur y éste como un elemento dinámico de UNASUR.

En sentido contrario de lo que suele creerse en la región, las élites políticas, económicas e intelectuales brasileñas no coinciden plenamente en los instrumentos de proyección estratégica, ni en los espacios de inserción internacional que el país debería priorizar. A pesar de la centralidad que ocupa Itamaraty en la formulación de la política exterior, sectores con perspectivas diferentes influenciaron las orientaciones externas durante las presidencias de Cardoso y Lula (Gomes Saraiva 2009; Soares Lima, 2008).

El fuerte activismo diplomático indica que el alcance estratégico de Brasil no se agota en el continente sudamericano. Itamaraty se ha esforzado por demostrar que la diversificación a través de alianzas sur-sur, como IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) o BRIC (Brasil, Rusia, India y China) no remplaza las alianzas tradiciones con Estados Unidos y Europa, sino que las redefine de un modo compatible con sus actuales aspiraciones externas (García, 2011).

Si bien Sudamérica es una prioridad para la construcción de su poder internacional, la actuación brasileña en esta región ha generado algunas resistencias. La confrontación por el proceso de nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia, la renegociación del contrato de Itaipú con Paraguay, o el enfrentamiento con Venezuela por la defensa de los proyectos de tecnología de los biocombustibles son algunos ejemplos de ello (Gomes Saraiva, 2009).

También las nuevas orientaciones de su política de defensa comenzaron a plantear interrogantes a nivel regional. En diciembre de 2008, Brasil aprobó la Estrategia Nacional de Defensa (END) con el objetivo de definir directrices para la transformación del sistema de defensa y la elaboración de una política de mediano y largo plazo. Era la primera vez, desde la vuelta a la democracia, que se formulaba un documento de carácter estratégico para esta área. Allí se plantea que el propósito general de esta estrategia no es simplemente modernizar ni adaptar el modelo de defensa a nuevas necesidades, sino dar un salto cualitativo que permita acompañar en el campo tecnológico-militar el status internacional de Brasil. De manera que para entender mejor sus alcances y límites, la END debe ser contextualizada, porque no constituye una política aislada del resto de las aspiraciones brasileñas y está relacionada con dos procesos simultáneos. Primero, que la política de defensa, como instrumento, acompaña el desarrollo de la política exterior, que según se mencionó, es más proactiva y diversificada y busca alcanzar una posición destacada para Brasil en la nueva estructura política internacional.

El segundo se trata de un proceso de estabilidad y crecimiento sostenido de la economía, que ha transformado a Brasil en una potencia emergente de gran visibilidad internacional en espacios como BRICS, IBSA o G20. A su vez, como resultado de esa expansión económica, se produjo la reducción gradual de la extrema pobreza y la incorporación de los sectores más empobrecidos a la clase media, aunque conservando altos niveles de desigualdad. Este crecimiento económico será fundamental para proveer los recursos materiales y la legitimidad necesarios para continuar con una estrategia de defensa de mediano y largo plazo.

Los objetivos principales de esta nueva END pueden resumirse en cuatro puntos:

1. Transformar las fuerzas armadas y todo el sistema de defensa, a la luz de los principios que sustentan la inserción estratégica de Brasil en el mundo, de manera que el modelo de defensa esté en armonía con sus objetivos internacionales. No se trata simplemente de una adaptación o modernización, sino de producir una trans-

formación más profunda de las capacidades militares para corregir el desajuste que Brasil tiene respecto a su peso internacional. Como potencia emergente, busca modificar su perfil militar relativamente bajo porque esto crea un desequilibrio creciente entre sus medios estratégicos y su envergadura global. En el presente, su protagonismo internacional no está acompañado de un poder militar acorde que lo respalde y este debe corresponderse con la posición que ocupa en la estructura política mundial. De manera más clara, "Brasil quiere alcanzar las capacidades de defensa necesarias para decir no, cuando tenga que decir no." (Estrategia Nacional de Defensa de Brasil, 2008).

2. Garantizar el dominio nacional de la tecnología cibernética, espacial y nuclear para reducir la dependencia de insumos y tecnología de otros países. Al mismo tiempo se trata de reducir, en la medida que sea posible, el recurso a créditos internacionales para financiar grandes proyectos. En definitiva, se busca profundizar capacidades tecnológicas autónomas, que permitan aumentar la independencia de Brasil.

3. Legitimar a la política de defensa como política de desarrollo. Se plantea a ambas estrategias como inseparables. La industria de defensa debe ser interpretada como una estrategia de desarrollo. Al igual que la política exterior, también la defensa debe concebirse como un instrumento para el desarrollo, principal meta estratégica brasileña y elemento de su identidad internacional (Lafer, 2002).

4. Elaborar una política de defensa frente a la incertidumbre. Las amenazas no están claramente determinadas. Brasil debe prepararse para enfrentar fuerzas hostiles o amenazantes, sean estados, u otros actores, como organizaciones criminales. Si Brasil quiere ocupar un lugar relevante en el mundo, necesita estar preparado para defenderse de posibles agresiones y amenazas. La estrategia de defensa está construida a partir de la definición de capacidades y no de la determinación de amenazas específicas. En otras palabras, no debe organizarse la defensa frente a amenazas o enemigos determinados, sino en función de capacidades para cumplir las tareas necesarias, fundamentalmente defender el territorio brasileño y sus riquezas.

Aunque su planteo resulte atractivo, la END presenta limitaciones y vulnerabilidades. Primero, depende de la estabilidad económica de Brasil y del consenso doméstico que respalde la reasignación de recursos públicos para la defensa (para la adquisición de sistemas, proyectos de industria de defensa, etc.) en lugar de educación, salud, programas de asistencia social. Su realización requiere que el estado garantice la capacidad de inversión y la compra del material militar fabricado en el país. De manera que se necesita una inversión

pública previsible y continuada para fortalecer la cadena productiva de defensa, ofrecer condiciones de competitividad y garantizar la sustentabilidad financiera.

Segundo, la END depende de la capacidad política de legitimar a la defensa como un nuevo pilar para el desarrollo. Para ello, Brasilia necesita persuadir a las elites empresarias del sector privado, de las oportunidades de mercado de la producción de la defensa y también de la necesidad de resguardar las riquezas del país. Esta tarea no está asegurada. Como lo expresa el Ministro de Defensa brasileño, Celso Amorim, hay tres escenarios posibles del modelo de defensa para el año 2030: el primero es un escenario *positivo* donde Brasil alcanza un alto consenso sobre la gran estrategia nacional de defensa, logra una plena capacidad disuasoria frente a amenazas externas y la política de defensa amplía la capacidad de negociación de la política exterior. En ese contexto favorable, la industria de defensa puede florecer y consolidarse. Un segundo escenario *intermedio,* donde no se logra pleno consenso sino solo apoyo a algunas directrices de la estrategia nacional, la capacidad disuasoria es limitada pero suficiente para dificultar la coacción militar y la política de defensa aumenta moderadamente la capacidad de negociación externa. En ese contexto, la industria de defensa crece pero no se encuentra totalmente consolidada. El tercer escenario es uno *negativo* —que el Ministro considera improbable— donde no se logra consenso sobre la gran estrategia, no se consigue capacidad disuasoria suficiente para dificultar las tentativas de coacción militar ni se fortalece la capacidad negociadora externa. Bajo estas circunstancias, la industria militar solo logra desarrollar nichos aislados. En la visión del Ministro Amorim, el escenario positivo es medianamente plausible y su concreción depende de las capacidades estatales y de sectores privados trabajando en conjunto,[9] una sinergia que se adapta a las cualidades del modelo de desarrollo brasileño.

Uno de los imperativos ineludibles es analizar las derivaciones de esta estrategia nacional de defensa y su política externa en el proceso asociativo regional. Los lineamientos estratégicos hacia la región sudamericana se muestran cada vez más cooperativos, e incluyen las aspiraciones explícitas de constituir una "comunidad de seguridad" (Deuscht, 1957) en el entorno geográfico inmediato, eliminando la guerra como forma de resolución de los diferendos entre los países que la componen. En su visión, este objetivo no requiere de mecanismos altamente institucionalizados sino que se logra a partir del fortalecimiento de relaciones políticas intensas que sirvan ellas mismas como elemento de disuasión. Las orientaciones de Brasil hacia el espacio de integración en Sudamérica implican una institucionalización mínima, cumpliendo a la vez con restricciones

constitucionales para las formas de supranacionalidad. En este sentido, los términos más apropiados para definir el alcance de la actuación brasileña son el de cooperación regional, iniciativas de asociación y proyectos conjuntos de industria de la defensa, pero sin constituir esquemas que impliquen delegación o cesión de atributos de soberanía.

Según la perspectiva brasileña, la cooperación regional en la industria militar implica aprovechar las ventajas de un mercado ampliado y de economías de escala, horizontes necesarios para consolidar un desarrollo industrial eficiente. Los proyectos pueden incluir a países co-participantes, pero éstos no serán necesariamente de la región, sino que podrán ser extrarregionales, si las capacidades tecnológicas o financieras lo requieran. Aún así, en todos los casos, la estrategia de Brasil impone como principio, la obligación de las otras partes de garantizar la transferencia del conocimiento y el dominio nacional de la tecnología aplicada. El estado brasileño está dispuesto a invertir de manera sostenida, a comprar a las empresas del sector privado y a estimularlas a través de excepciones tributarias que las vuelvan competitivas frente a los productos importados. Esta estrategia implica la reasignación de recursos hacia el desarrollo tecnológico militar y el uso de fondos que podrían distribuirse a áreas sociales. Las inversiones y asignaciones presupuestarias sumadas a diferentes ventajas impositivas para el sector privado, significan importantes compromisos de largo plazo que resultarán onerosos para el estado brasileño. En consecuencia, el resto de los países de la región no debería exigir ni esperar actitudes demasiado altruistas de parte de Brasilia. Como pauta de comportamiento podría tomarse el ejemplo de los planes de desarrollo de infraestructura regional que han recibido fondos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (Bandes). Esta entidad tiene la particularidad de financiar a empresas brasileñas, por lo que establece como requisito para apoyar emprendimientos en otras naciones, que exista participación de una empresa de Brasil en la ejecución de las obras y que se prioricen los productos de su industria nacional.

El desempeño regional y la proyección global de Brasil provocan distintas interpretaciones en los países sudamericanos. De manera simplificada pueden resumirse en dos las percepciones regionales sobre el liderazgo brasileño y sus intereses en defensa. No significa que no existan otras, pero estas posturas, planteadas de manera simplista y sin matices, apuntan a estimular el análisis y la reflexión política. Según la primera, Brasil busca aumentar su poder militar para convertirse en una potencia mundial, ya que no puede ser un protagonista del nuevo orden multipolar si no es respaldado por recursos estratégicos de defensa. En este sentido, es posible que

se produzcan cambios en sus actitudes hacia la región, porque cuando los estados ascienden a un lugar destacado de la política mundial, consiguen reconocimiento y prestigio, se comportan de manera diferente, como lo hacen las grandes potencias. Brasil, como cualquier otro estado y en tanto actor internacional, puede cambiar sus intereses, sus expectativas y sus preferencias. Ha aumentado significativamente su gasto de defensa, aspira a desarrollar capacidades militares para incrementar su posición de poder y esto es una señal inequívoca del cambio en sus proyecciones estratégicas. Las visiones más extremas suman evaluaciones pesimistas sobre los efectos en el desequilibrio militar regional y predicen el dominio de la tecnología nuclear para uso militar. Brasil es el único miembro del BRIC (Brasil, Rusia, India y China) que no posee armas nucleares, lo que disminuye su capacidad negociadora, y es posible que a futuro se apreste a corregir esa debilidad.

La segunda percepción es de naturaleza más optimista y plantea un horizonte de relaciones regionales cooperativas. Reconoce las aspiraciones brasileñas para el liderazgo regional y mundial, tanto como el aumento sostenido del gasto en defensa. Las adquisiciones militares y los lineamientos de la END se interpretan como un proceso necesario de actualización, luego de décadas de recortes en el gasto de defensa y de equipamientos al borde de la obsolescencia. Sin embargo, estas circunstancias no deben generar incertidumbre en los países sudamericanos. Brasil no cambiará sus intereses ni sus preferencias debido a que tiene una larga tradición pacífica demostrada a lo largo de su historia. La identidad de defensa brasileña se basa en la solución pacífica de los conflictos. Su meta es construir una *comunidad de seguridad* y renunciar a comportarse como un *hegemón* regional o a ejercer alguna forma de dominación sobre sus vecinos. La consolidación de Sudamérica como una zona de paz es una condición necesaria para alcanzar el status de potencia global.

Estas interpretaciones reconocen raíces en las corrientes teóricas del campo académico, donde no tienen mayores efectos que el debate intelectual y la búsqueda por confirmar la validez de una teoría sobre otras. Pero en el plano de las decisiones políticas estatales, la opción de adoptar una u otra de estas lecturas tiene enormes implicancias a futuro. Nada permite predecir con precisión que curso tomarán los hechos o qué trayectoria seguirá la política regional, lo que en definitiva corresponde al terreno de la corroboración histórica. Pero si Brasil pretende consolidar su proyecto regional deberá trabajar intensamente para desalentar las primeras interpretaciones e incentivar las segundas. De lo contrario sus aspiraciones podrán generar resistencias y rechazos.

Comentarios finales

La proliferación de foros regionales en América Latina abre una ventana de oportunidades pero a la vez plantea nuevos desafíos. Todas las iniciativas han sido apoyadas por los gobiernos de la región, sin importar orientaciones ideológicas o modelos de inserción internacional. Sin embargo, la superposición de funciones y objetivos, así como la pérdida de visión estratégica caracterizan esta nueva etapa. Nuevos y viejos mecanismos asociativos coexisten y suscitan competencia por la obtención de recursos (humanos, materiales, tiempo de los presidentes, etc) que siempre resultan escasos. La idea de convergencia de bloques no logra ocultar la preocupación por la consolidación de iniciativas como Mercosur o la Comunidad Andina de Nacionales. Si la CELAC o la UNASUR tienen como meta coordinar políticas, concertar posiciones o sumar poder regional para influir en las negociaciones internacionales, entonces los bloques subregionales irán perdiendo relevancia paulatinamente. Ninguna propuesta diplomática buscará llevar el sello de un bloque subregional si puede conseguirlo de un mecanismo regional de representación de intereses sudamericanos o latinoamericanos en conjunto.

En cuanto al tipo y el nivel de institucionalización, UNASUR no parece ser el resultado de ninguna reflexión sobre las razones que hicieron fracasar los procesos anteriores de integración. Lo que emerge de manera más clara, como se mencionó, es el rechazo a los esquemas basados exclusivamente en el plano comercial y el desarrollo de un recorrido distinto, invirtiéndose las prioridades políticas al comenzar por la agenda de defensa. Estos rasgos novedosos sin duda colocan a UNASUR dentro de la nueva etapa pos-liberal de los procesos multilaterales y de integración regional.[10] Se configura como una experiencia más institucionalizada que otros mecanismos de diálogo y concertación de políticas pero dirigida a una agenda más extensa. Entre los desafíos se plantean la necesidad de superar el funcionamiento "pro témpore" para alcanzar alguna forma de institucionalidad mínima pero efectiva, con una agenda concreta de objetivos y de plazos viables. La selección de áreas temáticas prioritarias también pone en juego el éxito del proceso, de allí la necesidad de evitar la concentración en campos como defensa, seguridad y salud pública, que tienen más propensión al "encapsulamiento" o "autoenquistamiento" y a neutralizar los efectos indirectos que profundicen la integración. (Schmitter, 1969; Haas, 1972). La pérdida de centralidad de los objetivos comerciales tiene también efectos colaterales. Colombia, Perú, México y Chile, insatisfechos por la falta de atención de estos temas, apuestan a la consolidación de la Alianza del Pacífico, como un bloque orientado a negociaciones con las economías asiáticas, y que actualmente representa más de la mitad del comercio exterior latinoamericano.

La creación de UNASUR ha despertado reacciones disímiles. Miradas diferentes expresan desde el optimismo más entusiasta hasta el pesimismo más crítico. Como vía intermedia se ubican análisis que evalúan positivamente la creación de un espacio regional sudamericano de agenda amplia, incluyendo a las cuestiones de defensa y seguridad, pero a la vez advierten sobre los viejos y nuevos obstáculos que se plantean en los procesos de cooperación política multilateral.

El rol de Brasil y sus implicancias en el proceso asociativo también están en el centro del debate. Teniendo en cuenta que es la economía más grande de Sudamérica, algunos sectores le exigen un papel activo, y un compromiso mayor con las necesidades de la región, convirtiéndose en un *paymaster*. (Gomes Saraiva, 2009) Para otros, el comportamiento brasileño en el espacio sudamericano, requiere un contra-balance y la reconstrucción de un equilibrio de poder. Por el momento, Brasil ha sido el impulsor de las propuestas regionales que han prosperado y los otros intentos de liderazgo no han sido suficientes para crear alternativas viables. Cumple con algunos de los requisitos para consolidarse como potencia regional mientras despliega de manera exitosa una diplomacia asertiva de inserción global. Sus directrices estratégicas de defensa son, a la vez, de naturaleza autonomista y cooperativa. Sin embargo, no se vislumbran perspectivas de que avance hacia formas más institucionalizadas de integración, que impliquen ceder o compartir soberanía.

Todos estos procesos están configurando una nueva etapa en la política regional acompañada de una fase de crecimiento económico y relativo bienestar. Sin embargo, la región deberá sortear algunos obstáculos antes de darse por asegurada su estabilidad. Hasta ahora América Latina ha recibido pocas ondas expansivas de la crisis financiera internacional, la amenaza de recesión incluido el freno de la economía china y la inestabilidad europea. Aún queda pendiente comprobar cuánto ha mejorado la capacidad institucional regional, la coordinación de políticas y el aprendizaje de las crisis pasadas, cuando esas turbulencias aumenten y pongan en jaque a las economías latinoamericanas. En este sentido, no hay indicios suficientes para anticipar un resultado u otro. Así, como sucede en la historia una y otra vez, sobre estas cuestiones vuelve a reinar la incertidumbre en la región.

Notas

1. Dante Caputo. "Sudamérica y su futuro." http://www.perfil.com/ediciones/2011/11/edicion_630/contenidos/noticia_0016.html

2. Según Haas (1971) por integración se entiende aquellos procesos en los cuales "los estados nacionales se mezclan, confunden y fu-

sionan con sus vecinos de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver sus conflictos mutuos" (Haas, 1971, pág. 6). Malamud & Schmitter (2006) añaden que para ello los estados crean instituciones comunes permanentes, capaces de tomar decisiones vinculantes para todos los miembros que otros elementos -como el mayor flujo comercial, el contacto entre las elites, la facilitación de las comunicaciones de las personas, la invención de símbolos que representan una identidad común– pueden tornar más probable la integración, pero no la reemplazan.

3. Un análisis sobre la relevancia diferente de los temas y agendas de la integración puede verse Haas, E. (1972)

4. Pueden mencionarse: la *Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los gastos destinados a la defensa externa; La Política de Seguridad Común Andina y la Declaración de Zona de Paz Andina,* acuerdos que, sin embargo, no lograron evitar los conflictos Colombia-Ecuador, Venezuela-Colombia, que se produjeron en el último lustro.

5. La *Declaración del Mercosur como Zona de Paz,* y los acuerdos entre Argentina y Chile sobre el *Mecanismo de Homologación de Gastos de Defensa.*

6. Unasur está integrada por los doce países sudamericanos: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

7. Recuérdese las reiteradas propuestas del presidente Chávez de crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS) y la firma de un acuerdo de defensa colectiva en el marco de ALBA-TCP.

8. Véase el documento "Proyecto Brasil en tres tiempos: 2007, 2015 y 2022." Cuadernos NAE 6. Cenarios Prospectivos. Secretaria de Asuntos Estratégicos. Brasil. 2006

9. Amorim, C. Discurso del Ministro de Defensa "O Livro Branco De Defesa Nacional E A Transformação Da Defesa No Brasil: Desafios E Oportunidades Para A Indústria De Defesa" realizado en San Pablo, 30 de agosto de 2011. Ver https://www.defesa.gov.br/index.php/pronunciamentos-discursos/2454563-30082011-defesa-discurso-do-ministro-da-defesa-celso-amorim-no-6o-seminario-do-livro-branco-de-defesa-nacional-realizado-em-sao-paulo.html. Visitado 10-11-2001.

10. Una discusión sobre estas cuestiones pueden verse en Fundación Canadiense Para Las Américas. Focal (2010); Sanahuja Perales (2009).

Bibliografía

Documento "Proyecto Brasil en tres tiempos: 2007, 2015 y 2022." (2006). Cuadernos NAE 6. Cenarios Prospectivos. Secretaria de Asuntos Estratégicos. Brasil.

De Sousa, Sarah-Lea (2007). "La India, Brasil y Sudáfrica: ¿potencias emergentes o países en desarrollo? *El debate politico,* Año 4, Número 6/7 Octubre pp.36-48.

Deutsch, Karl (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International*

Organization in the Light of Historical Experience. Princeton: Princeton University Press.

Estrategia Nacional de Defensa de Brasil. 2008

Fundación Canadiense para las Américas. Focal (2010). *"Latin American Multilateralism: New Directions."*

García, Marco Aurelio. (2011) "Las nuevas alianzas: intereses y oportunidades desde la perspectiva de Brasil. En En Dörte Wollrad, et al. (eds) La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas. *Nueva sociedad.*

Gomes Saravia, Miriam, (2009) "Brasil entre UNASUR y MERCOSUR", *Umbrales de América del Sur,* Nro. 9, Agosto-Noviembre.

Guilhon Albuquerque, José (2003) "Brazil. From Dependency to Globalization", in Frank Moura and Jeanne Hey, eds. *Latin American and Caribbean Foreing Policy*, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, 267-287.

Haas, E. (1972) "El estudio de la integración regional. Reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar." *Revista de la Integración*, Nro 10.

Hirst, Monica, (2004) "Historical Background", en Hirst, M. *The United States and Brazil,* New York: Routledge.

Holsti, Kalevi (1996) "Analyzing an anomaly: war, peace, and the state in South America" en *The State, War, and the State of War* , Cambridge Univ. Press

Kacowicz, Arie, (2005) "*Latin America as an International Society: a Grotian Variation of Regional Order and Community*," Department of International Relations, Hebrew University of Jerusalem.

Keohane, Robert, (2009) "La demanda de regímenes internacionales" en Borja Tamayo, Arturo (comp.) *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert Keohane.* México: Colección Estudios Internacionales CIDE

Lafer, Celso, (2002). *La identidad internacional de Brasil*, Buenos Aires: FCE.

Legler, Thomas.(2010) "Multilateralism and regional governance in the Americas". En fundación Canadiense para las Américas. Focal. *Latin American Multilateralism: New Directions.*

Llenderrozas, Elsa (2011) *Argentina, Brasil y Chile en la misión de paz en Haití.* Sarre: Editorial Académica Española- LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co.

Malamud, Andrés, y Schmitter, Philippe C. (2006) "La experiencia de integración europea y el potencial de integración del Mercosur". *Desarrollo Económico* (Buenos Aires), vol. 46, No 181, abril-junio (pp. 3-31).

Monnet, Jean (1962) "*A ferment of change*", en Nelsen, B. y Stubb, A. The European Union: readings on the theory and practice of European integration, (Palgrave Macmillan) páginas 19-26.

Nolte, Detlef. (2007) "Potencias regionales: conceptos y enfoques de análisis". *El debate politico,* Año 4, Número 6/7 Octubre (pp.17-35)

Pinheiro, Leticia, (2009). "Autores y actores de la política exterior brasileña" *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 9, Nro 2.

Sanahuja Perales, José Antonio.(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 Caribe.* 2008-2009. CRIES.

Schmitter, Philippe (1969). "La dinámica de contradicciones y la conducción de crisis en las integración centroamericana", *Revista de la Integración*, Buenos Aires: INTAL, Nro 5. pgs. 140-147.

Soares De Lima, María Regina, (2009) "La política exterior brasileña y los desafíos de la gobernanza global", *Foreign Affairs Latinoamérica,* Vol. 9o 2.

Soares De Lima, María Regina. (2008) "Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar? Lagos, R. *América Latina: ¿integración o fragmentación?",* Edhasa: Buenos Aires.

Sección II

Nuevos actores y nuevos liderazgos en América Latina y el Caribe: Entre el interés nacional y las estructuras regionales

Oneida Álvarez Figueroa
Tania García Lorenzo
Wilson Mamani
Daniel Matul
Antonio Romero
Miriam Gomes Saraiva
Corival Alves do Carmo
William Espronceda y Yilliams Cobas
Aldo Duran Gil

La CELAC: Nuevo actor regional en América Latina y el Caribe. Avales y obstáculos para lograr su consolidación

Oneida Álvarez Figueroa
Dra. Profesora e Investigadora del Centro de Investigaciones de la Economía Internacional (CIEI), Universidad de La Habana
e-mail: onealvez@uh.cu

Introducción

El presente trabajo tiene como *objeto de estudio una nueva figura de cooperación y concertación regional*: la CELAC (Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe)[1], su proceso de constitución, la evaluación de su importancia y los posibles escenarios futuros de su trayectoria a corto y mediano plazo. Un análisis de este tema se justifica por su actualidad y posibles repercusiones. Su *utilidad* se potencia porque es justamente en la actual coyuntura cuando *la unidad y la integración regional concita más interés* de los políticos, académicos, agentes económicos y actores sociales, como *una de las posibles vías para enfrentar los efectos recesivos y otras restricciones externas,* en medio de mayores complejidades e incertidumbres, derivadas de la actual crisis sistémica global, y cuando las potencias hegemónicas están concentradas en sus propios problemas internos y muy pocas alternativas modélicas o proyectos concretos de asociación pueden ofrecer a esta parte del "nuevo mundo".

Diferentes variantes y niveles de profundidad de los procesos de integración, cooperación y concertación regional pueden constituir una oportunidad para sentar nuevas bases que guíen la senda del crecimiento sostenible y del "mejor vivir para los ciudadanos". La circunstancia de que, en el presente escenario regional, ostenten el poder político varios gobiernos con una orientación progresista, puede contribuir a ese objetivo, no exento de obstáculos y amenazas.

Estas reflexiones se han estructurado en *dos epígrafes* centrales. En *el primero* se incluyen algunos elementos relacionados con el marco conceptual del tema abordado, y la ubicación del mismo en el actual contexto regional e internacional. El momento de alumbramiento de la CELAC durante los primeros días de diciembre del 2011 y los acuerdos plasmados en la Declaración de Caracas se integran a este apartado, previa crónica de sus antecedentes principales. Constituye el núcleo del *segundo rótulo* la percepción de la autora sobre la trascendencia del surgimiento de la CELAC, así como una referencia a los factores que pueden incidir en la trayectoria futura de dicho foro regional. Ello facilita sentar las bases para una proyección prospectiva, tomando en cuenta las complejas circunstancias internas existentes en muchos países, controvertidas relaciones entre ellos, y serias amenazas del entorno.

Gestación y nacimiento de la CELAC. Escenario regional e internacional del proceso

Antes de enfocar el objeto central de este trabajo, resulta conveniente hacer una breve referencia al polémico marco conceptual que asedia al tema de la integración regional, destacando entre las dificultades que se afrontan al estudiar este fenómeno en Latinoamérica y el Caribe, la ausencia de *una "visión compartida" sobre el modelo de integración que se quiere alcanzar en el área*. Este es un problema trascendente para las ciencias sociales, y de serias implicaciones prácticas. En muchas ocasiones los intereses de las empresas transnacionales y de "los centros" de hegemonía mundial se han priorizado, en determinados esquemas, por encima de los nacionales y regionales. Ello se vincula con múltiples limitaciones que los han caracterizado.

Dado que coexisten visiones teórico-conceptuales diferentes y que se han puesto en marcha distintos mecanismos identificados como integracionistas, es necesario esclarecer *cuál "modelo" de integración se considera deseable para Latinoamérica y el Caribe* en este trabajo.

La integración, en una concepción estricta, se concibe como un proceso gradual de acercamiento multidimensional e interdependencia económica, entre países con proyectos nacionales compatibles de desarrollo, para alcanzar objetivos comunes, en condiciones de ventajas mutuas, mediante la concertación y la convergencia paulatina, sobre bases de principios solidarios de cooperación. Precisa una férrea voluntad política, sustentada en estrategias de Estado, con intervención de la sociedad civil, para dotarlo de una "visión" de largo plazo. Su profundidad, por lo general, es más limitada en la medida en que su membresía sea más heterogénea y amplia, por la lógica dificultad de identificar intereses coincidentes entre mayor número de participantes[2]. Resulta evidente, por ende, la necesidad de considerar los procesos genuinos de integración dentro de un pacto ciudadano, liderado por el Estado, con criterios renovados sobre el desarrollo[3].

Una simple lectura del marco conceptual precedente permite inducir que la CELAC no puede aspirar en las actuales condiciones a clasificar como un mecanismo de integración en estricto rigor, aunque sí puede contribuir a crear y fortalecer robustas bases en dicha dirección. El entorno regional e internacional imperante aporta oportunidades y amenazas que también ejercen una influencia considerable sobre el alcance de este nuevo actor, al tiempo que impactan otros procesos de cooperación, concertación e integración latinoamericanos. Merecen destacarse al respecto, las siguientes circunstancias:

- *Desaceleración del crecimiento económico de Estados Unidos y de la Unión Europea*, junto a las negativas previsiones de Japón, lo que significa que la triada del poder hegemónico mundial se encuentra deprimida, enfrascada en la búsqueda de vías y mecanismos para su recuperación e impedida de "arrastrar" en ese propósito a otras regiones.

- Creciente peso del grupo conocido como BRIC (Brasil, Rusia, India y China) en la economía mundial. Unido a otros países emergentes China e India lideran el camino hacia la reanimación económica a nivel global. Una mirada activa hacia ellos y adecuadas alianzas puede contribuir a potenciar la integración latinoamericana.

- Auge del llamado "Grupo de los 20" en escenarios de negociación y concertación internacional, convocados a tomar parte ahora del análisis de problemas que con anterioridad eran sólo examinados por el conocido como "Grupo de los 7". El reclamo de un representante de América Latina y el Caribe (ALC) en el G-20 puede ser una vía para escuchar la voz de la región en ese foro. Al respecto debe recordarse que la Unión Europea es un miembro más, además de sus países integrantes representados en el referido Grupo.

- Fortalecimiento de diversas alianzas Sur-Sur, que se han materializado en diferentes ámbitos, sectores y a distintos niveles, desde las relaciones bilaterales, hasta las trasatlánticas y globales. Incluye no sólo una perspectiva intergubernamental, sino la participación de múltiples actores que se han internacionalizado. La concertación latinoamericana potenciaría la capacidad negociadora de la región en dicho contexto e incrementaría el poder de esas coaliciones. Podría ser una contribución más a la conformación de un mundo multipolar.

- Estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales y desconfianza hacia las posibilidades de la OMC para cumplir sus objetivos en las actuales condiciones de erosión de su legitimidad. Ante la incertidumbre que ello implica, el fortalecimiento de la integración regional latinoamericana podría asegurar un mayor multilateralismo regional y elevación de su fuerza frente a terceros bloques.

- Descrédito de los principales organismos financieros internacionales y de los mecanismos por ellos impuestos para el funcionamiento del Sistema Financiero y Monetario Internacional, lo que ha conllevado al consenso de su necesaria reestructuración. Pero adicionalmente se precisa la conformación paulatina de arquitecturas y sistemas regionales que resultan inalcanzables en

ausencia de fuertes procesos de cooperación y concertación en la esfera financiero-monetaria.

- Intensificación de los flujos migratorios del sur hacia el norte. Causas de ello hay que buscarlas en multiplicidad de factores[4]. La forma en que se está encarando este fenómeno por los países altamente industrializados demanda una enérgica respuesta de Latinoamérica, con voz unida y acciones comunes, en defensa de los derechos humanos de nuestros conciudadanos residentes en el exterior y exigencia al acato de las normas internacionales vigentes al respecto.

- Ineficacia de los órganos e instituciones de Naciones Unidas para afrontar y resolver los grandes problemas que enfrenta el mundo de hoy, comenzando por los peligros ambientales, de confrontaciones bélicas, extrema pobreza, crecientes desigualdades, todos los tipos de terrorismo, y desequilibrios u otros muchos de naturaleza global o regionales. Resulta innecesario argumentar la trascendencia de la concertación latinoamericana ante dichos fenómenos.

Respecto al panorama regional que sirve de marco a los esquemas de cooperación, concertación e integración, se observan señales controvertidas. Entre las *condiciones propicias al fortalecimiento de los mismos* se debe mencionar que:

- Se ha explicitado la voluntad política de la mayoría de los gobernantes a favor de los procesos subregionales y regionales.
- Los Presidentes elegidos durante los últimos años se inclinan por modelos más participativos y gozan de mayor legitimidad popular. Se observan alentadoras coincidencias en diferentes ámbitos entre muchos de ellos.
- No pocos de esos gobiernos han declarado el interés de simultanear el crecimiento con más justicia social y mejor distribución de la riqueza.
- Menor dependencia de varios gobiernos respecto a los programas y condicionamientos de los organismos internacionales.
- Reducción del peso de la Deuda Externa/PIB y aumento de la relación Reservas/Deuda Externa, en algunos países, aunque sin desaparecer los peligros latentes en ese ámbito.
- El mejor ambiente económico y político de Sudamérica incentiva miradas más estratégicas.
- Por muy disímiles razones, la región está relativamente más alejada del centro de gravitación de Estados Unidos. La frustración del proyecto norteamericano sobre el ALCA y el

aumento de la diversificación de los vínculos externos de muchos países, particularmente los del Sur, constituyen muestras de que Latinoamérica está en condiciones actualmente de relacionarse de forma menos subordinada al socio del Norte.

- En diversos ámbitos de América Latina se piensa desde concepciones propias sobre proyectos de desarrollo, con mayor autonomía respecto a las potencias hegemónicas, buscando un paradigma renovado.
- Se ha logrado una reacción proactiva ante la más reciente crisis internacional, que provocó un descenso de casi un 2% del PIB regional en 2009. En términos macroeconómicos, la recuperación ha sido más veloz que en crisis precedentes[5].

Constituye una incógnita aún la situación de la economía mundial en el 2012, ya que está sujeta a grandes incertidumbres en los países desarrollados. También son inestables los mercados de los productos básicos y los financieros. Concita serias dudas la magnitud y condiciones de los flujos de financiamiento externo, en una coyuntura donde se demandan nuevas inversiones en nuestra área para impulsar el crecimiento, que competirán con los requerimientos de reconstrucción en Japón y otros territorios afectados por conflictos bélicos y catástrofes naturales, así como mayores atractivos de otras naciones emergentes. Independientemente de que es reconocida la mayor capacidad que ha desplegado ALC en el diseño y aplicación de políticas públicas, el margen para éstas se agota, y la combinación de todos los factores enunciados induce a pronosticar un ritmo de crecimiento del PIB de alrededor de 4% para el 2012[6.]

No puede dejarse de subrayar que hay afectaciones de más largo plazo, derivadas de la crisis internacional, como son el retraso en algunos países del cumplimiento de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio), el aumento de la reprimarización[7] de la estructura exportadora y la elevada dependencia de las bases externas del progreso económico. En los años recientes éste ha estado impulsado fundamentalmente en Latinoamérica por el dinamismo del intercambio con los países asiáticos, pero en la composición mercantil del mismo hay un gran desequilibrio, al igual que en la balanza comercial. Ambos rasgos son reflejo de las insuficientes transformaciones de las estructuras productivas y lento incremento de la productividad. Esas características son compartidas por los territorios insulares caribeños, aunque la subordinación principal de esa zona es hacia las economías norteamericana y europea.

En medio del escenario precitado, se desarrolla la gestación y nacimiento de la CELAC. Un breve relato de ese proceso sugiere ubicar

en destacado sitio a la *Primera Cumbre de América Latina y Caribe (I CALC),* convocada a finales del 2008, en el balneario brasileño de Costa de Sauipe (Salvador de Bahía), donde los 33 países del área estuvieron representados, sin ninguna exclusión, y por primera vez sin presencia extra regional. Formularon la convicción de que el fortalecimiento de las relaciones recíprocas *en las esferas política, económica, social y cultural* constituye un factor necesario para *avanzar hacia la concertación a ese nivel regional,* como vía para enfrentar los grandes retos del presente y conseguir mejor preparación ante los desafíos futuros.

En la Declaración final de esa Cumbre, los Jefes de Estado y Gobierno reafirmaron el compromiso con la defensa de la soberanía y el derecho a que cada país construya su propio proyecto económico y político, libre de medidas coercitivas. Reiteraron la decisión de luchar por un orden internacional más justo, por la reforma de Naciones Unidas, y en particular por la democratización de su Consejo de Seguridad.

También los *mandatarios insistieron en la urgencia de fortalecer los mecanismos regionales y subregionales de integración, destacando las ventajas que podrían derivarse de la cooperación en diferentes esferas*. En esa cita *se propuso la creación de una Organización de Estados de América Latina y el Caribe, como aspiración de unidad e integración* de los pueblos de esta región y en el camino hacia la regionalización de la solidaridad.

La Declaración de Salvador de Bahía recogió la conveniencia de fortalecer la cooperación y complementación entre las *Secretarías* de los mecanismos regionales y subregionales de integración. Para ello se concibió propiciar reuniones y otras formas sistemáticas de interacción entre dichas instancias, con el objetivo de conformar espacios de diálogo y de intercambio, especialmente en temas prioritarios para la región.

El propósito de dar seguimiento a los acuerdos de esa I CALC motivó la convocatoria a una reunión de Cancilleres en Montego Bay, durante el mes de noviembre de 2009, donde se aprobó el llamado *"Plan de Acción de Montego Bay",* que *contempla la identificación de posibles sinergias entre los diferentes mecanismos regionales y suberegionales de cooperación e integración*, así como la realización de iniciativas conjuntas y la *evaluación de la factibilidad de iniciar un proceso de convergencia en áreas prioritarias.* Para iniciar dicho proceso de intercambio informativo, diálogo y colaboración *se reiteró que las esferas seleccionadas debían ser la económico-comercial, productiva, social e institucional y la cultural.*

La segunda Cumbre (II CALC), que se le denominó Cumbre de la Unidad, se desarrolló en febrero de 2010 conjuntamente con la XXI Cumbre del Grupo de Río en la Rivera Maya mexicana, y dio lugar a la *Declaración de Cancún*. La *decisión más trascendente adoptada* por los Jefes de Estado y de Gobierno en esa ocasión fue *el acuerdo de crear la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*. Aunque el nombre no se adoptó como definitivo en esa ocasión, *lo sustantivo es que fue ratificado el compromiso de las máximas autoridades de la región de fortalecer la unidad y la cooperación integral en las áreas de interés común, y promover el desarrollo sostenible de sus pueblos, con inclusión social, potenciando para ello las oportunidades de la integración*. La fecha para la III CALC se programó para julio del 2011 y se designó a Venezuela para presidir este movimiento hasta entonces. Por razones de enfermedad del Presidente anfitrión se pospuso ese encuentro hasta los primeros días de diciembre de ese año.

Como parte del proceso de continuidad de las dos primeras Cumbres y de preparación de la III CALC se realizó una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en Caracas durante el mes de *julio de 2010* y se propusieron iniciativas para implementar los mandatos emanados de las Declaraciones de Salvador de Bahía y Cancún, así como del Plan de Acción de Montego Bay. Este *Programa de Trabajo de Caracas* incluye algunos lineamientos y ratifica la propuesta de celebrar encuentros de los mecanismos regionales y subregionales de cooperación e integración de ALC.

En octubre de ese propio año en Venezuela se produjo uno de esos encuentros, de especial relevancia[8]. Entre los objetivos de esta cita se situaron: profundizar el conocimiento recíproco; intensificar el diálogo y la coordinación entre los diferentes procesos e identificar posibles iniciativas conjuntas; propiciar interacciones frecuentes entre las Secretarías; encomendar estudios sobre posibilidades de complementación en áreas prioritarias de cooperación, y evaluar la posibilidad de iniciar un proceso de convergencia en las mismas.[9]

Se infiere de la exposición precedente que hasta mediados de 2010, los avances en el proceso de gestación de la CELAC eran muy limitados, y si algún logro puede destacarse es que se mantuvieran vigentes las intenciones que motivaron el movimiento de las CALCs: la voluntad de superar las discrepancias existentes en esta heterogénea región, en aras de lograr el fortalecimiento de su unidad y potenciar las ventajas que pueden derivarse de ello.

A partir de ese momento se intensificaron los contactos, elaboración de documentos, reuniones y acciones para llegar en adecuadas condiciones de preparación a la Cumbre Presidencial, celebrada

durante los días 2 y 3 de diciembre del 2011, coincidente con la XXII Cumbre del Grupo de Río.

No obstante la amplitud de los temas objeto de agenda para la III CALC sobre Integración y Desarrollo, y la sensibilidad de algunos de ellos, así como las previsibles contradicciones en varios casos, las deliberaciones previas a nivel de técnicos, expertos, ministros y cancilleres allanaron con efectividad el complejo camino para asegurar un cónclave de Jefes de Estado y Gobierno satisfactorio por su desarrollo y resultados.

Especialmente significativos resultaron los debates previos a la III CALC sobre los temas referidos a la erradicación de la pobreza y otros problemas sociales; energía, medioambiente, comercio y situación financiera regional e internacional. Todos ellos considerados de particular rango en el actual contexto. Ha trascendido que se alcanzaron importantes consensos en esas esferas, al igual que en las reuniones previas de Ministros de Relaciones Exteriores de julio de 2010 y abril de 2011, así también en diferentes encuentros, por áreas temáticas, de los diferentes mecanismos regionales y subregionales de carácter integracionista en apoyo a la elaboración de estudios y recomendaciones para favorecer el progreso socioeconómico sostenible.

Polémicas resultaron las deliberaciones en torno al documento de procedimientos para guiar el funcionamiento de CELAC, y suscitaron prudentes reflexiones las vías para financiar los gastos derivados de su actividad. Al respecto, se acordó en la III CALC encomendar a los Ministros de Relaciones Exteriores que realicen propuestas para disponer de los recursos requeridos de forma austera y con el criterio de máxima efectividad, con vistas a implementar el Plan de Acción de Caracas 2012, en las áreas social, ambiental, energética, cultural u otras que se prioricen en dicho Plan.

Entre los factores dinamizadores de la trayectoria preparatoria de la III CALC, y en la gestación de la CELAC se deben destacar las reuniones ministeriales especializadas sucesivas en Caracas donde se abordaron las expectativas para la etapa fundacional, y se priorizaron los siguientes temas: la agenda social, especialmente el combate contra la pobreza (marzo), medioambiente (abril), energía y crisis financiera internacional, junto a comercio exterior (ambas en mayo). Se expusieron experiencias de las naciones latinoamericanas y caribeñas en materia educativa, sanitaria y de seguridad alimentaria, entre otras esferas. Además, se acordó que los técnicos elaboraran proyectos que presentarían a sus respectivos gobiernos, y que servirían de base a documentos que se discutirían a nivel de Ministros previo a la Cumbre Presidencial.

Entre los acuerdos aprobados por la III CALC se encuentra el de *adoptar las declaraciones* resultantes de esos cónclaves ministeriales, así como las derivadas de los encuentros sostenidos entre Mecanismos regionales y subregionales de integración de ALC en octubre de 2010 y los realizados sobre infraestructura (marzo 2011), la esfera productiva y asistencia humanitaria (ambas en mayo 2011), acerca de la protección a los migrantes, aspectos sociales e institucionales, y consideraciones conclusivas (estos tres tuvieron lugar en junio 2011).

Un planteamiento que captó gran interés mediático de la III CALC fue el referido a las reflexiones de varios representantes de ALC sobre la Organización de Estados Americanos (OEA), a partir del surgimiento de la CELAC. Algunos mandatarios criticaron el negativo papel desempeñado por dicho organismo, representativo de los intereses hegemónicos, y se expusieron elocuentes ejemplos de ello, como la intolerancia a la pluralidad de proyectos políticos en el área; la ausencia de energía para combatir agresiones recusadas por toda la comunidad latinoamericana, como las pretensiones inglesas respecto a las Islas Malvinas, las invasiones norteamericanas a Panamá y a Granada, así como el reciente golpe de Estado a un gobierno legítimo en Honduras. Sin dudas, aún sin desaparecer la OEA, en un escenario de simultánea vigencia de ambos actores, la nueva Comunidad de Estados podría conceder mayor equilibrio a las relaciones interamericanas y potenciar la fortaleza de la región en el diálogo o la confrontación con Estados Unidos o contra los intereses de otras potencias en el seno de la cada vez menos prestigiosa organización panamericana.

Muy cuestionable ha sido también la posible simultaneidad o contradicciones entre la CELAC y los numerosos Mecanismos de concertación o esquemas institucionales de carácter integracionista que se han creado en la región. Parece evidente que un rediseño y reconfiguración de esos procesos resulta aconsejable, aún antes de este último alumbramiento. Pero, a juicio de esta autora, no se trata de una medida inminente, y mucho menos que se adopte de forma precipitada. Son muchos los factores que se deben tomar en consideración para llegar a una reestructuración capaz de aportar un saldo positivo en el camino de la unidad de ALC.

Es necesario precisar los objetivos de todos los proyectos, los niveles de coincidencias de sus miembros y las sinergias que se puedan generar entre los mismos, pero también respetar sus diferencias. Buena vecindad entre familiares muy heterogéneos puede ser preferible a conflictos frecuentes de convivencia en una misma morada. No se debe olvidar que la unidad lograda por la CELAC no se basa en igualdad de posiciones políticas, modelos económicos, ni aliados extraterritoriales, sino en un denominador común, cuyo

mantenimiento demanda una gran astucia y equilibrio. Lo común es la aspiración de avanzar hacia sociedades más justas, democráticas e independientes. Pero cada pueblo seleccionará las vías y mecanismos para alcanzar dichos propósitos, basados en el pleno respeto a su autodeterminación. Esas trayectorias y las políticas adoptadas son heterogéneas, y en algunos casos divergentes.

La CELAC no sólo *podría coadyuvar al fortalecimiento y mayor relacionamiento de los bloques subregionales y regionales del área,* sino también a impulsar la concepción de que la vigorización de dichos mecanismos favorecedores del progreso regional precisan transformaciones económicas, sociales y políticas *a lo interno de los países miembros*, coincidentes con ese objetivo.

En el corto plazo, no es muy probable que se consoliden las condiciones objetivas y subjetivas necesarias para la coincidencia *del actual mosaico de esquemas regionales* en materia de cooperación e integración, pero sí *es factible acometer acciones estratégicas para lograr el acercamiento d*e ellos en función de una selección de proyectos determinados, aceptados por los implicados, y capaces de movilizarlos a favor del mejoramiento del nivel y la calidad de vida de los ciudadanos. La Declaración de Caracas parece ser un documento que *sienta buenas bases al respecto.*

La CELAC puede propiciar que los gobiernos encomienden proseguir los estudios del entramado de acuerdos ya existente en materia de cooperación e integración y que promuevan entre ellos mayor comunicación, coordinación, y conjunción, cuando sea conveniente. Simultáneamente debe auspiciar la vigorización de las relaciones en sectores estratégicos productivos y de servicios, de gran importancia económica, social, cultural y científico-técnica, donde se deben propiciar complementariedades o eslabonamientos a escala mayor a las subregionales, con vistas a elevar la presencia regional en los mercados mundiales e incrementar el valor agregado de sus exportaciones.

Al mismo tiempo, la CELAC puede proyectar una voz concertada en las deliberaciones de aquéllos temas en que la región posee intereses comunes o que inspiran posiciones solidarias y fortalecer la posición negociadora del área al expresarse como interlocutor único ante acontecimientos relevantes en foros internacionales y frente a otras regiones o países.

Vinculado a lo antes expuesto se debe resaltar la jerarquía que adquiere en la Declaración de Caracas el párrafo trigésimo segundo que explicita el reconocimiento de los más altos representantes de

los países latinoamericanos y caribeños a la valiosa contribución del Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación Política conocido como Grupo de Río, desde su constitución a fines de 1986, así como el impulso que ha impregnado al proceso de cooperación e integración el trabajo derivado de la I y II CALCs celebradas en 2008 y 2010, respectivamente. Pero ambos foros cesan sus actividades y aportan su apreciable acervo a la recién nacida heredera, la Comunidad de Estados de ALC, dando así el primer paso hacia la racionalidad orgánica.

La relación de la CELAC con el resto del entramado institucional integrador de la región es una tarea que paulatinamente se irá esclareciendo. Al igual que con aquéllas organizaciones que sistematizan estudios, valoran políticas, realizan proyecciones, difunden y someten a deliberación sus resultados o propician consensos sobre bases documentadas aportadas por experimentados especialistas. Ya la CEPAL, por ejemplo, ha evaluado con agrado la propuesta de apoyar con su valiosa asesoría al nuevo foro. Se requiere continuar desligando los objetivos de la CELAC y priorizando sus nichos específicos de acción, en marcos temporales. En esa dirección es relevante continuar precisando sus propósitos esenciales.

Hasta ahora, *este Mecanismo* plantea centrarse en los procesos de diálogo, intercambio, negociación política y concertación para llevar adelante una agenda de bienestar, paz y seguridad para los pueblos, a objeto de consolidarse como una legítima y reconocida comunidad regional, que impulsa la cooperación e integración en un espacio común de Estados latinoamericanos y caribeños, preservando su independencia.[10]

Notables resultan también los *valores* sobre los que ha surgido la CELAC: respeto al derecho internacional, solución pacífica de controversias, prohibición del uso de la fuerza y de la amenaza, respeto a la autodeterminación, la soberanía y a la integridad territorial, no injerencia en los asuntos internos de cada país, protección y promoción de todos los derechos humanos y de la democracia. Respecto a las iniciativas de acciones que se consideren acometer, se tendrán en cuenta los *principios de flexibilidad y participación voluntaria*. Igualmente para el ejercicio de la cooperación se ha ponderado en alto grado la ética solidaria.

La nueva CELAC apunta a considerar entre sus temas focales, de carácter transversal, los siguientes: impulso al desarrollo sostenible, a la reducción de las desigualdades sociales, a las asimetrías entre países, al cumplimiento y superación de los ODM; fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur y contribución a la conformación de un

mundo pluripolar. Sin embargo, no contempla de manera explícita la necesidad de lograr mayor interdependencia económica regional.

Respecto a los ámbitos de cooperación, aparecen jerarquizados en las Declaraciones de las reuniones preparatorias de la III CALC ya enunciadas previamente. Quizás resulte necesario ofrecer un énfasis mayor a la esfera de la tecnociencia y al desarrollo de la inteligencia humana para contribuir a mejorar la capacidad innovadora de la región y así propiciar avances en su competitividad.

A solo unos meses de creada la CELAC, múltiples han sido las evaluaciones realizadas sobre ese acontecimiento, desde diferentes perspectivas y posiciones ideológicas, pero la mayoría de los observadores coinciden en catalogarlo como un acontecimiento relevante por su significación política, tras una larga trayectoria de intentos fallidos por alcanzar la unidad de toda la región, sin la presencia de actores externos, como sí ocurre en el caso de las Cumbres Hemisféricas, las Iberoamericanas o las que han reunido a Latinoamérica y el Caribe con la Unión Europea.

Significación de la CELAC. Sus potencialidades y desafíos

La creación de la nueva *organización de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC)* constituye la materialización de una antigua y *legítima aspiración de unidad de los pueblos de esta región,* absolutamente pertinente y valiosa en estos momentos. Resulta entonces decisivo lograr llevar a la práctica acertadamente sus principios, objetivos y acciones fundamentales, así como delinear las vías para controlar el cumplimiento de los compromisos contraídos por los implicados.

La CELAC puede contribuir a superar el fraccionamiento que todavía prevalece en Latinoamérica y el Caribe, y que limita el *reconocimiento internacional de la región como un actor cohesionado.* De esa forma, el área *incrementaría su capacidad de negociación y su potencialidad económica.* Destacable es el *aporte que un bloque de esta naturaleza representaría en la conformación de un mundo multipolar*, en alianza con otras potencias de nivel medio y países emergentes.

Dinamizar la cooperación, concertación e integración regional es necesario e importante, pero *no sustituye las estrategias encaminadas a reestructurar las relaciones internacionales en el ámbito global*. Puede considerarse como un esfuerzo simultáneo al incremento del poder negociador en los espacios multilaterales. El nacimiento mismo de

la CELAC *es ya un avance en ese sentido,* y una *evidencia de que en estos momentos se ha producido un giro favorable a la independencia y autodeterminación en el área.*

Los programas de trabajo y resultados de la CELAC serán el reflejo de la correlación de fuerzas resultante en cada momento. Dado que la región se caracteriza actualmente por la heterogeneidad ideológica y de proyectos socioeconómicos, derivados de regímenes políticos diferentes, *no es factible aspirar a que se conformen instituciones óptimas de integración latinoamericana y caribeña, sino las que sea posible realistamente lograr en las condiciones presentes y en el mediano plazo.*

Aún cuando los temas o proyectos objeto de acuerdos en el marco de la CELAC sean limitados en un inicio, ello es preferible a la ausencia de planes de cooperación y la mirada cortoplacista de concertación. Una senda única para avanzar, aunque sea corta y estrecha, si está bien delineada, *ofrece múltiples oportunidades para el progreso paulatino de la integración regional.*

Los cimientos y valores fundacionales, expectativas y acciones esenciales acordados en la CELAC podrían constituir el núcleo central hacia el cual se encaminen los esfuerzos de convergencia de los esquemas de cooperación e integración regionales y subregionales. De forma adicional en dicha trayectoria se iría produciendo la aproximación paulatina entre ellos. Independientemente de que cada uno mantenga objetivos específicos propios.

Resulta útil realizar un breve balance del proceso integracionista en América Latina y el Caribe para identificar con mayor acierto los avales que hereda la CELAC y los desafíos que debe enfrentar. No es tarea sencilla lograr una apretada síntesis de tan controvertido fenómeno tras medio siglo de esfuerzos, enmarcados en espacios geográficos disímiles, y después de haber atravesado por modelos diferentes, desde el impulsor de la industrialización a través de la sustitución de importaciones, hasta el regionalismo "abierto" o "hacia fuera", con énfasis en la promoción de las exportaciones. Quizás la primera reflexión deba encaminarse a señalar que la región no cuenta aún con la conceptualización, ni la experiencia práctica idónea para enfrentar los grandes retos del presente en este ámbito.

No obstante, se dispone de una trayectoria acumulada que aporta *resultados positivos* en variadas esferas, y la capacidad de identificar las *limitaciones* sustantivas. Con esa conjunción de fortalezas y restricciones a resolver, es factible diseñar acciones para trasformar los procesos en curso y elevarlos a un estadio superior, en correspondencia con las nuevas exigencias y la voluntad política prevaleciente para ello.

Dado que en la actualidad está transcurriendo el reanálisis de los mecanismos y rediseño en las proyecciones de estos procesos de aspiraciones integracionistas, el balance que se inserta seguidamente se refiere, esencialmente, a los esquemas "tradicionales", e incluye rasgos predominantes *hasta inicios del actual lustro*, con una selección de aspectos merecedores de ser destacados. Figuran entre los frutos *favorables*:

- Modesto crecimiento del intercambio comercial recíproco, aunque con un comportamiento pro cíclico.
- Mayor peso de los bienes manufacturados en el comercio intrarregional que en los intercambios con los socios que radican en otras áreas.
- Conformación de Uniones Aduaneras, aunque imperfectas, y avances en la alineación hacia un espacio de libre comercio regional en el seno de la ALADI.
- Aumento de la comprensión de la importancia del mercado regional, por su escala, unido a las oportunidades que ofrece para diversificar la estructura exportadora y racionalizar los costos de operaciones, además de mayor transparencia en las negociaciones, así como reducción de la vulnerabilidad y volatilidad externa.
- Fortalecimiento paulatino de la institucionalidad de los diferentes esquemas vigentes, construcción de un acervo legislativo común y aporte de propuestas de armonizaciones de políticas en diferentes esferas.
- Deliberaciones y modestos acuerdos para regular y reducir obstáculos a los movimientos de ciudadanos latinoamericanos entre algunos países de la región.
- Convenios de relacionamientos y cooperación entre distintos espacios territoriales de países latinoamericanos, con énfasis en los que comparten fronteras.
- Acuerdos en diversas esferas, sectores y actividades, de variada naturaleza y alcance.
- Establecimiento de bases para avanzar en algunas coordinaciones macroeconómicas, incluyendo la esfera financiero-monetaria.

De otra parte, se pueden enunciar, entre otras, las siguientes limitaciones, que debe tomar muy en cuenta la CELAC:

- Objetivos poco ambiciosos, mayoritariamente ceñidos a la esfera económica, con visiones cortoplacistas y sin la necesaria concertación política y financiación para contribuir a sus

resultados exitosos, lo que ha conducido al no cumplimiento cabal de los mismos en muchos casos, o a la dilación excesiva de los plazos para ello.

- Generación de insuficiente interdependencia entre los participantes de los diferentes esquemas, y a nivel regional. Los principales socios económicos de Latinoamérica y el Caribe todavía se encuentran fuera de la región.
- Énfasis en la liberalización comercial, sin evaluaciones de sus costos para el desarrollo de los países participantes. En muchos casos, los mayores beneficiarios son agentes transnacionales que explotan riquezas naturales, y grupos de élites dentro de la región.
- Irrisoria atención a las asimetrías entre los miembros de los diferentes grupos, a lo interno de los países, y a escala regional. Más allá de la oratoria no se han adoptado hasta muy recientemente exiguas medidas de carácter práctico al respecto.
- Históricamente han prevalecido criterios mercantilistas, ausentes de consideraciones solidarias y cooperativas.
- Poca proyección hacia complementariedades en sectores productivos y de servicios y en apoyo a la elevación de la competitividad.
- Enjuta cooperación en educación y en la esfera científico-técnica.
- Magro trabajo encaminado a vincular la sociedad civil a los proyectos de cooperación y a la construcción de una identidad latinoamericana.
- Parca contribución a las soluciones de problemas económico-sociales históricos de la región, especialmente los relacionados con la deformación de la estructura productiva, las desigualdades socioeconómicas y el distorsionado nivel de vida de la población.

Los aspectos antes mencionados han provocado serios cuestionamientos sobre la efectividad de los mecanismos en marcha, y han impulsado los procesos de reconfiguración que están teniendo lugar. Con dichos antecedentes cabe entonces preguntarse ¿cuáles pueden ser las perspectivas de la CELAC en el área?

Múltiples son los elementos a tomar en consideración, en esas condiciones, para delinear posibles escenarios futuros de este recién nacido histrión regional. No obstante, resulta imprescindible identificar algunos factores claves que posibiliten esbozar diferentes trayectorias hacia el mediano plazo. Entre ellos merecen mencionarse:

- Evolución económica internacional y latinoamericana.
- Estabilidad económico-social de los países de la región.

- Gobernabilidad de los procesos políticos en el poder.
- Credibilidad y legitimidad de los gobiernos hacia el exterior de la región.
- Nivel de interdependencia económica regional.
- Prioridades de intereses respecto a socios comerciales y aliados externos.
- Nivel y cualidad de relaciones políticas entre los países de ALC.
- Correlación de fuerzas políticas en la región.
- Evolución de las crisis energética y alimentaria.
- Diálogo y calidad de los vínculos entre diferentes esquemas del área.
- Estrategia de seguridad subregional y regional.
- Nivel de injerencia de agentes extrarregionales en el área.

La combinación de los factores precitados puede conducir a diversos escenarios, pero de forma simplificada es factible agruparlos en tres direcciones:

- Trayectoria inercial de la CELAC, con escasos resultados prácticos en la concertación regional y limitada incidencia en el poder negociador ante terceros.
- Dinamismo y fortalecimiento del nuevo actor, con aumento de la cooperación entre esquemas, acercamiento paulatino de los mismos y conformación de agendas intergubernamentales de convergencia en temas sustantivos para la región.
- Puja de otros esquemas del área por ostentar sus respectivos liderazgos en espacios más limitados, con o sin alianza de actores externos, pero con poco o formal respaldo a la CELAC, y conversión de uno o varios de ellos en representantes más visibles ó reconocidos a lo interno de ALC e internacionalmente.

Forzar los factores claves en dirección positiva al fortalecimiento de la cooperación, la concertación, la convergencia y la integración al más amplio nivel regional es posible, aunque no se trata de una tarea sencilla. Encontrará numerosas dificultades, derivadas de las mismas contradicciones internas que existen y las nuevas que puedan surgir entre sus miembros, sin descontar el histórico interés de las potencias extra regionales por obstaculizar la unidad de ALC como una efigie cohesionada.

En la recién concluida III CALC fueron redundantes los planteamientos de múltiples representantes de los 33 países asistentes sobre la necesidad, urgencia y trascendencia de esa unidad para poder resistir la desfavorable coyuntura internacional de la cual se derivan nuevas amenazas para nuestra región, y también para afrontar los multifacéticos retos del área. Constituye hoy una exigencia insoslayable proyectar estrategias y políticas coordinadas para encontrar respuestas renovadas a los *desafíos históricos y a los nuevos*, que no pueden desvincularse de los *imperativos para avanzar en el progreso regional*, en condiciones de incertidumbre y complejidad crecientes.

El proceso deliberativo al más alto nivel desarrollado en Venezuela durante la constitución de la CELAC sugiere formular, al menos, dos interrogantes:

- ¿Es factible intensificar el crecimiento económico, reformar la inserción externa y mejorar la distribución de la riqueza sin revolucionar las concepciones y la práctica del proceso integracionista regional?
- ¿Es suficiente insistir en dinamizar la inserción de nuestros países en la economía mundial, sin el diseño de estrategias coordinadas regionales para reducir la vulnerabilidad externa y fortalecer las bases endógenas del desarrollo?

La obstinada realidad apunta a responder negativamente en ambos casos, pero también insinúa que para excitar el movimiento integracionista regional y promover el progreso ciudadano, la CELAC debe enfrentarse a DESAFÍOS con mayúsculas, que trascienden los dilemas particulares de los diferentes esquemas vigentes. Entre ellos merecen citarse:

- La *iniquidad en la distribución* de los ingresos y otros activos.
- El combate con mayor efectividad a la pobreza y la indigencia.
- La búsqueda de soluciones a la baja tasa de formación de capital fijo, y a la dualidad en las estructuras productivas, que cuestionan el modelo vigente de inserción externa.
- El tránsito "de competir en base a ventajas comparativas", a lograrlo, en base al desarrollo de la tecnociencia, continuos procesos de innovación y permanente superación de los niveles de cualificación de los recursos humanos.
- La atención al tamaño y las deformaciones del mercado de trabajo, por su carácter estratégico.

- Las limitaciones que históricamente ha presentado el comercio exterior latinoamericano.[11]
- La insuficiente diversificación de relaciones externas con socios no tradicionales.[12]
- La atracción selectiva y complementaria de inversiones extranjeras directas.[13]
- La reversión de la tendencia negativa de transferencias netas de recursos al exterior.
- La volatilidad generada por la variación de los precios de los productos primarios, así como las fluctuaciones y otros efectos negativos de los flujos de capitales externos.
- El enfoque mercantilista del desarrollo sostenible y el rescate su real atributo ecológico.
- La insuficiente *motivación y participación consciente de la ciudadanía latinoamericana.*[14]

La presente década ha representado para Latinoamérica un período especialmente intenso en exigencia de esfuerzos en torno a los procesos de cooperación, concertación e integración regional, tanto desde el ángulo de la teoría y la experimentación, como en lo relativo al debate. El enfrentamiento al proyecto del ALCA y las negociaciones de acuerdos con otras regiones de mayor desarrollo, unido a estancamientos y retrocesos en algunos esquemas subregionales, modificaciones en el mapa político del área y los impactos de la crisis internacional han compulsado a pensadores y políticos a un reanálisis crítico y propositivo. La arquitectura institucional no ha estado exenta de esos bríos.

Independientemente de los conflictos que enfrenta UNASUR en torno a los proyectos de infraestructura u otros, *puede convertirse en un espacio intermedio interesante de concertación*. Sin desconocer historias recientes de críticos diferendos entre las más altas autoridades de países miembros y la evidente subordinación de algunos de éstos a intereses foráneos, actualmente se agrupan en este esquema gobiernos de clara orientación progresista lo que les permite abrir espacios a las aspiraciones de esos estratos de la sociedad contrarios a un capitalismo salvaje.

A esa favorable correlación política, se deben adicionar otras fortalezas que puede exhibir la CELAC, con más de 20 millones de km. cuadrados de extensión territorial, donde habitan unos 580 millones de habitantes, con grandes reservas en sus mares comunes, de materias primas, energéticas, tierras cultivables, agua potable,

biodiversidad y valiosas culturas compatibles en su diversidad. No debe subestimarse la benigna coyuntura económica en medio de una seria crisis internacional, y que esta región, con 8% del PIB mundial podría consolidarse como una potencia, después de Estados Unidos y China.

En el *plazo más inmediato es deseable* que la CELAC intente incidir para que cada esquema subregional realice esfuerzos por continuar ampliando los ámbitos de cooperación y reducir algunas de las limitaciones previamente enunciadas; propiciar el diálogo en torno a los conflictos latentes entre países latinoamericanos, y reconsiderar las conversaciones con socios extrarregionales que han ocupado un lugar preponderante en sus relaciones externas. Así mismo resulta conveniente intensificar el vínculo con actores que van ganado peso en los intereses de América Latina, como es el caso de Rusia ó los países de Asia-Pacífico, y en primer lugar, China. Esta diversificación mayor de relaciones externas no debe ser a costa de concesiones lesivas a las aspiraciones más legítimas de nuestra región.

No hay muchas dudas acerca de las posibilidades de la CELAC para generar sinergias positivas hacia otras regiones ó países, y atraer alianzas que posibiliten liderar posiciones conjuntas a favor de intereses estratégicos de ALC, sin obviar las contradicciones posibles entre patrones energéticos distintos, políticas diferenciadas respecto a la apertura comercial y la participación de las ETN en los proyectos internos de desarrollo, u otras. Aún en esos temas se pueden encontrar coincidencias, que se sobrepongan a las discrepancias. Pero, además, en otras esferas es factible identificar gran variedad de intereses comunes.

Consideraciones finales

Los esquemas de cooperación e integración en América Latina se perciben en la actualidad como una fortaleza para enfrentar en mejores condiciones los desafíos del área. Pero durante muchos años fueron permeados por los principios del Consenso de Washington y han resultado funcionales a los intereses de sus agentes impulsores. El énfasis en priorizar los vínculos comerciales, con un carácter marcadamente neoliberal, ha incidido en que sustanciales beneficios hayan sido capturados por las empresas transnacionales y algunos sectores dominantes dentro de los países de mayor desarrollo relativo. Ello ha determinado también que, en la práctica, el mejoramiento de los niveles de vida de los ciudadanos, no haya constituido uno de los objetivos centrales de dichos procesos.

La región no ha logrado una inserción dinámica en la economía mundial, por el contrario, en muchos países han prevalecido modelos de especialización basados en la utilización intensiva de recursos naturales y de fuerza de trabajo poco calificada, con bajos niveles de remuneración. Ello incide en magros resultados de competitividad e insuficientes avances en el desarrollo humano, indicadores entre los cuales existe una relación biunívoca.

Los resultados de ese modelo de integración no son recomendables como instrumento válido para impulsar el desarrollo y generar mayor bienestar, especialmente por sus limitaciones al abordar los temas más sensibles relacionados con la iniquidad en la distribución de los beneficios del proceso, y en la reducción de la pobreza, así como por el restringido impulso a los cambios que demandan las estructuras productivas y su ineficacia para reducir la dependencia externa.

Los esquemas subregionales tradicionales parecen resultar demasiado confinados para cumplir con efectividad esas misiones, aunque pueden contribuir a cohesionar pequeños espacios e ir destruyendo barreras entre ellos, especialmente de carácter comercial, al tiempo que posibilitan armonizaciones de algunas políticas y legislaciones.

El espacio sudamericano (UNASUR) y el ALBA deben ser seguidos con atención por su reciente emergencia y sus respectivas singularidades. No sería conveniente considerarlos excluyentes, máxime cuando el área geográfica que abarcan es diferente, pero hay países que impulsan simultáneamente ambos procesos, además de que hay temas propios en cada uno de ellos, pero también algunos comunes. Crear sinergias positivas entre estas nuevas variantes de intervinculación puede reportar mayores beneficios que obstáculos.

La más nueva, amplia y plural organización regional (CELAC) concita polémicas expectativas, que se mueven entre las esperanzas y el escepticismo. En su curso definitivo influirán algunos factores claves. Merecen resaltarse, entre ellos: la futura estructura institucional que adopte; la cantidad y características de temas objeto de cooperación sectorial y transversal que se seleccionen; las iniciativas que se logren concretar de interlocución regional frente al resto del mundo con posiciones consensuadas, y las fuentes de los fondos para asegurar el financiamiento de su funcionamiento y de los proyectos a ejecutar. En síntesis el avance de la CELAC dependerá de que sus acuerdos sean realmente aceptados como legítimos por los involucrados, tanto en lo relativo a sus contenidos, como por los métodos utilizados en el proceso de su adopción.

Una estrategia conciliada y acciones conjuntas de los países latinoamericanos y caribeños, en alianza con otras naciones es requisito para reestructurar el modelo derrochador prevaleciente y el injusto orden internacional actual. Pero se precisa esclarecer los objetivos transformadores que se desean alcanzar, valorar realistamente hasta dónde es posible llegar con la correlación de fuerzas reinante, generar los consensos para emprender los cambios y delinear las políticas conducentes a ello.

Constituye un gran reto que la iniciativa de conformar una nueva organización de Estados de ALC trascienda la retórica, y se materialicen sustantivas acciones prácticas de cooperación y concertación. Quizás se deba imponer el pragmatismo en el diseño de planes de acción, donde se conjugue la cooperación amplia (que dé prioridad a todos los aspectos que favorezcan la concertación entre el mayor número posible de países), con proyectos más selectivos y de menor dimensión, pero de integración más profunda (entre países con mayores similitudes en sus relaciones sociales de producción, proyectos políticos y objetivos internacionales).

En ese contexto, insistir en que se logre avanzar en el proceso de integración de América Latina y El Caribe resulta aconsejable para impulsar propuestas de proyectos de progreso socioeconómico que apunten hacia un conjunto organizado de cambios institucionales y de políticas, basados en valores alternativos a los predominantes en décadas precedentes: redefinición del papel del Estado, nuevas formas de gestión y de vínculos entre sector público, privado y la sociedad, así como renovadas exigencias para las negociaciones y acuerdos de inserción internacional.

Se evidencia que a las ciencias sociales y económicas les corresponde también un rol de alta responsabilidad en la búsqueda de respuestas a las innumerables interrogantes y conflictos presentes. Pero ese esfuerzo será contributivo, porque las decisiones se subordinan a la voluntad política de los gobiernos.

Aún cuando hay más interrogantes que respuestas, el fortalecimiento de la cooperación, concertación e integración regional puede facilitar una más eficiente inserción de América Latina y el Caribe en el contexto mundial, sin dejar de considerar todas las variantes de coaliciones: entre países, sectores, empresas, agentes financieros, instituciones académicas y de investigaciones, organizaciones no gubernamentales, etc. Muy especialmente, se precisa auspiciar el mayor acercamiento y colaboración posible entre los diferentes esquemas de integración que coexisten en el área.

No obstante, es realista reconocer que hoy se manifiestan en algunos procesos de integración la influencia de diferentes tendencias conceptuales e intereses políticos y económicos, que pugnan por moverlos a través de caminos distintos. Cada uno puede constituir un escenario alternativo, y dependerá de múltiples factores la resultante final.

Arribar al escenario más deseable no es un proceso fácil, nunca será lineal, y estará matizado por muchas contradicciones, de carácter objetivo y subjetivo, pero resultaría lógico aprovechar al máximo la favorable coyuntura actual para continuar impulsando la cohesión de las distintas subregiones, y de éstas hacia su entorno mayor y más prometedor, de toda la región latinoamericana y caribeña.

Adicionalmente, en el plano de las ideas, se precisa la conjunción de esfuerzos para continuar el diseño de modelos de cooperación, concertación e integración que "son posibles y necesarios", centrando sus objetivos esenciales en la elevación del desarrollo humano y de la competitividad integral de la región, para que propicien un progreso sostenible.

El proyecto de la integración latinoamericana está hoy vivo, aunque los escenarios futuros no sean totalmente predecibles. Están sujetos a la incertidumbre que caracteriza al entorno más cercano y a la economía mundial. Pero resulta alentador constatar el fortalecimiento de los factores y liderazgos cohesionadores, el incremento de la voluntad para enfrentar el fraccionamiento interno y a las fuerzas desintegradoras externas.

La expectativa de que Latinoamérica y el Caribe desempeñen un papel más dinámico en pos de un mejor equilibrio del poder mundial se pondrá a prueba en disímiles escenarios y foros globales, al igual que la pretensión de realzar su capacidad negociadora e impulsar el desarrollo endógeno sostenible. Pero, considerando la compleja situación internacional *se debe significar* el potencial desempeño de este nuevo actor en el diseño y edificación de *una arquitectura propia a nivel regional*, en materia comercial, financiero-monetaria, de cooperación, salud, educativa, alimentaria, energética, tecnocientífica, productiva, y de seguridad, que fuera reduciendo paulatinamente la dependencia del área respecto al entramado institucional vigente a escala global, y cuya reestructuración tropieza de forma cotidiana con los grandes poderes hegemónicos contemporáneos.

Anteponer los intereses comunes a las diferencias, y mejorar la posición de la región en el contexto mundial constituye uno de los grandes lances de honor a que se enfrentan hoy la CELAC. Del

cumplimiento exitoso de esa misión depende, en buena medida, su contribución a un mejor equilibrio de fuerzas internacionalmente, y a la conformación de un mundo multipolar, capaz de enfrentar los riesgos a que está expuesto hoy nuestro planeta.

Notas

1. Durante la segunda Cumbre de Jefes de Estados de América Latina y el Caribe (Cancún, 2009), se propuso que la nueva organización se denominara Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), aunque en ese marco ese nombre no se adoptó aún de forma definitiva.
2. Definición de la autora.
3. Nos referimos a una concepción de desarrollo "no dependiente", que tome en cuenta la diversidad de las condiciones y aspiraciones nacionales, y consecuentemente abandone el "pensamiento único" prevaleciente en las últimas décadas; que no se limite a objetivos de mejora en los resultados macroeconómicos, sino que tenga como ejes prioritarios la equidad y la justicia social, la preservación del medioambiente para las generaciones venideras, los avances técnico-organizativos en las estructuras económicas, la reducción gradual de la vulnerabilidad externa, la disminución de las asimetrías a lo interno de la región, y una inserción internacional que posibilite acortar la brecha que separa a las naciones pobres de las ricas.
4. Se destacan al respecto los desiguales niveles de desarrollo, salariales, estructuras demográficas y dinámicas de las políticas poblacionales entre países receptores y emisores de migrantes, aunque últimamente las confrontaciones bélicas y otros conflictos ó catástrofes naturales han acelerado estas tendencias.
5. Ya para 2010 se logró un alentador aumento del PIB, mejoró la relación de precios de intercambio, evolucionó positivamente el arribo de turistas y el acceso de la región a los mercados financieros internacionales, se incrementaron los ingresos por remesas y se elevó el consumo privado.
6. Esta cifra es inferior a lo alcanzado en 2011 (4,7%) y se encuentra por debajo de los requerimientos del 6% para impulsar el desarrollo del área.
7. Aproximadamente el 60% de las exportaciones corresponde a materias primas y manufacturas basadas en recursos naturales.
8. Ya se había realizado un intercambio en Montevideo sobre la esfera económico-comercial en abril 2010.

9. Se programó la intervención de la Secretaría Permanente del SELA, Secretaría Ejecutiva del SICA y de la ALBA-TCP, Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR, Secretarías Generales de la CAN, del CARICOM, UNASUR y ALADI. Además la participación de los representantes de los países miembros de las CALC y de otras organizaciones como la de Estados del Caribe Oriental (OECO), Asociación de Estados del Caribe (AEC), así como del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.

10. Párrafos 23, 28, 31 y 33 de la Declaración de Caracas, aprobada el 3 de diciembre de 2011.

11. Entre 1955 y la actualidad Latinoamérica ha pasado de representar el 12% del comercio mundial, a significar menos del 6%.

12. Especialmente Rusia, China, India, otros países de Asia-Pacífico y de África, para evitar la excesiva dependencia de Estados Unidos y de la Unión Europea, mejorar sus posiciones negociadoras respecto a las potencias hegemónicas, e incrementar la influencia en foros y organismos internacionales.

13. Concebidas para complementar el insuficiente ahorro doméstico, siempre que estos flujos se liberen del carácter pro cíclico que han evidenciado en la región, y se correspondan con las exigencias de estabilidad, innovación y requisitos de desempeño priorizados en cada momento por acertadas políticas públicas, *en función de una estrategia de desarrollo endógeno*.

14. Para ello no basta que los procesos de carácter integracionistas sean liderados por políticas de Estado sino que además se requiere adecuado flujo informativo al respecto y transparencia en la comunicación hacia y desde la sociedad civil, contemplando sus apetencias materiales y espirituales, especialmente la *preservación del patrimonio natural y cultural de la región.*

Bibliografía

Agosin, M (2006). *Trade and Growth: Why Asia grows master than Latin America*, serie Economic and Sector Studies, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Álvarez, Oneida y Longaric Karen (2006). *Ciencia, Competitividad e Integración*, Memorias del Segundo Evento Científico del Instituto Internacional de Integración, La Paz, Bolivia.

Álvarez, Oneida (2004). *Informe sobre el Estado de la Integración. Reflexiones Finales*, Libro publicado por el Convenio Andrés Bello, Bogotá, Colombia.

Álvarez, Oneida, Coordinadora (2010), *Globalización y Problemas del Desarrollo. Balance de una Década*. CEPAL, Santiago de Chile.

Amín, Samir (2009), *El Socialismo en el Siglo XXI: Reconstruir la Perspectiva Socialista*, IEPEALA, Madrid.

Banco Mundial (2000), *Asegurando el Futuro en una Economía Globalizada.* Washington, EE UU.

Boao Forum for Asia (2011), *Resumen de la Asamblea Anual*. República China.

CELAL (2010), *Espacios de Convergencia y de Cooperación Regional. Síntesis de las Propuestas*; Chile

CEPAL/CIDOB (2009), *Reformas para la Cohesión Social en América Latina*. Alicia Bárcena y Narcís Serra, Editores (LC/L.3103), Chile.

CEPAL/SEGIB (2008), *Hacia la Revisión de los Paradigmas del Desarrollo en América Latina*, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias y José Luís Machinea, Editores, Chile.

CEPAL/SEGIB (2008b), *Espacios Iberoamericanos. La Economía del Conocimiento,* Chile.

CEPAL (2008/09/10), *Anuario Estadísticos de América Latina y el Caribe*, Chile.

CEPAL (2008b/2009-2010), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, Chile.

CEPAL (2011), *Panorama Social de América Latina y el Caribe*, Chile.

CEPAL (2010/2011), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, Chile.

CEPAL (2008d/2010), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*.", Chile.

CEPAL (2008e/2009), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, Chile.

CEPAL (2008f/2009-2010, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

CEPAL/CIDOB (2007), *Visiones del Desarrollo en América Latina,* José Luís Machinea y Narcís Serra, Editores (LC/L. 2756), Chile.

CEPAL (2005), *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas: resumen*, documento preparado para el Seminario mesa redonda CEPAL–FMI. "La creación de prosperidad en América Latina y el Caribe: prioridades en el ámbito de las reformas y la macroeconomía", Santiago de Chile, 29 de mayo.

CEPAL (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, (LC/G.2234 (SES 30/3)), Chile.

CEPAL, (2002), *Globalización y Desarrollo*, (LC/G.2157 ses. 29/3), Chile.

CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, (LC/G.2071/Rev.1-P/E); Chile.

CEPAL (1995), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, serie Libros de la CEPAL, No 40 (LC/G.1800/Rev.1-P/E), Chile.

Cumbres Iberoamericanas (2010). *Comunicado Especial sobre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*, Argentina.

Declaración de Caracas, 2011. *Periódico Granma*. 6 de diciembre 2011.

Frankel, J. y D. Romer (1999). *Does Trade Cause Growth?,* American Economic Review, 89 (3), junio de 1999 pp. 379 -399

Fajnzylber, F. (2006). *Una Visión Renovadora del Desarrollo en América Latina*, Libro de CEPAL, compilado por Miguel Torres Olivos, Chile.

Fajnzylber, F. (1990). *Industrialización en América Latina: de "la caja negra" al "casillero vacío": comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, serie Cuadernos de la CEPAL, No 60 (S.89.II.G.5), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas.

Ffrench- David, Ricardo and Machinea, José Luís, Editores (2007). *Economic Growth with Equity. Challenges for Latin America*, ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom.

Ffrench- David, Ricardo (2005). *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, México, D.F, Siglo XXI.

Foro Económico Mundial de Davos (2011), *Resumen de la Asamblea Anual*, Suiza.

IMF (Internacional Monetary Fund) (April 2011). *World Economic Outlook*, Washington.

Hausmann, R.,J. Hwang y D. Rodrik (2006). *What you export matters*, Journal of Economic Growth.

Kaufman, Daniel, Aart Kray et al. (2005). *Governance matters IV: governance Indicators for 1966 – 2004*, Policy Research Working Paper Series, No 3630, World Bank.

Machinea, J.L. y Osvaldo Kasef, (2008). *La coyuntura económica de América Latina: ¿se justifica el optimismo?, Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina*. CEPAL/ CIDOB Editores, España

Machinea, J.L. y Cecilia Vera (2007). *Inserción Internacional y Políticas de Desarrollo*, Visiones del Desarrollo en América Latina, CEPAL, Naciones Unidas.

Martínez, Osvaldo (2008). *Futuro de América Latina: Integración y Movimientos Sociales*, Editorial Ciencias Sociales, Cuba.

Ocampo, J. A. y M. A. Parra (2005). *Explaining the dual divergence: Successes and collapses in the developing World since 1980*, Documento presentado en el seminario. "Economy Growth with Equity: Challenges for Latin America", 1 y 2 de septiembre, Santiago de Chile.

Regueiro, Lourdes (2010). *Escenarios de la Integración Latinoamericana*, Documento de Trabajo para el Centro de Estudios de América, Cuba.

Rodríguez, Octavio (2006). *El estructuralismo Latinoamericano*, CEPAL/Siglo XXI, México.

Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1995). *Economic Reform and Process of Global Integration*, Brooking Papers on Economy Activity, vol. 1995, No 1, pp 1-95.

SELA (2010). *Avances Recientes de la Arquitectura Institucional de la Integración de América Latina y el Caribe*, *SP/Di No. 10-10,* Venezuela.

SELA (2020). *Informe sobre el Proceso de Integración Regional 2009-2010*, *SP/Di No. 11-10*, Venezuela.

UNTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo) (2002a). *Informe sobre el Comercio y el desarrollo*, varios años, Ginebra.

World Bank (2005). *Economic Growth in the 1990s "Learning from a Decade of Reform"*, Washington, D.C., The World Bank.

World Economic Forum (WEF), *The Global Competitive Report*, varios años. Ginebra, Suiza.

El ALBA visto desde el Caribe. Entre la realidad y los sueños

Tania García Lorenzo
Vicepresidenta de la Cátedra de Estudios Caribeños de la Universidad de La Habana. Investigadora del ICIC Juan Marinello, Cuba
e-mail: tanialuis@cubarte.cult.cu

A todo convite entre pueblos hay que buscarle las razones ocultas.
Ningún pueblo hace nada contra su interés; de lo que se deduce,
que lo que un pueblo hace es lo que está en su interés.
Si dos naciones no tienen intereses comunes, no pueden juntarse.
Si se juntan, chocan. Los pueblos menores, que están aún en los vuelcos
de la gestación, no pueden unirse sin peligro con los que buscan un
remedio al exceso de productos de una población compacta y agresiva
y un desagüe a sus turbas inquietas,
en la unión con los pueblos menores.

José Martí, Conferencia Monetaria de las Américas

En momentos de crisis, la integración para el desarrollo de las sociedades ha de ir cuesta arriba, desde las diferencias y con los vientos en contra, pero resulta inevitable si de desarrollo se trata. El proyecto ALBA que ya cumple 8 años apunta en esa dirección y se inserta en el ya reconocido nuevo regionalismo y multilateralismo que ha ido tomando forma en América Latina y el Caribe. Para alcanzar sus propósitos deberá demostrar una férrea voluntad política que le permita enfrentar un complejo y profundo proceso de construcción de un espacio socio-económico y político que transcienda con creces la constitución de un mecanismo institucional de corte tradicional y afrontar todos los riesgos que esa posición intrínsecamente contestataria representa.

Si se trata de enfrentar el subdesarrollo y cumplir los viejos anhelos de unidad del continente, entonces el propósito no puede ser menos que consolidar la construcción de un regionalismo de nuevo tipo, acompañado y respaldado por un multilateralismo que responda a los intereses de todas las sociedades.

Y es que si se entiende el regionalismo como una construcción social, responde a un sistema de relaciones que abarca a todos los sectores de la sociedad, en sus múltiples interconexiones y por ende en todo el espectro de necesidades que ella conlleva. Sus entramados no son sólo económicos sino también sociales, culturales y medioambientales entre otros. La formación de una identidad regional, emerge así de nexos y alianzas, fusiones y uniones a escala de las sociedades que participan y que no se condicionan ni subordinan a los gobiernos elegidos en los limitados periodos electorales. Los gobiernos son mediadores y por lo tanto pueden potenciar o entorpecer los procesos sociales pero, en última instancia las sociedades buscan respuesta a sus necesidades por diversas vías.

Visto el multilateralismo como "un sistema de relaciones coordinadas entre tres o más Estados de acuerdo con ciertos principios de conducta"[1], resulta evidente que las premisas que se adopten, determinarán el curso del esquema multilateral que se constituya. Y esta es una diferencia medular para distinguir el análisis sobre un esquema de integración, del que debe realizarse acerca de un proceso de integración que, como toda cimentación social, esta sometida a construcción y deconstrucción permanente, en respuesta a las interconexiones que refracta. Al partir de esta base conceptual, cuando sometemos a reflexión la "integración" en general, y la integración económica en particular, en las condiciones presentes de interrelaciones entre las naciones, no se puede circunscribir el análisis a la aplicación o no de los acuerdos adoptados en el contexto de los esquemas sino que, cada vez más, reclama abarcar el complejo entramado de los actores sociales que participan. Es que, en última instancia, la integración no es un fenómeno comercial, ni económico exclusivamente sino el resultado de un proceso social que integran todas las dimensiones de la vida de las sociedades. Esta interpretación nos lleva de la mano a cuestionar el exclusivo marco estatal en que, en muchas ocasiones se encierra al multilateralismo contemporáneo.

Según expertos[2] hay un patrón de multilateralismo latinoamericano con características distintivas muy definidas. Ellas son: "marcado Presidencialismo; énfasis en la construcción de foros para el diálogo político y la concertación y la construcción de instituciones débiles." Estando efectivamente esas características presentes, sin embargo pareciera que hay otros rasgos que, especialmente en la última década, se pudieran destacar en el multilateralismo regional. Al margen de los múltiples criterios incluso contrapuestos, en torno a su efectividad, hoy en el continente están emergiendo esquemas e instituciones que, desde distintos ámbitos, están comenzando un proceso de construcción independiente a los poderes hegemónicos del hemisferio que no pueden ser desconocidos en las tendencias contemporáneas.

Es que no se puede evaluar el multilateralismo contemporáneo midiendo con un mismo rasero al sistema institucional hegemonizado por la potencia mundial asentada en el hemisferio, que cuando se trata de países subdesarrollados exclusivamente. No son comparables las capacidades técnicas y económicas para establecer las alianzas necesarias en el proceso en construcción, ni los niveles de dependencia del país central. Tampoco los niveles de voluntad política que es necesario demostrar para la formación de los consensos tanto internos como externos. Y eso se aprecia tanto en los planos gubernamentales como no gubernamentales, académicos, empresariales, culturales, políticos.

Por otra parte, cuando se valoran los acuerdos y decisiones de los esquemas institucionales regionales y subregionales establecidos, puede llegarse al criterio de que la concertación política para actuar en los marcos mundiales ha sido en ocasiones, más efectiva, que la modelación de acciones conjuntas en el campo doméstico. Ello no contradice que otro de los rasgos del nuevo multilateralismo es el peso que se está otorgando a los programas que tienen gran impacto social.

EL ALBA

¿Cómo caracterizar al ALBA en tanto esquema de integración en proceso de construcción? Se constituyó como un proyecto que proclama la integración como objetivo, la cooperación como mecanismo de realización y la soberanía como condición de existencia. En su enfoque se prioriza la sociedad, sus necesidades y valores lo que identifica su sello en el contexto de los esquemas establecidos hasta el presente. Entender esta filosofía y conceptualización resulta importante porque el ALBA, o la matriz bolivariana como le ha llamado el Dr. Pedro Monreal[3], no es un esquema como los que operan en el continente, tanto bajo la hegemonía de EE.UU. o los tradicionales, refuncionalizados en la década de los 90, bajo los conceptos del llamado "regionalismo abierto", y tampoco es exactamente como los de "ultima" generación que, distanciándose de los proyectos tradicionales se están estructurando bajo una matriz heterodoxa pero con menos posicionamiento ideológico y variable vocación social.

Para definir qué es el ALBA, resulta necesario delimitar en primer lugar su radical distanciamiento ideológico y práctico del modelo neoclásico que ha predominado en las últimas tres décadas en el continente. Los pilares de cada enfoque se contraponen completamente porque la cooperación contrasta con la sobreexplotación; la soberanía con la dominación; la complementariedad y la solidaridad con la competencia entre desiguales. El ALBA es un proyecto multidimensional que ha introducido con fuerza en su agenda el ámbito social, lo que la legitima frente a las sociedades que ven un intento de respuesta a la gigantesca deuda social existente.

El saldo es un esquema de inserción internacional que responde a una concepción social del desarrollo. Es por ende un proyecto que va contra la supremacía del capital transnacional y, a tenor con las estructuras de capital preponderante en el continente, va contra la predominio del capital estadounidense. De hecho, esto lo convierte en objeto de atención priorizada de las fuerzas hegemónicas porque es identificada como una amenaza. Y no deja de ser cierto. Venezuela

es una de las principales reservas petroleras del hemisferio y Ecuador es también productor de petróleo y en sus tierras hay gran cantidad de minerales y otros recursos naturales. Por su parte, Cuba cuenta con el 8% de la reserva mundial de cobalto y de níquel, mientras Bolivia es la primera reserva mundial de litio. El déficit en esos recursos son vulnerabilidades reconocidas de la potencia mundial del hemisferio. Una posición independentista y soberana de este grupo de países pone en juego sus intereses principales.

Pero eso no inhibe la pregunta de si, en estos momentos el ALBA debe catalogarse ¿de integración o de cooperación? Para quienes la integración es la formación de un espacio socio-económico integral e integrado donde todos aporten y reciban, donde se establezcan redes de relaciones y de interdependencias entre todos los actores gubernamentales y no gubernamentales de los países concernidos, el ALBA aún no es un proceso de integración.

Para quienes la cooperación es la disposición de entregar y recibir componentes necesarios y complementarios a su sociedad, pero que no subordina los ordenamientos internos, ni hace vinculantes los acuerdos que adopte, el ALBA es un esquema de cooperación, profundo, amplio y ventajoso para los más necesitados. Al menos para los que pensamos en una integración para el desarrollo económico, social, cultural, para engrandecer el ser humano, el proyecto integracionista ha de ser una construcción colectiva de sus sociedades.

Los países que forman el ALBA sumaron en 2009 un PIB[4] superior a 465,248 millones USD y una población que excede los 70 millones de habitantes[5], lo que hace suponer una capacidad para establecer conexiones que contribuyan a impulsar las economías y con ello al progreso de las sociedades. Por supuesto que los datos generales no siempre dicen todos los componentes necesarios para el análisis más detallado como las desproporciones al interior del grupo donde el 95 % de ese PIB se concentra en tres países y uno solo —Venezuela— representa el 70%, lo que de hecho aporta riesgos de significación. El comportamiento tendencial del Producto es decreciente y ello compromete toda su proyección. Tanto la alta concentración del ingreso, —con sus secuelas sociales y económicas— como la cantidad apreciable de población en condiciones de sobrevivencia, hacen patente la gran deuda social de este grupo de países. Eso ha explicado que hasta el presente el foco fundamental del ALBA ha estado dirigido a los componentes *sociales del proyecto* y de ello dan cuenta las cifras de 3643000 alfabetizados bajo el Programa "*Yo sí Puedo*" para un 96 % de la población que lee y escribe; 1889808 pacientes atendidos en la "*Operación Milagro*"; 2294666 población discapacitada con atención médica entre otros importantes resultados.[6]

El ALBA como mecanismo de concertación

Para muchos las motivaciones para la integración regional se asocian, ante todo, con un espacio de balanza a la hegemonía de EE.UU. en el hemisferio[7] y eso lleva de la mano a considerar la concertación política como uno de los aspectos esenciales. En el caso de los países miembros del ALBA, esa concertación ha sido efectiva para enfrentar acciones de EE.UU. en el continente, especialmente en lo referido al ALCA, las posiciones conjuntas y audaces adoptadas en la Cumbre efectuada en Trinidad y Tobago en Abril del 2009, también en otras múltiples conferencias internacionales y otros temas en que la confrontación con las mayores potencias del hemisferio es significativa.

No obstante hay otros elementos que considerar. Un rasgo del multilateralismo contemporáneo en el continente es la membresía múltiple en varios mecanismos de integración, incluso de matriz contrapuesta.[8] Y ello impone requerimientos específicos para la concertación de posiciones y para las acciones conjuntas en cada tema que se someta a consideración, porque cada uno de los gobiernos ha de compaginar sus posiciones en los distintos esquemas integracionistas en los que participa, con las que adelanta el ALBA, que tiene una posición más radical y marcadamente antiimperialista. Estas lógicas tensiones no han impedido que en foros como la OEA o la Cumbre de las Américas efectuada en Trinidad y Tobago, los gobiernos representados en el ALBA hayan demostrado su fuerza conjunta en debates de alta confrontación.

Tres países miembros plenos del ALBA[9] y otro que participa en calidad de invitado permanente, forman parte a su vez, de la CARICOM, organismo de integración regional que tiene una legendaria y amplia concertación de posiciones frente a terceros. Cuando hay un acuerdo de la CARICOM respecto a algún tema de interés primordial para el grupo, resulta muy difícil para estos tres países romperlo, pero en los que no hay consenso pre-establecido, los representantes de estos países se suman al consenso del ALBA. Esto no ha transitado sin tensiones pero la existencia y avance de la presencia del Caribe en el ALBA no se ha visto afectada, como no lo ha sido para la CARICOM, que la antecede y donde se vota en conjunto en los temas en los cuales hay coincidencia y se vota a discreción en los que no hay consenso pleno.[10] Tanto en un caso como en otro, es signo de que no existe coincidencia total, pero el hecho de que no provoque fraccionamientos insalvables es muestra también de un pragmatismo que les ha resultado funcional. Las diferencias en tamaños, capacidades productivas y poder de negociación son tan significativas que no puede pensarse en una política de alianzas que no tenga esta flexibilidad como premisa lo que podría ser de significativa importancia para el futuro.

Algunos dictámenes en Naciones Unidas son demostrativos de la pluralidad de posiciones frente a determinados temas. Así lo evidenciaron las votaciones acerca de Libia y Siria. Hay temas en los cuales los caribeños miembros de ALBA han comprometido su posición junto a la CARICOM como sucedió en el tema las Malvinas y la reclamación de Argentina frente a Inglaterra. Los nexos y compromisos establecidos como parte de la Commonwealth no pueden ser ignorados.

De forma sistemática, los gobiernos caribeños han votado contra el bloqueo impuesto por EE.UU. contra Cuba, tanto en Naciones Unidas como en cualquier otro evento internacional en los que se han abordado estos asuntos y en eso la posición caribeña ha sido enfática. Sin embargo hay que considerar los límites que existen. Por ejemplo, pudiera esperarse que estos países compartan la petición de que Cuba sea invitada a las Cumbres de las Américas y se condene las declaraciones que limitan los derechos cubanos[11], pero existen limitaciones para condicionar su asistencia a la decisión que se adopte por los organizadores respecto a la mayor de las Antillas, porque para el conjunto de los países del Caribe–CARICOM, la Cumbre de las Americas tiene alta prioridad para su inserción internacional y ese es un dato ineludible del análisis.

EL ALBA no se contrapone con la CARICOM, SICA-SIECA, CAN ni CAFTA. Para expertos de renombre, la posibilidad de formar un esquema de integración "a la carta" y a varias velocidades constituye una muestra de flexibilidad y consecuentemente, una virtud. Tal vez para los países que ven en el ALBA una contribución importante, pero sólo colateral, sea efectivamente una solución. Pero la posibilidad de formar un espacio económico ampliado, que genere fortalezas conjuntas reclama una armonización mínima de las políticas, porque sus consecuencias pueden ser contradictorias. Y eso ha de ser entendido en la lógica que se deriva de la múltiple membresía en esquemas integracionistas

Para otros expertos, la situación es diferente cuando de UNASUR se trate. En efecto, la pertenencia al ALBA no impide que se participe en otros espacios de inserción internacional que contribuyan al desarrollo de las naciones y lo que determinará la incongruencia o no de la actuación en otros proyectos estará determinada por los propósitos en cada uno de ellos. En última instancia son los contenidos los que determinarán los resultados y los impactos y no los marcos institucionales.

La vida entonces tendrá que dar respuesta a ¿Cuál es la dispersión de proyectos económicos y compromisos diferentes tolerables

en el proceso de construcción de espacios económicos?, ¿Cuales son los límites de la unidad en la diversidad? Hasta el presente no hay contradicción en la simultaneidad porque no se contradicen los acuerdos que han asumido los miembros en sus esquemas de integración respectivos y los acuerdos adoptados no son vinculantes.

El proceso de formación del espacio económico no ha hecho más que esbozarse, pero un mayor nivel de amplitud y profundidad en las interrelaciones, sin dudas compelerá a los gobiernos miembros a tomar decisiones en cuanto al compromiso colectivo con los propósitos del proyecto y su involucramiento en las acciones específicas.

Si la voluntad política se mantiene y los gobiernos participantes están dispuestos a avanzar en la formación de un espacio regional independiente, autosostenido y sustentable, evidentemente tendrán que enfrentarse muchas tensiones de cara a los múltiples intereses que están en juego. El Primer Ministro Ralph Gonsalves[12] ha señalado: "como región, contamos con enormes fortalezas y posibilidades aplicables para un bien mayor". Será un acontecimiento de trascendencia para el continente tener en el ALBA un efecto demostración de esas posibilidades.

Al propio tiempo, tres elementos recientes marcan pasos significativos desde el ALBA en el fortalecimiento de su proyección hacia el Caribe. Un elemento importante se refiere a la participación de Santa Lucía y la República de Surinam como invitados especiales. En el texto oficial los jefes de Estado y Gobierno presente "*Resaltaron la importancia estratégica de estas adhesiones y enfatizaron el aporte fundamental que estas dignas naciones harán al proyecto de unión Grannacional de los pueblos de Nuestra América.*"[13] De la misma manera, "*El presidente Michel Martelly ratificó la voluntad de la República de Haití de continuar participando como invitado permanente en la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA).*" Lo que fue ratificado por los Presidentes.

Para Norman Girvan y otros expertos, la situación que atraviesa la CARICOM y la OECO pudiera impulsar a otros países del cónclave caribeños a pedir su ingreso en el ALBA. Kevin Edmonds señala que: "*A pesar de los muchos éxitos de ALBA en el Caribe hasta el momento, el futuro de la organización se encuentra en una posición precaria, en tanto las elecciones de octubre en Venezuela van a determinar en gran medida su resistencia y durabilidad. Sin embargo, la ampliación de la composición del grupo en el Caribe, además de la recién formada comunidad de América Latina y los Estados del Caribe constituyen señales de un cambio importante de hegemonía estadounidense en la región: que ya no es "Patio trasero" de Washington" sino una región que*

ahora está tratando de poner sus prioridades en primer lugar para un cambio. Este es un cambio que está en proceso desde hace tiempo."[14]

La próxima 12ª Cumbre de Presidentes que se celebrará en Dominica también constituye un paso a tener en cuenta. La decisión fue tomada por unanimidad durante la segunda jornada de las deliberaciones de la XI cumbre ordinaria del grupo[15]. "*Se ha convertido en una necesidad crucial para Santa Lucía buscar nuevas oportunidades de apoyo y en particular de gobiernos que tengan la voluntad política de cooperar en el desarrollo del país*,[16] y en efecto pudiera ser un paso relevante para el fortalecimiento de los nexos entre los países del esquema integracionista y las islas del Caribe miembros de la OECO y de la CARICOM.

Otro paso también relevante es el comunicado especial de reconocimiento al derecho inalienable del pueblo de Puerto Rico a su autodeterminación y su plena independencia[17]. En el texto correspondiente, recordaron que es una nación latinoamericana y caribeña, con su propia e inconfundible identidad e historia, cuyos derechos a la soberanía son violados por la tutela colonial impuesta desde hace más de un siglo y a la liberación de los presos políticos por luchar por esta causa. Asimismo, destacaron que la causa de la independencia de Puerto Rico es un asunto que concierne a la región de América Latina y el Caribe y a sus foros de concertación y cooperación política, en especial la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

No menos relevante en el campo de la concertación política es la declaración emitida durante la recién concluida XI Cumbre efectuada en Caracas, de "crear un Consejo de Defensa del ALBA, conformado por los Ministros de Defensa de los países miembros y los Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas", que se reunirá trimestralmente. Ello reafirma un campo de análisis apreciable porque este acuerdo podría introducir un cambio importante en la agenda de negociación del continente, debido a que se produce en el contexto del conocido predominio de las fuerzas hegemónicas de EE.UU. en el continente, con una abrumadora presencia de bases militares y otros acuerdos militares en todo el mapa continental y fortalecido en la Circunvalación del Caribe.

Es destacable que estas decisiones y propósitos declarados apuntan al fortalecimiento del espacio ALBA en carácter de mecanismo de concertación política frente a terceros. Pero también ha ido fortalecimiento su actuación con acuerdos al interior del bloque en otras esferas de actuación.

El ALBA como espacio económico o zona económica

Durante mucho tiempo, se entendió que la motivación para la integración era la ampliación de los mercados y compensar por esa vía la precariedad e insostenibilidad del dinamismo económico en el mediano y largo plazo, tratando de diversificar las vías de su gestación. Durante las décadas de los 80 y 90, la reconversión a economías exportadoras y la desvalorización en ese contexto de los mercados domésticos, incorporó a las motivaciones de la integración, la búsqueda de la homogenización de las normas internas para hacer más expeditos los tránsitos interregionales de los capitales que invirtieran en la región. Hoy en el continente se esta produciendo un proceso de reconstrucción de áreas colectivas que reclaman seguimiento activo y propositivo porque pueden contribuir a la busqueda de las salidas del subdesarrollo desde la movilización de los recursos propios.

En la VIII Cumbre efectuada en Cuba en diciembre del 2009 se habían adoptado ya decisiones acerca de la estructura y funcionamiento del ALBA–TCP. En ese contexto, se decidió en esa ocasión la formación del Consejo Económico del ALBA-TCP, integrado por Ministros designados por cada país miembro de los sectores de industrias, economía, finanzas, comercio, planificación y desarrollo. Así se resolvió que el Consejo fungiría como instancia de coordinación de estrategias, políticas y proyectos para la complementación productiva, agroalimentaria, industrial, energética, comercial, financiera, y tecnológica, en aras de estructurar una Zona Económica de Desarrollo Compartido del ALBA, que será regida por el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP).

Diez grupos de trabajo fueron decididos, que comprenden los sectores económicos energía, seguridad y soberanía alimentaria, complementación comercial, soberanía tecnológica; complementación industrial y productiva, nueva arquitectura financiera regional, turismo; infraestructura y transporte; doctrina de la propiedad industrial y solución de controversias.

Entre sus funciones están: establecer los criterios para planificar la política productiva de la zona, hacer seguimiento y evaluar los proyectos productivos grannacionales del ALBA-TCP; diseñar estrategias para expandir y orientar el comercio intra-regional; trazar políticas que tiendan a constituir un sistema financiero integrado de la zona económica de desarrollo compartido; generar estrategias para compartir los recursos materiales y humanos destinados a la investigación y el desarrollo tecnológico, velando por su acoplamiento con las políticas productivas de la zona; homogenizar las normas que rigen la organización de la actividad económica dentro de la

zona; velar por el funcionamiento del Consejo Monetario Regional (SUCRE), del Banco del ALBA y demás instituciones económicas del ALBA-TCP; tener un control sistemático de los acuerdos adoptados en los Grupos de trabajo a fin de presentarlos a la aprobación de la Comisión Política, cuando así lo requieran, según lo establecido en la Estructura funcional del ALBA; velar por que no exista dualidad por parte de los Grupos de trabajo en la ejecución de tareas y que las mismas no se solapen, sino que avancen de manera complementada por etapas y de acuerdo a prioridades; evaluar la efectividad de los proyectos grannacionales de su competencia; promover la ejecución de los proyectos grannacionales priorizados de su competencia.[18]

En el ALBA, no participan todos los países en todos los proyectos, ni tienen la misma posición en la relación costos beneficios. Pero la vida ha demostrado que ningún proyecto de desarrollo integral, con una carga social tan alta como la que se requiere en los países del continente, puede realizarse sin estructurar su sostenimiento económico y no puede depender de la renta petrolera o de cualquier otro producto. Reclama por tanto un mayor involucramiento en los propósitos generales del proyecto.

El comercio al interior del bloque ALBA/TCP aún no refleja resultados acorde con el entramado institucional que se ha estado tejiendo. Los niveles de comercio recíproco son aún bajos moviéndose en el orden del 5 % en el 2009 y del 3.6 % en el 2010, según cálculos ponderados. Teniendo en cuenta las lagunas de las estadísticas compiladas a partir del sistema de información del CCI,[19] medidas en términos de exportaciones, se mantiene una alta concentración del comercio al interior de los sub-bloque, donde las islas del arco del Caribe, básicamente comercian entre sí, los andinos también pero en cuatro de las 7 contrapartes la presencia de Venezuela es absolutamente mayoritaria.

La formación de un espacio regional necesita promover y favorecer las condiciones para un intercambio comercial equilibrado y tal vez pudiera alcanzarse porque en un balance primario y a partir de sólo dos dígitos del CIIU se puede apreciar que los productos demandados por los países están en la cartera de exportaciones de los otros. Hay mecanismos establecidos y no suficientemente explorados como las Ferias de empresarios y toda una mercadotecnia de amplio dominio en el área de la cual se puede hacer gala para diversificar el comercio recíproco.

La sustentación económica del proyecto constituyó uno de los aspectos centrales de la recién concluida 11ª Cumbre en la que se decidió jerarquizar, en la estrategia conjunta del esquema, la

formación de un espacio económico y se ha declarado por las autoridades encargadas de estas labores, que se elaborará un mapa de mercancías para ver qué se puede intercambiar entre los países "*con lógicas de comercio distintas a las del capitalismo dentro de mecanismos unificadores como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).*"[20]

Identificar las zonas inexistentes de comercio y analizar las causas se supone tarea priorizada. No se trata que los gobiernos tomen la decisión política de que exista comercio sino que las condiciones económicas que se ofrecen de manera recíproca sean competitivas para las contrapartes porque de lo contrario resulta ficticia la formación de la zona económica. No es un acto de voluntarismo político aplicado al comercio lo que asegurará la sustentabilidad del proyecto. Se trata de crear las condiciones, aplicar políticas crediticias y financieras estimulativas, tales como los créditos a la exportación con seguro de gobierno entre otras, recordando siempre que son economías con un alto nivel de transnacionalización de la propiedad sobre sus recursos y múltiples intereses foráneos actuando en sus territorios pero con reservas monetarias que pueden jugar un papel importante en estos esfuerzos. El cumplimiento de la decisión de que se disponga del 1% de la reserva monetaria de los Bancos Centrales y se jerarquicen los proyectos que impulsen la integración física y logística puede ser una importante contribución.

Las experiencias europeas muestran que han desplegado los esfuerzos de consolidación institucional cuando el peso de las interrelaciones económicas, comerciales y financiera así lo han exigido. O sea, la impronta de los procesos de integración ha precedido la formación de los esquemas de integración. En el caso del continente en general y del ALBA/TCP en particular, —donde la voluntad política por torcer el curso dependiente de la inserción internacional del área, ha sido el motor impulsor— se han ido estableciendo los marcos institucionales con la intención de que éstos arrastren los procesos económicos.

Si bien es una virtud del esquema, la incorporación de sus miembros a las distintas acciones a tenor con sus posibilidades domésticas, las diferencias existentes en los modelos económicos que aplican, provocan ralentizaciones indiscutibles en la marcha hacia la formación del espacio económico. Los países no parecen estar dispuestos a hacer cesión soberana de soberanía o realizar cambios en sus políticas domésticas para adaptarse a los requerimientos del esquema integracionista. Entre los Principios del Tratado de Comercio de los Pueblos, adoptados en la VII Cumbre de Cochabamba en Bolivia, en Octubre del 2009, el número 23 establece: "*La libre movilidad de las personas como un derecho humano*". El TCP reafirma

el derecho a la libre movilidad humana, con el objeto de fortalecer los lazos de hermandad entre todos los países del mundo." Resulta obvio que no todos los países tienen estos principios como parte de su política migratoria. Otro ejemplo es que los países caribeños no participan en la arquitectura financiera que se está construyendo salvo para recibir recursos.

El proyecto es esencialmente gubernamental y no estatal. Ello implica que son acuerdos entre gobiernos y para acciones entre gobiernos y además no tienen carácter vinculante. Su flexibilidad ha conllevado que no afecta ni desplaza las relaciones de poder existentes con relación al capital transnacional, estadounidense ni europeo. Tampoco las relaciones domésticas al interior de los países en tanto opera en los ámbitos gubernamentales pero es comprensible si se toma en consideración que se trata de una construcción para cambiar el patrón de acumulación en un contexto político sumamente complejo que debe ser validado en cada período electoral.

Para el Presidente Rafael Correa, "*la verdadera estabilidad económica es lograr el máximo de crecimiento y empleo productivo sostenibles en el tiempo. Para ello se necesita el incremento de fuerzas productivas internas de acumulación y progreso, es decir, los llamados recursos productivos (….). El sistema financiero es fundamental para la actividad económica, y no porque la maneja, sino porque encauza la riqueza generada por la sociedad. Su estrategia fundamental es captar ahorro y encauzarlo a la actividad productiva; el propósito es que lo haga de la forma más eficiente*." Para ello se tendrán que dar otros pasos.

No se percibe un involucramiento generalizado de los actores empresarios privados en el proceso, lo que no permite una profundidad mayor de las interrelaciones de las economías y por ende de las sociedades en su conjunto. La intermediación de los bancos oficiales y centrales resulta congruente con un acuerdo intergubernamental, especialmente funcional a Venezuela y Cuba pero el mecanismo necesita ser ágil para asegurar las condiciones necesarias a los empresarios tanto privados como estatales que son los que gestan el excedente económico en la mayoría de los países y los que establecen los encadenamientos productivos.

La existencia del SUCRE es importante como medio de pago y a decir de Claudio Katz es una iniciativa más avanzada que los mecanismos de intercambio con billetes locales (Brasil-Argentina) o los convenios de pagos recíprocos (ALADI) pero no es una moneda real. Aunque incentive un desacoplamiento de las divisas fuertes en el acto de pago, no ha reemplazado la función del dólar como medida de valor ni su presencia en los flujos financieros, condicionando los niveles

de rentabilidad de las inversiones, por esto todavía no se puede constituir como una moneda regional. La inexistencia de un mercado monetario, es una limitante a las relaciones ínter empresariales y para que se puedan expresar los diferenciales de productividad que las cotizaciones de las monedas pudieran expresar.

Otros mecanismos financieros regionales necesitan mayor agilidad para enfrentar los retos que tienen por delante porque la velocidad de rotación del dinero, la asignación de los créditos y otros deben responden a los ritmos con que se mueven las finanzas en la actualidad so pena de perder oportunidades.

Involucrar las pequeñas y medianas empresas en esfuerzos inversionistas conjuntos es un expediente fundamental por acometer, que pudiera orientarse a llenar los vacíos que ha dejado el capital transnacional no comprometido con un proyecto del perfil socio económico y político como es el ALBA/TCP. Este pudiera ser un mecanismo integracionista que contribuya a elevar el nivel de empleo especialmente allí donde las tasas de desempleo son elevadas, que según datos oficiales alcanza en el conjunto del grupo el 8.7 % y donde los niveles de pobreza y pobreza extrema son elevados.

Muchos son los analistas que incluyen los temas del desempleo entre los riesgos sociales cuando en realidad es un problema económico y así es vista en los países desarrollados porque esta categoría decide la demanda interna y estimula el crecimiento económico del país. La conversión a economías básicamente exportadoras provocó que se desvalorizaran los mercados domésticos como generadores de excedente. Promover las PYMES es un campo en el cual la integración pudiera demostrar su valía en correspondencia con los proyectos nacionales. Para que puedan contribuir a enrumbar las sendas del desarrollo, los procesos de integración deberán ser proyectos de la sociedad toda.

Hay condiciones en el esquema ALBA que puede ser conveniente a un país o grupo de países por el beneficio que reciben, pero ello no implica que integren un espacio económico conjunto, ni que compartan una estrategia de desarrollo con los países participantes. En economías de escasos recursos, con una alta vulnerabilidad económica demostrada en permanentes comportamientos contractivos en los indicadores fundamentales, las condiciones altamente concesionales de préstamos, donaciones y asistencias técnicas, evidentemente son atractivos de indudable relevancia. A partir de la gran asimetría que existe en el conjunto de los países que forman parte del ALBA, algunos son beneficiarios absolutos. Y en la práctica, resulta importante que la vocación de un proyecto

alternativo como este, se incline por el trato diferenciado hacia los países de menor desarrollo. Sin embargo hasta ahora, el trato especial a los países más débiles, que se enarbola como una de sus virtudes, ha significado una relación unidireccional y no parece que haya expectativas en los países receptores de variar este orden de cosas.

Los resultados de las negociaciones de los EPA'S y los rigurosos trabajos escritos por Norman Girvan y otros intelectuales caribeños demuestran que las relaciones coloniales, semicoloniales asimétricas de este grupo de países con Europa y EE.UU., han consagrado el subdesarrollo y una alta vulnerabilidad de la cual no han logrado salir. Hasta ahora, ningún esquema de cooperación e integración del área se ha constituido en espacio regional y mucho menos ha servido de amparo para enfrentar la actual crisis multidimensional. El ALBA tampoco. Sin embargo, su carácter, que algunos llaman solidarios y otros asistencialista, les ha permitido, a través de sus programas de ayuda, compensar y atenuar las consecuencias de las medidas anticrisis que han debido aplicar. Esto lo ha podido hacer porque el ALBA no exige una plataforma socialista para ser receptor de la ayuda. Pero es necesario gestar un proyecto en el que todos aporten acorde con sus posibilidades y al propio tiempo, todos reciban beneficios.

El ALBA en la mirilla del capital

El ALBA es un proyecto geopolítico de indudable importancia para la Circunvalación del Caribe. No sólo porque ha servido de contrapeso a la hegemonía de EE.UU. en el área sino porque es su propósito producir una alternativa en sí misma, frente a los poderes mundiales actuantes en este espacio.

El foco delirante que tiene EE.UU. con el ALBA tiene causas sólidas. EE.UU. es el inversionista principal en 4 de los 8 los países del esquema ALBA. América Latina es una de las principales regiones desde donde Estados Unidos importa los minerales estratégicos que necesita. Estados Unidos importa de América Latina el 84% de bauxita (Jamaica 32%, Brasil 18%, Guyana 12%) y 48% de alumina (Surinam 18%, Jamaica 16%, Brasil 12%). Así, observamos que 7 de los 21 minerales que pertenecen al grupo que hemos denominado de *total vulnerabilidad* son importados principalmente desde Brasil y México. En el caso del segundo grupo, de *alta vulnerabilidad*, de los 17 minerales que pertenecen a esta categoría, 8 registran como principales fuentes de importación México, Perú, Bolivia Brasil y Chile. Con relación al último grupo, —mediana vulnerabilidad, podemos observar que 11 de los 25

minerales tienen como principal fuente de importación a Venezuela, Chile, México, Perú, Brasil y Trinidad y Tobago.[21]

¿Cuál es la importancia estratégica del litio para América Latina? Según datos de 2009 Chile tenía una participación 76% en las reservas mundiales de este mineral; Argentina 8% y Brasil 2%. La región en su conjunto representaba 92% de las reservas mundiales. A partir de los últimos descubrimientos de grandes yacimientos de litio en Bolivia, cuyas reservas comprobadas ascienden a aproximadamente 100 millones de toneladas, las reservas mundiales se multiplican por diez veces y Bolivia se convierte en la mayor reserva del mundo. Esto significa que casi todas las reservas de litio del planeta se encuentran en el continente sudamericano.

El gobierno de Bolivia dispuso, recientemente, la construcción de una planta para la producción de litio en el salar de Uyuni. En la primera fase se espera producir de 40 a 60 toneladas métricas de cloruro litio al año, en una segunda fase se producirá hidróxido de litio y en una tercera fase, litio metálico, que es la materia prima para la fabricación de baterías recargables. El Estado boliviano asume directamente la gestión de la exploración y producción de este mineral, que incluye investigación científica en cooperación con varias instituciones del mundo. Al ser declarado por la constitución como un recurso natural estratégico, el Estado se reserva derechos inalienables sobre este mineral. Recientemente, Bolivia firmó un convenio con Venezuela que establece, entre otros acuerdos, la cooperación entre los dos países para la producción de batería de litio, lo que demuestra la preocupación del gobierno boliviano con la aceleración del proceso de gestión económica del litio.

Una posición independiente y soberana de este grupo de países pone en juego los intereses principales de EE.UU. No puede pasar inadvertido que en la medida en que se profundice la formación de un patrón de acumulación distanciado de la hegemonía estadounidense, la actitud de ese gobierno será más confrontativa y agresiva en tanto interpretará que la emancipación de esas naciones de hecho lacera sus intereses.

Efectivamente, el ALBA estructurado como un esquema de cooperación–integración pudiera ser una alternativa para los países pobres de la cuenca del Caribe frente a la Europa y Norteamérica (por cuanto implica tanto a EE.UU. como a Canadá). La disponibilidad de importantes recursos naturales, minerales, su ubicación geográfica como vía de acceso ideal para el tránsito atlántico–pacífico han sido factores de negociación que no han sido utilizados frente a las potencias mundiales desde una posición concertada. Y la respuesta

está determinada por el alto nivel de transnacionalización de la propiedad de esos recursos. El peso y la procedencia de la IED en el PIB de muchos de los países del área permiten esclarecer el contexto de desnacionalización en que se desarrollan y una acción concertada respaldada por un fortalecimiento de las economías con acciones conjuntas se convierte en una amenaza a su hegemonía.

El ALBA como un espacio de cooperación continental

De la información brindada por diversas fuentes públicas,[22] se puede apreciar que la cooperación ha sido el signo principal del ALBA. Ha llegado a países de las más disímiles líneas políticas y compromisos con el bloque. Su divisa ha sido el beneficio de las sociedades. En el caso del Caribe, según Norman Girvan, los tres miembros han recibido por los proyectos asumidos y petrocaribe 145 millones de USD hasta el 2010 mientras que la UE ha dado en el mismo tiempo 27 millones por AID[23]. Esta fuente que se benefició de información brindada por encuesta realizada a actores directos en las islas, indica que han recibido recursos financieros para asistencia a los Estados y la población y recursos para infraestructura. Esta cooperación ha contribuido a enfrentar los impactos de la crisis, pero no ha implicado cambios esenciales en las reglas del juego económico, ni cuestionado las relaciones de poder existentes.

Cuba ha participado en la formación de este espacio con contribuciones en lo que se ha demostrado es su fortaleza mayor, que es su programa social. Y no ha sido cualquier aporte. Esa asistencia técnica ha tenido una alta significación para el consenso interno de los países y un alto costo para la población cubana que lo ha asumido a partir de los sentimientos de solidaridad internacional que han formado parte de sus principios a lo largo de 50 años. Pero también se ha visto beneficiada y el acueducto de Baracoa se pone de ejemplo de esta práctica.

PETROCARIBE ha sido un ejemplo fehaciente de esta política que ha sido catalogada por diversas autoridades caribeñas como una línea de la vida que, al margen del compromiso que entraña a futuro en sus balanzas de pagos permitió que los impactos de la crisis mundial no fueran aún más agudos para sus sociedades. La compensación de la factura petrolera con alimentos, bienes y servicios de los 18 países signatarios de Petrocaribe (16 activos) ha generado un intercambio comercial de 870 millones de dólares, según anunciara Rafael Ramírez Ministro de Petróleo y Minería de Venezuela. Entre los logros de Petrocaribe, se identifica que este mecanismo está garantizando 43% del suministro energético de los 18 países signatarios de

Petrocaribe.[24] Y es que establecer el pago de la factura petrolera con bienes y servicios contribuye a estimular el desarrollo de otros sectores económicos. Otro ejemplo que verifica el aserto inicial es la existencia de empresas mixtas de Venezuela y el Salvador para apoyar a las PYMES de la esfera agroalimentaria.

No puede dejarse de mencionar la cooperación de los países del ALBA a Haití, lo que ha sido silenciado por la prensa internacional pero es de ineludible consideración cuando del balance de la asistencia a ese sufrido país se hace desde fuentes objetivas.[25] Haití es una deuda del continente y los gobiernos del ALBA así lo han dejado expreso en sus decisiones y práctica.

Un intento de balance general preliminar:

Si sometemos al ALBA a un exámen se pudiera decir que sus acuerdos, decisiones y resultados lo acercan al ideal que se ha soñado de integración. En este tránsito, algunos elementos son:[26]

- Respeta los principios de soberanía e independencia de cada uno de los países miembros de la región y su autodeterminación.
- El ámbito social del proyecto ALBA fue el objetivo priorizado en sus primeros años para contrarrestar los niveles de pobreza, desigualdades e inequidad distributiva en los países miembros. El reto mayor es lograr la autosustentacion colectiva de esas prioridades.
- Ha otorgado tratamiento diferenciado a los países y zonas más necesitados.
- Ha involucrado a movimientos sociales en sus deliberaciones pero es un camino aún por recorrer para que todas las fuerzas sociales se sientan igualmente comprometidas con el cambio continental hacia el progreso y en el derecho de verificar que los pasos se dirigen a sus aspiraciones.
- Ha ido transitando por diversas vías en la búsqueda de un diseño económico, político y social autónomo que responda a las necesidades de sus miembros. En ese camino, ha de avanzar en la construcción del espacio económico con nuevas reglas donde participen todos los sectores económicos tanto públicos como privados.
- El fortalecimiento de las cadenas productivas nacionales, regionales y en esa dirección construir una inserción internacional en condiciones cada vez mas competitiva es una asignatura pendiente. El cumplimiento de las decisiones adoptadas en la

11ª cumbre pudiera ser un punto de viraje en el avance en estos propósitos.

- Los gobiernos de los países miembros son activos conductores de estos procesos pero es necesario establecer los mecanismos para impulsar la alianza entre los sectores públicos y privados y movimientos sociales que permitan potenciar las capacidades del conjunto de los países.
- Impedir el saqueo indiscriminado de los recursos no renovables, proteger la biodiversidad, rescatar la propiedad de las fuentes estratégicas de riqueza de nuestras naciones y enfrentar la imposición de políticas económicas contrarias a los intereses de estas, al estilo de las "recomendaciones de ajustes" del FMI son posiciones claramente definidas en sus declaraciones y términos de referencia.
- La soberanía monetaria es un estado de la economía que es necesario alcanzar. Las vías para acometer el proceso de "desdolarización" en la región, serán múltiples y en ese largo camino, los pasos dados hasta el momento, aún en sus fases iniciales, contribuyen al avance hacia una futura unión monetaria, que contribuya a la mayor independencia económica de la región.

La integración es un resultado fruto de un proceso de construcción de un espacio económico, político y social, generadora de identidad, sentido de pertenencia y compromiso. Cualquier esquema de inserción internacional no es más que la expresión de su modelo y sistema económico nacional en otra dimensión espacial. La integración ni la cooperación pueden resolver lo que la nación no se proponga, por lo que corresponde a las sociedades emprender ese camino.

Si hay un ejemplo de que el futuro no está predeterminado y que está por construir, ese es exactamente el ALBA. Y ello dependerá de muchos factores. Está a expensas de las condiciones internas de cada uno de los países miembros, de las condiciones internacionales a las que se enfrentan y el nivel de extensión y profundidad que se va alcanzando paulatinamente. Y el ALBA será tan fuerte como fuerte sean cada uno de los países que lo integren y ello quiere decir que dependerá de las fortalezas económicas y de las voluntades políticas que se dispongan a participar. Esos son factores que determinarán su sustentabilidad.

Pero en las condiciones actuales, también dependerá de lo que suceda en la República Bolivariana de Venezuela y no sólo en las próximas elecciones sino en la capacidad económica y política del gobierno bolivariano para mantener un régimen de cooperación y

relaciones económicas concesionarias para los países que menos capacidad económica tienen.

Para acercarse a estos sueños, deberá generarse un cambio en la capacidad de cambio y eso es por su esencia, una transformación cultural. Se trata de reconocer que no es el capital el que genera la riqueza sino el trabajo del ser humano, o sea, poner al ser humano en el centro de la gestación de la acumulación y su mayor beneficiario.

Por ello, especialmente dependerá de que el proyecto pueda avanzar a convertirse en un espacio socio–económico y político integral e integrado donde todos aporten y reciban, al margen de que operen a varias velocidades, donde exista una negociación de intenciones más real y menos declarativa. Esto implicaría buscar las complementariedades entre las economías, actores y sociedades. Donde todos estén involucrado en los propósitos y las acciones para alcanzarlos. Donde deje de ser un acuerdo intergubernamental y sea un acuerdo intersocietal. Entonces si se estaría en la senda de una integración.

Queda mucho por hacer, para fortalecer las interdependencias recíprocas y dejar atrás la dependencia. El continente ha pasado por múltiples batallas, por su libertad del colonialismo y también por su independencia política y económica, pero en la actualidad la batalla ha de ser por la emancipación total y la salida del subdesarrollo. Contribuirá estos propósitos es uno de los principales desafíos de los proyectos de integración regional en curso y en ese esfuerzo el ALBA está llamada a hacer una contribución decisiva.

Notas

1. Graham Evans y Jeffrey Newnham (1998) Penguin Dictionary of international Relations (London Peguin Book. P. 340. Citado en "El Patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano". Thomas Legler y Arturo Santa Cruz, *Pensamiento Propio* Nº 33. CRIES.
2. Thomas Legler y Arturo Santa Cruz (2011). "El Patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano". *Pensamiento Propio* Nº 33. CRIES. Pág. 12.
3. Destacado economista e investigador cubano, quien tempranamente ha escrito de manera acertada acerca de los cambios necesarios en el modelo económico cubano, en estos momentos funcionario de la UNESCO.
4. Fte. www.alba-tcp.org
5. Idem.

6. www.alba-tcp.org

7. Ver al respecto el interesante trabajo de Alfredo Toro. "*El ALBA como instrumento de soft balancing*". *Pensamiento Propio* Nº 33.

8. Dra. Tania García Lorenzo "*La integración en el contexto de la crisis: Algunos comentarios*" en "El Caribe en el Siglo XXI". Pág. 114-144. Compendio de la CEC-UH. Editorial Ciencias Sociales, 2011.

9. Dominica ingreso en Febrero del 2008 y Antigua y Barbuda y San Vicente y las Granadinas en Junio del 2009.

10. Al respecto ver el articulo de Norman Girvan "*¿Is ALBA a new model of integration?. Reflections on the Caricom experience*. Versión revisada del documento presentado en la conferencia ALBA en el London Metropolitan University. Enero 29/2011. www.normangirvan-org.

11. http://www.alba-tcp.org

12. Prensa Latina, La habana, 2/3/2012. Vía Google Noticias.

13. Ver texto de la decisión adoptada para la adhesión de los países en ese carácter en la pasada cumbre efectuada en Venezuela Caracas, Feb 2012. www.alba-tcp.org

14. *ALBA Expands its Allies in the Caribbean*. Kevin Edmonds. www.normangirvan.org. February 16, 2012. *Kevin Edmonds is a new NACLA blogger focusing on the Caribbean. For more from his blog, "The Other Side of Paradise," visit nacla.org/blog/other-side-paradise. Edmonds is a former NACLA research associate and a current PhD student at the University of Toronto, where he is studying the impact of neoliberalism on the St. Lucian banana trade. See also the July/August 2010* NACLA Report, *"Fault Lines: Perspectives on Haiti's Earthquake." "Despite the many successes of ALBA in the Caribbean so far, the future of the organization hangs in a precarious position, as the October elections in Venezuela will do a great deal to determine both its strength and durability. Nevertheless, the expansion of the group's membership in the Caribbean, in addition to the newly formed Community of Latin American and Caribbean States signals an important shift away from American hegemony in the region —that it is no longer Washington's "backyard" anymore— but rather a region which has been taken for granted and is now looking to put their priorities first for a change. It is a change which is long overdue"* Traducción en el texto no oficial.

15. En esa dirección, el primer mandatario de Dominica, Roosevelt Skerrit, hizo la propuesta durante su intervención en la cumbre presidencial y tiene como fecha tentativa el 3 de agosto.

16. "*It is going to be critical and crucial that St. Lucia look for new opportunities of support and in particular for governments who are willing to assist the development of the country…So we have to be busy, we have to search for new sources of funding and it is in that context that we have to look at organisations like ALBA as an option*." En el texto traducción no oficial. Kevin Edmonds. Ob cit.

17. www.alba-tcp.org.

18. Un balance detallado de estos propósitos resulta difícil porque la información es dispersa y no sistemática lo que dificulta el seguimiento de los proyectos desde el anuncio de su inicio hasta su consolidación.

19. Cálculos de la autora a partir de www.trademap.org y otras fuentes. Muchos de los datos compilados son incompletos, de años diversos y otros son espejos, por lo que en las tendencias identificadas tienen que ser consideradas las características de la información disponible.

20. Declaraciones de Diego Borja a PL el 24/2/2012.

21. Mónica Burchmann, "*Los Recursos Naturales y la Geopolítica de la integración Sudamericana*", www.rebelion.org

22. El ALBA cuenta con una secretaría y varios sitios Web que brindan información noticiosa y discursos, declaraciones generales, de sus marcos institucionales pero existe un déficit importante de información sistemática y sistémica del cumplimiento de las decisiones adoptadas, dificultando el seguimiento de las implicaciones de sus acciones. El ALBA debate en sus cumbres y ministeriales las líneas fundamentales de acción pero muchos proyectos tienen una aplicación bilateral y la información disponible permite mostrar ejemplos, con una sobre oferta de adjetivos pero no construir tendencias claras de la efectividad de los cursos de acción. Esa información da cuenta de acciones de un alto nivel de dispersión y variabilidad.

23. Norman Girvan: "*¿Is ALBA a new model of integration?* Ob Cit.

24. Declaraciones del Ministro de Minas de Venezuela al finalizar el VIII Consejo Ministerial de Petrocaribe, realizado en PDVSA La Campiña, en Caracas. Dic 2011.

25. Información compilada de esa ayuda se puede encontrar en Emily J. Kirk, John M. Kirk y Norman Girvan "*La reciente cobertura de Cuba en los medios. Elogios selectivos, indignación selectiva*".Cuba-L Analysis. También publicado en TT Express el 22/4/2010. Traducido del inglés para www.rebelion.org por German Leyens. Y "*Pledge Statements*". Detalles de la declaración del Canciller Cubano, Bruno Rodríguez, en la Conferencia de Donantes, 6 de abril de 2010: http://www.haiticonference.org/pledges-statements.html También en Tania

García Lorenzo y Milagros Martínez Reinosa. "*Algunas lecciones de Haití: Necesidad de la cooperación para el desarrollo*". Publicada en ALAINET y en El Caribe del Siblo XXI coyunturas, perspectivas y desafíos, Editorial Ciencias sociales 2011.

26. *Requisitos de una Integración para el desarrollo*. Dra. Oneida Alvarez, Profesora e Investigador Titular de la Universidad de la Habana. Miembro de la Academia de Ciencias de Cuba. Notas de intercambio producido en el Comité Académico de la ANEC.

Bibliografía

Altmann Borbon, Josette (2011). "El ALBA: Entre propuesta de Integración y mecanismo de cooperación", *Pensamiento Propio*, Número 33, CRIES, www.cries.org

Borja, Diego. *EcoALBA: integración económica alternativa*, Coordinador de ECOALBA, Entrevista realizada por ALAINET. **www.rebelion.org**

Burchmann, Mónica, "Los Recursos Naturales y la Geopolítica de la integración Sudamericana". www.rebelion.org

Castro, Nils (2011). "Se rehace Proyecto al andar", *Revista Temas*, Nº 67, julio – septiembre, Pág. 4.

Edmonds, Kevin (2012). "*ALBA Expands its Allies in the Caribbean*", The Other Side of Paradise, February 16, 2012, www.normangirvan.info

Evans, Graham y Newnham, Jeffrey (1998). *Penguin Dictionary of International Relations*, London Peguin Book. P. 340. Citado en "El Patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano", Thomas Legler y Arturo Santa Cruz (2011), *Pensamiento Propio Nº 33*, CRIES, www.cries.org

García Lorenzo, Tania (2011). *La integración en el contexto de la crisis. Algunos Comentarios. En el Caribe en el Siglo XXI. Coyunturas, perspectivas y desafíos*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2011.

García Lorenzo, Tania y Martínez Reinosa, Milagros (2011). "*Algunas lecciones de Haití: Necesidad de la cooperación para el desarrollo*", publicado en ALAINET y en *El Caribe del Siglo XXI coyunturas, perspectivas y desafíos*, Editorial Ciencias sociales, La Habana, Cuba.

Girvan, Norman (2011). "*ALBA and CARICOM. Paradoxes and problematique*", University of West Indies, Presented at Conference on "ALBA and the future of Regional Integration", London Metropolitan University, Jan 29.

Girvan, Norman (2011a). "*¿Is ALBA a new model of integration? Reflections on the CARICOM experience*. Versión revisada del documento presentado en la conferencia ALBA en el London Metropolitan

University. Enero 29/2011.

Katz, Claudio. "*Los atolladeros de la economía latinoamericana*". www.rebelion.org

Kirk, Emily J. , John M. Kirk y Norman Girvan, (2010). "*La reciente cobertura de Cuba en los medios. Elogios selectivos, indignación selectiva*". Cuba-L Analysis. También publicado en TT Express el 22/4/2010. Traducido del inglés para www.rebelion.org por German Leyens.

Legler, Thomas y Santa Cruz, Arturo (2011). "El patrón contemporáneo en el multilateralismo latinoamericano", en *Pensamiento Propio*, Número 33, Pág. 11 – 34, CRIES, www.cries.org

Maira, Luis (2011). "América Latina en la post guerra fría: una mirada a los factores internos". *Revista Temas,* Nº 67, julio – septiembre de 2011. Pág. 12.

Pledge Statements. Detalles de la declaración del Canciller Cubano, Bruno Rodríguez, en la Conferencia de Donantes, 6 de abril de 2010: http://www.haiticonference.org/pledges-statements.html

Toro, Alfredo (2011). "El ALBA como instrumento de soft balancing", *Pensamiento Propio Nº 33*, CRIES, www.cries.org

Las políticas comerciales de los países andinos y sus efectos en el proceso de integración subregional

Wilson Mamani
Abogado de la Universidad Católica Boliviana, con maestrías en Integración de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador y Derecho Económico de la Universidad Andina Simón Bolívar Unidad Académica La Paz
e-mail: wamp_mba@yahoo.es

Introducción

La Comunidad Andina, uno de los procesos de integración de más larga trayectoria, hoy atraviesa por una de sus mayores crisis, cuyas causas estructurales devienen o están vinculados con las diferencias ideológicas, las estrategias de desarrollo y de inserción internacional, y que además se vieron agravados por la crisis internacional y por los instrumentos y decisiones vinculados con la institución andina que han interactuado para llegar a la actual situación (A. Fairlie, 2010a, pág. 24).

Sin duda uno de los puntos de inflexión, sino el más importante para el ahondamiento de esta crisis, están relacionados con las políticas comerciales principalmente vinculadas con los TLC que vienen adoptando algunos andinos en los últimos años. En esta medida, el presente artículo abordará el enfoque y actuación de los andinos en relación a las políticas comerciales asumidas y las consecuentes repercusiones en el proceso de integración subregional andino. No obstante, debido a que el espacio de políticas en materia comercial, se halla limitado a nivel global y a nivel bilateral o plurilateral (por algunos tipos de acuerdos comerciales), realizaremos brevemente una consideración especial en función a estos aspectos.

La política comercial: Sus actuales limitaciones

Es evidente que la adopción de políticas comerciales, "*entendida como el conjunto de actitudes y normas de un país frente al comercio exterior*" (J. Tugores, 2005, pág. 139) desde una óptica jurídica, en la actualidad se hallan limitadas por las reglas establecidas a nivel multilateral en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC)[1], que reducen las opciones disponibles para los legisladores y formuladores de política; opciones de política que en el pasado habían sido exitosamente utilizadas (por los actuales países desarrollados y de reciente industrialización) para alcanzar la competitividad internacional (M. Agosin, 1996, pág. 149; N. Kumar y K. Gallagher, 2007; R. Bosch, 2009); sin embargo, no necesariamente inhiben el uso de políticas activas, porque otorgan márgenes de flexibilidad importantes que aún posibilita a los países la utilización de herramientas y/o instrumentos de política orientadas al desarrollo.

No obstante, en la actualidad la mayoría de los países que son miembros de la OMC (en paralelo a las negociaciones de la Ronda de Doha, que hasta la fecha está paralizada) están activamente implicados en la dinámica bilateral de los Acuerdos de Libre

Comercio (ALC) con socios regionales y extrarregionales, tanto entre países en desarrollo (Sur-Sur) como entre países desarrollados y en desarrollo (Norte-Sur), acuerdos que esencialmente en las relaciones norte-sur, por definición, reducen el espacio para políticas en una medida mucho mayor que las obligaciones multilaterales, al ser mucho más amplios e intrusivos (M. Gibbs, 2007, págs. 9, 64). Pero además, lejos de ser un confuso "Spaghetti Bowl", estos acuerdos están siendo utilizados por países desarrollados "*como medio para hacer avanzar sus agendas multilaterales, al atrapar a sus socios en vías de desarrollo en compromisos que reflejan sus propias posiciones en las negociaciones de la OMC*" (M. Gibbs, 2007, pág. 63).

Los argumentos en la celebración de este tipo de acuerdos, es similar a los utilizados en su momento en las negociaciones de la Ronda Uruguay, pues la finalidad, para los países en desarrollo y menos desarrollados, es que a cambio de una mayor concesión en áreas sensibles (para el ejercicio de políticas públicas) que las ya otorgadas en la OMC, puedan obtener mayor acceso a mercados mediante la eliminación de derechos sobre productos, en el que poseen ventajas comparativas.

Las políticas comerciales de los andinos

Los países andinos, en el propósito de ampliar sus mercados, poseen una serie de mecanismos comerciales. Así, en el marco de la Comunidad Andina, gozan de una Zona de Libre Comercio, pero también han sido y forman parte del Acuerdo Latinoamericano de Integración (ALADI), en virtud del cual se suscribieron diversos Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) y Acuerdos de Complementación Económica (ACE) en el que se establecen bases para la facilitación, ampliación, diversificación de los intercambios comerciales; además gozan de preferencias unilaterales de países desarrollados o de organismos subregionales y excepcionalmente hasta antes del Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos poseían Acuerdos de Libre Comercio Sur-Sur como en su momento el ACE 31 Bolivia-México[2] o el G3 de Colombia-México-Venezuela[3,4], no obstante si bien éstos acuerdos al igual que los AAP y ACE perforan el arancel externo común (AEC), no anulan la posibilidad práctica de aplicación del AEC[5], ni tampoco posen el grado de profundización de las diversas áreas sensibles y controversiales al estilo de los Tratados de Libre Comercio (TLC) actuales u OMC-plus, excepto en los últimos años, donde precisamente a consecuencia de la concepción política favorable o desfavorable con respecto de éste tipo de acuerdos comerciales se generó la polarización de posiciones entre los andinos:

Por un lado están Colombia y Perú, partidarios del «nuevo regionalismo», que plantea la articulación de un proceso de liberalización y apertura compatible con la normativa multilateral, pero al fin y al cabo un regionalismo principalmente norte-sur. Este no sólo busca acceso a mercados, mayores inversiones, elevación de estándares en disciplinas, sino que hace permanentes las políticas de los años noventa. Los tratados de libre comercio con países desarrollados son en ese sentido estratégicos para consolidar una forma no solo de inserción internacional sino de desarrollo [...] De otro lado están países como Ecuador y Bolivia, que han recusado las políticas del Consenso de Washington y que están implementando estrategias de desarrollo diferentes, donde se retoma el rol del Estado como crucial para el control de excedentes y el intento de hacer políticas redistributivas y sectoriales. Para ellos, los TLC son instrumentos que limitarían la soberanía estatal y el margen de maniobra de políticas de gobierno que necesitan para impulsar dichas estrategias. Pero, además, se plantea que hay una incompatibilidad con la integración andina no sólo porque se pierden instrumentos fundamentales de la integración (franja de precios, arancel externo común) sino porque hay compromisos en disciplinas que son OMC–plus y que, o violan la normativa comunitaria, o van mucho más allá de los compromisos actuales (propiedad intelectual, compras públicas, inversiones y servicios, etcétera), (A. Fairlie, 2009a, págs. 256, 257).

En efecto, por un lado, la posición favorable respecto a los acuerdos de libre comercio Norte-Sur, se vio reflejada en el caso de Colombia y Perú por el continuismo y profundización de las políticas aperturistas y liberales con base en las propuestas del Consenso de Washington y en el marco del Regionalismo Abierto, en la perspectiva de que a través de este tipo de acuerdos es posible generar acceso a mayores mercados, incrementar los flujos de inversión extranjera y exportaciones que en definitiva se traduzcan en crecimiento económico sostenido. Pero además, en casos como el estadounidense o europeo, suponen otorgar certidumbre y consolidar el acceso de estos mercados, pues contaban con preferencias arancelarias (ATPDEA en el caso de los Estados Unidos y SGP-plus en el caso de la Unión Europea) que podían ser levantadas unilateralmente.

En cambio, en el caso de Bolivia y Ecuador, la incorporación de nuevos actores políticos con tendencias progresistas[6] y ahora respaldadas por la vigencia de nuevos textos constitucionales, supuso un giro en las políticas económicas y en consecuencia una posición mucho más crítica con relación a los Tratados de Libre Comercio. Para estos andinos, los Acuerdos de Libre Comercio favorecen solamente a las grandes empresas transnacionales en detrimento de sus

pueblos, afectan la soberanía de los países y sus estrategias de desarrollo basados en recursos naturales cuyos ejes centrales son el petróleo y el gas[7], pero además, afectan el margen de maniobra para el ejercicio de políticas públicas adecuadas para el logro del desarrollo socioeconómico, político y cultural de sus poblaciones; en contraposición apuestan por un comercio mucho más justo y equitativo, promoviendo la complementariedad económica, la cooperación y solidaridad entre los pueblos y de allí su posición favorable a mecanismos comerciales como el ALBA.

De esta forma, la crisis andina caracterizada hasta entonces por la crisis de sus instituciones comunitarias desacreditadas por su escasa eficacia y los incumplimientos de los compromisos políticos (J. Sanahuja, 2008, pág. 13), fue acrecentada y polarizada con estos hechos[8].

Los TLC y sus efectos en el proceso de integración subregional andino

Desde la perspectiva de la integración, el conjunto de políticas comerciales aplicadas por los andinos que incluyen Acuerdos de Libre Comercio de tipo Sur-Sur, anteriores al TLC con los Estados Unidos celebrados por Perú y Colombia, si bien involucraban perforaciones al Arancel Externo Común, no implicaban una afección real y profunda del ordenamiento comunitario que sustenta las bases de la integración andina, como tampoco significaban la imposibilidad de profundizar la integración desde la óptica económica.

No obstante, fue a partir del TLC con los Estados Unidos, donde comenzó a agravarse la fragmentación de la integración andina; inicialmente, se pensaba que podía existir una convergencia de este tipo de TLC (u OMC-plus) con el acuerdo regional andino, sin embargo, poco duraría el criterio de esperanza, pues la suscripción del Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos por parte de Perú y Colombia obligaría a los andinos a modificar el régimen de propiedad industrial establecido hasta entonces por la Decisión 486 y mediante las Decisiones 632 y 689,[9] sin que su aprobación fuera duramente cuestionadas y rechazadas por el resto de los andinos, y que en definitiva constituyeron la causal principal para que Venezuela denuncie el Acuerdo de Cartagena[10].

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, ambas decisiones serían violatorias del ordenamiento jurídico comunitario y afectarían

la institucionalidad: ambas violan la Decisión 598 y además la Decisión 689 resquebraja el régimen común en propiedad intelectual establecido hasta entonces. Por un lado, las decisiones 632 y 689 se dieron en violación del ordenamiento jurídico comunitario, porque el Acuerdo de Cartagena dispone explícitamente que la Comunidad Andina debe contar con un régimen común sobre marcas, patentes, licencias y regalías (Art. 55), esto es, con un Régimen Común de Propiedad Intelectual y en cumplimiento de aquello se dictaron las decisiones 85, 311, 313, 344 y 486, sucesivamente. Pero a partir de la decisión 689 se resquebraja aquél "*régimen común*"[11], al facultar a los países a la utilización y aplicación de diferentes instrumentos normativos en torno a las mismas áreas reguladas por la decisión 486. Por otra parte, si tomamos en cuenta que las decisiones 632 y 689 se sustentan en la decisión 598, ya que esta última faculta a los Países Miembros a celebrar acuerdos unilateralmente con terceros países, sin embargo, la misma prescribe que los estados parte *deben preservar el ordenamiento jurídico andino*, no obstante, como vemos, en el caso de los Tratados de Libre Comercio suscritos por Perú y Colombia con Estados Unidos, no se respetó lo establecido por el ordenamiento comunitario: En los hechos, ambos países decidieron primero ceder a las presiones de los Estados Unidos a fin de llegar a concluir las negociaciones y después procurar la modificación de la norma comunitaria.[12]

Desde el punto de vista institucional, cualitativamente, la decisión 689 tendrá efectos en la actividad de interpretación del Tribunal, porque al existir dos países que tienen facultades para desarrollar y profundizar la decisión 486 en determinadas áreas, la actividad de garantizar la interpretación y aplicación uniforme del ordenamiento comunitario y en particular del régimen de propiedad intelectual plasmado en la decisión 486, se vería afectada, pues las interpretaciones para el caso de Colombia y Perú, tendrían que ser distintas toda vez que dicha interpretación les es vinculante y obligatoria. Dado que se trata de una norma que no es aplicable a todos los Países Miembros, ésta no puede ser entendida y aplicada en un sólo sentido por todos los Países Miembros.

Por otra parte, este tipo de acuerdo fue conducente entre otros, a la eliminación de aquellos mecanismos de protección como la franja de precios agropecuarios y del mismo modo, la desgravación arancelaria acordada con EE.UU. prácticamente liquidaba cualquier posibilidad de seguir avanzando en lo referente al arancel externo común (Véase A. Fairlie, 2010a).[13]

Por todos los efectos negativos señalados, tratadistas como Baldo Kresalja consideran que *"La firma del TLC con los EEUU ha significado*

un intencionado boicot a los esfuerzos de integración andinos y sudamericanos, a lo que se adiciona la estrechez de márgenes que deja para concebir y concretar una política de desarrollo propia. El TLC es desde esta perspectiva un "candado", un "ancla", a las políticas económicas generadas en el Consenso de Washington por los neoliberales, así como una rendición incondicionada a las futuras decisiones políticas del gobierno de los EEUU en lo que a tecnología e industrias culturales se refiere. Igualmente, es una expropiación a nuestras aspiraciones futuras, al impedirnos realizar lo que ellos, y otros países y sociedades más desarrolladas hicieron cuando lo creyeron conveniente a sus intereses, y obligarnos a hacer lo que nos dicen debemos hacer, sintetizada en la frase: "Do it as I say, not as we did"" (B. Kresalja, 2009).

De igual forma el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea[14], que inicialmente se mostraba más promisoria para consolidar la integración andina, dado que las negociaciones que oficialmente iniciaron en 2007 en Bogotá y cuyo objetivo principal era crear una zona de libre comercio "*birregional*", estaba supeditada al mandato negociador de la Unión Europea (EU) que planteaba la negociación bloque a bloque y explícitamente el fortalecimiento de la integración andina y el ordenamiento comunitario, buscando que la CAN perfeccione la Unión Aduanera (Alan Fairlie, 2009b, pág. 161). Sin embargo, por las diferencias en los andinos, la negociación en bloque se tornaría imposible, por lo que el desarrollo de las mismas implicarían que tanto de la UE como la CAN comenzarían a cambiar sus estrategias originales: ya no se trataría de una negociación entre bloques, sino de una negociación "*multipartes*", que en la práctica es un acuerdo bilateral con distintas velocidades (Véase C. Lara, 2009).[15]

Con este tipo de accionar, los países de la Comunidad Andina, perdieron una gran posibilidad y oportunidad de cohesión al interior y, al mismo tiempo, significaría que los acuerdos al interior de la CAN previamente determinados y plasmados en la decisión 667 que establecía el mandato de negociación conjunta de los andinos con la Unión Europea, fueran notoriamente incumplidas y consecuentemente, una vez más, primó el interés individual sobre el regional, pues más allá de las críticas que puedan recaer sobre todo para Bolivia por su posición inflexible y radical (I. Larrazábal, 2009) esencialmente en el área de propiedad intelectual, (que también es reprochable a los efectos de la integración[16], no así desde la óptica de las políticas de desarrollo (Véase, C. Correa, 2005). La prioridad nuevamente ha sido la suscripción del Acuerdo Comercial, sin importar la afección del proceso de integración y los costos de la pérdida del poder de negociación que implicaba.[17]

Actualmente vislumbramos la carrera indiscriminada de Colombia, pero sobre todo, del Perú por la firma de TLC en la "*ciega estrategia política de subordinación y consolidación de asimetrías*" (A. Fairlie, 2008, pág. 36) sin que importen los costos que pudieran tener sobre la integración subregional andina, los efectos negativos sobre derechos fundamentales sobre su población como los derechos a la salud y la vida o al no considerar la sensibilidad de algunos sectores que no tienen opción alguna de competir con tecnologías de países industrializados, sin tomar en cuenta la reducción del margen de maniobra en la elección de políticas públicas (para lograr el desarrollo) de las diversas áreas que tratan los tratados de libre comercio tales como las inversiones, servicios, propiedad intelectual, compras públicas y regulaciones que van más allá de la OMC y cuyos espacios regulatorios fueron ampliamente utilizadas en el pasado por los países hoy industrializados.

Sin considerar la posición que podamos adoptar en relación a los TLC, éstos y esencialmente el TLC celebrado con los Estados Unidos y en menor medida el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea[18] han tenido un rol preponderante en el ahondamiento de la crisis andina y han implicado, junto a los posteriores TLC, que el avance progresivo de la integración en la perspectiva clásica de Balassa con miras a escalonar hacia el Mercado Común o incluso consolidar la Unión Aduanera fracasaron y hoy resultan un tema del pasado pese a que en el marco de la Comunidad Andina, aún se manifieste las intenciones de contar con un Mercado Común.

Es evidente que los problemas surgidos a consecuencia de los Tratados de Libre Comercio negociados por Colombia y Perú con los Estados Unidos y la Unión Europea (de los que surgen demandas ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina)[19] y los posteriores celebrados con países desarrollados o en desarrollo, todas negociadas de forma separada, son un reflejo de la falta de cohesión regional y de que entre sus miembros no prima el interés regional. Si hoy algo es evidente es que "*en el complejo marco global y hemisférico, han prevalecido los intereses meramente nacionales y de corto plazo sobre una visión política colectiva*" (S. Ramírez, pág. 370.). Lo que hoy primaria en la óptica de Vieira es la introducción de mayor intergubernamentalismo en el proceso de integración subregional andino por la "*consolidación de gobiernos personalistas [...] al proceder a adoptar las medidas perdiendo de vista la interacción necesaria para llegar a posiciones comunitarias que respondan a la puesta en común de resultados finales ejecutables en el mediano y largo plazo*" (E. Vieira, 2010, pág. 10).

Conclusiones

Es evidente que la integración pasa por uno de sus peores momentos, pues se halla en una crisis de gran magnitud que se profundiza cada vez más, considerando ahora las propuestas de integración profunda que se viene impulsando y efectuando por parte de Perú y Colombia con otros países de la región, y en esa medida, es necesario buscar alternativas claras con miras en primer a lugar a la subsistencia del proceso de integración subregional, porque lo que hasta ahora se observa es que bajo las ópticas y posiciones políticas polarizadas, al parecer se utiliza la lógica de "*dejar hacer, dejar pasar*" y en esa dinámica, tarde o temprano se llegará al fenecimiento del proceso andino de integración; bajo esta perspectiva, sería importante tomar en cuenta las propuestas de Pineda Hoyos que pueden aplicarse en la Comunidad Andina, tales como la de "*construir un consenso de "mínimos" sobre el desarrollo*", esto es, tener consensos básicos, aprovechando que "*existe amplio espacio para la integración profunda en áreas estratégicas para la región*" (S. Pineda, 2010, págs. 354, 355), considerando la transversalización de la integración andina que se tuvo esencialmente a partir de la década del 90, en áreas como la social, medioambiental, fronteras, etc. (ámbitos que pueden ser catalizadores de la integración regional). Es necesario utilizar éstas ventajas y condiciones comunes de mejor forma, ya sea mediante su fortalecimiento y/o mejoramiento, pues hasta ahora, los resultados en dichas áreas no parecen mostrarse como muy alentadoras.

Del mismo modo, es posible utilizar intereses comunes, tales como el interés de cambiar la estructura productiva, esto es, diversificar la inserción internacional a través de exportaciones con mayor valor agregado (de amplio consenso por los andinos). Por otro lado, considerando que en el área económica, hoy ya es imposible avanzar hacia la unión aduanera, hacia el mercado común, intentar mantener la zona de libre comercio que existe, considerando la importancia que supone el valor agregado del comercio intrarregional (Véase, SG CAN, 2011).

Aplicando la lógica y extrayendo algunas reflexiones de Malamud, en un momento de crisis andina como la actual, hoy es importante ya no preguntarse por qué la subregión no se integra, sino centrar la discusión en para qué y cómo deben integrarse y en esta dinámica es necesario definir de inmediato de que integración estamos hablando en el seno de la Comunidad Andina. Sin embargo, para que eso suceda debemos superar fundamentalmente los excesos de retórica y de nacionalismo y la ausencia de liderazgo; es imprescindible superar las improvisaciones que han sido una constante hasta ahora (C. Malamud, 2009).

Notas

1. Es claro que los países en desarrollo y países menos adelantados en general aceptaron el conjunto de disciplinas en el ámbito de la OMC, tales como compras públicas, servicios, propiedad intelectual, inversión extranjera, no porque en ese momento haya sido prioritaria la adopción de su protección y regulación, sino porque se pensó que en el paquete de medidas ofrecidas figuraba la reducción de proteccionismo comercial en los países desarrollados, incluyendo bajo las disciplinas multilaterales sectores como el textil, vestido y productos agrícolas, lo cual sería beneficioso.

2. Hoy rige el ACE 66, suscrito el 17 de mayo de 2010 y que entró en vigencia el 7 de junio del mismo año. El mencionado acuerdo, elimina los regímenes de propiedad intelectual, inversión y servicios, quedando solamente limitado a la liberalización de bienes (ICTSD, CINPE, 2010, págs. 9, 10).

3. Hoy G2 Colombia-México, dada la denuncia del tratado por parte de Venezuela en 2006.

4. Para mayor información respecto de los acuerdos comerciales de los países andinos véase www.promueve.gob.bo; www.mincomercio.gov.co; www.comexi.gob.ec; www.mincetur.gob.pe; así como la base de datos del Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos (SICE), disponible en www.sice.org

5. Prueba de esto, fueron los avances, retrocesos y discusiones dados en cuanto a la adopción de un Arancel Externo Común. Véase SG CAN, 2007a.

6. A partir del triunfo de las elecciones presidenciales de Evo Morales en 2005 y Rafael Correa en 2006.

7. La afirmación relacionada con las estrategias de desarrollo es efectuada con base en el trabajo de L. Stanley, 2008.

8. Estas situaciones han llevado a que muchos analistas afirmen la profunda crisis por la que atraviesa actualmente la Comunidad Andina y que consecuentemente pongan en duda la continuidad del proceso de integración subregional.

9. Dichos impulsos en la segunda etapa, esto es la decisión 689 vendría esencialmente por el Perú (y apoyado por Colombia) cuyo acuerdo había sido ratificado por el congreso estadounidense (no ocurrió lo mismo en el caso colombiano, que tuvo que esperar hasta octubre del presente año para que se diera la viabilidad del mismo por parte del congreso norteamericano). Prueba del impulso

peruano es la propuesta de modificación de la Decisión 486 (Véase SG CAN, 2007b).

10. Prueba de aquello es que Venezuela en la exposición de motivos para su salida, manifiesta que "*las recientes negociaciones y firma de los Tratados de Libre Comercio por parte de Colombia y Perú con los Estados Unidos de Norte América, han conformado un nuevo cuerpo legal que pretende asimilar la normativa de los TLC a la Comunidad Andina, cambiando de facto su naturaleza y principios Originales*" (Carta de denuncia Acuerdo de Cartagena del 22 de abril de 2006).

11. Como expresaría Uribe Arbeláez "*Privilegiar el TLC por encima de las normas comunitarias es desnaturalizar el Acuerdo de Cartagena, concebido para impulsar el desarrollo sobre la base de preferir a los andinos, no a los Estados Unidos*" (M. Uribe, 2007, pág. 86).

12. Para mayor información respecto de los efectos del TLC con los Estados Unidos por parte de Perú y Colombia en el proceso de integración subregional andino, véase W. Mamani, 2009, disponible en www.uasb.edu.ec

13. En lo referente al Arancel Externo Común, el cual constituye requisito sine qua non para avanzar y consolidar la Unión Aduanera, cabe señalar que pese a las ampliaciones que se viene realizando en la región andina para su aplicación y cuya decisión última fue la 717 de 8 de septiembre de 2009, éstas no serán más, por las políticas comerciales que siguen aplicando Colombia y Perú, que implican además nuevos acuerdos comerciales bilaterales ya no sólo en las relaciones norte-sur como el de Estados Unidos, además de la Unión Europea, Canadá, EFTA, sino también en las relaciones sur-sur, como Triángulo del Norte, Chile, China, aunque en estos últimos también puede evidenciarse asimetrías económicas importantes, factor que puede dar lugar a resultados desequilibrados. Para mayor información en relación a los acuerdos de libre comercio vigentes, suscritos y en negociación, de estos andinos véase www.mincetur.gob.pe y www.mincomercio.gov.co

14. Además de contemplar las dimensiones de un TLC convencional, circunscrito básicamente al ámbito comercial, los acuerdos de asociación consideran la dimensión de Cooperación y Diálogo Político.

15. Para que la Unión Europea accediera a la negociación multipartes, sin duda influyó la persistente actitud de Colombia y Perú para la negociación bilateral con la UE, pero además, la posición dura de Bolivia para concluir un acuerdo (A. Fairlie, 2010a, pág. 40).

16. Por no considerar la esencia misma de un proceso de integración; al no comprender que para maximizar el bienestar colectivo de to-

dos los países miembros, en muchos casos es necesario la cesión de intereses nacionales.

17. Como advierte Fairlie, si bien el planteamiento inicial de negociación fue el considerar en el Acuerdo de Asociación, además del pilar comercial, los ámbitos de cooperación y de diálogo político, cuando se optó por vía del formato multipartes, virtualmente los ámbitos de diálogo político y de cooperación desaparecieron, aunque luego se buscó que en cada capítulo de negociación se incluyera aspectos de cooperación (A. Fairlie, 2010b, pág. 308).

18. Ambos comparten la característica del "*trade-of de acceso a mercado vs. concesión de disciplinas, típicos de los acuerdos norte-sur*" (A. Fairlie, 2009a, pág. 259). A ello cabe agregar, que la concesión de las disciplinas superan los estándares de la OMC.

19. Bolivia el 8 de febrero de 2010 presentó 4 acciones legales ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina: Acción de nulidad interpuesto contra la Comisión del Acuerdo de Cartagena por la aprobación de la Decisión N° 689; acción de incumplimiento contra el Perú *por la aprobación de los Decretos Legislativos Nº 1075 y 1092 de la República del Perú del 27/06/08* relacionados con las modificaciones del Régimen Común de Propiedad Industrial; acción de incumplimiento contra el Perú por contravenir la Decisión 598 al suscribir el TLC con los Estados Unidos; Demanda de incumplimiento contra Perú, Colombia, Ecuador, Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y Comisión de la Comunidad Andina por infringir la Decisión 667. Para mayor información véase Ministerio de Relaciones Exteriores, "*Bolivia presento cuatro demandas en la CAN en defensa del ordenamiento jurídico andino y contra el daño que provocan los TLC al proceso de integración*" Disponible en www.rree.gov.bo.

Bibliografía

Agosin, Manuel R. (1996) "*La política comercial en la América Latina y el nuevo sistema internacional de comercio*", en Revista Integración y Comercio, INTAL, enero-abril, Buenos Aires.

Bosch, Roberto, (2009) "*Las negociaciones comerciales y la reducción del espacio de políticas para el desarrollo industrial*", en Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración¨, Nº 14, Centro de Economía Internacional (CEI), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires.

Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible y Centro Internacional de Política Económica, (2010) "*Hacia un Acuerdo de*

Complementación Económica México – Bolivia" Revista Puentes Quincenal, Vol. 7, No. 11, 8 de junio , Ginebra, ICTSD, CINPE.

Correa, Carlos María, (2005) "*Propiedad Intelectual y Políticas de Desarrollo",* Buenos Aires, Ciudad Argentina.

Fairlie, Alan, (2010a) "*Integración regional y acuerdos norte-sur en los países andinos"*, en UNCTAD, *Integración Regional en América Latina: desafíos y oportunidades:* monografía de la red del Instituto virtual de la UNCTAD, Ginebra y Nueva York, Naciones Unidas.

Fairlie, Alan, (2010b) "*TLC y agendas complementarias: balance y lineamientos de propuesta*" en José Rodríguez y Mario D. Tello edit., *Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015* Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Fairlie, Alan, (2009a) "*Crisis internacional e integración regional"* en Óscar Dancourt y Félix Jiménez, edit., *Crisis internacional Impactos y respuestas de política económica en el Perú*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Fairlie, Alan, (2009b) "*Bolivia y la integración Andina*" en Iván Velázquez Castellanos, coord. *Comercio y Política Exterior Boliviana*, La Paz, Konrad Adenauer Stiftung.

Fairlie, Alan, (2008) "*Encuentros y desencuentros de la integración regional*" en Grace Jaramillo, comp., *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo* Quito, FLACSO, Ministerio de Cultura del Ecuador.

Gibbs, Murray, (2007) "*Política Comercial*", Nueva York, ONU DAES.

Kresalja, Baldo, (2009) "*Deleite en la sumisión*", en Revista Le Monde diplomatique, año II, No. 24, abril.

Kumar, Nagesh and Gallagher, Kevin, (2007) "*Relevance of 'Policy Space' for Development: Implications for Multilateral Trade Negotiations"*, RIS Discussion Papers # 120, New Delhi, RIS.

Lara Cortés, Claudio, y Silva Flores, Consuelo, (2009) *Conflictos en las negociaciones. Lo que queda del acuerdo entre la Unión Europea y la comunidad andina de Naciones*, Santiago, Red UE-CAN.

Larrazábal Canedo, Iván Ramiro, (2009) "*Los nuevos acuerdos comerciales para Bolivia: Un análisis y evaluación sobre la necesidad de su establecimiento. Perspectivas de los Acuerdos comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea*", en Iván Velázquez Castellanos, coord., *Comercio y Política Exterior Boliviana*, La Paz, Konrad Adenauer Stiftung.

Malamud, Carlos, (2009) "*La crisis de la integración se juega en casa*", en revista *Nueva Sociedad,* No. 219, enero-febrero.

Pineda Hoyos, Saúl, (2010) "*Propuestas para fortalecer la integración regional en el actual contexto hemisférico y global*" en Universidad Simón Bolívar, *Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos,* Año II, Nº 4. (Julio-Diciembre), Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina.

Ramírez, Socorro, (2010) "*La Comunidad Andina y las Perspectivas Suramericanas*", en Universidad Simón Bolívar, *Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos* Año II, Nº 4. (Julio-Diciembre), Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina.

Secretaría General de la Comunidad Andina, (2011) "*Comercio exterior en la Comunidad Andina 2010*", Documento estadístico, SG/de 399, 8 de marzo, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina.

Secretaría General de la Comunidad Andina, (2007a) "*Estado de situación de la aplicación del Arancel Externo Común*", Documento de Trabajo, SG/dt 384, 21 de febrero, Lima, Secretaria General de la Comunidad Andina.

Secretaría General de la Comunidad Andina, (2007b) "*Propuesta de la República del Perú para la modificación de la Decisión 486, Régimen Común sobre Propiedad Industrial, Documento revisado* por el grupo de expertos*", Documento de Trabajo SG/dt411, 29 de enero, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina.

Stanley, Leonardo, (*2008)* "*Natural Resources & Foreign Investors: A tale of three Andean countries*", Working Group on Development and Environment in the Americas, *Discussion Paper Number 16, Medford, Global Development and environment Institute at Tufts University.*

Tugores Ques, Juan, (2005) "*Economía Internacional*", 6ta. ed., Madrid, McGraw-Hill.

Uribe Arbeláez, Martín, (2007) "*Los beneficios del TLC*", en Ernesto Rengifo García, dir., *La Propiedad Inmaterial*, No. 10 - 11 Revista del Centro de Estudios de la Propiedad Intelectual, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Vieira, Edgar, (2010) "*Los obstáculos y costos de la no integración de América Latina*", en *KAS Paper*, No. 8, marzo.

De CONDECA al Tratado Marco de Seguridad Democrática: Cambios y desafíos de la seguridad regional

Daniel Matul
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

Introducción

Es innegable el impacto que la Guerra Fría ha tenido, tanto para el desarrollo de las relaciones internacionales, como para los esquemas de seguridad del mundo. Al calor (o al congelamiento) de la Guerra Fría que se construyeron los esquemas de seguridad colectiva en el marco de Naciones Unidas; la Organización del Atlántico Norte (OTAN); la creación del Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) o Pacto de Bogotá y su órgano operativo, la Junta Interamericana de Defensa (JID); así como el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) y su órgano subsidiario, la Comisión Permanente del Consejo de Defensa Centroamericano (COPECODECA).

La Guerra Fría, por tanto, sigue siendo, el parteaguas que redefinió, en buena medida, los esquemas de seguridad a nivel global, una vez que se dio por terminado el conflicto Este-Oeste y el desmantelamiento paulatino del llamado Muro de Berlín. Ciertamente las transformaciones que se pueden observar a partir de estos hechos han llevado, no sólo a la construcción de nuevos enfoques, sino, también, a la práctica de novedosas y renovadas estrategias en materia de seguridad y defensa. Las transformaciones, por ejemplo, en la renovación de las llamadas Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP) de Naciones Unidas; el Documento Solana, sobre "*Una Europa segura en un mundo mejor*"; como las discusiones en torno a la reforma de la OEA y el papel de la JID *vis-á-vis* la Comisión de Seguridad Hemisférica, para citar unos breves ejemplos.

Como resultado de estos cambios, en alguna medida, las fronteras estatales empezaron de dejar de constituir en el factor determinante de la confianza o desconfianza mutua entre los Estados y basamento jurídico indispensable para asegurar la independencia jurídica de las naciones. Esto significó, entre otras cosas, que un cambio en las nociones de paz y seguridad se había operado en los centros de decisión mundial; así como en las percepciones de las potencias.

El replanteamiento de las opciones de paz y seguridad en un período de descongelamiento global acarreó, como era de esperarse, el origen de las amenazas a la paz, la seguridad y la estabilidad globales. En todos los casos, los Estados, sea de forma individual o en el marco de órganos multilaterales redefinieron de manera expresa las nuevas dimensiones de sus amenazas. En el caso de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad ha ampliado, considerablemente, el espectro de situaciones o hechos que ha considerado como amenazas a la paz y la seguridad internacionales, como el caso de la Declaración del Presidente del Consejo, de 31 de enero de 1992; o las resoluciones 1540 (2004), 1373 (2001), 808 (1993), 929 (1994), 1296 (2000), entre otras.

De igual manera, en Europa, con la creación de la Política Exterior de Seguridad y Defensa de la Unión Europea (1999) y la implementación del los objetivos estratégicos planteados por Javier Solana, en el documento, "*Una Europa segura en un mundo mejor*", se decantó por la redefinición de una serie de nuevas amenazas.

Como resultado de este proceso, la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA), celebrada en México en Octubre de 2003, definió, también, la agenda de seguridad para el hemisferio. En esta oportunidad, la "*Declaración sobre Seguridad en las Américas*", da cuenta de una lista amplia de fenómenos que se consideraron "amenazas a la seguridad" y que, además, fueron divididas en dos categorías. Por un lado, aquellos fenómenos de carácter tradicional que fueron relevantes durante la Guerra Fría y, por otra parte, se destacaron los fenómenos "novedosos" que plantean desafíos no sólo en términos del uso de fuerzas armadas; sino, también, en términos económicos, políticos, ambientales y sociales, entre otros. A estos fenómenos de carácter multidimensional se les denominó, nuevas amenazas, amenazas emergentes, amenazas no-tradicionales, entre las principales acepciones.

En el caso de Centroamérica, la región también definió sus prioridades en materia de seguridad. Por un lado, el Tratado Marco de Seguridad Democrática, redefine en tres dimensiones el concepto de seguridad, así como sus amenazas. Estos tres ámbitos de la seguridad democrática son: 1) el Estado de Derecho; 2) la seguridad de las personas y sus bienes y; 3) la seguridad regional. Posteriormente, en el "Plan de Acción y Prioridades para la Seguridad Democrática de la Región", se definen las prioridades en la materia para los países del área.

"*La región Centroamericana es considerada por los actores de las amenazas emergentes, como un área geoestratégica importante, como escenario potencial de acciones el crimen organizado, narcoactividad, pandillas, proliferación de armas, corrupción, tráfico de ilegales, secuestros, robos: bancos, ganado, vehículos; trata de personas y otras actividades conexas*."

Las inquietudes en materia de seguridad y, particularmente, aquellas que tienen que ver con la seguridad de los Estados Unidos de América, también han estado presentes en los diferentes análisis que se hacen desde los centros de toma de decisión o de centros académicos especializados en el tema. Por ejemplo, tanto en el Plan Estratégico en material de política exterior, publicado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, para el período fiscal 2007-2012; así como los informes de centros académicos, como el Centro de Estudios

Interamericano de la Universidad de Laval (Canadá); el Instituto de Estudios Estratégicos del U.S. Army War College, del Instituto para el Estudio de la Diplomacia, de la Universidad de Georgetown; así como el Council on Foreign Relations, han destacado la relevancia del hemisferio en materia de nuevas amenazas.

En suma, en el contexto de las nuevas realidades planteadas por el fin de la Guerra Fría, el descongelamiento de las relaciones Este-Oeste; así como por la transición a la democracia, que experimentaron la mayor parte de países del continente, los abordajes a la agenda de seguridad hemisférica demandaron un mayor consenso alrededor de una serie de valores e intereses compartidos en materia de seguridad. Como un primer paso y con el objetivo de desarrollar enfoques más apropiados, que reconozcan la existencia de amenazas de carácter no tradicional, los países del hemisferio avanzaron hacia la construcción de regímenes internacionales que reconocieran la existencia de una serie de amenazas de carácter no tradicional que, además, poseen una naturaleza diversa y multidimensional. El Tratado Marco de Seguridad Democrática es el resultado de un esfuerzo regional por actualizar los esquemas de seguridad prevalecientes.

La transformación de los instrumentos regionales: De CONDECA al Tratado Marco de Seguridad Democrática

CONDECA: Una aproximación general de su estructura y funciones

El texto del Tratado de Defensa Centroamericana, firmado el 04 de junio de 1965, en la ciudad de Managua, Nicaragua, crea un mecanismo de defensa colectiva cuya responsabilidad recayó sobre el Consejo de Defensa Centroamericana, como el resultado la compleja transformación que sufrió el mundo luego de la II Guerra Mundial, pues, en los considerandos del Tratado se establece lo siguiente, "*Que el sistema democrático de Gobierno siempre está expuesto a las amenazas de carácter subversivo de origen externo entre las cuales destaca en la actualidad el peligro de la acción comunista internacional, y que su acción perturba la tranquilidad de los pueblos del Istmo y pone en peligro la Libertad y la democracia en que se fundan sus instituciones; que un país del continente es, de hecho, un miembro del comunismo internacional…*"

Este instrumento tuvo como principal objetivo, "*Frente a cualquier agresión en contra de un Estado Miembro del Consejo de Defensa*

Centroamericana, los demás Estados Miembros, sin perjuicio de las acciones individuales que lleven a cabo, en ejercicio del derecho inminente de legítima defensa, desarrollarán acciones colectivas coordinadas, mediante el empleo de unidades combatientes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad pública Centroamericanas…"

Tomó, además, como sustento jurídico de su creación, no sólo el texto de la Carta de San Salvador, que señala al Consejo de Defensa Centroamericana como el órgano responsable de la defensa y seguridad colectiva de los países del Istmo; sino también, los Artículos 24 y 25, del Capítulo V, Seguridad Colectiva, de la Carta de la Organización de Estados Americanos; los Artículos 3, 6 y 9 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca; así como La Carta de Naciones Unidas.

Este sistema de seguridad colectiva regional que se instauró con este Tratado se articuló entorno a los siguientes parámetros esenciales: 1) la ausencia de tratado específico que provea a la defensa efectiva del conjunto de países firmantes; 2) un sistema de seguridad colectiva que permita el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública Centroamericanas; 3) el recurso a la legítima defensa y; 4) la lucha contra la subversión y sus actividades afines, incluyendo, particularmente la lucha contra la guerra de guerillas.

Al declarar los Estados de la región, la ausencia de un acuerdo regional en materia de defensa colectiva, automáticamente se dio por sentado que el Tratado de Defensa Centroamericana suministraría el sistema de seguridad colectiva, en el cual se atribuye al Presidente del Consejo de Defensa Centroamericana. Asimismo, se estableció que el Presidente del Consejo, sería auxiliado por el Estado Mayor de la Comisión Permanente, en tanto se reúna el Consejo y designa al Comandante General de las Operaciones, quién actuaría como un Estado Mayor combinado y conjunto. Este último estaría integrado por el personal de cada una de las fuerzas de tierra, mar y aire que designaran los Ministros de Defensa o titulares del ramo equivalente de los Estados Miembros.

Hay que destacar que, aunque el Tratado establece un mecanismo de seguridad colectiva en función de un ataque de enemigo externo, hay artículos que señalan también la "*lucha contra subversión y sus actividades afines, incluyendo particularmente la lucha contra la guerra de guerillas*" (Artículo 6, inciso a) y además, indica la posibilidad de dictar medidas necesarias a fin de "*impedir la infiltración de elementos comunistas, especialmente en posiciones desde donde puedan influir adversamente sobre la solidaridad centroamericana*." (Artículo 6, inciso b).

Este instrumento, también creó un mecanismo regional de capacitación militar e investigación que se llamó la Escuela de Comando y Estado Mayor Centroamericano (ECEM) a fin de uniformar las doctrinas, métodos, materiales y equipos de guerra, que facilitaran la coo-peración entre los países.

En este contexto, el Tratado tampoco estableció un mecanismo para el control en el uso de la fuerza. Esto quiere decir que, el Tratado si bien establece un mecanismo de defensa conjunta, no estableció mecanismos de balance mutuo en procura de limitar la autonomía de los Estados en relación con la capacidad de adquisición militar. En otras palabras, el convenio que permitía a los países la defensa conjunta, confirmó el derecho que poseen los Estados de recurrir a la defensa en términos militares y, con ello, la capacidad de definir sin control alguno el tamaño de sus ejércitos y la capacidad de su armamento. Hasta la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática no había existido un instrumento regional que de alguna manera obligara a los Estados a rendir cuenta sobre su capacidad de Defensa.

El Tratado Marco: Una aproximación general de su estructura y funciones

Como ya se dijo, con el fin de la guerra fría y la consecuente distensión a nivel mundial, se redefinieron las agendas de defensa y seguridad regionales. Este proceso se acentuó, aún más en Centroamérica luego de la firma de los acuerdos de paz (Esquipulas 1987, Nicaragua 1988, El Salvador 1992 y Guatemala 1996). Desde entonces, Centroamérica avanzó no solamente hacia un nuevo esquema de seguridad, sino que también hacia un nuevo modelo de integración regional, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). El Sistema posee cuatro sustentos jurídicos básicos: el Protocolo de Tegucigalpa (1991); el Protocolo de Guatemala (1993); el Tratado de Integración Social (1995) y el Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995).

El Tratado Marco de Seguridad Democrática se creó con el objetivo de concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas (Artículo 1). El texto de este convenio, fue firmado el 15 de diciembre de 1995, en la ciudad de San Pedro Sula, Honduras. Se constituyó en un modelo integral de seguridad, más que más que un mecanismo de defensa colectivo.

No hay referencia alguna, en el texto del Tratado, a la Carta de San Salvador o al Consejo de Defensa Centroamericana, como el órgano responsable de la defensa. Por otra parte, hace referencia general a la Carta de la Organización de Estados Americanos; así como la Carta de Naciones Unidas.

Así las cosas, el proceso de paz iniciado en Esquipulas, durante 1987 y el derrumbe del Muro de Berlín causaron un impacto significativo en los tradicionales esquemas de seguridad en la región, donde se transitó desde un enfoque que privilegiaba la agenda de la doctrina de la seguridad nacional hacia un esquema que fija su preocupación en la solución de los problemas de seguridad dentro de un escenario democrático.

Ello, claro está, exigió avanzar más allá del ámbito estrictamente militar y de seguridad estatal, e incluir esferas como la policial, la de seguridad pública, así como la seguridad de los ciudadanos y sus bienes. En otras palabras, transitar de la seguridad nacional a la seguridad humana.

Síntesis del Tratado Marco de Seguridad Democrática

1. El Estado de derecho: El Estado de derecho y el imperio de la ley se constituyen en el elemento central del fortalecimiento de la democracia. Los medios por medio de los cuales se alcanzará este objetivo son el fortalecimiento institucional del poder civil y la limitación del papel de las fuerzas armadas y de seguridad en sus competencias específicas. Con ello, se intenta poner fin al predominio de tanques y tanquetas sobre las urnas.

2. La seguridad de las personas y sus bienes: La seguridad democrática es inseparable a la dimensión humana. Con ello, la pobreza es concebida, también, como una amenaza a la seguridad. Dentro de esta óptica el objetivo fundamental consiste en convertir a Centroamérica en una zona de paz, libertad, democracia y desarrollo.

3. La seguridad regional: Con este acápite se intenta poner fin a décadas de "desconfianza mutua" entre los Estados centroamericanos. Los principios que sustentan esta idea son la igualdad soberana de los Estados, la solución pacífica

de las controversias, la renuncia a la amenaza o el uso de la fuerza, la autodeterminación como un componente esencial de la igualdad soberana, la solidaridad entre los Estados partes, la prevención y solución conjunta de los problemas, la prohibición del uso del territorio de los Estados parte para agredir a otros Estados. De manera tal que, con ello, se instaura la idea de que la seguridad de cada Estado se vincula estrechamente con la seguridad regional. Es decir, la corresponsabilidad estatal en materia de seguridad es un factor determinante en la consolidación de estos principios.

4. La institucionalidad: El Tratado establece como instancias del Modelo de Seguridad Democrática a: 1) la Reunión de Presidentes (instancia suprema que define el conjunto de políticas y orienta el proceso de manera global); 2) el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (órgano competente en materia de seguridad regional e internacional en su condición de ente coordinador del Sistema de la Integración Centroamericana -SICA.

Fuente: Tratado Marco de Seguridad Democrática.

Este Modelo seguridad regional que se instauró con este Tratado se articuló entorno a los siguientes parámetros esenciales: 1) la democracia, el fortalecimiento institucional y el Estado de Derecho, como fundamento indispensable; 2) la garantía de seguridad a todos sus habitantes, tanto de su integridad física, como de la de sus bienes; 3) el balance razonable de fuerzas; 4) la búsqueda de mecanismos pacíficos para la solución de las controversias; 5) el ser humano es un sujeto esencial de la seguridad, tanto o más que el mismo Estado y; 6) sustitución de los mandos militares por el control y mando civil.

Varios elementos deben destacarse en esta nueva visión de la seguridad regional. El primero de ellos es que el Tratado reafirma que la seguridad democrática es integral e indivisible. Eso quiere decir que, en la construcción de alternativas para el abordaje de los problemas de la seguridad lo resultados serán mejores en el tanto su elaboración se realice de manera integral.

Un segundo elemento que es necesario relevar es el hecho que, dentro de este Modelo, no puede haber avances en materia de

seguridad en el tanto la democracia y sus instituciones no aseguren que el control civil no será más sustituido por las fuerzas armadas o de seguridad; que los derechos humanos no serán una vez más desdibujados; sino fortalecidos mediante la creación de condiciones que permitan a las personas un desarrollo individual, familiar, social en paz, libertad y democracia.

En suma, la democracia es un factor determinante para el Modelo de Seguridad, pues es el sistema que permite un mayor control sobre las fuerzas armadas y de seguridad; garantiza en mayor medida los derechos humanos y, puede predisponer a las autoridades a iniciar mayores controles sobre la corrupción. De igual manera, la democracia facilita el entendimiento entre las naciones para evitar que desde un tercero se amenace o atente contra la estabilidad de un determinado gobierno.

En tercer lugar, el Tratado reconoce que, al abordar los temas de la seguridad de las personas y sus bienes, es indispensable considerar la dimensión humana de la seguridad. Esa dimensión tiene que ver necesariamente con aquellas condiciones que amenazan la calidad de vida de las personas y que están vinculadas a las condiciones de pobreza y estabilidad democrática.

En ese contexto, el Artículo 16 del Tratado Marco de Seguridad establece lo siguiente, "*La adecuación de los presupuestos nacionales de acuerdo a la realidad de cada país, estará orientada al beneficio del sector social en salud, educación y en aquellos otros ámbitos que contribuyan a mejorar la calidad de vida del ser humano, así como de las clases más desprotegidas de la sociedad*. A diferencia del Tratado de Defensa Centroamericana, este convenio no tuvo un carácter militar; si no que se trató de un instrumento para la promoción de la convivencia pacífica entre Estados que recién estaban firmando la paz, renunciando al autoritarismo y al uso de la fuerza como mecanismo para la solución de las diferencias.

En cuarto lugar, este convenio reconoce que el sistema de seguridad colectiva de la región es incompleto sino no se considera a la democracia (sus instituciones y los derechos humanos) y a la dimensión humana de la seguridad (que tiene que ver con sus bienes patrimoniales; pero también con la calidad de vida). Por tanto, en este convenio, la seguridad colectiva de la región está menos en función de la amenaza de ataque de un enemigo externo y más en función de aquellos factores que hacen que la democracia no logre rendimientos en cuanto a su institucionalidad y su capacidad de asegurar una vida digna para sus habitantes.

En quinto lugar, el Tratado Marco, a diferencia del Tratado de Defensa anterior, propone una serie de mecanismos para el control en el uso de la fuerza y su balance razonable. Y aunque, el Tratado establece un mecanismo de defensa conjunta (artículo 43), cambia, en primer lugar, el mando (de lo militar a lo civil) en caso de agresión externa (Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores). Además, este convenio, aunque reconoce el derecho que poseen los Estados de recurrir a la defensa en términos militares; estableció mecanismos de balance mutuo en procura de limitar la autonomía de los Estados en relación con la capacidad de adquisición militar. Este es un fenómeno totalmente inédito en el devenir de la historia militar de Centroamérica. Además, el tratado establece, de previo, una serie de mecanismos para la solución pacífica de las disputas, así como la limitación en el número de asesores militares y otro tipo de personal en cada uno de los países.

Finalmente, el Tratado Marco realmente estableció un verdadero cambio en el mando de las operaciones de tipo de militar y en la coordinación de todo el Modelo de Seguridad (en todas sus dimensiones). En el artículo cuarenta y uno del convenio, se establece que, "*La Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de Seguridad, tomarán sus decisiones por consenso, en todos los asuntos relativos a la paz y la seguridad de la región*." Dejando así, de lado, la preponderancia que en su momento tuvo el Consejo de Defensa Centroamericana.

La Reunión de Presidentes es la instancia suprema y a ella corresponde conocer los asuntos de seguridad, regional e internacional, que requieran de sus decisiones. De su lado, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es la instancia competente, en todo lo relativo a la seguridad regional e internacional, en su condición de órgano principal de coordinación del Sistema de la Integración Centroamericana.

Finalmente, la Comisión de Seguridad es una instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. En ese contexto, los Ministros de Defensa y de Seguridad o sus equivalentes, fueron relegados a la condición de asesores y asistirán al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en los asuntos relativos a la ejecución del mismo, en las áreas de su competencia.

De particular atención resulta el párrafo sexto del artículo cuarenta y siete, en dónde se atisba la participación de la sociedad civil; sin

embargo, dicha participación queda sujeta a la intermediación de la Secretaría General del SICA.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática: Algunas prácticas estatales

Es cierto que durante el último siglo, lo que Hans J. Mogenthau calificó como *realismo político*, ha sido la característica principal de las relaciones internacionales, es decir, el conflicto ha sido la regla en las relaciones entre Estados. Sin embargo, cuando estos Estados encuentran objetivos, por medio de los cuales estructuran sus relaciones de manera estable, se establecen ciertos mecanismos o prácticas que modelan el comportamiento de los actores y propician el desarrollo de nuevas prácticas que generan confianza entre los Estados. Robert Keohane ha denominado a este hecho como el surgimiento de *regímenes internacionales*, con la intención de generar marcos de negociación permanentes —que reduzcan los costos de transacción— y para ayudar a coordinar las expectativas de los actores —mejorando la calidad y cantidad de información disponibles para los Estados.

Este instrumento, puede considerarse como un régimen internacional en materia de seguridad para Centroamérica. Hoy es posible afirmar la construcción de una *comunidad* a cerca de la interpretación de las acciones regionales en torno a la seguridad. Además, existe un conjunto de normas que especifican las reglas por medio de las cuales el Modelo de Seguridad Democrática se hará efectivo, según lo establece su Artículo 2. Finalmente, la institucionalidad establecida por el Tratado, ha sido capaz de establecer reglas claras para solucionar de manera autónoma diferentes situaciones que se presenten. Por ejemplo, en relación con el tema de resolución pacífica de conflictos, Centroamérica ha utilizado efectivamente los mecanismos que establece el Tratado. Entre las principales acciones que reflejan su activación en situaciones de crisis o riesgo están, la Declaración Trinacional El Salvador, Guatemala y Nicaragua: Integración para el Siglo XXI (2 de mayo del 2000); la Declaración Presidencial de Pochomil (30 de marzo del 2001); la reunión extraordinaria de Presidentes de Centroamérica en Santo Tomás, Guatemala (agosto del 2001); la Declaración Presidencial El Salvador-Honduras-Nicaragua (febrero del año 2002).

Por otra parte, en materia de avance en relación con el balance razonable de fuerzas, la Declaración Conjunta sobre Seguridad Regional (setiembre del 2003), constituye un esfuerzo importante

pues, los Presidentes de Centroamérica acogieron, en el marco de la integración regional, instrumentos vitales para la seguridad centroamericana. Entre los principales se pueden citar, por ejemplo, el informe de la situación actual de la región, de acuerdo con el concepto y doctrina del modelo de Seguridad Democrática; y el "*Programa de Limitación y Control de Armamentos en Centroamérica para Alcanzar el Balance Razonable de Fuerzas y Fomentar la Estabilidad, Confianza Mutua y la Transparencia*", adoptada por la Comisión de Seguridad.

Este Programa sobre Balance Razonable de Fuerzas (BRF) es una iniciativa de Nicaragua (Acuerdos Presidenciales No. 56-2003 y No. 148-2003) que pretende fortalecer las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad mediante el establecimiento de un BRF en Centroamérica, conforme lo establece el Tratado Marco de Seguridad. El Programa básicamente se construye a partir de los siguientes puntos:

1. *Balance razonable de fuerzas*: Define el perfil nacional para el BRF con base en las amenazas potenciales, nacionales y regionales. Es necesaria la presentación de inventarios (fuerzas armas y de policía) ante la Comisión de Seguridad. Establece los plazos de ejecución y establece los límites máximos de fuerzas y medios de las instituciones militares.

2. *Control de armamentos*: Establece la creación de un mecanismo de verificación y control de inventarios: nacional y regional. Determina el destino de los excedentes de armamentos. Determina parámetros sobre armamentos ofensivos y prohibidos. Establece una moratoria en la adquisición de nuevo armamento. Procedimientos para la calendarización de la destrucción (gradual y progresiva) de armamentos. Implementación de una Metodología Estandarizada de Gastos de Defensa. Destrucción de armamento incautado. Establecimiento de un registro uniforme para el armamento, explosivos y equipos.

3. *Modernización y profesionalización*: Continuar con la modernización y profesionalización permanente de las Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública.

4. *Otras Medidas para el Fortalecimiento de la Confianza y la Seguridad:* Mecanismos de solución pacífica de controversias de acuerdo con el Tratado Marco. Suscripción de un Código de Ética regional para la transparencia en la transferencia de armas. Actualización de las legislaciones nacionales en materia de control de armas. Avance en la implementación

de una serie de Tratados Internacionales en materia de control de armamentos.

5. *Mecanismo de ejecución:* El Consejo Intersectorial de Ministros de relaciones Exteriores, Defensa y Gobernación, Interior o Seguridad Pública, acompañados de los Jefes militares y policiales será el encargado de velar por la ejecución de este Programa. Contará con el apoyo de la Comisión de Seguridad y tendrá su secretaría en la Secretaría General de SICA.

El futuro de la institucionalidad regional (a manera de conclusión)

Una valoración del estado actual de Centroamérica, en materia de seguridad, luego de veinte años de haberse firmado el Acuerdo de Esquipulas II, debe partir de una constatación ineludible: la región centroamericana se encuentra cada vez más subordinada a la política de seguridad de los EEUU. Este fenómeno, que se produce como parte de una fase de renovada intervención y de recomposición hegemónica, no es nuevo en la historia del Istmo. Sin embargo, este hecho se presenta, en primer lugar, en un período donde las FFAA habían iniciado su retirada de la vida política de los Estados, subordinándose a las autoridades civiles, democráticamente electas. En segundo lugar, se presenta en un contexto en el cual las respuestas policiales a la criminalidad son tan débiles, que una vez más, se recure a los aparatos de seguridad militares con el fin de atender esta problemática.

Un factor adicional que marcará significativamente las relaciones de Centroamérica en materia de seguridad, reside en la división que prevalece entre los gobiernos del área sobre el concepto de seguridad que debería ser aplicado. La debilidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en especial de la Secretaría General y de la Comisión de Seguridad; así como el fortalecimiento de la CFAC, dejan muy mal parada a la integración como instrumento alternativo para implementar y activar mecanismos de seguridad colectivos. A ello, además, se deben sumar los constantes roces interestatales, que en materia de límites, ha puesto en cuestión, tanto las medidas de confianza mutua, como los mecanismos para el balance razonable de fuerzas. Esta situación, constituye un escenario poco propicio para la articulación de estrategias que incidan en el cambio del rumbo que Centroamérica, en materia de seguridad, ha tomado.

Sin duda alguna, la seguridad (o la inseguridad) ciudadana se ha convertido en uno de los temas de mayor preocupación en la agenda de los Estados, gobiernos, partidos políticos, empresas, grupos de la sociedad organizados y ciudadanía en general. A partir de la década de 1990, los gobiernos de la región han efectuado esfuerzos por elevar las acciones que contribuyan a reducir la delincuencia en los países del área. Por ejemplo, el ocho de mayo de 1997, luego de la suscripción del Tratado Marco de Seguridad Democrática, los presidentes de la región, con motivo de la visita del presidente de los Estados Unidos de América, en la Declaración de San José, acordaron lo siguiente:

"*Reconocemos que la delincuencia es una de las principales amenazas al régimen democrático, a la seguridad pública y a la estabilidad social de nuestros países, por lo que redoblaremos nuestros esfuerzos para combatir el crimen, y mejorar la seguridad de nuestra gente*."

Ésta preocupación regional ha sido confirmada por diferentes estudios. Para el 2006, por ejemplo, los resultados de la "*Latin America Public Opinion Poll*" (LAPOP) señaló que tal sensación de inseguridad se había incrementado en todos los países el Istmo; al tiempo que aseguraba que, establecía diferencias entre las percepciones nacionales de la seguridad y aquellas percepciones que la población tiene acerca del lugar (barrio) donde vive.

El estudio de LAPOP reveló que, en todos los países incluidos en el estudio, la mayor parte de las personas entrevistadas, (85 de cada 100, con excepción de México) aseguraron que la delincuencia constituye una amenaza al bienestar del país. Sin embargo, cuando se le pregunto a las personas sobre el grado de inseguridad de su barrio, un porcentaje menor dijeron vivir en barrios muy o algo inseguros (45 de cada 100). Para el año 2008, la percepción de inseguridad era muy homogénea en todos los países.

La región no puede hacer caso omiso a la geopolítica. Por ejemplo, en Cayo Vizcaíno, fueron los jefes de los órganos militares y de seguridad de la región, al lado de Donald Rumsfeld, los que decidieron nuevamente nuestras prioridades. Incluso, estos mismos jefes militares y de seguridad decidieron que Centroamérica necesita una fuerza de respuesta rápida para atender las "amenazas emergentes". Se olvidaron (o ignoraron) que en la XVII Cumbre (Honduras, 1995) se había creado, en el marco del Plan Regional de Reducción de Desastres, la Fuerza Institucional de Solidaridad Centroamericana (FISCA), a cargo del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales (CEPREDENAC). Hoy, quienes resuelven estos temas de seguridad no son las instituciones civiles de la región, sino los órganos de orden militar, como la Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica (CFAC).

En este contexto, el tema de la seguridad estaría cada vez menos sometido al control y seguimiento del poder civil. Aunque el Tratado Marco de Seguridad garantiza a través del Comité Consultivo, CC-SICA, la participación de la sociedad civil esta disposición no es aún efectiva. Más aún, en la *Matriz Básica de Temas Prioritarios* en seguimiento al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América y a las decisiones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica se establece la creación de un programa anual permanente de actividades de fomento de la confianza, que involucran la participación de las fuerzas armadas y de seguridad pública de la región, conjuntamente con la sociedad civil centroamericana (Artículo 52, inciso h), sin embargo, en entrevistas realizadas a Directivos del CC-SICA, a la fecha ninguna consulta ha sido remitida a este Comité ni se les ha cursado invitación para participar de dicho programa.

Como resultado de este fuerte incremento de las preocupaciones acerca de la seguridad, durante los últimos días del mes de julio del 2007, con el objetivo de apoyar las acciones regionales en materia de seguridad, el gobierno de los Estados Unidos de América ofreció, por intermedio del Subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental, Thomas Shannon, un millón de dólares con el objetivo de diseñar una estrategia de seguridad regional para combatir a las violentas pandillas de jóvenes y al narcotráfico.

Asimismo, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) firmaron un convenio de donación por tres millones de dólares, con el objetivo de financiar actividades regionales para la prevención de pandillas juveniles. De su lado, las fuerzas militares de la región celebraron, en Montelimar, Nicaragua, la XXVI Reunión de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), con el fin de consolidar sus relaciones y acciones en materia de seguridad.

Ese mismo año, la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC) y una representación del gobierno de Estados Unidos, institucionalizaron el diálogo bilateral SICA-Estados Unidos, con el fin de consolidar el abordaje conjunto del tema de las pandillas juveniles. Llama la atención, particularmente, el numeral siete de la Declaración, cuando señala: "*fomentar el establecimiento y la expansión de programas de prevención, rehabilitación y reinserción y de políticas eficaces a nivel regional, nacional y municipal, con la participación de gobiernos locales, iglesias, la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado*." A finales de ese mismo año, los gobiernos de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), reunidos en Ciudad de Guatemala, Guatemala, 12 de diciembre, adoptaron la Estrategia de

Seguridad de Centroamérica: "(…) *como el instrumento básico que, desde una perspectiva integral, orienta las acciones de cooperación y coordinación en materia de seguridad pública, de Centroamérica y México, la cual establece objetivos comunes, las áreas de intervención y las acciones a seguir para alcanzar los niveles de seguridad y estado de confianza que requieren los ciudadanos centroamericanos y mexicanos*."

En términos generales, es posible afirmar que, en las dos últimas décadas, se ha registrado un incremento notable de las acciones de la criminalidad y el uso de la violencia en todos los países del área. Al mismo tiempo, las instituciones gubernamentales encargadas del tema han sufrido, también, reformas importantes. Estos esfuerzos incluyen mejoras sustantivas a nivel ministerial, policial, fuerzas armadas, de la administración de la justicia, sistema penitenciario, diálogo interinstitucional y, particularmente, un acercamiento e involucramiento de los actores locales. No obstante, el impacto de tales iniciativas en la reducción de la inseguridad no se logra observar de manera concreta. Este hecho, genera una enorme presión para generar respuestas más eficaces.

En función de ello, para el año 2008, cuatro iniciativas confirman la relevancia que el tema de la seguridad ha cobrado en todos los países de la región: 1) la aprobación del Plan de Acción con Costos del Proyecto de Asistencia Técnica y Respuesta Regional: Marco Estratégico Regional para la Prevención, Reducción, Tratamiento y Rehabilitación de las Personas Menores de Edad en Riesgo Social o en Conflicto con la Ley; 2) la adopción del Sistema de Seguridad Turística de Centroamérica, aprobado por la Comisión de Seguridad de Centroamérica; 3) la consolidación de los diálogos sobre seguridad democrática de Centroamérica con los Estados Unidos de América y México y; 4) la aprobación de la Iniciativa de Mérida, por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, a fin de fortalecer los esfuerzos realizados por Centroamérica en materia de seguridad regional.

Estos factores llevaron a la constitución, por un lado de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, adoptada en El Salvador, el 14 de agosto de 2007 y, por otra lado, de la Comisión Regional de Prevención de la Violencia Juvenil, como órgano garante de la implementación y seguimiento del Proyecto de Asistencia Técnica y Respuesta Regional Marco Estratégico Regional para la Prevención, Reducción, Tratamiento y Rehabilitación de las Personas Menores de Edad en Riesgo Social o en Conflicto con la Ley. Así, tal y como ha afirmado el III Informe del Estado de la Región (2008), "*Al finalizar la primera década del siglo XXI Centroamérica experimenta un grave problema de seguridad ciudadana*."

En ese contexto, no es casualidad, pues, que en materia de seguridad, Estados Unidos ofreciera un aporte de doscientos millones de dólares adicionales para la ejecución de un plan de seguridad a nivel centroamericano, en la última cumbre de Jefes y Jefas de Estado sobre Seguridad. Adicionalmente, el Presidente Obama ofreció reforzar la inversión en programas de prevención de la violencia. De igual forma, hubo el compromiso de buscar más recursos con otros países para fortalecer los programas que en seguridad se han empezado. Además, se espera avanzar en la conformación de una comisión contra el crimen organizado.

Tal parece que el espíritu que actualmente priva post crisis financiera, hereda a la región un estrechamiento en el diálogo bilateral con el principal socio comercial que Centroamérica posee (Estados Unidos), desdibuja el mecanismo de consulta y articulación regional a través del SICA e invisibiliza los proceso anteriores. La agenda prioritaria está dada por la seguridad en términos del combate a las maras y pandillas; así como al crimen organizado. De una agenda amplia se ha pasado a una agenda monotemática. La relación con Estados Unidos parece hoy más lejana en el resto de la agenda de diálogo bilateral.

La integración económica en el Caribe. Experiencias y desafíos recientes de la CARICOM

Antonio Romero
Economista cubano, doctor en ciencias económicas, profesor titular
del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI)
de la Universidad de La Habana
e-mail: antonio_fromero@yahoo.com

Introducción

A las graves secuelas que ha dejado la crisis global —todavía no superada— en los países que conforman la Comunidad del Caribe (CARICOM), y que ha sido factor fundamental en el severo deterioro de las economías de la subregión, hay que agregar a partir del 2010, los efectos de los desastres naturales, así como el alza en el precio de los combustibles y los alimentos, lo cual deja en evidencia los elevados grados de vulnerabilidad que caracterizan estructuralmente a las naciones caribeñas. Estos elementos han incrementado las dificultades previamente existentes para avanzar en la conformación del proyecto de Mercado y Economía Únicos del Caribe (CSME, por sus siglas en inglés) entre los quince países miembros de la CARICOM.

En efecto, un balance de lo ocurrido en la CARICOM a partir de 2009, tiene que considerar tanto los factores institucionales en que se ha apoyado el proceso integrador, como también aquellos elementos que se han constituido en escollos para el cumplimiento de los propios compromisos integracionistas. Sin embargo, no debe dejarse de destacar, en medio de tal entorno externo adverso, los esfuerzos que de manera conjunta han desplegado los miembros de la CARICOM en los últimos tres años para hacer frente a la actual crisis y sus efectos, la cooperación sostenida para armonizar ciertas posiciones comunes sobre temas claves de la agenda global, y la voluntad política —expresada al más alto nivel— por someter a revisión crítica y fortalecer la estructura institucional de su proceso de integración.

En este artículo, se resumen algunos elementos que dan cuenta de la evolución reciente, las decisiones adoptadas y los principales desafíos que enfrenta la integración económica en la CARICOM. Para ello, en el primer epígrafe se hace una somera descripción de la dinámica económica de los países que conforman la CARICOM, en vínculo directo con los efectos de la crisis y los altos grados de vulnerabilidad externa que caracterizan a estas naciones. En el segundo epígrafe se analiza la evolución del comercio intrazonal de bienes y servicios, mientras que en el tercero se hace un recuento de las decisiones y acuerdos adoptados entre 2009 y 2011 por la CARICOM. En el último se describen los principales desafíos pendientes, sobre todo vinculados con el avance y consolidación del mercado y economía únicos del Caribe (CSME). Al final se presentan las principales ideas contenidas en el trabajo a manera de resumen y conclusiones.

Crisis económica y vulnerabilidad de las naciones caribeñas

La región del Caribe sigue luchando para recuperarse de una recesión prolongada y persistente. La consolidación fiscal y los altos precios de la energía siguen frenando la demanda privada, mientras que la recuperación de los flujos de turismo continúa siendo débil en un contexto de elevado desempleo en las economías avanzadas. Así, se proyecta por el FMI que las economías que dependen en gran medida del turismo crecerán, en promedio, al 1,25 por ciento en 2011–2012, casi 1 por ciento menos de lo previsto hace seis meses. Una desaceleración aún mayor en las economías avanzadas frenaría la recuperación y aumentaría las presiones, ya elevadas, generadas por una considerable carga de deuda pública de varias naciones caribeñas. Por otra parte, si se retrasa nuevamente la reparación de los balances del sector público y del sector financiero, podría producirse una pérdida generalizada de confianza (FMI, 2011c).

En el siguiente cuadro, elaborado a partir de estadísticas de la CEPAL, se observan los ritmos de crecimiento económico anual de los países de la CARICOM entre 2009 y 2011, así como las perspectivas para 2012 de acuerdo a esta entidad de las Naciones Unidas.

Cuadro No. 1
Países del Caribe. Tasas de crecimiento del PIB (2009 – 2012)
(En por ciento)

Países	2009	2010	2011(*)	2012(**)
Antigua y Barbuda	11.3	5.2	0.5	1.9
Bahamas	5.4	0.9	1.3	2.0
Barbados	4.7	0.3	2.0	2.5
Belice	0.0	2.9	2.5	2.5
Dominica	0.4	0.1	3.4	3.5
Granada	8.3	0.8	2.5	3.0
Guyana	3.3	3.6	4.0	5.0
Jamaica	3.0	1.3	1.5	2.5
Haití	2,9	- 5,1	5.5	5,0
San Kitts y Nevis	6.3	5.0	0.8	2.0
San Vicente y las Granadinas	1.2	1.3	2.2	2.9
Santa Lucía	1.1	3.1	0.7	2.0
Suriname	2.2	4.4	5.0	5.0
Trinidad y Tabago	3.5	2.5	2.0	2.5
Sub-total CARIBE	**- 3.5**	**1.0**	1.9	2.6
América Latina y el Caribe	**2.1**	**5.9**	4.7	4.1

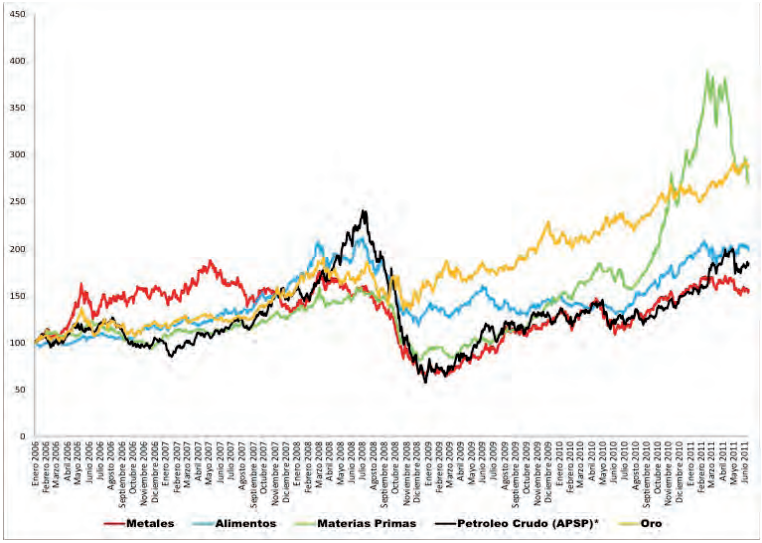
Fuente: CEPAL. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011.

Notas: (*) Estimaciones; (**) Pronóstico.

Obsérvese que, a diferencia de lo que se ha venido destacando en los últimos tiempos respecto a la resiliencia de Latinoamérica frente a la crisis, y las potencialidades de nuestra región para constituirse en un emergente polo de crecimiento y acumulación, la zona del Caribe ha venido mostrando indicadores a todas luces muy desfavorables. En gran medida —aunque no exclusivamente— ello ha estado asociado al impacto diferenciado que variables y desarrollos externos, han tenido sobre las naciones caribeños.

En particular, el alza del precio de los combustibles y de los alimentos en los mercados mundiales, los cuales registran una tendencia más o menos sostenida desde hace cuatro años, ha tenido un impacto muy negativo sobre la mayoría de las naciones caribeñas, que se caracterizan por ser importadoras netas de alimentos e hidrocarburos.[1]

Gráfico No.1
Evolución de los precios de productos básicos. 2006-2011 (junio)
3 de enero de 2006 = 100



Fuente: Elaboración basada en datos del FMI (Fondo Monetario Internacional) 2011, junio, *Perspectivas de la economía mundial Al Día. Actualización de las proyecciones centrales,* Gráfico 6.

Nota: * APSP (*average three month spot price*): promedio de tres meses de precio de plaza.

A la descripción anterior habría que añadir los desastres naturales que han impactado a la sub-región en los últimos años, y dentro de ellos destacar —por su poder devastador— el terremoto que asoló a Haití el 12 de enero de 2010. Este fue el sismo más fuerte registrado en ese país en doscientos años y de acuerdo a datos oficiales de las autoridades de esa nación, dejó un saldo de 316,000 muertos, 350,000 heridos y más de millón y medio de personas sin hogar, colapsando los servicios de salud y provocando una catástrofe humanitaria de enormes proporciones. Una de las expresiones más evidentes de dicha crisis se produjo hacia fines de octubre de 2010, con la aparición y propagación de la epidemia del cólera que todavía azota ese país y que de acuerdo al Ministerio de Salud Pública y Población había provocado hasta el mes de junio de 2011 más de 5,500 personas fallecidas y 360,000 afectadas.

Sin embargo, en el corto plazo, las perspectivas parecieran ser mejores en los países ricos en recursos minerales. Por ejemplo, Guyana y Suriname se beneficiarían de los precios récord del oro. En Haití, se estima que el crecimiento alcanzará alrededor del 6 por ciento en 2011, nivel muy inferior al 8.5 % proyectado por el FMI en abril de ese año, dado que las tareas de reconstrucción después del terremoto se han retrasado.

En este contexto, es necesario resaltar que, en promedio la deuda pública de las naciones de la zona, supera el 9 % del PIB desde la crisis, y al mismo tiempo hay una evidente fatiga del ajuste en algunos países, donde se han intensificado las presiones para aumentar los salarios y subsidios. A lo anterior hay que sumar las fragilidades del sector financiero en la sub-región, que ahora parecen ser más problemáticas. En la Unión Monetaria del Caribe Oriental (ECCU), los indicadores de solidez bancaria han seguido deteriorándose, y todo apunta a que los marcos de regulación y supervisión financiera deberían reforzarse considerablemente.

A partir de la crisis, el aumento de la deuda pública de la mayoría de los países ha obedecido, en gran medida, a la profunda y prolongada recesión, la cual ha terminado afectando la dinámica de la deuda. De hecho, a pesar de las reducciones del gasto público real en la mayoría de los países, los saldos primarios se deterioraron casi sin excepciones, ya que las pérdidas de ingresos excedieron con creces las reducciones registradas en el gasto. En la mayoría de los casos, el menor crecimiento económico real agravó los indicadores de la carga de la deuda.

Hasta el momento, la consolidación fiscal en la sub-región ha sido dispar. Los países han adoptado diversas estrategias para reducir los desequilibrios fiscales, al recurrir a una combinación de medidas

dirigidas a reforzar los ingresos (en algunos países se implantó el IVA y en otros se aumentó su tasa) y esfuerzos para contener el crecimiento del gasto, entre otras formas limitando las pérdidas de las empresas públicas (Jamaica). Sin embargo, entre 2008 y 2010, el gasto primario tan sólo se redujo en promedio un 0,3% del PIB, y la mayor parte del ajuste recayó sobre el gasto de capital, ya que los gobiernos procuraron proteger el empleo y el salario público, así como los programas sociales (FMI, 2011c).

Algunos países han combinado el ajuste fiscal con la reestructuración de la deuda, con el objetivo de lograr cierto aligeramiento de la carga del servicio de la misma. En septiembre de 2010, Antigua y Barbuda alcanzó un acuerdo con el Club de París para reprogramar la deuda oficial privada del país, lo que a partir de 2010 redujo el gasto anual por concepto de intereses de aproximadamente un 7 % del PIB a alrededor del 4,5% (FMI, 2011c).

Jamaica concluyó un acuerdo con sus acreedores privados nacionales para reducir la carga del servicio de la deuda (intereses más amortización) en aproximadamente un 14% del PIB un año después del canje de la deuda. Saint Kitts y Nevis está negociando en estos momentos, un acuerdo integral de reestructuración de la deuda, incluidos todos los tipos de acreedores.

No obstante, en la mayoría de los países de la CARICOM es necesario realizar mayores esfuerzos para generar un ahorro fiscal que estabilice y reduzca la deuda pública en el mediano plazo. Pero para lograr un ahorro fiscal significativo, es necesario hacer frente a rigideces presupuestarias de larga data. En muchas naciones caribeñas, el gasto fiscal se destina casi íntegramente al pago de salarios, intereses y pensiones, lo que limita la flexibilidad del ajuste fiscal.

Este entorno macroeconómico descrito, ha condicionado la marcha de los compromisos de integración en el contexto de la CARICOM en los últimos años, el cual ha impactado tanto el cumplimiento de los compromisos asumidos hace ya algún tiempo para la consolidación de la Economía y Mercados Únicos del Caribe (CSME) como el proceso de revisión crítica al cual se ha sometido la estructura institucional de la integración subregional.

Comercio intrarregional de bienes y servicios

En este epígrafe se analiza el comportamiento de los flujos de comercio entre los países de la CARICOM en los últimos años y, en la medida de lo posible, se compara dicha evolución con la de los

otros esquemas de integración que hacen vida en América Latina y el Caribe (ALC). Para ello, se emplean las cifras de las exportaciones FOB[2] y las importaciones CIF[3], cuya fuente es la Dirección de Estadísticas Comerciales del Fondo Monetario Internacional (Direction of Trade Statistics, DOTS).

El análisis de los flujos de comercio intra-CARICOM, aunque no dan cuenta en su totalidad de la situación en que se encuentra la integración subregional —pues esta es resultado de una dinámica multidimensional dentro de la cual el comercio recíproco entre sus Estados miembros es sólo una de sus manifestaciones— ayuda a entender el grado de profundidad y/o sostenibilidad del proceso integracionista en su perspectiva económica.

Los países de CARICOM, tomando las cifras de 2011, exportaron mercancías por un valor aproximado de US $23.397 millones, lo que representaría un aumento aproximado del 5% de sus exportaciones totales con respecto al año anterior. Sin embargo, este incremento no ha sido suficiente para alcanzar los niveles de ventas externas del año previo a la crisis (2008). Por otro lado, cabe destacar el aumento de la participación de las exportaciones de la CARICOM hacia otros países de ALC, las cuales resultaron mayores a las alcanzadas en 2008, como se puede observar en el Cuadro No. 2. Nótese además, que las exportaciones de los países de la CARICOM hacia los mercados de los miembros comunitarios promediaron entre 2008 – 2011 alrededor del 13,6 % del total de las ventas externas de las economías de la zona, lo cual da cuenta de un bajo nivel de "integración comercial" por parte del bloque, el cual además, parece que se ha venido reduciendo en el último decenio en comparación con los registros de fines de los años 90s.

Cuadro No. 2
Exportaciones de la CARICOM (Millones de dólares)

	2008	2009	2010	2011*
Total	29,200	19,640	22,296	23,397
Intra CARICOM	3,656	2,582	3,280	3,377
% del total	12.5	13.1	14.7	14.4
Resto ALC	2,852	1,672	2,610	2,743
% del total	9.8	8.5	11.7	11.7

Fuente: Direction of Trade Statistics (DOTS); FMI.

**Las cifras para 2011 se encuentran anualizadas al primer trimestre.*

En el Cuadro No. 3, se presenta la matriz de exportaciones entre los esquemas de integración subregionales. Es importante resaltar, que la mayor parte de las exportaciones intrarregionales de cada esquema, van dirigidas a sus propios países miembros. Tales son los casos de: MERCOSUR (55 %), MCCA (61 %) y CARICOM (55 %). El único esquema de integración que rompe con la regularidad anterior es la CAN, cuyas exportaciones dirigidas a sus países miembros representaron en 2011 sólo el 26 % del total de sus ventas externas hacia ALC.

Cuadro No. 3
Exportaciones entre esquemas subregionales en 2011
(Millones de dólares)

	MERCOSUR	CAN	MCCA	CARICOM	Otros	Total ALC
MERCOSUR	46,412	10,533	1,454	3,494	22,645	84,538
(% intra ALC**)	*54,9*	*12,45*	*1,72*	*4,13*	*26,78*	100
CAN	5,307	7,537	1,706	910	13,606	29,066
(% intra ALC**)	*18,26*	*25,93*	*5,87*	*3,13*	*46,81*	100
MCCA	487	250	6,962	455	3,336	11,489
(% intra ALC**)	*4,24*	*2,17*	*60,59*	*3,96*	*29,03*	100
CARICOM	837	331	326	3,377	1,249	6,120
(% intra ALC**)	*13,67*	*5,41*	*5,32*	*55,18*	*20,40*	100
Otros	13,111	10,309	5,886	4,988	15,100	49,394
(% intra ALC**)	*26,54*	*20,87*	*11,91*	*10,09*	*30,57*	100

Fuente: Direction of Trade Statistics (DOTS) del FMI.

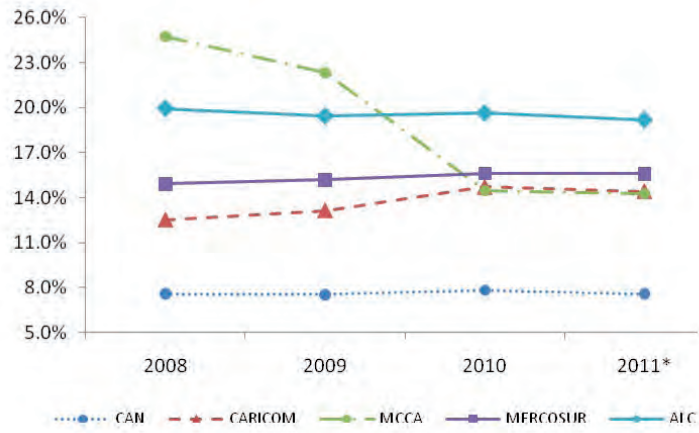
**Las cifras para 2011 se encuentran anualizadas al primer trimestre.*
***Participación de las exportaciones de cada esquema hacia países de ALC por grupo de integración.*

El Gráfico No. 2 muestra los porcentajes de participación de las exportaciones intraesquema de los procesos subregionales de integración con relación a sus exportaciones totales. En el mismo, se resume el comportamiento de cada subregión, lo que da cuenta de un bajo nivel de comercio intrarregional en ALC: las exportaciones de bienes de los países de ALC apenas representan aproximadamente una quinta parte de las ventas externas totales de la región.

A pesar de lo anterior, algunos de los procesos de integración subregional presentan niveles de comercio intra-esquema que difieren de la proporción promedio regional. Al respecto se destaca

MERCOSUR el cual ha ido intensificando ligeramente el comercio entre sus países socios, brindándole mayor soporte para resistir los efectos de la crisis financiera internacional y consolidar una recuperación sostenida. El comercio dentro del MERCOSUR representó para 2010 el 15,6 % de sus exportaciones totales, siendo el esquema con mayor comercio recíproco de la región. En el caso particular de la CARICOM, se resalta que la proporción del comercio intra-subregional pasó de un 12,5 % de las exportaciones totales en 2008 a 14,7 % de su total de ventas externas en 2010.

Gráfico No. 2
Participación de las exportaciones intrarregionales en ALC



Fuente: Direction of Trade Statistics (DOTS del FMI).

**Las cifras para 2011 se encuentran anualizadas al primer trimestre.*

En el caso de las importaciones, los países miembros de CARICOM representan el segundo esquema con la mayor participación de la región (ALC) dentro de sus importaciones totales, con un 34,5 % en 2010 y alrededor de un 34 % en 2011. Ahora bien, hay que resaltar que no ha podido recuperar el valor relativo de sus importaciones intrarregionales, encontrándose en 2011 un 1,3 % por debajo de la proporción de las importaciones totales realizadas, en 2008, desde países de ALC.

Si se hace el análisis sólo para las importaciones de los países caribeños provenientes de la propia subregión (CARICOM) se observa un práctico estancamiento (y en niveles muy bajos: entre 7,8 y 8,6 %)

en la participación que tienen los mercados de la comunidad como fuentes de importaciones de bienes para sus países miembros. Ello da cuenta, en definitiva, del alto nivel de dependencia "extrarregional" en las compras externas de las economías de la CARICOM.[4]

Cuadro No. 4
Importaciones de la CARICOM. 2008 – 2011 (Millones de dólares)

	2008	2009	2010	2011*
Total	47,489	36,311	43,889	43,116
Intra CARICOM	4,018	2,838	3,604	3,711
% del total	8.5%	7.8%	8.2%	8.6%
Resto ALC	12,584	9,208	11,529	10,803
% del total	26.5%	25.4%	26.3%	25.1%

Fuente: Direction of Trade Statistics (DOTS); FMI.

**Las cifras para 2011 se encuentran anualizadas al primer trimestre.*

En materia del comercio de servicios, la totalidad de los países miembros de la CARICOM han adoptado una lista negativa según la cual todos los sectores y las medidas deben liberalizarse entre los socios de la comunidad, a menos que se especifique lo contrario. Además, se han puesto en vigor normas para permitir la libre circulación de personal altamente calificado, como los profesionales, trabajadores de los medios de comunicación, deportistas, artistas y músicos.

Sin embargo, se calcula que en lo referente a este sector, la CARICOM (y la deseada conformación del CSME) debe superar varios obstáculos, como la falta de coordinación y armonización de la política fiscal y monetaria; la falta de una libre circulación de capitales; la eliminación del permiso de trabajo para los proveedores de servicios y la ejecución de los acuerdos de licencia para estos; la falta de definición y aplicación de políticas sectoriales comunes; y la escasa capacidad técnica y administrativa de algunos de los gobiernos miembros.

Para avanzar en la profundización de la integración de la CARICOM en su dimensión comercial, resulta imprescindible realizar mayores esfuerzos con vistas a la diversificación de la oferta exportable, sobre todo teniendo en cuenta que muchas de las economías de la subregión son más competitivas que complementarias. De igual forma, conviene impulsar y fortalecer las iniciativas en curso en términos de facilitación del comercio, y de desarrollo

de la infraestructura regional de puertos, aeropuertos y telecomunicaciones. Algunas de las áreas más promisorias en las que podrían concretarse cadenas regionales de alcance caribeño —lo que tendría un consiguiente reflejo en términos de mayor densidad de comercio intra-subregional— se relacionan con los suministros para el desarrollo del turismo, incluyendo la incorporación en estos a las industrias culturales y creativas donde los países de la Comunidad tienen ventajas comparativas evidentes.

Las principales medidas y decisiones adoptadas por la CARICOM a partir de 2009[5]

En el marco de la crisis internacional de 2008 – 2009 y con los impactos generados regionalmente por la disminución de ingresos provenientes del sector servicios —turismo y servicios financieros— el proceso de integración en el Caribe avanzó ciertas acciones y programas que tendieron a fortalecer su institucionalidad, para hacer frente a los efectos más perniciosos de dicha crisis. En tal sentido, entre 2008 y la primera mitad de 2010 los países miembros de CARICOM pusieron en marcha medidas en el ámbito interno y en el marco de sus relaciones con el exterior, para fortalecer la integración, mejorar su inserción en la economía mundial, y promover el desarrollo social de sus habitantes.

En el ámbito interno, y como parte de su desarrollo institucional, debe destacarse la realización de la XX Cumbre Extraordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno, efectuada los días 12 y 13 de marzo de 2009 en Belice, la cual tuvo entre sus propósitos centrales analizar los efectos de la crisis financiera global en los países caribeños, así como en relación con las implicaciones que tuvo la quiebra del CL Financial Group y los fraudes de Allen Stanford en miles de depositantes e inversores caribeños.

Con posterioridad a esa reunión, del 2 al 5 de julio de 2009 se realizó en Georgetown, Guyana, la XXX Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno, en la que se trataron un conjunto de temas de relevancia para la profundización de la integración. Entre ellos se destacó la importancia de la libre movilidad de personas según lo establecido en el artículo 45 del Tratado Revisado de Chaguaramas. Este constituye un elemento esencial para la cabal concreción del proyecto de Mercado y Economía Única del Caribe (CARICOM Single Market and Economy, CSME). De la misma manera, y también con relación al CSME, los mandatarios acordaron que los Estados

miembros debían concretar de inmediato la entrada en vigor de los procedimientos de derecho de establecimiento, así como el movimiento temporal de proveedores de servicios, teniendo en cuenta el potencial aumento de la competencia extrarregional que podría significar para la Comunidad la aplicación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

En lo que se refiere al turismo, los jefes de gobierno reconocieron los impactos de la crisis económica y financiera global en el sector y acordaron aplicar urgentemente un programa regional para promover a la región, mientras que en materia de desarrollo humano y social aprobaron un calendario para el desarrollo de la Agencia de Salud Pública del Caribe. Dicha agenda permitiría una mejor utilización de los recursos públicos de salud regionales bajo una sola estructura de gobierno.

En cuanto a las relaciones externas, en la XXX Cumbre los mandatarios revisaron los avances en la aplicación del Acuerdo de Asociación Económica entre los países del CARIFORUM y la UE, haciendo notar los progresos realizados por los Estados signatarios de la CARICOM en ese sentido. Los jefes de gobierno acordaron, además, continuar las conversaciones con el MERCOSUR para lograr una mayor "cooperación funcional", que sitúe a la región caribeña en una mejor posición para desarrollar relaciones comerciales más estrechas con ese mecanismo de integración en un futuro cercano.

Por su parte, en el evento conmemorativo del XXXVI Aniversario del Tratado de Chaguaramas, documento fundacional de la CARICOM, efectuada en la sede del organismo el 24 de julio de 2009 en Georgetown, se enfatizó la necesidad de cumplir cabalmente con la concreción del CSME para que los países caribeños puedan superar deficiencias estructurales y posicionarse de manera estratégica en la economía global.

El proyecto de CSME posibilitará la creación de condiciones necesarias para la libre circulación de capitales, mercancías, servicios y personas entre los países miembros por medio de una política comercial y económica común, así como mediante la armonización de políticas económicas, fiscales y monetarias. En la reunión, se abordó también la necesidad de instrumentar acciones para mantener la estabilidad financiera, garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los países miembros y alertar sobre los severos efectos que plantea el cambio climático mundial. En todos estos temas, sería necesario adoptar posiciones comunes, tanto dentro de la dinámica interna de la comunidad, como en los distintos foros y ámbitos externos donde participe.

Un componente importante para la consolidación y profundización del proceso de institucionalización de la Comunidad, tiene que ver con la suscripción en julio de 2008 del Acuerdo relativo a la operación del Fondo de Desarrollo del CARICOM. Este instrumento financiero —considerado en el artículo 158 del Tratado— tiene como propósito fundamental ayudar a los países, regiones y sectores de la Comunidad con menor desarrollo relativo a enfrentar los efectos negativos derivados de su inclusión en el proyecto de CSME. El Fondo inició actividades en agosto de 2009 con recursos provenientes de los Estados Miembros que participan en el CSME, cuyas aportaciones se hicieron en función de su tamaño e ingreso per cápita. Si bien todos los países miembros son elegibles para recibir apoyo de los recursos de este fondo, entre las naciones beneficiarias del primer ciclo de financiamiento se encuentran Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, así como Guyana.

Respecto al importante tema de las asimetrías en la CARICOM, un estudio reciente de la Secretaría Permanente del SELA sugiere que el tamaño de la economía no ha determinado el crecimiento relativo del PIB entre los países miembros de las diferentes instancias de integración. Sin embargo, el nivel de desarrollo previo de las distintas naciones parecería que contribuye a aprovechar relativamente mejor las oportunidades de crecimiento, aun cuando la evidencia muestra excepciones. El cuadro siguiente presenta a las cuatro instancias subregionales de integración de ALC, ordenadas de mayor a menor asimetría, según tres indicadores: el nivel de producto interno bruto (PIB), el producto interno bruto por habitante (PIB p/c) y el índice de desarrollo humano (IDH).

Cuadro No. 5
ALC: Indicadores de asimetrías estructurales

	PIB	PIB p/c	IDH
1	MERCOSUR	CARICOM	CARICOM
2	CARICOM	MERCOSUR	MCCA
3	CAN	MCCA	MERCOSUR
4	MCCA	CAN	CAN

Fuente: SELA (2011a).

Tomando en cuenta los tres indicadores, la CARICOM aparece como la región con mayores asimetrías estructurales, seguida del MERCOSUR.[6] Por su parte, el SELA señala que también las políticas públicas han incidido de manera determinante en el mantenimiento e incluso aumento, de muchas de las asimetrías que actualmente afectan el proceso de integración regional.

Al respecto, la Secretaría Permanente del SELA destaca que la CARICOM es una muestra de dinamismo y flexibilidad. El Tratado de Chaguaramas, constitutivo del CARICOM, incluía referencias expresas a las asimetrías que fueron corregidas y mejoradas por el Protocolo de 1999 para países, regiones o sectores denominados *en desventaja*. El Preámbulo del Protocolo introduce dos conceptos básicos: en el párrafo segundo se refiere a los Estados Miembros de menor desarrollo y, en el párrafo sexto, menciona a los países, regiones y sectores en desventaja.

Es interesante notar que CARICOM, con más detalle y precisión que otros acuerdos de integración subregionales, ha indicado cómo proceder para corregir las asimetrías. Luego de definir qué debe entenderse por país, región y sector *en desventaja,* el protocolo menciona, en el Art. 4, cuales medidas se pueden tomar para lograr el efecto correctivo.[7]

Por otra parte, y en el marco de sus relaciones externas, los países miembros de la CARICOM mantuvieron entre 2009 y 2011 una serie de reuniones con representantes de otros países, grupos de países y esquemas de integración, destacando entre dichas reuniones el encuentro con el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, en el marco de la V Cumbre de las Américas efectuada en abril de 2009 en Puerto España. Asimismo, cabe destacar las dos Cumbres (III Cumbre CARICOM-Cuba, en diciembre de 2008 en Santiago de Cuba; y IV Cumbre CARICOM-Cuba, en diciembre de 2011 en Port of Spain), donde los mandatarios reafirmaron su compromiso de fortalecer las instituciones y mecanismos de integración existentes.

En cuanto a las acciones para enfrentar el alza del precio de los combustibles, durante la reunión especial del Consejo para el Comercio y el Desarrollo Económico (COTED) realizada en Georgetown, Guyana, el 24 de marzo de 2011, los Ministros de Energía de la Comunidad del Caribe, destacaron que los Estados necesitan priorizar la eficiencia energética y la conservación; acelerar la transición hacia las energías renovables; y, concretar una Política Energética Común que tome en cuenta la integración de los sistemas de energía dentro de la CARICOM, posibilitando regular los precios y la seguridad del abastecimiento del petróleo para mantener estable los precios de las gasolinas, cuyo aumento ha impactado severamente en los países importadores netos del área.

Por su parte, en la Trigésima Segunda Reunión Ordinaria de la Conferencia de Jefes de Gobierno de la Comunidad, que se llevó a cabo del 30 de junio al 4 de julio de 2011, en Basseterre, St, Kitts and Nevis, se abordaron aspectos centrales de la dinámica de

funcionamiento de la Comunidad incluyendo la revisión de la estructura institucional de la CARICOM, así como el nombramiento de un nuevo Secretario General. (Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad del Caribe, 2011).

La revisión de la estructura institucional de la CARICOM, es parte de una serie de iniciativas propuestas por los Jefes de Gobierno para fortalecer los acuerdos que permitan mejorar la gobernabilidad dentro de la Comunidad, y en esa dirección se encargó al Grupo de Trabajo Intergubernamental (IGTF) continuar con la revisión del Tratado de Chaguaramas, considerando y elaborando las enmiendas necesarias que permitan reforzar las disposiciones de monitoreo y aplicación del Tratado, así como la inclusión de sanciones y otras medidas para asegurar su cumplimiento. Dos semanas después de realizada la Reunión Cumbre de mandatarios, el Primer Ministro de Saint Kitts and Nevis dio a conocer el nombramiento del embajador Irwin LaRocque, originario de Dominica, como nuevo secretario general del organismo, en remplazo de Edwin Carrington de Trinidad y Tobago.

Desafíos más importantes y perspectivas

La integración caribeña tropieza todavía con importantes limitaciones. En efecto, el progreso hacia el establecimiento del Mercado y Economías Únicas del Caribe (CSME), estadío superior de integración y compromiso político al más alto nivel de todos sus Estados Miembros, ha sido bastante lento en varias áreas. De acuerdo a la CEPAL[8], entre los aspectos que requieren urgente atención, se encuentran los siguientes:

a) Existe un amplio margen para la suspensión y reducción de los aranceles y para las exenciones otorgadas a países específicos, aunque todos los miembros, excepto las Bahamas, han adoptado el arancel externo común. La libre circulación de bienes en el mercado único aún se ve dificultada por barreras no arancelarias como las normas fitosanitarias y las barreras técnicas al comercio.

b) El comercio de servicios intrasubregional está también restringido por varios factores. Por ejemplo, la mayoría de los países de la CARICOM aún no han implementado mecanismos de otorgamiento de licencias para los proveedores de servicios. También hay impedimentos al derecho de establecer una empresa, relacionados con los permisos de trabajo y la discriminación en el otorgamiento de incentivos fiscales. Asimismo, algunos sectores, como el transporte

marítimo y aéreo y los servicios financieros, continúan enfrentando restricciones en su comercio.

c) En la mayoría de los Estados miembros se han eliminado los controles de cambio en el movimiento de capitales intrasubregional, pero la circulación de trabajadores se limita a los graduados universitarios y otras categorías de trabajo aprobadas.

d) Otra limitación importante en la integración caribeña se deriva de la naturaleza no vinculante de las decisiones que toman diversos órganos de la CARICOM. Este problema se ve exacerbado por la ausencia de sanciones ante la falta de implementación de las decisiones. Desde comienzos de la década de 1990 se han formulado recomendaciones para el establecimiento de una Comisión de la CARICOM con autoridad ejecutiva para gestionar la puesta en práctica de las normas comunitarias y aislarlas de la interferencia política directa, algo que no se ha concretado.

e) El eficaz funcionamiento del mercado único también requiere coordinación y armonización de la política fiscal. En la Tratado Revisado de Chaguaramas de 2001 se establece que los Estados miembros armonicen sus políticas fiscales y monetarias. Hasta ahora, el progreso en esa área se ha limitado a las reuniones regulares de los ministros de finanzas y los gobernadores de los bancos centrales de la CARICOM. La Comunidad todavía no ha implementado normas vinculantes o procedimientos para la coordinación de políticas, ni sus miembros han integrado criterios de convergencia en los procesos de formulación de presupuestos.

f) La definición y puesta en práctica de políticas sectoriales comunes y de políticas de competencia es otro elemento crucial para la implementación de un mercado único. El progreso también ha sido lento en las áreas de armonización de las políticas de competencia y las reglamentaciones para la protección del consumidor. La política de competencia de la CARICOM sólo se ha implementado en Barbados y solo tres Estados miembros ha puesto en marcha el régimen de protección del consumidor de la CARICOM.

g) Por último, se observa una implementación incompleta de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado. Y el Fondo de Desarrollo de la CARICOM, que comenzó a funcionar en 2009, como principal mecanismo de asistencia técnica y financiera para los países desaventajados, otorga asistencia temporal e insuficiente para solucionar los cuellos de botella estructurales de esas naciones menos adelantadas.

Resumen y Conclusiones

1. Cualquier perspectiva real de desarrollo económico, con inclusión social y sostenibilidad medioambiental para los países de la Comunidad del Caribe está determinada —como condición necesaria pero no suficiente— por la capacidad y eficacia que demuestren dichas naciones para impulsar y profundizar su integración a nivel sub-regional.

2. Después de más de tres décadas de existencia, la CARICOM muestra una trayectoria de esfuerzos en su propósito de avanzar hacia la conformación de un bloque económico —y también político— que abarque al conjunto de sus quince Estados Miembros, pero también de desafíos y limitaciones que han impedido lograr las ambiciosas metas propuestas de unión económica.

3. Los flujos de comercio intra-CARICOM, en tanto medida del grado de profundización de la integración en su dimensión económica, muestran en general todavía niveles reducidos. No obstante, en términos relativos y cuando se comparan con otras experiencias integradoras de ALC, constituyen el segundo esquema sub regional con mayor nivel de integración comercial. Un conjunto de factores explican este limitado nivel de integración/complementariedad en el terreno comercial, dentro de las cuales se destacan: i) estructuras productivas más competitivas que complementarias entre los países miembros de la CARICOM, ii) limitaciones en términos de facilitación del comercio entre las naciones de la Comunidad, así como en cuanto a la infraestructura sub-regional existente de puertos, aeropuertos y telecomunicaciones; y iii) ausencia de cadenas regionales de valor de verdadero alcance caribeño, a pesar de las potencialidades existentes sobre todo vinculadas a los suministros para el desarrollo del turismo, incluyendo la incorporación en estas de las industrias culturales y creativas.

4. Los gobiernos de la CARICOM han desarrollado experiencias muy valiosas de concertación política, las cuales abarcan un amplio rango relacionadas con la solución de conflictos entre sus miembros, la promoción de la integración al interior de la CARICOM, y las relaciones extrarregionales del grupo. En la etapa más reciente, las acciones adoptadas para hacer frente a los principales desafíos que ha impuesto a la subregión la crisis financiera y económica global, al tiempo que se somete a revisión la institucionalidad de la

integración caribeña, es una importante constatación de estas experiencias positivas, que incluso pudieran servir de acicate a otros procesos de integración y cooperación subregional o inter-regional que se ensayan entre las naciones de América Latina y el Caribe.

5. El progreso hacia el establecimiento del Mercado y Economía Únicas del Caribe (CSME) requiere —entre otros— la atención prioritaria en relación a los siguientes elementos: i) existe amplio margen para la suspensión y reducción de aranceles y para las exenciones otorgadas a países específicos; ii) el comercio de servicios intrasubregional está restringido por varios factores; iii) la circulación de trabajadores se limita a los graduados universitarios y otras categorías de trabajo aprobadas; iv) la naturaleza no vinculante de las decisiones que toman diversos órganos de la CARICOM limita la aplicación de los compromisos que se asumen; v) debe priorizarse la coordinación y armonización de la política fiscal entre los miembros; la definición y puesta en práctica de políticas sectoriales comunes y de políticas de competencia, y la armonización de las políticas de competencia y las reglamentaciones para la protección del consumidor; y vi) hay todavía una implementación incompleta de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado.

6. Para retomar una senda de crecimiento y desarrollo sostenido, los países de la CARICOM tienen que profundizar la integración. Ello coadyuvará de manera decisiva a fortalecer las capacidades institucionales y humanas con vistas a aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales; y a diversificar y mejorar la estructura exportadora mediante procesos de creación de valor, la incorporación de conocimiento y la modernización productiva. Todo ello tendrá que complementarse con el perfeccionamiento de los mecanismos e instancias de consulta y concertación regional, los cuales coadyuvarían al logro de compromisos viables de integración económica —y política— entre los países del grupo, acordes a los desafíos del desarrollo con inclusión social que enfrentan en estos tiempos las naciones del Caribe.

Notas

1. Con la excepción de Trinidad & Tobago, que es un importante productor y exportador de combustibles y sus derivados a nivel regional.

2. FOB (Free On Board).

3. CIF (Cost, Insurance and Freight).

4. Obsérvese, sin embargo el relativo alto nivel de dependencia de importaciones que tienen los países de la CARICOM de otras naciones de ALC. En gran medida, ello responde al importante peso de las importaciones de petróleo y sus derivados desde Venezuela que reciben los miembros de PETROCARIBE.

5. En este epígrafe se resumen algunos contenidos de SELA (2011c), Informe sobre el Proceso de Integración Regional, 2010-2011, SP/CL/XXXVII.O/Di No. 13 – 11), Caracas, octubre.

6. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que poco más del 70 % del PIB de la CARICOM se genera en tres países (Bahamas, Jamaica y Trinidad Tobago), los cuales al mismo tiempo absorben las dos terceras partes de los flujos de IED que han llegado a la zona en el periodo 2000-2010.

7. Entre otras: Asistencia técnica o financiera para corregir los desequilibrios económicos que provengan de la operación del CARICOM; medidas especiales para atraer inversiones e industrias; y acuerdos transitorios o temporales para detener impactos económicos o sociales adversos que provengan de la operación del CARICOM; y, medidas especiales para asistir a las industrias en dificultades a los efectos de que se tornen eficientes y competitivas.

8. En esta parte se resumen algunas de las ideas centrales acerca de las limitaciones del proceso de integración en la CARICOM que presenta la CEPAL en el Capítulo IV (Comercio e Integración en el Caribe: Tendencias y perspectivas) del Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009 – 2010.

Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2011a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011*, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2011b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011, La región en la Década de las Economías Emergentes,* CEPAL; Santiago de Chile.

CEPAL (2011c), Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe: Santiago de Chile.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2011a), *Perspectivas de la Economía Mundial. Al Día, FMI: Washington D. C., junio, (disponible en http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/update/02/index.htm)*.

FMI (2011b), *World Economic Outlook (WEO). Slowing Growth, Rising Risks,* FMI: Washington D.C., septiembre, (disponible en http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/index.htm).

FMI (2011c). Perspectivas económicas: Las Américas. Vientos cambiantes, nuevos desafíos de política. Washington, D.C., octubre.

OMC (2010) *Estadísticas del Comercio Internacional 2010*, OMC: Ginebra (disponible en http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/its2010_s/its10_toc_s.htm)...

OECD/CEPAL (2011). Perspectivas económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo. OECD Publishing. (http://dx.doi.org/10.1787/Leo-2012-es)

SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2011a). Las asimetrías en los procesos de integración de América Latina y el Caribe. SP/Di 12 - 11, Caracas, julio.

SELA (2011b), *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia Regional de América Latina y el Caribe,* SP/Di No. 05-11, Caracas. Febrero.

SELA (2011c), Informe sobre el Proceso de Integración Regional, 2010-2011, SP/CL/XXXVII.O/Di No. 13 – 11), Caracas, octubre.

SELA (2010), *Nueva agenda del comercio para el desarrollo: una propuesta desde América Latina y el Caribe*, (documento SP/CL/XXXVI.O/Di N° 14-10, Caracas, octubre.

SELA (2009), "Evaluación y apoyo a la articulación de posiciones de América Latina y el Caribe en las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha", documento (SP/Di Nº 11-09). Caracas, julio.

UNCTAD (Conferencia para el Comercio y el Desarrollo de las Naciones Unidas) (2011a), *Trade and Develoopment Report 2011. Post-Crisis Policy Challenges in the World Economy*, Naciones Unidas: Nueva York, (disponible en http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=6057&lang=1).

La política exterior de Dilma Rousseff hacia América del Sur: Continuidad en estrategias y ajustes en prioridades[1]

Miriam Gomes Saraiva
Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales
Universidad del Estado de Río de Janeiro
e-mail: miriamsaraiva@uerj.br

En términos generales, la política exterior brasileña se caracteriza por la continuidad. Como telón de fondo de esta perspectiva, puede advertirse, por un lado, un discurso político de la diplomacia brasileña que defiende la continuidad como instrumento de refuerzo de la política adoptada y, por otro, algunas creencias que orientan su evolución desde hace muchos años: la autonomía, la acción universalista y la idea de que el país ocupará un lugar de mayor preponderancia en la política internacional.[2] La fuerte concentración del proceso de formulación de la política exterior, con la presencia del Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty) en tanto que burocracia especializada, contribuyó a un comportamiento más estable pautado en principios de largo plazo.

Pero esta perspectiva convive con discontinuidades. Las opciones pueden orientarse hacia una estrategia de carácter multipolar o de búsqueda de ganancias relativas en el escenario internacional; hacia una preferencia por una actuación más autónoma o por liderar las iniciativas de los países del Sur; hacia un comportamiento del país como *stakeholder* o como revisionista *soft*.[3] En estos casos, las alternativas están definidas a partir del contexto internacional, de la estrategia de desarrollo nacional, del perfil y de determinados cálculos sobre las posibilidades de los formuladores de la política exterior. Estos cálculos varian de acuerdo con la visión política y la percepción de estos formuladores de lo que serían los intereses nacionales y la coyuntura internacional. Estos factores influyen en las decisiones de la diplomacia brasileña respecto de las estrategias externas.

En el marco de Itamaraty, hay, desde la década del 1990, básicamente dos corrientes de pensamiento con percepciones diferentes sobre las estrategias y asociaciones externas.[4] Los institucionalistas pragmáticos, predominantes durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se caracterizaran por dar mayor importancia al apoyo de Brasil a los regímenes internacionales en vigencia. Esta postura defiende una identificación más fuerte del país con Occidente como un escenario favorable al desarrollo económico brasileño.

La corriente autonomista, que se consolidó como principal formulador de la política exterior durante el gobierno de Lula da Silva, busca una proyección más autónoma y proactiva de Brasil en la política internacional. Los autonomistas defienden una reforma de la dinámica de las instituciones multilaterales, en el sentido de crear espacios de acción para el país, y asumir así un perfil revisionista del orden internacional. La construcción del liderazgo regional, de un liderazgo entre los países del Sur, y el ascenso a la posición de potencia global son sus objetivos principales. La mayoría de los autonomistas es tributaria del desarrollismo en el

campo económico. Los autonomistas son favorables a un modelo de desarrollo con un estado activamente involucrado en la política industrial y comprometido con la proyección exterior de las industrias nacionales. Ellos identifican la integración como un instrumento de acceso a mercados exteriores y como mecanismo de fortalecimiento del país en las negociaciones internacionales.

El ascenso de Lula fortaleció a los sectores más tradicionales de los autonomistas, formados en las reflexiones del pragmatismo responsable de los años 70, e incorporó al proceso de formulación de política exterior una nueva corriente de pensamiento compuesta por cuadros tradicionales y académicos del PT (Partido de los Trabajadores, partido del presidente). Durante el gobierno de Lula, este grupo estableció un diálogo importante con Itamaraty a través de la figura del Presidente, que tuvo un fuerte desempeño en el campo de la diplomacia actuando muchas veces como elemento articulador de las diferencias. Para estos pensadores, la integración regional de carácter político y social, con base en una identidad sudamericana sería, vista como una prioridad de la política exterior. Ellos serían más favorables a que Brasil se hiciera dispuesto a hacer cargo de una parte relativa de los costos de la integración sudamericana.

Ese punto de vista encontró refugio también en diversas agencias gubernamentales. El desarrollo de la cooperación sur-sur por la diplomacia brasileña pavimentó el camino para la participación en las acciones externas de otros ministerios, como el de Salud, el de Ciencia y Tecnología y lo de Educación, en tanto que el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) se ha vuelto el principal financiador de obras en otros países de la región[5]

Esa composición produjo una discontinuidad en la visión del mundo y en las estrategias adoptadas por la diplomacia brasileña, y llevó al país a un movimiento de consolidación de su presencia internacional en el rol de *player*. En ese contexto, América del Sur recibió una atención destacada y el comportamiento brasileño hacia la región consolidó nuevos rasgos.

El objetivo de este artículo es presentar la trayectoria del comportamiento brasileño *vis a vis* América del Sur a partir de 2003, cuando las estrategias y asciaciones brasileñas experimentaron un incremento significativo. Particular atención será dedicada a la pasaje y primer año del gobierno de Dilma Rousseff.

El gobierno Lula, el ascenso de Brasil en la política internacional y el rol de América del Sur

La política exterior del gobierno de Lula se distinguió, en relación con el período anterior, por una discontinuidad en la visión de mundo, en las estrategias adoptadas y en las alternativas de asociación llevadas a cabo. Los autonomistas, en el centro del proceso de formulación de política exterior y articulados a las influencias del partido del presidente y del propio Presidente, operaron un cambio en lo que se refiere a la visión de mundo y a las estrategias implementadas, llevando el país a un movimiento claro de fortalecimiento de su presencia internacional como un *player* global.

En términos internos, en el campo económico su gestión fue introduciendo progresivamente, en el curso de los dos mandatos, elementos propios del desarrollismo, como las iniciativas para el refuerzo de la infraestructura y un proyecto de fortalecimiento de la industrialización, con perspectivas de avances tecnológico en algunas áreas. Externamente, emprendió una intensa política de búsqueda de mercados para las exportaciones del país, dando prioridad a socios emergentes y a la exportación de bienes completos, así como a acuerdos de cooperación tecnológica de diferentes matices.

El ascenso de la corriente autonomista disminuyó la adhesión a los regímenes internacionales, que fue sustituida por un comportamiento activo con vistas a modificarlos a favor de los países del Sur o en beneficio propio. La idea de atraer a otros países del Sul, emergentes o de menos recursos, sirvió de base para la actuación internacional del país. Durante el período, la diplomacia de Lula introdujo en el arco de las iniciativas brasileñas hacia el exterior, una estructura compleja de cooperación sur-sur. Si con socios emergentes de otros continentes fueron incrementados el intercambio tecnológico, las acciones conjuntas en los foros multilaterales y las ideas clásicas de no-intervención, en relación a América Latina y al continente africano, la prioridad fue dada para la cooperación técnica y financiera, de carácter básicamente bilateral.

En la esfera de la política internacional, el gobierno de Lula encontró un contexto favorable a este éxito. La coyuntura internacional globalizada y un sistema internacional multipolarizado con participación más significativa de nuevos actores después del 11/Septiembre y, todavía más, con los resultados de la crisis financiera de 2008, abrieron brechas para la proyección internacional de Brasil. En América del Sur, el ascenso de nuevos gobiernos antiliberais con proyectos de refundación del propio régimen político desde inicio de los años 2000

redujo los alineamientos de países vecinos con Estados Unidos y la ausencia de una política externa del gobierno de Barack Obama para la región abrió la brecha para acciones de la diplomacia brasileña. Esto amplió, por consecuencia, la autonomía para Brasil en la región.

El liderazgo regional en América del Sur se convirtió entonces en un objetivo y, aún más, en una voluntad política de la presidencia. La construcción de este liderazgo se apoyó en una articulación entre los autonomistas de Itamaraty y el grupo vinculado con el PT. La aproximación con los países vecinos era percibida por los autonomistas como un instrumento para una mejor inserción internacional, que posibilitaría la realización del potencial brasileño, y la formación de un bloque capaz de ejercer mayor influencia internacional. También abriría caminos para la proyección de las industrias brasileñas, en la medida en que estas pudiesen ocupar los espacios vacíos resultantes de las limitaciones de las industrias de los países vecinos. Para los pensadores del partido del Presidente, sería importante que Brasil asumiera el papel de *paymaster* del proceso de integración en la región y frente a países vecinos con gobiernos progresistas.

Grosso modo, el debate sobre el binomio liderazgo regional/proyección global vino al caso. Se trataban de dos estrategias complementarias y la construcción del liderazgo brasileño en América del Sur fue vinculada —indirectamente— al comportamiento global y marcada por el modelo de cooperación sur-sur llevado a cabo con países de menos recursos, dentro de los patrones del *soft power* propios de la diplomacia brasileña.

El resultado fue un aumento progresivo por parte de Brasil del rol de *paymaster* en la región haciéndose cargo de algunos costos del proceso de integración y, al mismo tiempo, con vistas a la construcción de consensos políticos entre sus pares frente a temas que afectarían la región. Con este objetivo, la diplomacia brasileña buscó articular un proceso de cooperación/integración regional de baja institucionalidad con el bilateralismo. La Unasur (Unión de las Naciones de América del Sur) vino a ser un mecanismo que respondía a este objetivo; fue un canal a través del cual la diplomacia brasileña incentivó la construcción de posiciones comunes entre los países del continente frente a situaciones de crisis, buscando ocupar el rol principal en su interior. Actualizó los principios da la no intervención en la forma de la "no indiferencia",[6] y vinculó las iniciativas de cooperación e integración regional con incentivos al desarrollo brasileño industrial y de infraestructura.

La cooperación con los países vecinos siguió los patrones de la cooperación sur-sur con socios de menos recursos: la cooperación

técnica fue reproducida en diferentes agencias de gobierno, y crecieron las inversiones implementadas a través del financiamiento de obras de infraestructura llevadas a cabo por empresas brasileñas y con recursos del BNDES —contribuyendo para el avance del desarrollo de una infraestructura regional.

En el final del mandato de Lula, la perspectiva de crear una Comunidad de Estados Latino-Americanos y Caribeños (la CELAC) que agregase a México, los países de América Central y Caribe fue planteada e identificada como una alternativa a la OEA (Organización de los Estados Americanos). Pero sin llegar a ser efectiva en términos oficiales.

El Mercosur, por su parte, dejó de tener un papel importante en la estrategia brasileña global y pudo ser visto dentro de la perspectiva sudamericana. El fortalecimiento de la economía brasileña y la proyección del país en la escena internacional trajeron para la diplomacia brasileña nuevas áreas de acción que no fueron seguidas por la Argentina. El servicio externo de Brasil amplió su participación en diferentes foros multilaterales sin ninguna articulación o beneficios para los otros países del bloque.

En términos económicos, los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner adoptaron una estrategia neodesarrollista, buscando establecer una política industrial más activa orientada hacia la recomposición del parque industrial argentino, pero que entró en choque con la perspectiva desarrollista de expansión de las empresas brasileñas en la región, así como con el rechazo, *a priori,* de industriales brasileños a una articulación para la producción en escala. Esto se reflejó en las percepciones argentinas del Mercosur y tanto el área de libre comercio como la tarifa externa común fueron perforadas.

No obstante, el proceso de integración con los vecinos al sur fue visto como una política de estado. Si la integración comercial enfrentó obstáculos, el bloque experimentó una reconfiguración de su perfil. De un bloque prioritariamente comercial, vio crecer su agenda en las dimensiones política y social que pasaron a ocupar un lugar destacado. La cooperación entre diferentes ministerios (educación, cultura, energía, trabajo) fue incrementada, y la creación del Parlamento del Mercosur dio un nuevo estímulo a la institucionalización del bloque. En este contexto, Itamaraty perdió espacios para otros ministerios en la formulación del comportamiento brasileño *vis a vis* la dinámica del bloque. En lo que respecta a Argentina, para el proyecto externo brasileño fue importante mantenerla dentro de lazos de cooperación: el renacimiento de una rivalidad entre los dos países sería corrosivo para el liderazgo brasileño en la región, y dificultaría también la proyección global del país.

Acciones y expectativas con el gobierno de Dilma Rousseff

El gobierno de Dilma Rousseff, iniciado en 2011, aunque sea en términos políticos una continuidad del gobierno de Lula, siempre plantea nuevas expectativas e interrogantes.

En su primer año, el nuevo gobierno parece representar el mantenimiento de las estrategias de política externa del gobierno anterior: la trayectoria revisionista frente a las instituciones internacionales, la actuación como representante del los países del Sur y el liderazgo regional. Las referencias a la continuidad son recurrentes en el discurso diplomático y los autonomistas mantuvieron su predominio dentro de Itamaraty, aunque dando lugar a una generación más joven, con una visión de mundo más globalizada. La ampliación del número de agencias gubernamentales que participan de las acciones de política exterior —como en los casos de la cooperación técnica y de las inversiones— garantiza mayor estabilidad a la política. El diálogo que existe actualmente en el escenario externo entre la actividad empresarial y el gobierno también contribuye a la continuidad.[7]

Pero su trayectoria ya comenzó a mostrar inflexiones en relación con el proceso de formulación de la política exterior y los ajustes en su aplicación. Hermann (1990) defiende la existencia, en algunos casos, de modificaciones en la política exterior con respecto a cambios de tono y de énfasis, que no llegan necesariamente a alterar la forma de inserción internacional del país. En el caso del gobierno de Rousseff, aunque haya continuidad en la utilización de la política exterior como instrumento para conseguir insumos para el desarrollo, así como en la visión de mundo y en la estrategia de inserción exterior revisionista adoptada en la gestión de Lula, hay ajustes de énfasis y de estilo que plantean nuevas expectativas en los socios externos.

Como primer elemento a destacar, la estrategia económica de características desarrollistas se va profundizando en el ámbito doméstico con claros impactos en la política exterior. En lo que respecta a la formulación de la política exterior, por su parte, existe una tendencia de Itamaraty a recuperar la centralidad, en detrimento del grupo vinculado al PT. La diplomacia presidencial se está reduciendo, al igual que el papel de la presidencia como elemento articulador de las diferentes visiones de política exterior que prevaleció durante el último gobierno. Esto reduce el espacio para el intercambio de posiciones y percepciones. Dentro de la corriente autonomista, a su vez, los grupos que ascendieron a

cargos decisorios tienen menos resistencia a una identificación con el Occidente y adoptan un comportamiento pragmático frente a los temas polémicos que caracterizan la política internacional. Este cambio ya fue abordado en artículos periodísticos, y existe un debate público sobre las posibles discontinuidades.

El nuevo escenario, no obstante, no abre expectativas para un cambio de comportamiento y asociaciones de Brasil en la escena de la política internacional. El contexto internacional sigue fragmentado —y marcado por el recrudecimiento de la crisis europea— y con tendencias de acenso de nuevos actores. La estrategia orientada hacia un revisionismo *soft* de las instituciones internacionales sigue vigente, así como las asociaciones con otros países emergentes.

En las acciones en foros globales, los ajustes de política exterior se hicieron sentir inicialmente en el tema de derechos humanos que, durante el gobierno de Lula, fue relegado a otras prioridades. El voto brasileño a favor de las investigaciones sobre violaciones de estos derechos en Irán apuntaba para una nueva dirección del gobierno de Rousseff. No obstante, este cambio no fue suficiente para alinear la posición brasileña a las preferencias de los países industrializados del Occidente en estos temas. Y fue dada prioridad a los principios de la no intervención y de la solución pacífica de controversias, hace mucho consolidados en Itamaraty.[8]

En relación con América del Sur, el contexto regional favorable a acciones autónomas de Brasil no ha cambiado: los Estados Unidos siguen sin una política para la región, mientras los gobiernos progresistas se fortalecen con la elección de Humala en Peru. Pero, si bien no hubo posiciones diferentes, es posible identificar una pérdida de su importancia en el espectro de la nueva política exterior brasileña. En la medida en que los líderes políticos que simpatizan con los gobiernos antiliberales pierden la capacidad de influir sobre el comportamiento externo del país, las acciones brasileñas en la región van asumiendo un carácter más pragmático y de más bajo perfil. La prioridad de la construcción de un liderazgo en la región cede espacio a la fundación de un otro tipo de liderazgo más amplio; la diplomacia brasileña concentra así sus esfuerzos en la construcción de la supremacía de Brasil en un escenario mayor —entre países sudamericanos y también países africanos de menos recursos. En este caso, la prioridad por liderar países del Sul queda más clara.

Aún así, el proceso de articulación entre los países sudamericanos a través de la cooperación multilateral, así como de los vínculos bilaterales brasileños con los países vecinos por vía de la cooperación técnica y financiera sigue en curso.

Por un lado, el progreso hacia una integración regional logrado durante el gobierno de Lula continua, aunque con menos vigor en términos políticos y orientado claramente hacia la idea de desarrollo. La creación oficial de la CELAC ha tenido lugar en Venezuela en el final de 2011, y sustituirá el Grupo de Río en tanto mecanismo de mayor institucionalidad. La diplomacia brasileña, sin embargo, tuvo un rol secundario en ese momento. Por otro, la dimensión del desarrollo de una infraestructura regional con obras llevada a cabo por empresas brasileñas es incentivadas por el fuerte trazo desarrollista de la política económica brasileña. Diversos proyectos en esta área están siendo desarrollados bilateralmente con países de la región, particularmente con Bolivia y Perú.[9] Los vínculos bilaterales establecidos con países vecinos se ramificaron en diferentes esferas gubernamentales y se consolidan como acciones de pargo plazo.

El apoyo brasileño a los gobiernos alternativos de la región, por su parte, sigue vigente mismo con la centralidad del Itamaraty, aunque con base en sus principios tradicionales de no intervención.[10] Durante el primer año de gestión, no obstante, no hubo una crisis que pusiese a prueba la actuación de la diplomacia brasileña.

Respecto al Mercosur, la posición adoptada durante el gobierno de Lula fue mantenida: aunque no sea prioridad, los avances del bloque son una política de estado. En términos prácticos, los proyectos de complementación productiva en áreas definidas e incentivadas y las dimensiones del Mercosur Social y de integración fronteriza iniciados en el gobierno anterior siguen su curso. El Focem (Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur) tuvo ampliado el número de proyectos aprobados en su marco. La dimensión político-institucional, sin embargo, no experimentó avances y el Parlamento del bloque todavía no resolvió la cuestión de las elecciones de sus parlamentarios.

En lo que respecta a la Argentina, en términos comerciales los problemas con el área de libre comercio que tuvieron lugar durante el gobierno de Lula recrudecieron y siguió el choque entre la política económica, defensiva, del gobierno argentino, y la expansión de la presencia económica brasileña en el país. Los avances apuntan, no obstante, para áreas no comerciales, y siguen creciendo las iniciativas de desarrollo de infraestructura, cooperación técnica y expansión de empresas brasileñas. Si bien su peso político parezca reducirse, la Argentina fue el primer país visitado por Dilma Rousseff y el gobierno brasileño apoyó la solicitud argentina a los socios del Mercosur de vetar el pasaje de navíos con bandera de las Malvinas en los puertos del bloque. Sigue siendo fundamental mantener lazos estrechos de cooperación con el país vecino.

A modo de conclusión

El gobierno de Lula adoptó una estrategia diferente del período inmediatamente anterior en la escena de la política internacional, más asertiva y revisionista, que trajo divergencias en relación a los países del Norte. América del Sur, por su parte, ocupó un lugar prioritario en el arco de las acciones externas del país, y la construcción del liderazgo brasileño en la región se hizo sentir en las dimensiones política, de cooperación regional, de desarrollo de infraestructura y de expansión de empresas brasileñas.

Las perspectivas planteadas por la elección de Dilma Rousseff, a su vez, no sugieren muchos cambios, aunque algunas variantes de estilo y prioridades ya pueden ser identificadas. Y el comportamiento hacia América del Sur es un ejemplo de pequeña disminución de su relevancia política.

Pero, lo más interesante a destacar, por ahora, es el hecho de que la política exterior brasileña —en general y hacia América del Sur— haya entrado en el gobierno de Dilma Rousseff como una política que despierta interés en la sociedad civil, incorpora un mayor número de actores y temas y es valorada en su esencia por los medios de comunicación. A pesar de la tendencia de Itamaraty a recuperar un papel más central en la formulación de la política exterior, la idea histórica de una política exterior formulada dentro de una burocracia cerrada cede progresivamente lugar a acciones de nuevos actores, y más abierta al debate político. En este caso, los ajustes siempre podrán producirse.

Notas

1. Ese capítulo tiene como base ideas del artículo La política exterior del gobierno de Rousseff, publicado en *Umbrales de América del Sur* n. 12. Buenos Aires, CEPES, abril-julio/2011.
2. Vigevani, Ramanzini Jr., Favaron y Correal (2008) llaman la atención para el rol central de la autonomía y del universalismo en la política externa brasileña.
3. Maria Regina Soares de Lima, exponiendo sobre "As bases conceituais da Política Externa Brasileira" en el Seminario Iniciativa México Brasil, LACC/FIU, Miami, 13 de mayo de 2010.
4. Sobre este tema ver Saraiva (2010).
5. Para más informaciones sobre el involucramiento de nuevos actores en la política exterior brasileña, ver Hirst, Lima y Pinheiro (2010).

6. Término utilizado por el canciller Celso Amorim para justificar el involucramiento brasileño en asuntos internos de otros países de la región, sin abandonar formalmente las bases de la no intervención.

7. El artículo mencionado de Hirst, Lima e Pinheiro (2010) plantea reflexiones importantes sobre los nuevos patrones de la política exterior brasileña.

8. En discurso proferido en la asamblea de las Naciones Unidas, en septiembre de 2011, Dilma Rousseff resaltó que: "Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger; pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger". Ou união ou derrota, *O Globo*, 22/Sept./2011, p.3.

9. La perspectiva del gobierno brasileño de hacer un pasaje a través de carreteras entre el territorio nacional y el oceano Pacífico incentivó los proyectos financiados por el BNDES en estos dos países.

10. El caso de Cuba, aunque en el Caribe, retrata el perfil no intervencionista de la diplomacia brasileña.

Bibliografía

Hermann, C.F. (1990). Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quaterly* vol.34 n.1, mar./1990, p.13-21. http://www.jstor.org/pss/2600403?searchUrl=%2Faction%2FdoBasicSearch%3FQuery%3DChanging%2BCourse%253Awhen%2Bgovernments%2Bchoose%2Bto%2Bredirect%2Bforeign%2Bpolicy%26gw%3Djtx%26prq%3DCharles%2BF.%2BHermann%26Search%3DSearch%26hp%3D25%26wc%3Don&Search=yes, acceso en 05/ene./2012.

Hirst, Mónica, Lima, Maria Regina Soares de y Pinheiro, Letícia (2010). A Política Externa Brasileira em Tempos de Novos Horizontes e Desafios. *Análise de Conjuntura OPSA* n. 12, Rio de Janeiro, Dic./ 2010. http://observatorio.iesp.uerj.br/analises.php, acceso en 03/nov./2011.

Saraiva, Miriam Gomes (2010). A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas. *Mural Internacional* Año 1 n.1. Rio de Janeiro, PPGRI/UERJ, 2010. p.45-52. http://www.ppgri.uerj.br/public.html, acceso en 15/feb./2012.

Vigevani, Tullo; Ramanzini Jr., Haroldo; Favaron, Gustavo; Correia, Rodrigo A. (2008). O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional* Año 51 n.1, Brasília, Ibri, 2008, p.5-27.

O projeto integracionista bolivariano de Hugo Chávez e o pragmatismo da política externa Brasileira

Corival Alves do Carmo
Mestre e doutorando em Economia pela Unicamp. Bolsista do Procin-IPEA na Missão do IPEA na Venezuela, professor da Universidade Federal de Sergipe
e-mail: corival@gmail.com

Introdução

As mudanças políticas na América do Sul ocorridas na primeira década do século XXI foram sinalizadas no final dos anos 1990 com a eleição de Hugo Chávez Frías para presidência da Venezuela e foram aprofundadas nos anos subsequentes com a ascensão ao poder de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, Néstor Kirchner na Argentina, Evo Morales na Bolívia, Rafael Correa no Equador. E mesmo Tabaré Vásquez no Uruguai e Michelle Bachelet no Chile contribuíram para a mudança na cena política regional. Não houve um programa político ou econômico comum encampado pelos líderes políticos dos diferentes países, mas houve a formação de um consenso em torno da importância da integração sul-americana como instrumento para o desenvolvimento da região. O contexto internacional viabilizou o despertar das lideranças regionais e a mobilização dos atores políticos para uma agenda comum de integração.

Esta agenda é o produto possível da concertação entre as diferentes visões políticas presentes na região. Se há um evidente rechaço das políticas mais ortodoxas de corte neoliberal nos países da América do Sul, não há uma uniformidade sobre o papel do Estado na economia e nem sobre o papel do livre comércio na promoção do desenvolvimento. Uma barreira para a conformação de uma aliança mais sólida é que se foi desenvolvida uma visão mais crítica em relação aos Estados Unidos, não há um consenso sobre o tipo de relações políticas e econômicas que se deve manter com o país.

Estas diferenças de posicionamento produzem três concepções distintas sobre a integração. A concepção impulsionada por Caracas, onde predomina o total rechaço às políticas neoliberais, e os projetos de integração devem ser inseridos dentro de uma estratégia de ação internacional para contrapor o poder dos EUA e fortalecer a multipolaridade no sistema internacional. No extremo oposto, há a posição do Chile e da Colômbia, que em termos de América Latina é a visão liderada pelo México, para os quais a posição política e econômica dos Estados Unidos na região é aceita, e os processos de integração na subregião sul-americana ou latino-americana são complementares à inserção internacional definida nos marcos das relações econômicas e políticas estabelecidas com os Estados Unidos. A terceira concepção sobre o projeto de integração da região é liderada pelo Brasil, e parte de uma visão mais pragmática. Reconhece o poder americano e sua influência na região, e portanto, não busca estabelecer uma confrontação aberta com os Estados Unidos, mas através da integração visa reduzir o peso político e econômico dos Estados Unidos na região. Para tanto, procura influenciar as políticas regionais fazendo proposições de políticas

públicas para a região, financiando obras com o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), apresentando-se como porta-voz da região nos fórums multulaterais, e promovendo a integração através de propostas mais pragmáticas que envolvam a maior parte dos países vizinhos.

Dadas as condições políticas atuais, as características da política externa norte-americana, a ausência do México nas discussões sobre a integração sul-americana, a posição do Chile e da Colômbia é secundária. Os dois países conservam o poder da não-decisão, de evitar que as propostas mais radicais sejam discutidas nos fóruns regionais mais importantes, mas são incapazes de definir a pauta e as propostas. Assim, a agenda de integração sul-americana é formada pelo confronto entre as posições de Venezuela, que em geral toma a iniciativa, e do Brasil, que procura dar uma concepção mais técnica e pragmática para as propostas. Para o desenvolvimento destas idéias na sequência, dividimos o artigo em três partes além desta introdução e da conclusão. Primeiro, apresenta-se a agenda de integração dos anos 1990, depois as mudanças introduzidas nela na década de 2000 ressaltando o papel o governo Hugo Chávez nesse processo. Em seguida, aborda-se como o pragmatismo brasileiro viabilizou os projetos de integração em curso.

A Integração como Liberalização Comercial

Na literatura sobre a integração regional na América Latina há a tendência de nomear a concepção predominante sobre o processo nos anos 1990 de regionalismo aberto. Entretanto, o regionalismo aberto mais do que uma agenda e um caminho para a integração foi uma legitimação do esvaziamento dos processos de integração em curso como parte de uma estratégia de desenvolvimento e de adoção das políticas de liberalização comercial mais amplas como estratégia para impulsionar o crescimento e a modernização da economia. O texto da Cepal sobre o regionalismo aberto é de 1994 e dele não resultou nenhum projeto de integração. Ainda que a Alca (Área de Livre Comércio das Américas) e a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana) sejam justificadas nos termos colocados pela proposta teórica do regionalismo aberto.

Mais do que um novo projeto de integração, o que há é uma mudança no papel atribuído à integração regional pelos países latino-americanos. Observe-se o caso do Mercosul. O bloco é produto da aproximação entre o Brasil e a Argentina iniciada no contexto da Guerra das Malvinas e aprofundada com o processo de

democratização nos dois países. Ademais dos objetivos políticos, o que se buscava, era produzir uma integração produtiva entre os dois países para estimular o desenvolvimento econômico, os acordos visavam desenvolver a complementaridade em setores industriais específicos, importantes para a retomada do crescimento dos dois países, o mais importante acordo firmado nesse sentido foi a Ata para Integração Argentina- Brasil de 1986 criando o Programa de Integração e Cooperarão Econômica (PICE). Não é uma agenda comercial, e não é o mesmo desenvolvimentismo dos anos 1950 e 1960 baseado no protecionismo. O crescimento dos fluxos de comércio deve ocorrer alavancado pelo desenvolvimento de cadeias produtivas integradas. Tentavam reproduzir no marco das relações econômicas Brasil-Argentina, a experiência européia da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA).

No entanto, a mudança na direção dos ventos no sistema internacional (definição da agenda de reformas políticas e econômicas neoliberais, queda do muro de Berlim e colapso do socialismo real) associado ao aprofundamento da crise na região, e particularmente no Brasil e na Argentina, induzem às alterações nos fundamentos do projeto de integração no Cone Sul. Passa de um projeto de desenvolvimento produtivo integrado para um projeto comercial, convergente com a nova política comercial de liberalização, e os mercados regionais são vistos como a área na qual se pode ter um superávit comercial para compensar o eventual déficit com o restante do mundo. Esta concepção, que ainda persiste, é a principal causa das dificuldades para aprofundar o Mercosul e solucionar os conflitos comerciais, pois não é possível nem que todos os membros do bloque tenham superávit ao mesmo tempo nem que se gere uma integração produtiva quando a prioridade dos países é fazer uma defesa de suas posições no comércio dentro do bloco.

Ou seja, mais que uma aceitação do regionalismo aberto é a adoção de duas recomendações econômicas em moda no início dos anos 1990, a liberalização comercial apropriada através da agenda de reformas colocadas pelo Banco Mundial e pelo FMI e a política de promoção de exportações como instrumento de crescimento econômico incoporada pela observação da experiência dos Tigres Asiáticos. No entanto, não foi possível para os países do Mercosul fazer a conciliação destas duas proposições de políticas no marco internacional e regional no qual estavam inseridos. Por isso, o crescimento dos fluxos comerciais entre os países membros ocorreu mais impulsionado pelas distorções provocadas pelo instrumento da âncora cambial utilizado para controlar as taxas de inflação que por causa das políticas de integração adotadas. E se a liberalização comercial de fato ocorreu, a promoção de exportações jamais seguiu

as indicações da experiência asiática na questão da competitividade, e nem mesmo os mecanismos de desvalorização cambial foram utilizados nos anos 1990.

A mesma concepção está presente no Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) para o México. Apesar do distanciamento político muitas vezes expressado nas manifestações da diplomacia mexicana em relação aos EUA até os anos 1980, de fato, as relações comerciais entre os dois países sempre foram intensas. Então o NAFTA foi uma forma de institucionalizar a relação e tentar reduzir a margem de arbítrio dos Estados Unidos em relação ao México na arena comercial ao custo da abertura do mercado mexicano para as exportações estadunidenses. Mas a partir desta decisão, e sob a aceitação da liberalização comericial e da promoção de exportações como políticas para o crescimento econômico, os tratados de livre comércio se tornaram para o México o principal instrumento para definir a inserção econômica internacional. Entretanto, a liberalização comercial feita pelo México não pretende gerar um processo de integração regional para além da zona de livre comércio com nenhum de seus parceiros. Ou seja, o objetivo é, de forma evidente, promover o comércio e não utilizar a integração regional como um dos instrumentos políticos e econômicos para o desenvolvimento da região latino-americana, mesmo na sua aproximação com os países centro-americanos. Em 2003, Alicia Puyana, em texto publicado pela Cepal, dizia que o México havia firmado tratados de livre comércio com todos os países industrializados do Ocidente e caracterizava o regionalismo aberto do país,

> México integra una red de acuerdos de libre comercio que son un ejemplo de lo que puede ser el regionalismo abierto: otorgar preferencias comerciales discriminadas con un criterio geográfico, y a la vez reducir las barreras sobre una base multilateral. (PUYANA, 2003, p.8)

De fato, dentro desta concepção, a integração regional perde parte importante de seu significado. Mais do que instrumento da construção de uma estratégia comum de desenvolvimento político, social e econômico como se apresentou na Europa nos anos do pós-guerra ou mesmo na América Latina nas proposições da Cepal nos anos 1950 e 1960, nas discussões sobre a ALALC (Área Latino-Americana de Livre Comércio) ou ainda nas negociações entre Brasil e Argentina realizadas na década de 1980, a integração se torna apenas mais um mecanismo para avançar nos processos de liberalização comercial. Os países acordam na subregão o que não conseguem em âmbito multilateral mais amplo. O caso do NAFTA novamente é paradigmático, pois introduz regras sobre investimentos, meio

ambiente, entre outras, que não encontram condições para serem negociadas na OMC (Organização Mundial do Comércio).

Esta concepção da integração atingiu seu ápice na proposta da Alca que não somente consolidava a integração como uma estratégia para a concessão de preferências comerciais e produzia um maior esvaziamento dos outros projetos de integração em curso. Da parte do Brasil, as resistências à Alca, mesmo no governo Fernando Henrique Cardso, derivavam, de um lado, do temor do impacto sobre o setor industrial brasileiro, e, de outro que a aceitação significava o reconhecimento que a agenda política regional sul-americana seria produzida, a partir de então, pelo marco colocado pelas relações dos países da região com os Estaos Unidos. Não haveria a possibilidade de gerar um projeto político alternativo, e, portanto, as pretensões do Brasil para assumir a liderança da região ficariam comprometidas[1]. No entanto, o governo do presidente Cardoso, ademais de postergar as negociações, não foi capaz de produzir uma política externa capaz de articular os países da região para a construção de um projeto alternativo de integração.

Reconstrução da Agenda Sul-americana de Integração e o Governo Hugo Chávez

Ao final dos anos 1990, a insuficiência das reformas neoliberais para dar conta de um novo modelo de desenvolvimento e atender as demanas da população é evidente. Não somente expressada nos resultados eleitorais, mas também evidenciada pelas crises cambiais que foram geradas no México (1994-1995), Brasil (1999), Argentina (2002), entre outros, e os crescentes problemas políticos na Venezuela e no Peru durante toda a década. Nas condições sociais, políticas e econômicas da região não era possível induzir um crescimento econômico sustentável e socialmente inclusivo a partir de uma estratégia de inserção internacional centrada no comércio exterior. Especialmente, porque as políticas adotadas para o controle da inflação associadas com a liberalização de fluxos de capitais no contexto da globalização e financeirização da riqueza aprofundavam a geração de distorções na conta de capital engendrando as condições para as tradicionais crises de balanços de pagamentos nos países da região. No entanto, com uma diferença, agora a crise não era por escassez de fluxo de divisas para a região, mas pelo excesso de divisas, que ao provocar a valorização das taxas de câmbio produziam déficits insustentáveis na balança comercial e uma fuga especulativa de capitais para se antecipar à desvalorização, mas que de fato a produziam.

As mudanças políticas não tardaram. Na Venezuela, Hugo Chávez Frías foi eleito presidente em 1998 e assumiu o cargo em fevereiro de 1999. Sua eleição reflete, no caso venezuelano, a crise das reformas estruturais introduzidas desde 1989, e especialmente, a crise do sistema político venezuelano, que havia funcionado como um sistema bipartidário até o final dos anos 1980, quando se introduz as eleições para governadores e prefeitos, que estimulou a criação de novos partidos políticos. Antes os governadores e os dirigentes municipais não eram eleitos, mas nomeados. Entretanto, a descentralização política-administrativa e as reformas econômicas não foram suficientes para promover uma renovação do sistema político e do Estado venezuelano. Ainda que uma das mais profundas discussões sobre a reforma do Estado tenha ocorrido na Venezuela liderada pela Comissão Presidencial para a Reforma do Estado (COPRE), criada pelo presidente Jaime Lusinchi (1984-1989).

Não cabe aqui aprofundar as mudanças políticas introduzidas por Hugo Chávez na Venezuela. Há que ressaltar apenas que o programa político-econômico de hoje não é o mesmo com o qual começou o governo. Ao contrário, o programa mudou ao longo do tempo em função do aprofundamento dos conflitos político-sociais subjacentes à sociedade venezuelana. O mesmo ocorre no caso da política externa, há somente uma grande continuidade neste campo, a atuação para o fortalecimento da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para garantir o preço internacional do petróleo. Desde os anos 1980, a maior autonomia da PDVSA na definição da política petroleira venezuelana havia produzido um crescente distanciamentre entre a Venezuela e a OPEP. Ao mesmo tempo, as condiçõpes políticas no Oriente Médio produziram um enfraquecimento da aliança entre os países da organização favorecendo a queda dos preços internacuionais de petróleo ao longo dos anos 1990, o que contribuiu para aprofundar a própria crise venezuelana com a redução dos recursos disponíveis para o Estado, e consequentemente, a ascensão de Chávez. Este era talvez o único consenso no grupo organizado em torno do presidente Chávez, mudar a política petroleira. E a mudança passou pela política internacional, com a reaproximação com os países da OPEP através da convocação de uma reunião de cúpula dos chefes de Estado em Caracas no ano 2000. Esperava-se conseguir a partir daí uma política de elevação do preço internacional do petróleo. O alcance dessa meta foi favorecido pelos eventos internacionais ocorridos na primeira década do século XXI, o 11 de setembro, a guerra do Afeganistão, a guerra do Iraque, o aumento da demanda de *commodities* em função do crescimento chinês, etc.

Se na política externa petroleira, as mudanças foram imediatas, a agenda de política externa de Chávez para a América Latina

começou tímida. Não houve um rechaço imeadito da proposta da Alca. É preciso esclarecer que em 1999, Chávez estava sozinho em sua posição de crítico do neoliberalismo entre os principais governos da região e além disso não tinha uma alternativa de política econômica estruturada para propor. Houve muita continuidade em relação ao governo anterior na política econômica em geral e tentava-se inovar com a retomada de um projeto desenvolvimentista, um projeto de união nacional contra o subdesenvolvimento, a pobreza, e as baixas taxas de crescimento. Isto está presente nas propostas econômicas de 1999, 2000 e finalmente ainda no primeiro Plano Nacional Simón Bolívar 2001-2007. Não há, portanto, internamente, uma política visando a construção do socialismo, e, no plano externo, uma política de confrontação aberta com os Estados Unidos.

Em discurso de 2001, Chávez, em declaração na Cúpula de Quebec, dizia que não rechaçava a Alca, apenas não desejava um prazo determinado para a conclusão das negociações e também lembrava que a iniciativa não poderia ser considerada algo inevitável, cada país deveria avaliar se era o caminho que desejava seguir:

> "Y así que fuimos a Quebec entonces a debatir sobre el término de las negociaciones, enero de 2005. Dijimos finalmente, bueno, está bien, eso lo compartimos y vamos a ver qué resulta de esa negociación, porque el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) no es un destino, el ALCA es una opción, es una propuesta, si no nos conviene, la calidad de lo que ahí se plantee, pues Venezuela se reserva el derecho de no incorporarse a ese mecanismo de integración. Ya veremos si nos conviene o no nos conviene. Ese no puede ser el destino manifiesto donde hay que ir obligatoriamente, no, hay muchos otros destinos. Afortunadamente decía Rómulo Gallegos, hablando de la sabana: "es infinita como la voluntad", y aquí en Venezuela hay mucha voluntad para construir nuevos caminos" (CHÁVEZ, 2005a, p.136).

Dentro da linha defendida pelo Brasil, o presidente Hugo Chávez apontava para a necessidade de fortalecer a integração andina, caribenha e amazônica como etapa prévia para a constituição da Alca. A Alca não poderia ser o projeto de integração dos países latino-americanos, pois não é possivel reduzir um projeto de integração para a região somente ao econômico e comercial. A integração regional deve ser um instrumento do desenvolvimento e fortalecimento da soberania e independência dos países, deve gerar uma agenda política própria. Agrega que, como falou Fernando Henrique Cardoso, "el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) es una opción y que el destino nuestro es el Mercosur" (CHÁVEZ, 2005ª, p.205)[2]. Ao mesmo tempo, o Chávez já começou a apresentar uma agenda

distinta de integração tanto em relação à Alca como ao Mercosul. No discurso com motivo da instalação da segunda Comissão Mista de Cooperação Venezuela-Cuba, em 5 de setembro de 2001,

> Creo que así como el ALCA está allí en el horizonte, pero ese no puede ser el único camino, ¿Por qué no comenzamos, pensaba y ahora lo digo, a construir una alternativa al ALCA? "Por si las moscas". Entonces es donde se me ha ocurrido que comencemos a hablar y a trabajar en la creación de esa alternativa que pudiéramos llamarla el ALBA, Alternativa Bolivariana para las Américas, otro modelo de integración.(CHÁVEZ, 2005a, p.400)

Note-se que Chávez, mesmo diante da delegação cubana, não descarta completamente a Alca, apenas afirma que não deve ser a única opção disponível para os países da região. Então propõe a criação de um modelo alternativo de integração ainda sem qualquer definição precisa, mas já nomeado de Alba. E daí derivam dois elementos importantes para analisar o projeto de integração venezuelano e sua relação com o Brasil. De 2001 até 2005, vai se aprofundando o distanciamento de Chávez da proposta da Alca até sua rejeição completa e ao mesmo tempo se estrutura a Alba.

Entretanto, ao propor um modelo de integração alternativa, que em seu encaminhamento aprofunda as diferenças entre a visão geopolítica do Brasil sobre a região e a da Venezuela, Chávez não deixa de afirmar a importância da relação com o Brasil para o seu projeto. Em discurso de 20 de fevereiro de 2003, quando da instalação da Comissão Presidencial da Área de Livre Comércio das Américas, Chávez para ressaltar a importância do brasil no processo de integração regional faz referência a uma frase de Bolívar para o embaixador do Brasil na Gran Colômbia, "El Brasil es la más grande garantía que la providencia nos ha enviado para asegurar la continuidad de nuestras nacientes repúblicas" (CHÁVEZ, 2005b, p.213).

Depois dos intentos de golpe em 2002 e início de 2003, as posições políticas de Chávez se radicalizam, mas ao mesmo tempo, a necessidade de fortalecer a aliança com o Brasil se aprofunda. A polarização política interna favorece o aumento das tensões com os Estados Unidos, e Chávez responde radicalizando as mudanças na política interna e externa. Mas uma confrontação direta era e é inviável para um país como a Venezuela, ainda que não haja apoios para fazer uma frente conjunta contra os Estados Unidos, é fundamental ter aliados para reduzir o tamanho das respostas estadunidenses. E para isso, o Brasil se torna imprescindível. Chávez necessita da aliança com o Brasil para suavizar as retaliações americanas e desestimular ações para a derrubada do governo. Por isso, os posicionamentos dúbios,

em um momento Chávez e seus aliados, como Evo Morales, fazem críticas ao modelo de integração do Mercosul, em outro, a Venezuela solicita o ingresso no bloco.

Por outro lado, invocando a aliança com o Brasil e ressaltando a liderança do país na região no início de 2003, Chávez impõe uma pressão sobre o nascente governo Lula para avançar na agenda da integração regional. A resposta do Brasil foi mudar o eixo das propostas de integração do Cone Sul para a América do Sul. A própria crise venezuelana em curso quando a eleição de Lula já havia ocorrido favoreceu que o Brasil assumisse o papel de líder regional e fator de estabilização política na região num momento em que a legitimidade da atuação dos EUA e da Espanha estava bastante diminuída em função do apoio ao golpe de abril de 2002.

O Realismo Integracionista do Brasil

Desde os anos 1980, quando a crise da Alalc e Aladi reduziram o alcance dos projetos de integração regional, o Brasil havia se voltado para a Argentina e o Cone Sul. Este foco se manteve até o início do século XXI, ainda que no governo Itamar Franco haja sido apresentada a proposta da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-americana). Ainda no governo Fernando Henrique Cardoso houve dois movimentos em direção à América do Sul, a realização, em Brasília, no ano 2000, da Primeira Cúpula Sul-Americana de Chefes de Estado, e, em 2001, o lançamento da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana. Ademais destas ações não havia uma política estrutura por parte do Brasil para a América do Sul. Esta política nasce com o governo Lula. E foi aprofundada ao longo do governo. A América do Sul será priorizada dentro do Itamaraty com o fortalecimento das áreas responsáveis pela região. Mas, mais importante, foi a mudança de política através da atuação do Assessor Especial da Presidência da República para assuntos internacionais, Marco Aurélio Garcia.

A política externa do Brasil durante o governo Lula é uma concertação entre a tradição do Itamaraty e as posições defendidas pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Foram aprofundadas as relações com a região, maior presença nos conflitos políticos regionais (predominantemente naqueles que envolveram países não-membros do Mercosul) e negociação da liberalização comercial com os países não-membros do Mercosul encaminhando uma área de livre comércio sul-americana[3] sem que se tenha proposto explicitamente um projeto desta natureza, com isso contorna-se pragmaticamente os obstáculos políticos que seriam colocados se o objetivo fosse

explicitado. Estas ações também foram instrumentalizadas para consolidar a posição econômica do Brasil na região e fortalecer sua projeção internacional.

Os laços com os governos de esquerda da região foram estreitados, entretanto, sem incorporar os vieses indeológicos presentes nos governos da região. As posições tradicionais do PT e a sua antiga proximidade com os líderes políticos no poder nos países vizinhos impedem dizer "não" às novas propostas de integração, assim como contribui para dizer "não" ao projeto Alca. Mas nos dois casos, a adesão e o rechaço devem ser pragmáticos, colocando o peso das justificativas nos interesses do Brasil e não apresentar justificativas meramente teóricas, ideológicas, ou relacionadas a ameaças de dominação externa. Ainda que haja discursos gerais sobre a importância da cooperação *per se*, e alguns setores pensem que a atuação do Brasil na região deve ser pautada por novos valores e princípios e não os da prática das grandes potências, a atuação brasileira mantem a sua versão tradicional do realismo, o pragmatismo. Ou seja, a modificação na política externa brasileira é a prioridade dada à América do Sul, mas sua atuação na região continua sendo marcada pelas linhas tradicionais do Itamaraty. Não tendo os recursos militares dos EUA, ou os recursos econômicos da China, o poder de influência do Brasil depende basicamente da sua capacidade de realizar costuras políticas. E no contexto sul-americano, dadas as polarizações, o pragmatismo é fundamental para transitar e formar alianças entre os vizinhos com diferentes posições ideológicas. Um dos resultados das costuras foi a própria apresentação da América do Sul como um espaço político e econômico próprio independente das concepções latino-americanistas ou panamericanistas.

Como reconhece o ministro das relações exteriores do governo Lula, Celso Amorim (2011), os espaços regionais de atuação do Brasil eram a América Latina e o Cone Sul, a América do Sul não tinha uma existência política. A primeira iniciativa de criá-la ocorreu na já mencionada proposta da ALCSA, e depois no governo FHC com a cúpula dos chefes de Estado da região e com a IIRSA. Mas somente com a convergência entre os governos de Lula e de Chávez criaram as condições políticas necessárias para fazer da América do Sul um espaço político com identidade própria. Esta construção foi favorecida pela conjuntura internacional posterior ao 11 de setembro, na qual a prioridade dos Estados Unidos mudaram, e a região, que tradicionalmente já tem pouca atenção dos EUA em relação às outras do globo, foi quase completamente olvidada, facilitando a rejeição da proposta da Alca, e a atuação do Brasil e da Venezuela como pólos de poder regionais. E ainda permitiu que países mais próximos dos EUA, como Chile e Colômbia, aceitassem

a construção de uma agenda de integração sul-americana, uma vez evidenciada a incapacidade dos EUA oferecerem e sustentarem um projeto para a região.

Esta construção política da América do Sul também foi favorecida pela presença de governantes de esquerda, cujas relações pessoais ou entre partidos e organizações sociais foram criadas antes de chegarem ao governo, o que contribui para o acercamento dos vizinhos ao Brasil e para redução das desconfianças históricas. Este resultado foi favorecido ainda pela atuação do Brasil quando da nacionalização do gás boliviano, a disposição para o diálogo e para a negociação reduziram as desconfianças em relação às pretensões brasileiras na região. Por fim, houve a aceitação tácita da liderança brasileira.

Amorim (2011, p.34) afirma,

> Entre as dimensões do poder, está o desejo de exercer o pdoer. Se não houvesse esse desejo –não é dominar; é você falar, ter influência, contribuir para a solução de questões, todas as condições objetivas podem estar dadas, não valerão juito. Essa é também uma das características da atual política externa do presidente Lula: há um desejo de exercer o poder.

Este desejo de exercer o poder encontrou respaldo nos países da região tanto para atuação do Brasil na América do Sul como nos foros extrarregionais. Na região, a Venezuela de Hugo Chávez deveria ser o contraponto ao Brasil. Sem embargo, como mencionado, as tensões internas na Venezuela associadas às pressões americanas tornam o apoio do Brasil decisivo para Hugo Chávez. Então, por um lado, Chávez continua com as propostas mais radicais no âmbito da Alba, por outro, não demanda a adesão do Brasil a estes projetos, ao contrário, ingressa no Mercosul, e aceita acordos mais pragmáticos para viabilizar a União das Nações Sul-americanas e o Banco do Sul. Há o reconhecimento, por parte da Venezuela, que a integração regional como instrumento para promover a multipolaridade no sistema internacional somente terá consequências com a participação do Brasil nestas iniciativas.

Por outro lado, também os países mais alinhados aos Estados Unidos não se dispõem a apoiar as propostas de integração venezuelanas sem a participação do Brasil. O pragmatismo introduzido pelo Brasil nas propostas, com o esvaziamento ideológico e a retirada das tendências antiamericanas sempre presentes nas propostas do presidente Chávez, permitem a participação do Chile, da Colômbia, do Peru, países com maiores afinidades políticas com os Estados Unidos e com tratados de livre comércio firmados ou em negociação

neste período. O Brasil se torna o ponto de convergência entre as posições mais liberais e pró-EUA e as posições mais radicais e anti-americanas. Ou seja, as condições para a liderança brasileira na integração sul-americana surgem das tensões existentes entre os diferentes modelos de política econômica e externa presentes na região, no qual o pragmatismo brasileiro aparece como o ponto de aglutinação das duas propostas.

Note-se também que o Brasil não quer estar distante dos governos de esquerda da região, o governo do Partido dos Trabalhadores aceita muitas das políticas adotadas pelo governo anterior no Brasil e rejeitadas pelos governos dos países vizinhos, e as propostas de integração apresentadas pela Venezuela, Bolívia, Equador apresentam pontos que não podem ser aceitos pelo Brasil por diferentes motivos, por exemplo, o Banco do Sul como um organismo alternativo ao FMI para prestar ajuda em caso de crise de balanço de pagamentos. No entanto, rechaçar completamente a proposta significaria um isolamento em relação aos governos de esquerda, e aprofundaria as tensões dentro do próprio partido do governo no Brasil.

O Brasil, então, apoia as diferentes propostas de integração com exceção da Alba. O que para muitos analistas representaria um problema e uma debilidade do projeto de integração sul-americano, é, para o Brasil, uma estratégia que permite avançar a integração em diferentes níveis, com ritmos diferentes e separando os problemas a serem enfrentados. O Mercosul é o espaço da integração econômica e comercial, não há um projeto político comum definido, por isso, ainda que aborde outros temas, eles tendem a continuar marginalizados. As discussões políticas ocorrem mais no plano bilateral entre Brasil e Argentina do que nas instituições do Mercosul.

A Unasul é o espaço para a concertação política dos países da região, um fórum intergovernamental para discussão de agendas políticas comuns em diferentes temas, como defesa, saúde, integração da infraetsrutura, etc. Não se pretende ter uma burocracia independente para formular políticas e a implementação das políticas acordadas depende exclusivamente da decisão dos Estados membros. Como instrumento para facilitar as relações entre os países da região, a Unasul fortalece o papel do Brasil como líder na região por ser o ponto intermediário entre as posições políticas do Chile e da Colômbia de um lado, e a Venezuela, Bolívia e Equador de outro. Se o Brasil tentasse fazer um Mercosul ampliado, o projeto teria fracassado, porque as discussões girariam em torno da liberalização comercial como estratégia de desenvolvimento e isso inviabilizaria a formação de um consenso sul-americano. Já a criação de uma nova instituição para a América do Sul dentro deste contexto político fortalece o papel do Brasil como mediador, e para

o ingresso no Mercosul, os países continuam necessitando solicitar a adesão individualmente e negociar com o bloco, o que na prática significa negociar com o Brasil e a Argentina.

Em outras iniciativas, como o Banco do Sul, mesmo sem grande entusiasmo, o Brasil apoiou, mas novamente, não agrega à Unasul, é outra ação paralela para poder avançar sem a necessidade de conseguir o apoio de todos os países da região. O Brasil não tinha condições políticas de rejeitar a proposta do Banco do Sul, mas para participar alterou o projeto para que não fosse apresentado como uma ação anti-imperialista para confrontar os EUA ou substituir o FMI ou o Banco Mundial na região.

Ao fim do período Lula era evidente que a América do Sul era mais importante como espaço e ator político do que a América Latina. O projeto sul-americano mostrava-se mais consistente e viável do que o projeto latino-americanista se mostrou em qualquer outra época. O entusiasmo com os resultados da construção sul-americana, o interesse brasileiro de ter maior presença no Caribe, o mexicano de sair do isolamento no qual foi colocado pela sobreposição da agenda sul-americana sobre a latino-americana, e a expectativa da Venezuela de ter maior influência numa organização na qual participassem todos os países-membros da Alba viabilizam a retomada de uma agenda latino-americanista na II Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) em 2010 com a proposição da criação da Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos, que efetivamente ocorreu em dezembro de 2011 na Venezuela.

Como apontado, tanto Brasil como Venezuela colocaram-se como líderes regionais e procuraram organizar os países da região em torno de seus projetos. Entrentanto, ao invés da rivalidade entre os dois países ser alimentada, as condições políticas permitiram que os projetos de integração convergissem. Essa expectativa de rivalidade aparece em Romero (2007), escrevendo no início do segundo governo Lula, o autor não acreditava na continuidade da proximidade. O autor escrevia:

> el presidente Lula y el presidente Chávez se están distanciando. Los profundos cambios ministeriales en Brasil y el desplazamiento de la tendencia izquierdista en el seno del Partido de los Trabajadores indican que este segundo gobierno de Lula está más orientado hacia una posición de centro y que las relaciones con Venezuela no pasarán de tener meras coincidencias en temas genéricos, como la búsqueda de un mundo multipolar y un comercio global más justo. (ROMERO, 2007, p. 47)

E afirmava ainda estar em discussão no governo brasileiro e no PT "establecer un "cordón sanitario" con Colombia y Mexico en prevención de un avance de Venezuela en los asuntos internos de sus países" (ROMERO, 2007, p. 48). Sem embargo, no segundo mandato do presidente Lula, as relações entre Brasil e Venezuela se intensificaram e os projetos de integração sul-americana avanaçaram apesar do governo Chávez ter mantido uma forte política para a construção da Alba, da qual tinha conhecimento que o Brasil não participaria. Em alguns momentos, a Alba foi apresentada como um contraponto ao Mercosul ou à Unasul, mas a própria dificuldade da Alba em definir o que seria um projeto de integração econômica e comercial não-liberal e a ausência dos países com maior peso econômico na região tornaram impossível para a Venezuela dedicar-se apenas à Alba deixando de lado os outros mecanismos regionais.

Nesse sentido, a própria leitura oficial que a Venezuela faz de seu ingresso no Mercosul enfatiza mais a sua entrada como um meio de colocar as questões socias na agenda do Mercosul do que a sua adesão a um projeto de integração comercial já consolidado que pode ser um mercado e uma fonte de abastecimento alternativa para o país. E no processo de adesão da Venezuela ao bloco, essa questão apareceu como problemática, como o próprio Celso Amorim reconheceu:

> Independentemente da importância que o presidente Chávez dê ou não ao comércio, o fato é que o Mercosul, embora seja um projeto mais amplo, se baseia em uma área de livre-comércio, de livre circulação de mercadorias, na concepção de uma união aduaneira – e isso pressupõe o cumprimento de certas metas. (AMORIM, 2011, p.106)

Assim, ainda que não tenha existido uma confrontação entre os países, há uma divergência de concepções sobre a integração e sobre o projeto político a ser construído para a região. Entretanto, as dificuldades ideológicas foram contornadas na prática pelo interesse tanto da Venezuela como do Brasil em manter a aliança bilateral e fazer avançar o processo de integração. Para a Venezuela, os efeitos na política interna e nas relações com os EUA da proximidade com o Brasil são mais importantes do que impor ao Brasil sua concepção de integração. E os ganhos na América do Sul oriundos da proximidade com a Venezuela são mais importantes para o Brasil do que o eventual custo político interno e mesmo extrarregional.

Arnoux (2008, p.19) aponta o que entende ser o discurso de Hugo Chávez e a partir desta apresentação é possível caracterizar as diferenças com a posição brasileira:

> el discurso de Chávez toma, fundamentalmente, la aspiración a un cambio total derivada de la convicción de que en la lucha se oponen dos posiciones éticamente irreconciliables, la aceptación de que se debe cumplir una misión trascendente, la afirmación del sacrificio personal y, en el campo del saber, la importancia de la cultura escrita para conformar el pueblo de la nación y llevarlo por la senda del progreso y la libertad. De la matriz latinoamericanista retoma la amenaza militar económica y la fija en la figura del imperialismo norteamericano, adopta el componente programático que le impone medidas, en todos los campos de la vida social, que faciliten la integración y la realización plena de los principios de la revolución democrática; afirma la unidad "natural" ya existente entre los países de la región que sólo deberá ser reforzada políticamente; y busca insistentemente una explicación histórica del fracaso del proyecto bolivariano y la centra en la política de las oligarquías nativas, lo que lo lleva a sostener, siguiendo la matriz, que sólo el pueblo podrá llevar adelante la unión.

No discurso e na prática da política externa brasileira, ainda que haja o discurso da mudança, de fato, há um maior ativismo, uma maior presença internacional do país sem que esta atuação fuja do canônes anteriores ou proponha uma mudança radical no plano internacional e na agenda de integração regional. Esta postura não cabe no governo brasileiro, pois dentro do pragmatismo em vigor tanto na gestão política interna como externa não o reconehcimento de posições éticas irreconciliáveis. Busca-se exatamente o contrário, criar condições para conciliação entre posições radicalmente opostas. Ou seja, pode-se dizer que a Venezuela cria condições nas quais o Brasil pode exercer a sua liderança. Ao radicalizar as posições do país, Hugo Chávez dificulta as relações com os vizinhos partidários de outras posições ideológicas e abre espaço para o papel de mediador do Brasil. Como apesar do seu posicionamento ideológico, Chávez não tem interesse em se isolar na região, acaba aceitando na prática, acordos e alianças que não aceita no plano das ideias. Do ponto de vista do próprio discurso bolivariano, o avanço do projeto de integração sul-americana, mesmo sem um projeto político anti-imperialista, representaria uma vitória dentro de uma perspectiva de longo prazo.

Além de não partilhar da visão anti-imperialista e anti-americana, o governo brasileiro não compartilha com a Venezuela, a concepção de integração "natural" da região, apesar de parte do mesmo espaço geográfico, o Brasil por não ter feito parte do processo de independência e de construção do Estado liderado por Bolívar e demais próceres da independência da América espanhola não pense as suas relações regionais a partir desta matriz. Sendo assim, a integração sul-

americana é algo a ser construído não apenas politicamente, como pensado por Chávez, mas no plano físico, através da infresterutura e da integração produtiva. E esse ponto produz muitas fricções entre o governo brasileiro e o venezuelano, enquanto para o primeiro prioriza a questão da integração da infra-estrutura, o segundo considera um objetivo marginal em comparação com a agenda política.

À Guisa de Conclusão

A ascenção de Hugo Chávez e Lula ao poder e as mudanças introduzidas na política externa de Brasil e Venezuela poderiam fazer dos dois países pólos de poder rivais na região, resultado que teria inviabilizado o desenvolvimento de novos projetos de integração sul-americanos. Entrentanto, apesar da raicalização ideológica do governo Chávez, as relações entre Brasil e Venezuela foram aprofundadas e as relações entre os dois países foram um suporte importante para a criação da Unasul e do Banco do Sul. As posições pragmáticas adotadas pelo governo brasileiro, sempre procurando a convergência entre posições ideologicamente antagônicas, favoreceram esse resultado. Entretanto, não se pode desconhecer que a própria Venezuela permitiu esse resultado ao não demandar que os acordos firmados expressassem as posições políticas mais radicais adotadas pelo governo venezuelano.

Se a aliança Brasil-Venezuela permitiu a superação das concepções integracionistas predominantes nos anos 1990 e a estruturação de vários projetos de integração na América do Sul e o ingresso da Venezuela no Mercosul. Entretanto, não houve o surgimento de um novo modelo de integração alternativa nem de uma teoria para fundamentar estes projetos. Do lado brasileiro, porque esta não apenas é a pretensão como não é desejável para dar maior margem de manobra ao país no contexto regional. Os multíplos projetos de integração e a diversidade de objetivos permitem que o Brasil opere em vários planos diferentes e que os conflitos em um não contaminem os outros e permitam avanços diferenciados nos processos de integração. A desvantagem dessa opção para o Brasil é que alimenta desconfianças em relação ao compromisso político do país com a integração e sua disposição para assumir os custos do processo.

A Venezuela de Hugo Chávez tem a pretensão de formular e apresentar um novo modelo de integração regional para os países sul-americanos, e latino-americanos de modo geral. A proposta da Alba seria um encaminhamento nesse sentido. Mas entre a apresentação

inicial da proposta da Alba e hoje, não se chegou a um novo paradigma de integração. Mesmo os países membros da organização não foram capazes de formular uma concepção adequada sobre os princípios e objetivos da organização, que poderiam fundamentar outros projetos de integração. O desequilíbrio existente entre a Venezuela e os demais membros acaba por caracterizar a Alba mais como um instrumento político da Venezuela para apoiar economicamente os outros países e institucionalizar uma aliança política do que como um projeto de integração. Mas o mais importante é que não foi encontrado ainda uma forma de estimular os fluxos comerciais e a completaridade econômica entre os países sem utilizar os mecanismos clássicos de liberalização utilizados nos processos de integração regional.

Enfim, pode-se dizer que a integração avançou, mas ainda a região ainda está em busca de um modelo, de uma fundamentação teórica, que permite a definição mais clara dos objetivos a serem buscados e dos gargalos a serem superados, especialmente identificando como conciliar a agenda de integração econômica e comercial com os novos temas políticos e sociais introduzidos na agenda na primeira década do século XXI.

Notas

1. Ainda que o autor exagere o rechaço do Brasil às políticas neoliberais, a percepção de Boersner aponta na direção correta sobre a atuação da política externa brasileira: "El bando de las fuerzas que propugnan la alternativa birregional, y priorizan la integración regional latinoamericana como condición previa a las negociaciones del proyecto ALCA, está encabezado por el gobierno de Brasil. Ese país, que por su inmensa superficie y población parece predestinado al ejercicio de un liderazgo regional suramericano, ha venido asumiendo la coordinación y la orientación de los esfuerzos tendientes hacia la autoafirmación de la identidad y soberanía de las naciones del subcontinente. Desde el Consenso de Washington de 1990, los sucesivos gobernantes brasileños mantuvieron como política de Estado una línea de cautela o actitud defensiva ante la propagación universal del paradigma de la globalización liberal. Al mismo tiempo trataron de influir y movilizar a los países vecinos para que se les unieran en una política de concertación para la defensa de la soberanía suramericana." BOERSNER, Demetrio (2004). Bloque hemisférico o equilibrio birregional? (América Latina ante el Proyecto Alca). Nueva Economía, año XIII, n. 21-22, pp. 96-97.

2. "El presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso decía en Québec, Canadá, allá donde hablamos de la integración y tragamos gas lacrimógeno también, hablaba de que el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) es una opción y que el destino nuestro es el Mercosur. Yo comparto esa opinión, este es nuestro destino, el Sur,

La Cruz del Sur y los mecanismos de alianza en el Sur. Los demás son opciones, los demás son puertas, oportunidades, pero aquí estamos en el epicentro de nuestro propio destino, de nuestras propias raíces, de nuestra propia historia, de nuestra propia esperanza."

3. O ex-ministro das relações exteriores, Celso Amorim (2011), considera que a criação de uma área de livre comércio entre os países do Mercosul e os demais vizinhos sul-americanos é um dos méritos da política externa do governo Lula.

Bibliografía

Amorim, Celso (2011). *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo, Benvirá.

Arnoux, Elvira Narvaja (2008). *El discurso latinoamericanista de Hugo Chávez*. Buenos Aires, Biblos.

Bachrach, Peter; Baratz, Morton S (1970). *Power and poverty: theory and practice*. New York, Oxford University Press.

Boersner, Demetrio (2004). "Bloque hemisférico o equilibrio birregional? (América Latina ante el Proyecto Alca)". *Nueva Economía*, año XIII, n. 21-22, pp. 96-97.

Chávez, Hugo (2005a). *2001 "Año de las leyes habilitantes": selección de discursos del presidente de la república bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías*. Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República. Disponível em: http://www.presidencia.gob.ve/doc/publicaciones/discursos/Discursos_2001.pdf. Acesso em: 20/12/2011.

Chávez, Hugo (2005b). *2003 "Año de la contraofensiva revolucionaria y la victoria antiimperialista": selección de discursos del presidente de la república bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías*. Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República. Disponível em: http://www.presidencia.gob.ve/doc/publicaciones/discursos/Discursos_2003.pdf. Acesso em: 20/11/2011.

Gabetta, Carlos; Bilbao, Luis (2005). Lula y Chávez en el Foro de Porto Alegre: discursos y resoluciones. Buenos Aires, Capital Intelectual.

Mendible, Alejandro; Romero, Carlos et alli (2007). *La Integración Suramericana: presencia de Venezuela y Brasil*. Caracas, Ediciones del Vicerrectorado Académico-UCV/Centro de Estudios de América.

Puyana, Alicia (2003). *El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa*. Santiago de Chile, Cepal. Disponível em: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/14361/lcl2036e.pdf. Acesso em: 20/11/2011.

Romero, Carlos (2007). "Venezuela y Brasil: uma integración difícil". In: Mendible, Alejandro; Romero, Carlos *et alli* (2007). *La Integración Suramericana: presencia de Venezuela y Brasil*. Caracas, Ediciones del Vicerrectorado Académico-UCV/Centro de Estudios de América.

La política exterior de Venezuela hacia los países de la CARICOM

William Espronceda Rodríguez
Sociólogo por la Universidad de La Habana, investigador y profesor del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos, Universidad de la Habana, Cuba
e-mail: william@uh.cu

Yiliam Cobas
Graduada en lenguas extranjeras, Universidad de La Habana. Investigadora y profesora del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos, Universidad de la Habana, Cuba
e-mail: yilliamsmercedes@rect.uh.cu

Introducción

Venezuela y los países miembros de la CARICOM han tenido legados coloniales, culturales, políticos, económicos y lingüísticos en muchos aspectos diferentes. Sumado a estos antecedentes diferenciadores, habría que añadir la disputa limítrofe entre Venezuela y Guyana; así como la negativa percepción caribeña sobre la inestabilidad política de los países latinoamericanos, provocada por una historia marcada por continuos golpes y regímenes militares que contrasta con los procesos políticos de la mayoría de las islas caribeñas[1]. A la vez, han existido influyentes visiones desde Venezuela que han percibido al Caribe como una fuente de conflictos y con una matriz geopolítica[2].

Junto con los aspectos que han diferenciado a Venezuela con las islas caribeñas han existidos intereses comunes que se han acrecentado con el actual gobierno de Hugo Chávez, aunque posee una historia diplomática, económica y cultural anterior. Un análisis de la política exterior de Venezuela, en su totalidad, hacia los países de la CARICOM como objeto de estudio, rebasa ampliamente el presente artículo. Ello requeriría un análisis profundo de cada contexto de las políticas trazadas por el Estado Venezolano hacia los países caribeños, un examen de la dinámica interna de la sociedad venezolana como condicionamiento de la formulación de la política exterior; así como un análisis de la recepción caribeña hacia dichas políticas**.**

En tal sentido, nuestro objetivo es mucho más modesto: realizar un breve examen de los aspectos más significativos de la política exterior de Venezuela hacia los países de la CARICOM hasta la actualidad; haciendo énfasis en el ALBA y los acuerdos de PETROCARIBE como expresión significativa de la política exterior del gobierno bolivariano.

Aspectos relevantes de la política exterior venezolana hacia el CARICOM (1969- 1998)

Durante el primer gobierno de Rafael Caldera (1969-1974), todos los jefes de gobierno de los países caribeños de habla inglesa, con excepción de Barbados, visitaron Venezuela. Un papel clave en el acercamiento de la política exterior venezolana hacia el Caribe, en el gobierno de Caldera, lo desempeñó el Ministro de Relaciones Exteriores Arístides Calvani, quien provenía de Trinidad y Tobago. Este Canciller visitó varios países caribeños promoviendo el acercamiento

de Venezuela con los nuevos países caribeños y al interior de su país, enfatizando la importancia de estos países como parte de la ruta del petróleo hacia el principal mercado, el Este de Estados Unidos; y como mercado potencial para la exportación de textiles, alimentos, productos petroquímicos, etc. Además, y como resultado de las relaciones establecidas, para abril de 1973 Venezuela se convirtió en el primer miembro no anglófono del Banco de Desarrollo del Caribe[3].

Durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), se aprueba en 1976 la Ley de la nacionalización del petróleo y crea la empresa estatal PDVSA, para la explotación y comercialización del petróleo venezolano, elemento que le permite, con la ayuda del alza del precio del petróleo, diversificar y aumentar la cooperación con el exterior y por supuesto continuar y ampliar las relaciones con el Caribe. En tal sentido, se iniciaron una serie de préstamos y concesiones bilaterales tendientes a compensar el creciente costo del petróleo con la región.

Durante esta etapa, Carlos Andrés Pérez, consciente de la preocupación de sus vecinos caribeños en relación con el conflicto fronterizo entre Guatemala y Belice, anunció en noviembre de 1975 que su país no apoyaría a Guatemala, adoptando de esta manera una posición firme en torno a Belice[4].

En el propio año 1975, varios miembros de la CARICOM firman en Caracas su entrada al Sistema Económico Latinoamericano (SELA), como parte de la búsqueda de otro mecanismo de cooperación. En tal sentido, el SELA significó un acercamiento entre América Latina y los países caribeños firmantes, teniendo en cuenta que el objetivo de este mecanismo de cooperación se sustenta en la promoción de un sistema de consulta y coordinación para concertar posiciones y estrategias comunes en materia económica entre ambas regiones, ante países, grupo de naciones, foros y organismos internacionales.

Posteriormente, con la presidencia de Luis Herrera Campins (1979-1984), se extendió el programa de préstamos concesionarios destinados al financiamiento de la compra de petróleo a la región del Caribe y se aumentó el programa de asistencia financiera y técnica que había comenzado seis años atrás Carlos Andrés Pérez, siendo favorecidos países como Barbados y Jamaica[5].

En 1980 se firma el Acuerdo de San José, iniciativa conjunta entre el presidente de México José López Portillo (1976-1982) y Campins por Venezuela, el cual estableció convenios para el abastecimiento de petróleo 11 países centroamericanos y caribeños. Bajo el mandato de Jaime Lusinchi (1984-1989) continúa el esquema de acercamiento cooperativo hacia el Anglocaribe. De este período data un acuerdo

bilateral mediante el cual Venezuela comenzó a suministrar hidrocarburos a Guyana, en condiciones similares a las aplicadas en el Pacto de San José desde el año 1980[6].

En el contexto de los años 90, derrumbe del modelo socialista eurosoviético e implementación de políticas económicas neoliberales en América Latina, hubo un resurgimiento de las iniciativas de integración, una readaptación de los viejos esquemas a las nuevas exigencias de la integración, marcada por dos tendencias fundamentales. La primera, asociada al reforzamiento del carácter comercial entre las economías caribeñas, y la segunda, referida al incremento de acuerdos comerciales bilaterales, entre países de manera aislada o entre subregiones y países[7].

Un ejemplo de estas tendencias, lo constituyó la firma de un Acuerdo sobre Comercio e Inversiones entre Venezuela y la CARICOM, por parte de Carlos Andrés Pérez, en su segundo mandato (1989-1993) y Patrick Manning, Primer Ministro de Trinidad y Tobago en octubre de 1992. Dicho acuerdo tenía como objetivo fundamental el estrechamiento de las relaciones económicas y comerciales entre las Partes. Con el objetivo de fortalecer la integración de los países de la zona del Mar Caribe, se crea un espacio económico común, la Asociación de Estados del Caribe (AEC)[8] en 1994, coincidiendo con el segundo mandato de Rafael Caldera, en el cual se incorpora tanto la CARICOM como Venezuela.

Disputa territorial

Las relaciones de Venezuela con los países de la CARICOM han estado condicionadas, de alguna manera, por la disputa territorial del Esequibo o Zona de Reclamación[9] entre Venezuela y Guyana. Dicha disputa adquiere relevancia a partir de la denuncia de Venezuela ante la ONU, sobre la publicación post morten de un documento perteneciente a uno de los abogados estadounidenses que en ese entonces había representado a Venezuela. Este documento revelaba la negociación secreta que provocó la sentencia a favor de Gran Bretaña.

Tras los fracasos en los acuerdos de Ginebra en 1966[10] y el Protocolo de Puerto España en 1970, a principios de la década de 1980 los gobiernos de Venezuela y Guyana solicitaron la intervención de la ONU en el territorio en disputa; desde entonces el caso se encuentra de mutuo acuerdo en manos de la Secretaría General de la ONU. Posteriormente, en 1987, ambos países deciden aceptar el método de los Buenos Oficios que comienza a funcionar desde 1989.

Un año después la República Cooperativa de Guyana fue admitida como miembro pleno de la Organización de Estados Americanos (OEA) luego de 24 años de independencia, a lo cual Venezuela no se opuso. Este retraso en la incorporación de Guyana a la OEA, se debió al cumplimiento del Artículo 8vo por parte de esta Organización, que plantea la negación sobre la incorporación de cualquier país cuyo territorio esté sujeto a reclamación, mientras no se ponga fin a la disputa por medios pacíficos.

CARICOM - Venezuela bolivariana

Con la toma de posesión del *gobierno* de Hugo Chávez Frías a principios de 1999, la sociedad venezolana comienza a transitar por un período, en muchos aspectos, diferentes a los anteriores. La política exterior, como parte de los cambios que han acontecidos en la Venezuela bolivariana, no ha sido la excepción. La política exterior liderada por Chávez ha tenido un alto grado de activismo internacional y ha promovido la multilateralidad en las relaciones internacionales, la democratización del sistema internacional, la integración latinoamericana y caribeña; así como una postura crítica hacia Estados Unidos y al sistema capitalista.

La reforma constitucional de 1999 sirvió de referente normativo para ampliar en algunos casos y modificar en otros, la política exterior de la Venezuela bolivariana. El artículo 153 de la nueva Constitución aprobada es un ejemplo de ello. En éste, el propósito integracionista con América Latina y el Caribe es manifiesto: "*La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes*"[11].

Por su parte, el "Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007" propuesto por Chávez, constituyó en este período, una plataforma programática para Venezuela. Este Plan, contenía 5 aspectos centrales y uno de ellos, el referido al establecimiento de las relaciones internacionales, promovía la "*diversificación multipolar de las relaciones internacionales*".

Luego del golpe de Estado de abril de 2002 y el paro petrolero, entre ese año y el 2003 y la victoria electoral de Chávez en el referendo

revocatorio del 2004, se radicaliza la Revolución bolivariana; que en materia de política exterior se expresó en el liderazgo de Venezuela en la creación del ALBA en diciembre de 2004 y PETROCARIBE en junio de 2005.

Este liderazgo venezolano en la región latinoamericana y caribeña, y específicamente, en diversos procesos de integración, se ha desplegado en una coyuntura política y económica favorable. De una parte, se encuentran los fracasos del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) y las políticas neoliberales en la región, de otra, el ascenso de gobiernos de izquierda afines a los enfoques integracionistas de la Venezuela bolivariana; y no menos importante, el ascenso del precio del petróleo que ha permitido a Venezuela un mayor activismo internacional.

La segunda etapa de la Revolución bolivariana se inicia en el año 2007, con el despliegue del "Plan de Desarrollo Económico y Social 2007-2013", luego del triunfo de Chávez en las elecciones presidenciales del 2006. Los lineamientos de este Plan denominado también "Proyecto Nacional Simón Bolívar", se plantean profundizar los logros obtenidos y orientar la Revolución hacia la construcción del Socialismo del Siglo XXI. Con tal objetivo se expone ejecutar siete líneas estratégicas, dos de ellas se refieren a las relaciones internacionales: la lucha por una nueva geopolítica internacional y el acrecentamiento de Venezuela como potencia energética.

ALBA-Petrocaribe

En relación con el Caribe, y específicamente con los países miembros de la CARICOM, el gobierno de Chávez ha profundizado los tradicionales vínculos históricos existentes; fundamentalmente a través del ALBA y Petrocaribe. El surgimiento de este último en junio del 2005, propuesto por el Gobierno Bolivariano de Venezuela, constituye una extensión del Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas (ACEC) firmado en el año 2000, la cual, a su vez, tiene como antecedente el Acuerdo de San José.

El vínculo petrolero entre Venezuela y los países caribeños persiste en el tiempo porque, de una parte, se encuentra la elevada producción de petróleo de Venezuela, y de la otra, el déficit de la misma por parte de los países de la CARICOM, con excepción de Trinidad y Tobago en su condición de productor de hidrocarburos, lo cual explica su no pertenencia a Petrocaribe.

La creación de Petrocaribe[12] como Acuerdo de Cooperación Energética tiene como fin, resolver las asimetrías en el acceso a los recursos energéticos, por la vía de un nuevo esquema de intercambio favorable, equitativo y justo entre los países de la región caribeña. Petrocaribe está concebido como un organismo multilateral capaz de asegurar la coordinación y articulación de las políticas de energía, incluyendo petróleo y sus derivados; así como la cooperación tecnológica, la capacitación y el desarrollo de la infraestructura energética, incluyendo las fuentes energéticas alternativas[13].

Los acuerdos de Petrocaribe proponen un financiamiento entre el 5% y 50% de la factura petrolera, tomando como referencia el precio de los hidrocarburos. Además extiende un período de gracia para el financiamiento de uno a dos años, previendo el período de pago desde 17 hasta 25 años, reduciendo el interés a 1%, en el caso de que el precio del petróleo supere los 40 dólares por barril, y para el corto plazo, de 60% de la factura, se extiende de 30 a 90 días. A este sistema de preferencias en el pago, se le añade la disposición de Venezuela de aceptar parte del pago diferenciado en bienes y servicios[14].

Otro importante proceso de integración liderado por Venezuela, y que incluye a varios países de la CARICOM es la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)[15], la cual surgió como un proceso de integración alternativo en oposición al ALCA. La concreción del ALBA tiene como antecedentes las relaciones trilaterales entre Cuba, Venezuela y Bolivia, donde ya existían las relaciones de cooperación que el ALBA propone y articula a nivel regional[17]. Este nivel de cooperación se ha sustentado en la construcción de un tipo de integración basado en la cooperación, solidaridad y complementariedad, en oposición a la liberalización del comercio de bienes y servicios.

Con la incorporación de Bolivia en el año 2006 se incluye al ALBA el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP)[18], contribuyendo al intercambio solidario y complementario de los países miembros. Esta nueva propuesta comercial es contraria a los postulados de los acuerdos de libre comercio (TLC).

Principios rectores del ALBA

El ALBA se fundamenta en una series de principios entre los que se encuentra la concreción de mecanismos que fomenten ventajas comparativas entre los países miembros, con el objetivo de compensar las asimetrías existentes; "*por esta razón la propuesta del ALBA le*

otorga prioridad a la integración latinoamericana y a la negociación en bloques sub-regionales, abriendo nuevos espacios de consulta a los fines de profundizar el conocimiento de nuestras posiciones e identificar espacios de interés común que permitan constituir alianzas estratégicas y presentar posiciones similares en el proceso de negociación"[19].

La complementariedad económica como otro de los principios rectores del ALBA-TCP permite promover "*un desarrollo armónico de las fuerzas productivas de cada una de las partes contratantes, mediante políticas activas y compensatorias a cargo de los estados. La complementariedad económica lejos de ser un resultado natural y espontáneo de los mercados es resultado de las iniciativas estatales, que se traducen en proyectos conjuntos de cooperación o en la formación de empresas binacionales en el caso del TCP, o multinacionales en el del ALBA*"[20].

De esta manera en el intercambio comercial entre las partes contratantes se benefician mutuamente, no compiten entre sí, sino que se promueve una especialización eficiente, compatible con el desarrollo económico equilibrado de cada país. Este tipo de intercambio se distancia de las relaciones económicas mediadas por el mercado capitalista, como ocurre en los tratados de libre comercio donde existen ganadores y perdedores, donde los primeros, los más desarrollados económicamente, se encuentran en ventaja tecnológica y financiera.

El Estado y no el mercado capitalista, constituye el sujeto central de la actividad económica entre los países miembros. A diferencia de los demás esquemas de integración, según Blanca Muster, el ALBA no se focaliza en los temas comerciales y por tanto en las metas descritas por la teoría convencional de la integración como el área de libre comercio, la unión aduanera y el establecimiento de un mercado común[21].

El ALBA-TCP no sólo ha mantenido una perspectiva no economicista y una visión equitativa del desarrollo partiendo de las desiguales condiciones de los diversos países, sino que se ha supeditado a los acuerdos sobre protección de derechos humanos, el medio ambiente y género existentes. Para ello se han conformado varias instancias encargadas de promover tales derechos: Comité de defensa de la naturaleza, Comité de la mujer y la igualdad de oportunidades y el Grupo de trabajo sobre derecho internacional, autodeterminación, respeto por la soberanía y derechos humanos[22].

En el ALBA-TCP se incluye la participación de los movimientos sociales, lo cual constituye una novedad en la conformación y despliegue de procesos de integración. Mediante el Consejo de

movimientos sociales se crea un espacio con capacidad decisoria que tiene diversas funciones, entre las que se encuentran la presentación al Consejo Presidencial, máxima instancia de deliberación, decisión y orientación política del ALBA-TCP, propuestas, proyectos, declaraciones y otras iniciativas de interés; recibir, evaluar y encauzar programas de colaboración con movimientos sociales cuyos gobiernos no pertenecen al ALBA-TCP, entre otras.

ALBA-CARICOM

La adhesión de los tres países miembros de la CARICOM al ALBA no ha significado un conflicto con anteriores procesos de cooperación, ni el cumplimiento de obligaciones ajenas a la CARICOM. Como señala Norman Girvan, las modalidades de asociación intergubernamental utilizadas por el ALBA tienen carácter de Declaración Conjunta, Declaraciones de Acceso, Contribución y Suscripción; y la Declaraciones de Apoyo, firmadas por Jefes de Estado y Gobierno; por lo que no constituyen tratados constituyentes de una organización internacional o inter-gubernamental como ocurre en los esquemas de integración tradicionales. De la misma manera, no existen compromisos de liberalización del comercio, inversión en el ALBA o aceptación de políticas económicas y barreras comerciales comunes entre los países miembros[23].

Para lograr una integración efectiva, la promoción de un desarrollo justo y dinámico que permita la reducción de la pobreza, el ALBA-TCP fundó la Entidad Financiera de Derecho Internacional Público "Banco del ALBA"; y para la región caribeña se creó el Fondo ALBA Caribe como parte de PETROCARIBE, especialmente para los países caribeños miembros de este programa.

El Banco del ALBA tiene entre sus funciones: financiar programas y proyectos de desarrollo con el objetivo de aumentar la productividad y eficiencia en sectores claves, financiar proyectos de desarrollo en determinados sectores sociales para reducir la pobreza, financiar proyectos que favorezcan el comercio justo y el proceso de integración, así como crear y administrar fondos especiales ante desastres naturales[24].

Los acuerdos del ALBA y PETROCARIBE, han sido claves para el desarrollo de los países de la CARICOM que lo conforman. Ambos constituyen las fuentes principales y más recientes de recursos financieros para el alivio a las balanzas de pagos de los países favorecidos, además, y no menos importante, estos dos proyectos de

cooperación e integración contienen bajos niveles de condicionalidad y de intromisión en las políticas domésticas[25].

El papel protagónico de Venezuela en el ALBA-TCP ha sido un factor favorable en la medida que la renta petrolera ha sido un aspecto clave como fuente de financiamiento, sin embargo, esto también se ha convertido en una limitación porque "los pilares del ALBA están más asentados en la redistribución social regional de la renta petrolera venezolana y en la voluntad política de los actuales gobiernos que participan del proyecto, que en estructuras económicas. La construcción de las bases económicas de sustento del ALBA es unos de los desafíos mayores del proyecto. Un modelo alternativo debe trascender las políticas distributivas. Requiere construir la base económica que garantice la satisfacción de las necesidades del proceso de acumulación y permita ampliar y profundizar las políticas sociales"[26].

Si bien existen atractivos en el ALBA para los países de la CARICOM, lo cierto que hasta la actualidad sólo tres de sus miembros pertenecen a este proceso de integración. Una posición coordinada entre el ALBA y la CARICOM, según Norman Girvan, parecen improbables hasta el momento debido a las diferencias entre los estados miembros en relación con los costos y beneficios que se perciben del ingreso al ALBA. A modo de ejemplo, pudiera citarse a Trinidad y Tobago que promueve su candidatura como sede del ALCA y no participa en PETROCARIBE en tanto exportador de energía, Barbados y Jamaica pudieran tener cierta distancia hacia el ALBA, a partir de sus vínculos con Estados Unidos[27].

Consideraciones finales

La historia de los vínculos históricos entre Venezuela y los países de la CARICOM han estado entrelazadas entre las visiones del ellos y nosotros, condicionada a partir de los diferentes legados coloniales y recorridos históricos en ocasiones diferentes. A la par, también se han mantenido relaciones de intercambios económicos, políticos, diplomáticos y culturales basados en intereses comunes. En ese contexto de similitudes y diferencias se ha desplegado la política exterior venezolana hacia los países miembros de la CARICOM.

El petróleo ha sido vía fundamental de inserción histórica en las relaciones económicas internacionales de Venezuela y la región del Caribe no ha sido la excepción; aunque el enfoque de esa inserción con el gobierno de Hugo Chávez se manifestó con características

diferentes, tanto por la intensidad de los vínculos establecidos, como por el modo que se han efectuado. La cooperación, solidaridad y complementariedad a partir de los acuerdos de PETROCARIBE y el ALBA constituyen los ejemplos más ilustrativos.

Este incremento de las relaciones se ha logrado en parte, debido al incremento de los precios del petróleo —que le ha permitido ha Venezuela un mayor volumen de intercambio— y la disminución de las tensiones generadas por la disputa limítrofe del Esequivo y la zona marítima alrededor de la isla de las aves.

La profundización de las relaciones entre Venezuela y los países miembros de la CARICOM, no constituye un hecho aislado, sino que forma parte del despliegue de la política exterior de la Venezuela bolivariana hacia América Latina y el Caribe, basada en los ideales integracionista de Simón Bolívar. Esto marca una diferencia con los otros periodos de gobierno precedentes, aunque se sigue manteniendo la renta petrolera venezolana como base de la integración.

Notas

1. Serbin, Andrés. "*Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera*". En: http://www.nuso.org/upload/articulos/3383_1.pdf. Pág. 78.
2. Romero, Carlos A. (2004). "Venezuela: su política exterior y el Caribe". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Septiembre-diciembre de 2004, Volumen número 003, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela. En: http://redalyc.uaemex.mx/pdf/177/17700312.pdf. Pág.252
3. Robert D Bond (1981). "Venezuela, la Cuenca del Caribe y la crisis centroamericana". Woodrow Wilson International center for Scholars. Smithsonian Institution, Washintong, D.C, 1981. Pág. 165-170. Jesús Antonio Aguilera. "Geopolítica y petróleo en la Cuenca del Caribe". *Nueva Sociedad No. 58*, enero-febrero 1982. En: www.nuso.org/upload/articulos/932_1.pdf. Págs. 43-54.
4. Robert D. Bond. Op. Cit. Pág. 171.
5. Se incluyeron además, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.
6. Otálvora, Edgar (2001). "*El Caribe y el contencioso con Guyana en la política exterior venezolana: contraste de dos tiempos*". En: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S101225082002000100006&script=sci_arttext&tlng=pt. 2001. Pág. 7.

7. Andrés Serbin (1990). "Etnocentrismo, geopolítica y cooperación: las relaciones entre el Caribe de habla inglesa y América Latina." Integración Latinoamericana. 1990. En: http://www.iadb.org/Intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/163-Estudios_6.pdf. Págs. 46-47.

8. Además de Venezuela y los países miembros de la CARICOM son estados miembros de la AEC: Nicaragua, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Panamá, México, Colombia, Cuba, República Dominicana y El Salvador.

9. En 1814 Gran Bretaña quedó en posesión de los territorios coloniales holandeses de Demerara, Berbice y Esequibo, que pasaron a constituir la Guyana Británica a partir de 1831. Tras haberse apelado al gobierno de Estados Unidos éste propuso un arbitraje y se formó un tribunal en el año de 1899, cuya decisión forma el Laudo Arbitral de París. El tratado concluyó con la cesión del territorio a Gran Bretaña. Sobre la disputa territorial entre Venezuela y Guyana. Véase: Edgar Otálvora. Ob. Cit. Pág. 6. Eva Josko Guerón. "Cambio y continuidad en la política exterior de Venezuela: una revisión". Pág. 49. En: Carlos A. Romero, coord., "Reforma y política exterior de Venezuela", Editorial Nueva Sociedad, Caracas. 1992.

10. El 26 de mayo de 1966 la Guayana Británica recibe la independencia, llamándose a partir de entonces República Cooperativa de Guyana. Desde ese momento el Reino Unido traspasa al nuevo país la cuestión de la disputa territorial sobre la Guayana Esequiba. Venezuela reconoce al nuevo país, aunque reservándose expresamente sus derechos de soberanía sobre la Guayana Esequiba al oeste del río Esequibo.

11. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre de 1999, Número 36.860.

12. Inicialmente se suscribieron a Petrocaribe 14 países: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Venezuela. A partir de la III Cumbre se sumaron Haití y Nicaragua.

13. Sitio oficial de Petróleos de Venezuela S.A. PDVSA 2005. Gobierno bolivariano de Venezuela. Ministerio del poder popular de petróleo y minería. En:

    http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=48

14. ídem.

15. A partir de junio de 2009 los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros decidieron adoptar el nombre de "Alianza Boliva-

riana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos" (ALBA-TCP).

16. En diciembre del 2001 en la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados de Caribe, celebrada en la Isla de Margarita en Venezuela, el Presidente Hugo Chávez presenta la idea de la creación del ALBA. Tres años después, el 14 de diciembre de 2004, Fidel y Chávez se reúnen en La Habana y firman los protocolos formales de constitución del ALBA. Posteriormente se suscribieron otros países latinoamericano y caribeños para conformar en la actualidad un total de 8 miembros.

17. Estay, Jaime (2008). "*El ALBA y sus espacios de desenvolvimiento*". En: "La integración en América Latina: de la retórica a la realidad". Compilador Osvaldo Martínez. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana. Ruth Casa Editorial. Pág. 137.

18. A partir de junio de 2009 los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros decidieron adoptar el nombre de "Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos" (ALBA-TCP).

19. Correa Flores, Rafael (2005). "*Construyendo el ALBA. Nuestro norte es el sur*." Primera edición, Coordinador y Compilador, Caracas, Venezuela. Pág. 25. En: http://www.redmisionmilagro.org/publicaciones/PUBLI11_366.pdf

20. Borón, Atilio (2008). "*ALBA y TCP: posibilidades y perspectivas*". En: "La integración en América Latina: de la retórica a la realidad". Compilador Osvaldo Martínez. Editorial de Ciencias Sociales. La Habana. Ruth Casa Editorial. Pág. 107.

21. Muster, Blanca. "*El estado actual de la integración latinoamericana y caribeña: apuntes para una integración*". Pág. 6. En: http://www.flacso.org/uploads/media/Ponencia_de_Blanca_Munster.pdf

22. Para una visión integral de la conformación de las distintas instancias de decisión, su estructura y funcionamiento ver: "Estructura y funcionamiento del ALBA-TCP. En: Construyendo un mundo multipolar. Cumbres 2004-2010". Págs. 154-156. En: http://www.alba-tcp.org/public/documents/pdf/Construyendo_un_Mundo_Pluripolar.pdf

23. Girvan, Norman. "*ALBA, PETROCARIBE and CARICOM: issues in a new dinamic*". En: http://www.normangirvan.info/.../alba-petrocaribe-y-caricom-girvan1esp.d...Págs.9 y 10.

24. "Acta fundacional del Banco del Alba". En: ALBA-TCP. Construyendo un mundo multipolar. Cumbres 2004-2010 . En: Ob. Cit. Pág. 59.

25. Norman Girvan. Ob. Cit. Pág. 9.

26. Regueiro, Lourdes. "*Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense. Visiones desde el MERCOSUR y el ALBA*, Colección Becas de Investigación, Coedición CEA CLACSO, Buenos Aires. Citado en: Daniele Benzi. ¿En la hora de las definiciones? Una aproximación al ALBA al atardecer del neoliberalismo. En: http://www.uia.mx/iberoforum/10/pdf/4DANIELE_BENZI_IBEROFORUM.pdf

27. Girvan, Norman. Ob. Cit. Págs. 13 y 14.

Bibliografía

Aguilera, Jesús Antonio (1982). "Geopolítica y petróleo en la Cuenca del Caribe", *Nueva Sociedad*, No. 58 enero-febrero, PP. 43-54. En: www.nuso.org/upload/articulos/932_1.pdf

ALBA-TCP (2010). *Construyendo un mundo multipolar. Cumbres 2004-2010*. http://www.albatcp.org/public/documents/pdf/Construyendo_un_Mundo_Pluripolar.pdf

Barry, Tom; Beth Wood y Deb Preusch (1984)."*The other side of paradise: Foreign control y the Caribbean*." The Resource Center. Grove Press, Inc./New York.

Benzi, Daniele. "*¿En la hora de las definiciones? Una aproximación al ALBA al atardecer del neoliberalismo*. En: http://www.uia.mx/iberoforum/10/pdf/4DANIELE_BENZI_IBEROFORUM.pdf

Blanco, Ronald y Rosalba Linares (2008). "Chávez en la política exterior venezolana: (ALCA vs. ALBA) de la democracia representativa a participativa". Aldea Mundo, *Revista sobre Fronteras e Integración*, Año 13, No. 26 / Julio- Diciembre (2), ISNN 1316-6727, Depósito Legal 1996-02TA-3, En: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/30033/1/articulo5.pdf

Bond, Robert D, (1981). "*Venezuela, la Cuenca del Caribe y la crisis centroamericana*". Preparado para el Simposio sobre "Los aspectos internacionales de la crisis en Centroamérica", patrocinado por el programa latinoamericano del Woodrow Wilson International center for Scholars. Smithsonian Institution, Washintong, D.C.

Borón, Atilio (2008). "*ALBA y TCP: posibilidades y perspectivas*". En: "La integración en América Latina: de la retórica a la realidad". Compilador Osvaldo Martínez, Ruth Casa Editorial y Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

Canovas, Pedro. "*Planteamientos de la integración. Evolución de la integración en Latino América*. III Simposio Grupo de Estudios Jean Monnet". En: http://www.ucm.es/BUCM/cee/cjm/0201/0203.pdf

Cardozo de Da Silva, Elsa (1992). "*Continuidad y consistencia en quince años de política exterior de Venezuela: 1969-1974*", CDCH-UCV, Caracas, Venezuela.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre de 1999, Número 36.860.

Ebel, Roland; Raymond Taras y James D. Cochrane (1991), "*Political Culture and Foreign Policy in Latin America*", SUNY, Nueva Cork.

Estay, Jaime (2008). "*El ALBA y sus espacios de desenvolvimiento*". En: "La integración en América Latina: de la retórica a la realidad", Compilador Osvaldo Martínez, Editorial de Ciencias Sociales y Ruth Casa Editorial, La Habana, 2008.

Fernández, María Alejandra; Jorge Nilson Morales y Hudilu Tatiana Rodríguez. "La democracia venezolana vista desde su política exterior: un enfoque ético-político". En: http://revistas.luz.edu.ve/index.php/frone/article/viewFile/52/34

Flores, Rafael Correa (2005). "*Construyendo el ALBA. Nuestro norte es el sur*", Coordinador y Compilador, Primera edición, Caracas, Venezuela. Pág. 25. En: http://www.redmisionmilagro.org/publicaciones/PUBLI11_366.pdf

Guerón, Eva Josko (1992). "*Cambio y continuidad en la política exterior de Venezuela: una revisión*" en Carlos A. Romero, coord., "Reforma y política exterior de Venezuela", Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Gill, Henry S. (1993). "*CARICOM: origen, objetivos y perspectivas de integración en el Caribe*." Integración latinoamericana, julio. En: http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/191Estudios_4.pdf

Girvan, Norman. "*ALBA, PETROCARIBE and CARICOM: issues in a new dinamic*". En: http://www.normangirvan.info/.../alba-petrocaribe-y-caricom-girvan1esp.d...

Gonzáles Urrutia, Edmundo (2008). "*La política exterior de Venezuela y la nueva geopolítica internacional*", Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Centro de Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales (CEERI). Serie política internacional. Abril. En: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05560.pdf

Liendo, Luciano (2011). "*El arte político de subsidiar: Venezuela, el Caribe y Centroamérica*". Energía y Geopolítica. 4 de julio. Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos. En: http://geic.files.wordpress.com/2011/07/ai-012-20111.pdf

Muster, Blanca. "El estado actual de la integración latinoamericana y caribeña: apuntes para una integración". En: http://www.flacso.org/uploads/media/Ponencia_de_Blanca_Munster.pdf

Otálvora, Edgar (2001). "*El Caribe y el contencioso con Guyana en la política exterior venezolana: contraste de dos tiempos*". En: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S101225082002000100006&script=sci_arttext&tlng=pt

Romero, A. Carlos (2004). "Venezuela: su política exterior y el Caribe", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Septiembre-diciembre. volumen 10, número 003, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela. En: http://redalyc.uaemex.mx/pdf/177/17700312.pdf

Romero, A. Carlos (2010). "*La política exterior de la Venezuela bolivariana*", Working Paper nº 4, Julio. Plataforma democrática. En: http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/La%20politica%20exterior%20de%20la%20Venezuela%20bolivariana.pdf

Serbin, Andrés. "Cuando la limosna es grande. El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera". En: http://www.nuso.org/upload/articulos/3383_1.pdf

Serbin, Andrés (1990). "*Etnocentrismo, geopolítica y cooperación: las relaciones entre el Caribe de habla inglesa y América Latina*", Integración Latinoamericana, En: http://www.iadb.org/Intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/163Estudios_6.pdf.

Villarroel, Yetzy U (2008). "*La política exterior de Venezuela: continuidad y discontinuidad con el pasado*", Cuestiones Políticas v 24 n. 41, Maracaibo diciembre, En: http://revistas.luz.edu.ve/index.php/cp/article/view/826

La política externa boliviana en el período post 2005

Aldo Duran Gil
Sociólogo y Cientista Político boliviano, Máster en Ciencias Políticas por la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP, 1998), Doctor en Ciencias Sociales por la misma universidad (2003), profesor del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Uberlândia (UFU), Brasil, Coordinador del Grupo de Pesquisa Estado y Capitalismo en América Latina, integrante del Programa de Post Grado en Ciencias Sociales (PPGCS) de la UFU
e-mail: adurang@yahoo.com

Introducción

La elección de Morales y la subida del partido Movimiento al Socialismo (MAS) al poder gobernamental (2006) desencadenó gran desconfianza y cautela por parte de las clases dominantes del país, del capital extranjero, de los Estados Unidos y de los países vecinos más influyentes (Brasil, Argentina, Chile) debido al temor de que Bolivia se convierta en una nueva Venezuela. En ese contexto cabe preguntar sobre el carácter de la política externa adoptada por el nuevo gobierno en consideración, si hubo reorientación de tal política y cuál la naturaleza de las relaciones entre los principales actores políticos internacionales en América Latina. Este artículo pretende analizar la política externa del gobierno de Morales caracterizando sus principales aspectos, tales como su reorientación o redefinición y las relaciones con los Estados Unidos, Brasil y Chile. Partimos de la hipótesis según la cual hubo una reorientación de la política externa basada, por un lado, en el multilateralismo, la reciprocidad y el rescate de la soberanía nacional; y por otro, en el contenido de tal política, que reveló amplia influencia del pacto o concertación conflictiva, en el ámbito interno, entre el gobierno de Morales y las fuerzas de oposición autonomistas en el contexto del proceso de cambio llevado a cabo por el primero.

Reorientación de la política externa boliviana

Durante el primer año de gobierno, la élite regional autonomista, el capital extranjero, bien como el gobierno estadounidense y algunos países vecinos como Brasil, Argentina y Chile, pasaron a entender el conflictuoso proceso de cambio pactuado entre la oposición autonomista y el gobierno. Sería en ese contexto que se deve entender los conflitos entre el gobierno boliviano y el Brasil en relación al fornecimento de gas. Evidentemente, la acción de un país en la esfera regional está condicionada o sobre-determinada por la acción de outros que tienen mayor peso económico y político en la jerarquía de la estructura del sistema capitalista en el ámbito internacional. A pesar de que la política interna de un país no determine unilateralmente la política externa (o viceversa), no significa que ésta no sea influenciada por aquella. En suma, las políticas interna y externa tienen lógica, dinámica y complejidad próprias, pero se implican mutuamente.

En ese sentido, la presión constante de las clases dominantes nativas de la región llamada "media luna"[2] contra el programa político del MAS y la política estatal implementada por el gobierno se ejercen conjuntamente con la presión del capital extranjero monopolista,

que aparece oculto y a la sombra de la acción de la "oligarquía regional"[3]. Eso se debe al hecho de que el capital extranjero delegó su función política y ideológica a esa oligarquía para que lo represente politicamente, apareciendo el conflicto entre clases sociales como si fuese un conflicto entre regiones en el país. Com efecto, existe un juego de múltiples presiones políticas para bloquear, neutralizar o modificar la acción del gobierno de Morales, haciéndolo retroceder en el proceso de inplementación de su propuesta de transformación del país. Ese juego de presiones se ajustó también a la política del pacto democrático viabilizada por el gobierno en relación a la política externa[4].

Defendemos la tesis de la *concertación* o *pacto democrático* conflictivo entre el actual gobierno y la oposición autonomista dirigido por el primero para llevar a cabo el proceso sócio-político de cambio del país[5]. El pacto se revela por lo menos en tres niveles importantes: 1) en el proceso de la confección de la nueva Carta Magna en el contexto de la Asamblea Constituyente: importantes concesiones políticas a la minoría (oposición autonomista) con otorga de poder de veto y limitación de la democrácia participativa dinamizada por los movimientos populares; 2) en el proceso de nacionalización del gas y petróleo: nacionalización blanca que deja intacta la estructura de producción controlada por el gran capital petrolero monopolista internacional a través de contratos leoninos, y apenas recuperación de la propriedad jurídica estatal de las minas de gas y petróleo (suelo y subsuelo), reforzada con el aumento relativo de impuestos, pero aún bajísimos, caracterizando un Estado rentista (que se conforma solamente con la extracción de impuestos) y no un Estado productor; 3) en el proceso de la reforma agrária: reforma caracterizada como redistributivista, con repartición de tierras fiscales lejos de la frontera agrícola pero dejando intacto el medio y gran latifúndio, principalmente de la "media luna", que fue barnizado por la "función econámica- social" -mismo que el último referendo nacional tenga definido el mínimo de 5 mil hectárias por propietário, pues la gran propiedad fundiária quedó preservada por la nueva Constitución.

Conforme sostuvo García Linera, la nueva élite (caracterizada como indígeno-mestiza) que subió al poder en el gobierno de Morales empeñase en *compartir* el poder con la élite tradicional, más especificamente con los sectores autonomistas de la región de Santa Cruz (que comandan la "media luna"). Así, estaría ocurriendo en Bolivia –según García- un proceso de ampliación de las élites y que al mismo tiempo se reconoce el poder político de la "oligarquía" autonomista debido a su papel inportante en el desarrollo capitalista de la región y su impacto en el resto del país. De ahí que se trata de un proceso de cambio o *reforma pactuada* entre la nueva élite y la antigua[6].

Volvamos a nuestro tema. Es en ese juego de múltiples presiones que también se debe entender la acción de los países más poderosos e influyentes en la región. En el proceso de nacionalización del gas y el petróleo el conflicto entre el gobierno de Morales y las transnacionales petroleras apareció como si fuese un conflicto entre países (España, que defendió a la Repsol YPF; Brasil, a la Petrobras etc.). Debido a diversos factores, el actor más poderoso e influyente (Estados Unidos) no supo lidiar con el gobierno boliviano, perdiendo su tradicional influencia y control en Bolivia. Con todo, intentó —y aún intenta— recuperlos a cualquer precio reactivando su intervención polivalente: la principal acción que comandaría esa intervención sería la busca de apoyo económico y político a la oligarquía regional, apostando en la estratégia de lucha autonomista y separatista.

Por otro lado, los Estados Unidos parecen haver delegado su intervención al país más poderoso e influyente de América del Sur: el Brasil -a pesar de este actor tener intereses propios, un tanto diferente a los defendidos por la potencia hemisférica, pero que se aproxima de una postura en relación a los países vecinos que Marini denominó "sub imperialismo"[7]. Los acurdos comerciales entre los gobiernos de Lula y de Morales en el marco de la integração regional tendrían, por lo menos, un doble sentido. Por un lado, el apoyo del Brasil al proceso democrático llevado a cabo por el gobierno de Morales para garantizar la estabilidad política del país, tentando alejar el tradicional golpe de Estado (una permanente amenaza), lo que se compatibilizaría con la política de la *Cláusula Democrática* del Mercosur e impediría el desequilibrio geopolítico del Cono Sur (y en la peor de las hipótesis, una posible balcanización del país)[8]. Por otro, la defensa de los intereses económicos brasileños: la permanencia de la Petrobras y el fornecimiento ininterrupto de gas con "precio de banana", bien como la expansión de empresas brasileñas en Bolivia.

Por su lado, Argentina y Chile también ofrecieron su apoyo político formal al gobierno boliviano, pero defendiendo sus intereses propios: exigencia de fornecimiento de gas barato en caso del primero y distensión de las relaciones diplomáticas en relación al problema del litoral en el caso del segundo. Con efecto, los intereses fundamentales que estarían por detrás del apoyo al actual gobierno boliviano por parte de los países vecinos más influyentes serían, por lo menos, los seguintes: 1) manter cierta estabilidad política en Bolivia y garantizar la expoliación de sus principales recursos de exportación, manteniendo la dependencia y el atraso crónico del país; 2) impedir que el país se desintegre (balcanización), pues de lo contrário ameazaría profundamente la seguridad y el equilibrio geopolítico regional; y 3) impedir que el gobierno de Morales se transforme en una nueva Venezuela.

Frente a ese cuadro, pasemos a identificar los principales aspectos de la política externa practicada por el gobierno de Morales. Si la lógica de la *concertación* aparece como un denominador común en la política interna con fuerte recuperación relativa de la autoridad estatal en relación a los sectores economicamente poderosos (gran latifúndio, sector agroexportador, gran capital monopolista extranjero que opera en los sectores petróleo, mineración, bancos, etc.), la política externa adopta una combinación de trazos del multilateralismo, reciprocidad y negociación compartidas reorientados por la lógica de la recuperación de la soberanía del país. Es sabido que los regímenes populistas tradicionales (1930-1964) en América Latina se empeñaron en recuperar la soberanía nacional, una característica fundamental de la implementación de la política económica y social con fuerte intervención del Estado en los ámbitos interno y externo[9]. En el ámbito interno, amplia base social de apoyo al régimen con la integración de las masas trabajadoras sobre todo urbanas, con otorga de una legislación laboral favorable a la regulamentación de la relación capital-trabajo, bien como la ejecución de un tipo de industrialización nacional dependiente comandada por el Estado en la ausencia de una burguesía industrial nativa —o sea, "una política estatal de integración/control de las clases trabajadoras, con un intervencionismo socio-económico al servicio de un proyecto de desarrollo capitalista nacional"[10]. En el ámbito externo, utilización de la prerrogativa "soberanía nacional" como instrumento de negociación o presión a través de la prática de un tipo de multilateralismo y reciprocidad en las negociaciones frente a los países capitalistas centrales[11].

Podemos afirmar que el gobierno de Morales seguiría más o menos la misma lógica en los dos ámbitos indicados. Con todo, éste no puede ser caracterizado como populista tradicional, aunque aspectos de su política ejecutada tengan presentado trazos neopopulistas: ampliación de la base social de apoyo con la lógica integración/control de los trabajadores campesinos e indígenas combinada con un intervencionismo sócio-económico al servicio de un proyecto *sui generis* de neodesarrollo capitalista nacional y no "socialista": el "capitalismo andino-amazónico". Eso es particularmente notório en el discurso del liderazgo gobernamental y que expresa el sentido de un aspecto importante del programa del partido de gobierno: el rescate de la soberanía, conforme el propio nombre del partido lo indica: *Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos* (MAS-Ipsp). De un lado, la integración de las grandes masas populares campesinas e indígenas en el sistema político, viabilizando una revolución democrática y jurídica, con justicia social y equidad —en las palavras de Morales, una "revolución democrática cultural" o "revolución democrática descolonizadora" y la frase

emblemática dirigida al capital extranjero: "necesitamos socios y no patrones". De outro, la ejecución de una revolución nacional-popular que tenta implantar un "capitalismo andino-amazónico" con decisiva participación del Estado en el desarrollo capitalista, conforme sostuvo Alvaro García (vice presidente boliviano)[12].

En suma, el Estado boliviano redefinió su política externa con base en la participación multilateral, alineada con la política externa practicada por el gobierno de Chávez (Venezuela) y en parte por el gobierno cubano: soberanía, solidariedad e integración entre los pueblos latinoamericanos, estampada en el Tratado de Comércio entre los Pueblos (TCP) y encuadrada en la corriente política "bolivariana". Tratase de una espécie reciclada de postura latinoamericanista y terceromundista que surgió con los Países No Alineados en la década del 50 en alternativa a las relaciones dominantes en el ámbito de la "Guerra Fría". Y aún, el gobierno de Morales imprimió un carácter indigenista y multicultural al funcionamento del aparato diplomático ajustandoló al proceso de cambio sócio-económico y político que atraviesa el país en el ámbito interno. Cambio importante en relación a los gobiernos neoliberais, cujo cuerpo diplomático siempre estuvo controlado por las élites y sectores medios de origen blanca. El ministro de las relaciones exteriores es aymara (David Choquehuanca) y existen vários ministros indígenas, campesinos y trabajadores que componen el gabinete del gobierno de Morales[13]. En su discurso del día 6 de agosto de 2007, Morales enfatizó que Bolivia havía recuperado la dignidad y los recursos naturales y recordó también que antes de su gobierno las leyes eran redactadas en inglés y los legisladores no hacían otra cosa sino traduzirlas. Pero "ahora existen ministros indígenas, legisladores indígenas [...]"[14].

A seguir, presentaremos algunos elementos de la política externa en el contexto de los acuerdos y tratados comerciales realizados por Bolivia bajo el gobierno de Morales que nos parecen más problematicos debido a su carácter conflictivo e incierto.

Las relaciones con los Estados Unidos: Alca y Aptdea

Desde el início del gobierno en cuestión las relaciones entre los Estados Unidos y Bolivia estuvieron marcadas por conflicto, confrontación, indiferencia y desconfianza mutua. Eso se debió sobre todo a dos hechos importantes resultantes de la reorientación de la política externa boliviana: de un lado, al abandono del gobierno boliviano de la política externa tradicional practicada por los gobiernos neoliberais, cuyas características eran la casi completa submisión

o subserviencia y el alineamiento automático a los Estados Unidos; y de outro, al alineamiento casi automático con Venezuela y Cuba. El gobierno de Bush practicó una política vacilante y contradictória revelando una descomunal falta de preparación e indiferencia en relación al gobierno de Morales. El ejemplo de eso fue la práctica de la política agresiva, hostil y de desqualificación del líder cocalero en la campaña presidencial de 2005 por parte del embajador estadounidense en aquel momento, que utilizó elementos de la arcaica política de la "Guerra Fría". Lo que contribuyó, entre outros factores, con la amplia victória electoral de Morales y con el aumento del sentimiento antiimperialista de las masas populares e indígenas bolivianas. Por su parte, el gobierno boliviano se mostró también hostil, agresivo y crítico en relación a su homólogo estadounidense y pasó a exigir el respeto a la soberanía boliviana y el encuadramiento en las relaciones de reciprocidad entre los dos países.

En ese sentido, la artillería del discurso antiimperialista del gobierno boliviano se concentró contra la Alca, apoyando abiertamente un tratado de comercio alternativo con Cuba, Venezuela y Bolivia: el TCP bajo la lógica de la diplomácia "Alianza Bolivariana para las Américas". Con la subida de Correa a la presidencia, Ecuador pasó a integrar el eje "bolivariano". En respuesta, el gobierno estadounidense tentó neutralizar la influencia política de Castro y Chávez en el ámbito sudamericano a través de un emprendimiento ideológico poco fructífero. Con todo, los Estados Unidos se caracterizan por practicar relaciones predominantemente de país a país, a pesar de utilizar métodos polivalentes. Desde 2007 el gobierno de Bush parece haver modificado el sentido de las relaciones con los países latinoamericanos sin referirse a la Alca: la nueva política energética basada en combustibles renovables y no tradicionales, tentando así atraer nuevamente esos países a su esfera de influencia política e ideológica y neutralizar la influencia regional de Castro, Chávez y Morales. Por otro lado, los Estados Unidos parecen estar también incentivando la figura de Lula para neutralizar Chávez, al mismo tiempo en que aumenta su apoyo al gobierno conservador colombiano (Uribe) para rechazar a las Farc y desetabilizar el gobierno venezolano.

Existen vários informes elaborados por la burocrácia estatal estadounidense y por intelectuales (academia) preocupados con la recuperación de la hegemonía de los Estados Unidos en Venezuela y Bolivia. Uno de esos informes, que sugiere al gobierno estadounidense que ejecute una estratégia de acción política realista urgente, fue elaborado por el boliviano Gamarra en 2007, cuyo título es *Bolivia on The Brink*[15]. El informe analiza la atual situación del país bajo el gobierno de Morales y sostiene que, después de detener la influencia un tanto incontestada en el período neoliberal (20

años), los Estados Unidos estarían perdiendo terreno en los ámbitos político y económico encuanto actor tradicional potencial en la región. La recuperación de la hegemonía política regional sería de vital importancia para este actor en el sentido de tentar redefinir las relaciones entre los dos países, pues si no se toman medidas inteligentes de cuño polivalente y de gran alcance, Bolívia podría seguir el camino de Venezuela, amenazando seriamente la estabilidad en la región andina y en el Cono Sur. Para tanto, incumbiría a los Estados Unidos —y esta sería la principal sugerencia del informe— fortalecer los lazos de relaciones diplomáticas y comerciales con sus principales aliados (Argentina, Brasil y Chile) con el objetivo de que estos se envuelvan e intervengan más, directa e indirectamente, en los asuntos bolivianos para neutralizar y contener el avanzo radical del nacionalismo y "populismo" del gobierno de Morales.

En nuestro análisis, la propuesta de ese informe estaría siendo aplicada por la *política pragmática* de los países mencionados y que no estaba descartada, siendo una de las formas de intervención posibles, pues sabese que predomina ese padrón de política (*real politik*) en las relaciones entre los Estados-Naciones en la esfera internacional. Por outro lado, a pesar de existir una permanente preocupación de la burguesía imperialista, de las burguesías nacionales y de las burocrácias estatales en relación al movimiento de las masas populares y a la emergencia de la revolución social (principales temores reales), existe una exagerada preocupación sobre la peligrosidad del gobierno de Morales en ese informe, inclusive no contempla la ejecución, por parte de ese gobierno, de la política del pacto o consenso conflictivo con las fuerzas de la oposición autonomista de la región de Santa Cruz[16].

En nuestro análisis, una posible radicalización a corto y medio plazos estaría descartada, a no ser que ocurra otra crisis nacional profunda y las masas populares vuelvan a las calles como en 2005. La política de concertación (pacto) entre gobierno y oposición entró en su tercera fase de implementación con la elaboración de la *Ley Transitoria Electoral* por parte del gobierno del MAS, cuya discusión y debate comenzó en inícios de abril de 2009 (especificamente el 5/04/2009), y que fue aprobada para ser aplicada en la elección nacional de diciembre de 2009 —una nueva fase política llena de conflictos, tensiones y confrontos en la arena electoral. Las otras dos fases fueron: 1) otorga de poder de veto por parte del MAS-gobierno de Morales a la oposición autonomista a lo largo del período 2006-2007 en la Asamblea Constituyente —la nacionalización (blanca) del gas y el petróleo, la Reforma Agrária y el proceso de elaboración conflictiva de la nueva carta constitucional demuestraran la realización de reformas pactuadas entre el gobierno y la oposición; 2) Aprobación de la nueva Carta Magna en el primer semestre de

2008, que contempló la modificación de más de cien artículos que favorecieron a la oposición autonomista (gran propiedad fundiária) y al gran capital monopolista extranjero.

En ese sentido, la inestabilidad política de Bolívia o una supuesta situación revolucionária, a nuestro ver, tiende a ser utilizada (los Estados Unidos siempre utilizaran ese argumento) por los países más fuertes como pretexto para posibles intervenciones de cuño político y militar en el país, caso el régimen del MAS monte los trillos del "autoritarismo militar" o "Estado fuerte" (conforme sustenta la oposición), siguiendo el ejemplo de Chávez. Percíbese así la intensa campaña política de la OEA (*Carta Democrática*), directa e indirecta, de desconfianza en relación al gobierno de Morales y que asume un discurso democratizante de vigilancia relativo a la defensa de las instituciones democráticas y del "Estado de derecho": respeto a los derechos humanos, protección de las *minorías políticas*, del equilibrio y separación de poderes, de la libertad de imprenta, expresión o información, en una palabra, la defensa del derecho de las grandes propiedades fundiária, del capital nacional y del capital monpolista extranjero[17].

Cuanto al Mercosur y la Unasur, estos se debaten entre el apoyo abierto al gobierno de Morales y la defensa del Estado de derecho, predominando más el apoyo abierto (caso de la última) con el fin de defender el proceso democrático que atraviesa el país. Tienden a induzir al diálogo en la resolución de los conflictos entre gobierno y oposición (defensa de la *Cláusula Democrática* del Mercosur), conforme mostró la reunión de los jefes de Estado sudamericanos en Chile, convocada por la Unasur em septiembre de 2008, que abogó a favor del gobierno boliviano por ocasión de la tentativa de golpe de la oposición contra éste. Es de se esperar que, en un contexto de ascensión de la democrácia participativa (la qual disminuyó en 2006 por obra del propio gobierno-MAS mediante el bloqueo político y burocrático de los movimientos populares), tanto la OEA como el gobierno estadounidense tienden presionar para reinstaurar una democrácia representativa limitada y, en lo extremo, una democrácia de cuño neoliberal en Bolívia. En el caso del Mercosur y la Unasur, tal presión no es evidente, siendo más perceptible el apoyo al proceso democrático, lo que ocultaría una preocupación latente sobre la radicalización de ese proceso (democrácia participativa) que afectaría a los países vecinos. Por eso, no está descartada, por parte de esos actores (OEA, Estados Unidos, Brasil, Chile), la defensa de una democrácia representativa limitada con dosis de autoritarismo civil como ocurre en la mayoría de las democrácias actuales -o en lo máximo, adaptar el modelo de ese tipo de democrácia tal como funciona en Brasil, Argentina o Chile[18].

Uno de los dilemas actuales del gobierno estadounidense, del capital financiero internacional y de las clases dominantes nativas sería la defensa viable de un tipo de democrácia limitada (o de una sus variantes: el autoritarismo civil de base presidencialista) en vez de la restauración pura y simples de dictaduras militares. La restauración de éstas sería politicamente arriesgada debido al compromiso histórico de sectores de la oficialidad militar con el capitalismo de Estado, bien como a la ausencia de unidad, en el interior de la institución castrense, en relación al proyecto neoliberal de "modernización" capitalista[19]. Por eso, los casos de Venezuela, Bolívia y Ecuador, donde ocurre una fuerte contestación de la hegemonía neoliberal por parte de un poderoso movimento popular, seguida de reorganización institucional por obra de un tipo de democrácia participativa, son vistos con extrema desconfianza y peligro por la potencia hemisférica y por los actores regionales más influyentes (sobre todo Brasil y Chile).

La Alca y la Aptdea deben ser analizadas tomando en cuenta esas observaciones. Los países latinoamericanos en general, y los andinos en particular, son presionados a someterse a los imperativos políticos de la potencia hemisférica para viabilizar los acuerdos comerciales, cuja dinámica de negociación sigue una lógica individual: de país a país, bilateral, y no colectivamente (como ocurre con los casos de Peru, Colombia, Chile). La lucha de los países del bloque "bolivariano" (Cuba, Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua) no sólo se opone al Alca y al Aptdea, colocando en su lugar el TCP en el ámbito de la Alianza Bolivariana para las Américas, como también combate el proyecto de los biocombustibles, una especie de "cavallo de Troya" del gobierno de Bush para rescatar y imponer la Alca en América Latina. Después de la visita de Bush al Brasil en Marzo de 2007, Lula —a pesar de la postura autónoma de la política brasileña en relación a los Estados Unidos, más volcada para América Latina— parece haverse convertido en el "muchacho propaganda" de la política de Bush sobre los biocombustibles en la región, tentando neutralizar la influencia del liderazgo de Castro, Chávez y Morales, que se oponen a tal proyecto. No por acaso los defensores de ese nuevo tipo de producto energético para exportación provienen, en Bolivia, de los sectores más arcaicos y conservadores: el gran latifundio y segmentos empresariales del poderoso sector agro-exportador (principalmente soya), influenciados por el discurso de Lula sobre el asunto[20] —en el Brasil el asunto del biocombustible se transformó en una política de Estado con voluminosa inversión estatal para atraer el capital extranjero. Los mismos sectores defienden acuerdos unilaterales con los Estados Unidos en los ámbitos de la Aptdea y CAN.

Después de Septiembre de 2008 las relaciones entre Bolivia y Estados Unidos se empeoraron y se tornaron más asperas, con

retaliaciones mutuas y al borde del rompimiento completo (expulsíon de embajadores y de funcionários). Podemos inferir que las acciones súbitas, con torpeza inusitada, se debieron más al grado de amadorismo y el desespero por parte de la política externa del gobierno de Busch ejecutada en Bolivia. En abril de 2009 tales relaciones atravesaron una ligera distensión, no siendo eliminado el alto grado de conflicto y retaliaciones. Con la subida de Obama al poder gobernamental provablemente la situación camine para un cuadro de mayor distensión y cooperación en um contexto de reorientación de la política externa estadounidense frente a Bolivia, Venezuela y Ecuador. Con todo, cualquier previsión política, a corto y médio plazos, sobre la normalización de las relaciones entre ambos países se torna difícil, una vez que la administración de los demócratas no parece demostrar, en relación al gobierno de Busch, un cambio substantivo o radical de la política externa estadounidense, tanto para Bolivia y los países andinos quanto para América Latina.

Las relaciones con el Mercosur y el Brasil

En el ámbito de las relaciones con el Mercosur, Bolivia aún no es un miembro pleno de este bloque económico, a pesar de existir un discurso de integración, cooperación y solidaridad en el interior de esa institución regional. Lo que demuestra acentuada asimetría y desigualdad en tales relaciones, bien como la extrema dependencia y vulnerabilidad del Estado y economía bolivianos. El gobierno de Morales solicitó su ingresso para ganar tal *status*, pero permanece aún esperando respuesta definitiva. La tardanza para concretizar ese objetivo demuestra que depende de la voluntad política del Brasil y Argentina, que no parecen estar interesados, en corto plazo, en tener a Bolivia como miembro permanente. Los argumentos y explicações sobre el asunto son variados, con el predomínio de los temas pobreza e inestabilidad política permanente en Bolivia, pero que justifican ideologicamente, de forma indirecta, la mantención de la dependencia y atraso de este país. El exemplo sobre el tema pobreza (que aparece la mayoría de las veces con cuño moral) se patenteó en el discurso de Lula (endosado por el Itamaraty) a lo largo de 2006 y 2007 por ocasión de los episódios sobre la nacionalización del gas, el aumento de su precio y la recompra de las refinerías por parte del gobierno boliviano que eran de la Petrobras: el Brasil estaría siendo solidário con el país más pobre de América del Sur por el hecho de comprar su principal producto de exportación, sin el cual Bolivia no podría sobrevivir económicamente.

Con todo, el argumento más difundido es de carácter técnico (uma versión camuflada de argumento político), vehiculado por la

diplomacia brasileña y aceptado consensualmente por los demais miembros, principalmente por Argentina: Bolivia no puede ser miembro pleno del Mercosur porque participa de otro bloque regional (la CAN) y al mismo tiempo se recusa a participar de la Tarifa Externa Comun del Mercosur; y porque también exige tratamiento especial o favorable en los dos bloques; caso el bloque en cuestión lo acepte en estas condiciones, traería serias complicaciones y sobre todo mayor asimetría con los miembros menores del bloque, de ahí la imposibilidad de su ingreso como miembro pleno[21].

En ese sentido, para los países dominantes del bloque, principalmente Brasil, seria funcional manter Bolívia como miembro asociado en la medida en que contribuye con la reproducción de su debilidad y dependencia económica y política. Decimos *funcional* debido al hecho de que la preponderancia económica, sobre todo brasileña, permitiría la extracción y expoliación permanente de los recursos energéticos (gas, productos mineros etc.), necesários y codiciados por el capital monopolista internacional y por las burguesías nacionales de la región —recordemos que el millonário brasileño Eike Batista no consiguió permisión del gobierno de Morales para operar con una usina siderúrgica (a EBX) en la región de *El Mutún*, próximo de la frontera con Brasil[22]. Con efecto, la preocupación fundamental que está por detrás de la mantención de Bolivia como miembro asociado del Mercosur sería la inestabilidad política y económica del país y, sobre todo, el temor del capital extranjero frente a las nacionalizaciones[23]. Así, el tratamiento del Brasil en relación a Bolivia no se desviaría de esa lógica y se expresaría en los acuerdos comerciales y en las relaciones económicas generales determinadas por sus intereses nacionales. Evidentemente, es de interés de los sectores económicos y de la burocrácia estatal en Bolivia buscar mercado para sus productos de exportación, estando obligados a practicar relaciones diplomáticas y comerciales posibles, de acuerdo con las condiciones reales del país conforme su peso específico detenido en la jerarquía de países capitalistas en el ámbito regional. Los últimos episódios de las relaciones entre Bolivia y Brasil (compra de refinerías de petróleo de la Petrobras; construcción de termoeléctricas en la frontera con Bolivia, en el río Madera-Mamoré, que provocaría un gran impacto ambiental del lado boliviano; redefinición del precio del gas y del volume a ser comprado por Brasil), con grado variable de tensión y conflicto, expresan una profunda asimetría y desigualdad entre los dos actores.

Con todo, el nuevo liderazgo que comanda el aparato estatal boliviano se empeña en rescatar buena parte de la soberanía nacional, buscando establecer relaciones multilaterales y de reciprocidad en las relaciones con los demais países en la mayoría

de los niveles, o entonces atenuando levemente las profundas asimetrías y desigualdades.

Las relaciones con Chile y el tema del litoral

Las relaciones con Chile se caracterizan por ser una de las más tensas y conflictivas debido a la cuestión del litoral perdido por Bolivia en la llamada "Guerra del Pacífico" en 1879. El gobierno neoliberal de Sanchez de Lozada (2003) instrumentalizó el tema del litoral a través de la propaganda de la obtención de una faja de territorio con aceso al mar para justificar la venta de gas a Chile y al mercado estadounidense. Después de las jornadas de lucha por el gas (2003-2005), en que las masas populares derrumbaron los gobiernos de Lozada y de Rodrigues, el gobierno de Morales atendió la revindicación de no vender gas a Chile ni exportar el producto por sus puertos, justamente debido al conflicto con ese país en relación al litoral perdido. Inclusive, el gobierno de Morales nacionalizó el gas — pero no transformó la estructura económica del país, manteniendose como uma economía de enclave minero, conforme nuestro análisis- dando secuencia al plebiscito de 2004, que reafirmó la propriedad estatal de las minas de hidrocarburos y rechazó el tema de "gas por mar" con Chile.

Depues de 2006 as relaciones diplomáticas entre los gobiernos boliviano y chileno atravesaron un momento de distensión y de "buena vecinanza" con la retomada del diálogo "sin exclusiones" en diversos niveles con el gobierno de Bachelet, que incluye la demanda marítima boliviana: tratase de la agenda de 13 puntos[24]. Chile parece estar señalando la tentativa de instaurar un acuerdo comercial de compra de gas, pues en ese momento vivía (e vive) una de las mayores crises energéticas debido a la insuficiencia de fornecimento de gas por parte de Argentina, que por su vez ésta compra de Bolivia con precio subvencionado (a precio de banana, como ocurre con la venta del producto al Brasil) y lo reexporta más caro a Chile. Entre tanto, la compra de gas no aparece en las negociaciones comerciales por ser polémico y controversial en Bolivia, ya que cualquier tentativa de acuerdo comercial con base en ese producto está necesariamente articulado al problema del litoral. Del lado del gobierno boliviano, el tema de "gas por mar", contrariamente al plebiscito de 2004, que rechazó ese tipo de acuerdo con Chile, parece estar seduciendo a la diplomacia boliviana y ganando consenso en el gobierno de Morales. Conforme Soliz[25], existiría una gran presión del capital monopolista extranjero que opera en Chile sobre la burocracia estatal comandada por Morales para que Bolivia realize un acuerdo comercial de venta de gas.

Por otro lado, los gobiernos bolivianos, independentemente del partido político y de su orientación ideológica, manipulam constantemente el tema sobre el litoral, a través de un discurso nacionalista, para aumentar su legitimidad frente a las masas populares y a las clases medias (caso de los gobiernos militares) o garantizar votos (caso del comportamiento de los gobiernos democráticos y la oposición). Generalmente esa estratégia es ejecutada en los momentos de conmemoración de las fiestas pátrias (Marzo y Agosto). El gobierno de Morales no fue ecepción: destacó como uno de los grandes logros de su política externa la inminente salida al mar a través de la negociación con Chile. Entre tanto, la solución del problema marítimo por parte de Chile no parece ser promisor, ya que su política estatal en relación al tema no cambió una coma o partícula en más de un siglo. Inclusive, cualquier solución pasaría por la consulta al Perú, que aún revindica el puerto de Arica y parte de território marítimo limítrofe con Chile como perteneciente a ese país.

Tratase de un problema trinacional de alta tensión y conflictividad justamente porque ameaza la estabilidad geopolítica y militar subregional, bajo el control de Chile. Con todo, puede ser que se avisore una solución a corto y médio plazos, empero ella no debe alterar significativamente el control geopolítico y militar detenido por Chile, cualquiera que sea la solución. Una de las salidas relativamente fácil al problema viene defendiendo la diplomacia boliviana: concesión por parte de Chile de una faja minúscula de território para que Bolívia consiga tener aceso a un puerto en el litoral. En compesación, Chile exigiría un território boliviano equivalente en la frontera entre los dos países, principalmente en una región rica en recursos hídricos, tan escasos del lado chileno. Sin embargo, fuentes militares bolivianas informaron que Chile sólo concedería una faja minúscula y en un lugar inapropiado para construcción de um puerto[26]. La apuesta en el cambio del corredor oceánico por el fornecimento de recursos energéticos baratos ("gas por mar") —que estaría ganando consenso en círculos del gobierno de Morales, principalmente en el sector que dirije el aparato diplomático- podría ser muy arriesgado para Chile, conforme argumenta la burocrácia chilena, justamente por el hecho de que cualquier acuerdo comercial o industrial con base en ese cambio no tendría ninguna garantía, porque sería inviabilizado por la permanente inestabilidad política del país. Así, el peligro de las nacionalizaciones reaparece como consecuencia de la inestabilidad política.

En Enero de 2008 el gobierno peruano recorrió a la Corte Internacional de Justicia en La Haya para obligar que Chile negócie el litigio sobre territórios marítimos limítrofes revindicados por Perú, justamente en la región donde Bolivia exige una faja de

território en el litoral chileno. La acción peruana contra Chile cayó como un balde de agua fría para el gobierno de Morales, según intelectuales y ex diplomáticos bolivianos[27]. En Marzo de 2009, por ocasión de las actividades patrióticas que recuerdan la perdida del litoral boliviano en la "Guerra del Pacífico", frente al litigio peruano se desató una controversia entre los presidentes Alan García y Evo Morales y sus respectivos representantes del cuerpo diplomático sobre la revindicación boliviana de salida al mar. Los representantes del gobierno boliviano acusaron al Perú de paralizar y, sobre todo, bloquear la revindicación de Bolivia frente a Chile. Por su vez, el gobierno peruano respondió que su demanda es histórica y justa, siendo un asunto bilateral con Chile y que no tiene relación con Bolivia; ya el caso de la mediterraneidad de este país sería un asunto bilateral con Chile. Percibese entonces que cada país defiende sus intereses nacionales y, para concretizarlos —como en el caso que nos ocupa— puede boicotear y hasta contrariar o negar los intereses de sus vecinos. A pesar del discurso integracionista, este conflicto tiende a agravarse en coyunturas de crecimiento de posturas nacionalistas y a recrudescerse en posturas belicistas[28]. Dada la posición de acentuada dependencia de Bolivia en la estructura de poder de los países sudamericanos (principalmente del Cono Sur) y frente a la debilidad crónica tanto del Estado boliviano cuanto de su aparato diplomático, tornase imposible, a corto y medio plazos, que el país defina el conflicto por la vía de la cartada diplomática (a pesar de que esta posibilidad es menos remota) o por la vía de la acción bélica. Lo que mantiene indefinida e incierta la solución de la revindicación secular boliviana.

Actualmente (diciembre de 2011) las negociaciones sobre la cesión de un corredor marítimo o un puerto boliviano vuelvem a estaca cero: a la situación anterior de la instauración del régimen democrático o a la situación que vigoró despues de la revolución de 1952. Lo que singnifica que no hay negociación sobre el tema del litoral boliviano por parte de Chile, que mantiene vetada tal solución o negociación, mismo con cambio del régimen político (militar o democrático) o cambio de gobierno bajo el régimen democrático (Bachelet o Piñera). O entonces, mismo que el problema tenga desaguado en el aumento, por parte de Chile, de la carga tributária tanto del uso de los puertos chilenos por la importación y exportación de mercadorias por parte de Bolívia, como del precio del transporte de las mismas, no siendo tolerado por el gobierno de Morales por considerar que se trata de un aumento abusivo, implicando en una carga económica pesada para el país —que fue agravado por la privatización de los puertos chilenos, principalmente el de Arica, y de la posible privatización del ferrocarril Arica-La Paz, incidiendo en el aumento de las tarifas puertuárias y el transporte, vulnerando el derecho del país al libre

tránsito por puertos chilenos. A propósito, ese fue el problema que originó la acción penal internacional en La Haya interpuesta por el gobierno boliviano contra Chile[29].

Delante del hermetismo chileno, el gobierno de Morales oscila entre, de um lado, la denúncia en los foros internacionales (ONU, OEA, Unasul, el naciente Celac (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) sobre la injusticia de no tener aceso al litoral y la insensibilidad de negociación por parte de Chile[30]; y de outro, la amenaza de acción retaliadora de intensidade leve o media contra ese país, buscando obrigarlo a la negociación efectiva sobre el asunto, como fue el caso de la acción penal a ser interpuesta en la Corte Internacional de Justicia en La Haya. Resta saber si ésta última acción será concretizada por el gobierno de Morales y, una vez concretizada, si conseguirá sus objetivos propuestos en corto y médio plazos —o sea, el éxito o fracaso de la acción penal— en un escenário de respuesta por parte de Chile y delante de las consequencias posibles de esa acción por parte de los actores envueltos. En otras palabras, podemos ariesgar los siguientes escenários posibles a corto o médio plazos: acciones contraretaliadoras por parte de Chile contra Bolívia (que no se descarta, pero con efectos altamente conflictivo), aceptar una negociación forzada o impuesta a Chile por ese país, o entonces negociación pura y simple para congelar o postergar mismo (*ad infinitum*) la solución del problema crucial por parte de Chile, desviándolo para asuntos secundários, conforme está ocurriendo actualmente en las reuniones bilaterales para solucionar problemas fronterizos, portuários, tarifários o económicos-comerciales entre los dos países[31].

Conclusión

Nuestra análise de la política extena del gobierno de Evo Morales y de sus aspectos importantes buscó demostrar que hubo una reorientación de la misma a partir de 2006, momento de la subida al poder gobernamental del partido Movimiento al Socialismo (MAS). El examen de sus trazos esenciales mostró el carácter multilateralista, de reciprocidad, negociación compartida y de independencia basado en la defensa de la soberanía nacional, alineada a la corriente política "bolivariana". Expresó, aún, la lógica del pacto político (política interna) consensuado conflictivamente entre el gobierno y la oposición autonomista. De ahí su avanzo y limitaciones en un contexto de cambio por el cuál atraviesa el país. Esa modificación de la naturaleza de la política externa en relación a los gobiernos neoliberales anteriores no fue suficiente para eliminar las acentuadas asimetrías, desigualdades y dependencia en dos niveles: de un lado, frente a los sectores económicos con mayor poder e influencia

política (gran latifúndio y sector agro-exportador, gran capital monopolista extranjero); de outro, frente a los Estados Unidos y a los países vecinos más influyentes, como Brasil, Argentina y Chile. Ya las relaciones entre Bolivia y los Estados Unidos se caracterizaron por la conflictividad, confrontación, indiferencia y desconfianza mutua, llegando a se tornar asperas hasta el punto del rompimiento provocado por un inusitado amadorismo y un grado de torpeza sin precedentes por parte del segundo actor.

Notas

1. Este artículo es una versión mejorada y actualizada del item "Aspectos da política externa" del texto "Bolívia e Equador no contexto atual" —ver Duran Gil, Aldo. (2008a)— publicado en Ayerbe, L. F. (org.). (2008). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*, São Paulo: Editora Unesp/Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

2. El término o metáfora "media luna" pasó a designar la gran región geográfica del sector Este del país, compuesta por los departamentos (ubicados de norte a sur) con la más grande área cultivable del país y donde se encuentra concentrada la gran propiedad fundiária: Pando, Beni, Santa Cruz, parte de Chuquisaca e Tarija. En el mapa boliviano ellos forman un diseño semejante a una "media luna", abarcando practicamente más del 50% del território nacional. Esa metáfora es nueva y surgió en el contexto de lucha político-ideológica de la gran propiedad fundiária contra el proyecto de reforma agrária del gobierno de Morales. Ver Duran Gil, Aldo (2011). "A política agrária boliviana sob o governo Morales", en http://www.sep.org.br/artigo/6_congresso/2423_403e6b4413bfe22d9d36e3fd43972b65.pdf.

3. Denominamos "oligarquía regional" a la gran propriedad fundiária, la burguesia agro-exportadora y la burguesia agro-industrial. Ese conjunto de fracciones de clase dominante na esfera regional es comandada política e ideologicamente por la "oligarquía cruceña", oriunda del departamento de Santa Cruz. Devido a la falta de espacio aqui utilizamos provisoriamente esos conceptos. Sobre esa problemática ver Duran Gil, Aldo (2003). *Estado militar e instabilidade política na Bolívia (1971-1978)* en http://cutter.unicamp.br/document/?code=vtls000311497. Cf. capítulo II, principalmente item 2.3, "Caracterização das classes dominantes na Bolívia" e item 2.4, "Balanço global: uma interpretação alternativa sobre as classes dominantes na Bolívia".

4. Ver Duran Gil, Aldo (2008a), op. cit., pp. 39-81.

5. Ibidem, pp. 56-60.

6. García, Alvaro (2007). "Las élites comparten el poder", em www.econoticiasbolivia.com. Ver también García, Alvaro (2006). "El evismo: lo nacionalpopular en acción", en *OSAL-Observatorio Social de América Latina,* nº. 19, Júlio, Clacso, Buenos Aires. Ese pacto político fue amplamente justificado y legitimado por García a lo largo de su libro reciente. Ver García, Alvaro (2010). *A potência plebeia*. São Paulo: Boitempo Editorial. El libro fue primeramente publicado en Buenos Aires por la editora Prometeu Libros en 2008, bajo el título *La potencia plebeya*.

7. Ver Marini, R. Mauro (1991). *Dialéctica de la dependência*, México: Ediciones Era, 11ª reimpresión. El estudio del tema sub imperialismo parece estar en ascesión en la esfera de las relaciones internacionales en América Latina, por lo menos en Brasil. A título indicativo citemos apenas el siguiente trabajo (master): Seibel, Mathias (2007). *O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)*, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Porto Alegre (RG).

8. Existirían fuertes indicios de que una de las "cartas en la manga" del juego polivalente de los Estados Unidos en Bolivia sería la balcanización, al estilo de la ex Yugoslávia, y que P. Goldberg, nuevo embajador estadounidense habría sido escojido para concretizar esa política. Inclusive, ese diplomático sería el responsable por la aplicación de esa estratégia en aquel extinto país cuando era embajador. Por otro lado, en la defensa de esa estratégia estarían involucrados integrantes de la máfia cubana, como Negroponte (que ahora es funcionário estadounidense), integrantes de las oligarquías regionales autonomistas de Santa Cruz (Bolivia), Guayaquil (Equador) y del estado de Zulia (Venezuela), los quales habrían creado una organización internacional (Confilar-Confederación Internacional por la Libertad y Autonomía Regional) con apoyo abierto de los Estados Unidos para desestabilizar los gobiernos Morales, Correa y Chávez. Ver Dieterich, H. (2006). "Bolivia: hoy, la derecha va al poder", en http://www.rebelion.org/noticia.php?id=43155. Recordemos que Goldberg y outro funcionário estadounidense fueron expulsos del país acusados de organizar la oposición autonomista y de conspiración abierta contra el gobierno boliviano para derrubarlo en las jornadas sangrentas del 11 de Septiembre de 2008 (fecha con curiosa coincidencia).

9. Ver Duran Gil, Aldo (2008b). "Bolívia: duas revoluções nacionalistas?", en *Perspectivas*, Revista de Ciências Sociais, Vol. 33, pp. 183-185. Disponible tambien en http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/1457.

10. Saes, Décio (2001). *República do Capital*, São Paulo: Boitempo Editorial, p. 78. Nos alejamos de la caracterización corriente y predominante sobre el populismo basada en la relación "líder-masa" y em su expresión clientelista, entendidas como pre-capitalista y pre-moderna.

11. A título indicativo mencionemos apenas el trabajo del periodista Bacarreza, F. Roque (1995), que analiza la política externa en el régimen populista boliviano (1952-64): *Los Años del Condor*. *Sesenta crónicas del triunfo revolucionario boliviano en plena Guerra Fría*, La Paz: Mundy Color.

12. García, Alvaro (2006). "El 'capitalismo andino-amazónico", *Le Monde Dipomatique*, Edición Chilena, Enero, en http://www.lemondediplomatique.cl/El-capitalismo-andino-amazonico.html.

13. Con todo, la composición de gabinetes ministeriales policlasista a lo largo de la história del país no es novedad, principalmente después de la revolución nacional de 1952, período en que la COB (Central Obrera Boliviana) exigía la participação de trabajadores mineros o de otras categorías de trabajadores como ministros en los gobiernos del MNR (co-gobierno MNR-COB, 1953-1955), de los gobiernos de los períodos 1979-80 y el co-gobierno UDP-COB, 1982-85. La novedad del gobierno de Morales está en la participación de indígenas como ministros. Entre tanto, hubo un caso (talvez el único hasta el momento, salvo engaño nuestro) en que un indígena se tornó vice presidente del país en un gobierno neoliberal (el de Sanchez de Lozada, 1993-1997): el aymara Víctor Hugo Cárdenas, del partido Movimiento Revolucionário Tupac Katari Liberación (Mrtkl) —partido indigenista conservador con ideología nacionalista/movimientista de tipo del MNR, facción Paz Estenssoro.

14. Rojas, Rosa (2007). "Declaraciones de Evo Morales en el aniversario de la independencia nacional. 'Contra las políticas del imperialismo no hay marcha atrás", en http://www.rebelion.org/noticia.php?id=54679.

15. Gamarra, Eduardo (2007). "Bolivia on The Brink", *The Center For Preventive Action,* CSR nº 24, February 2007, 63 pp., *Council on Foreign Relations*, en http://www.cfr.org/bolivia/bolivia-brink/p12642.

16. Ver Duran Gil, Aldo (2008a), op. cit, pp. 57-59.

17. Ver Informe de la Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos de la OEA: "La OEA se aflige por la violencia que vive el país" (*La Razón*, 8/08/07). A pesar de que el actual secretário general de la OEA, Insulza, haverse pocisionado a favor del gobierno de Morales, con gran desagrado de la oposición.

18. Sobre el caso del Brasil, ver Duran Gil, Aldo (2010). "Reflexões sobre as eleições presidenciais no Brasil em 2010", *Em Debate*, Belo Horizonte, Vol. 2, nº 12, en www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/004_%20artigo%20opiniao%20aldo%20duran%20EBH.pdf. Una observación en relación a una palabra de este texto que está incorrecta: en vez de "beligerante" entender "legiferante".

19. Ver Saes, Décio (2001), op. cit., ver capítulo "Democracia e capitalismo no Brasil: balanço e perspectivas".

20. Cf. "Los biocombustibles podrían generar 2 millones de empleos", *El Diário*, 6/8/07.

21. Ver Entrevista de Celso Amorim (ministro de las Relaciones Exteriores) al programa *Diplomacia* de la *TV Senado* brasileña en 13 de Febrero de 2009: "Ministro Celso Amorim habla a la TV Senado sobre estratégia diplomática brasileña", en http://www.senado.gov.br/Agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=88041&codAplicativo=2.

22. Ver "Eike desiste de usina na Bolívia e deve perder US$ 20 mi", *Folha de São Paulo*, 24/04/2006, en http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u107162.shtml.

23. Amorim tanbién sustuvo que "Bolivia es un país muy pobre, y Brasil no tiene interés en sacar ventaja. Lo que nos interesa es la estabilidad de Bolivia", ver "Adesión de Bolivia agudiza divergencias en el Mercosur", *Folha de São Paulo*, 17/01/2007. Son varias las instituciones o representantes del gran capital monopolista internacional que refuerzan los argumentos sobre el temor de las nacionalizaciones en Bolívia. Ver el artículo de la *International Center for Trade and Sustainable Development*: "Adesión de Bolivia al Mercosur: oportunidades y desafios", en http://ictsd.net/i/news/12478/. Una análisis alternativa sobre el asunto ofrece Duran Gil, Aldo (2003), op. cit., ver item 5.2 "Caráter do processo de desnacionalização da economia boliviana e instabilidade política".

24. Fue firmada a mediados de 2006. Incluye el tema marítimo y otros asuntos comerciales y culturales bilaterales, como ser: el desarrollo de la confianza mutua, la integración fronteriza, el libre tránsito de ciudadanos entre ambos países, el Silala, la integración física, la complementación económica, lucha contra la pobreza, seguridad y defensa, cooperación para el control del tráfico de drogas y precursores, educación, ciencia y tecnología.

25. Soliz, Andrés (2007). "Entre Petroleras y ONG", en www.rebelion.org. Soliz fue ex ministro del petróleo del gobierno de Morales, que pasó a la oposición, y defendió una nacionalización radical. Acusó al gobierno de ser conivente con las transnacionales del petróleo y de entregar los recursos energéticos a cambio de impuestos miserables. Ellas habrían financiado los referendos sobre el gas

e inclusive, la reforma constitucional. Denuncia también que la mayoría de los integrantes del gobierno estaría a servicio de ONGs financiadas por el capital extranjero y que defenden los intereses de algunas empresas transnacionales en Bolívia.

26. Esa modalidad de cambio (el llamado cambalache) fue dominante en el discurso de las dictaduras chilena y boliviana en los 70, pero nunca fue concretizado. En aquella ocasión, el tema marítimo fue ampliamente manipulado por la ditadura banzerista a través de la consigna "volver al mar" (cuando en realidad fue un gran fiasco) y sirvió para recuperar cierta legitimidad, ampliamente perdida, frente a las camadas medias y sectores populares alineados con el régimen, en un contexto de aumento de la represión de las clases trabajadoras y del movimento popular. Por otro lado, la negociación entre Banzer y Pinochet sobre el "cambalache", que culminó con el "abrazo de Charaña", sirvió también para mejorar la imagen externa negativa de la dictadura de Pinochet debido a la carnificina de las masas trabajadoras chilenas. Ver Duran Gil, Aldo (2003), op. cit., p. 323 y sigs.

27. Ver "Un fallo que favorezca a Perú pesaría en el diálogo marítimo", *La Razón*, 2/2/08.

28. Ver "Alan García: Bolivia perdió hace rato la esperanza de una salida al mar", *El Deber*, 25/03/09. El discuso belicista apareció en algunos intelectuales peruanos que, para justificar la revindicación de su país, parten del supuesto según el cuál Chile sería un país belicista y que el Perú debería estar preparado para defender la soberania nacional. Es el caso del constitucionalista Javier Valle-Riestra, ver "Perú comunicó a Bolivia inicio del litigio marítimo con Chile", *El Diário*, 25/03/09. Por su parte, vários políticos e intelectuales bolivianos de la oposición criticaron la política externa del gobierno de Morales sobre la salida al mar, siendo considerada como fracaso o anti-patriótica en la medida en que legitimaría la perdida del território marítimo a favor de Chile, postura ésta que estaría patenteada en la nueva carta constitucional. Ver "Tito Hoz de Vila reafirma opción de llevar a Chile a La Haya por salida al mar", *El Deber*, 25/03/09; "Bolivia más lejos del mar a 130 años de la Guerra del Pacífico", *Bolpress*, 24/03/09. Por su parte, el gobierno de Morales responde que nunca se avanzó tano sobre el tema como en ningún otro gobierno, inclusive la revindicación secular del litoral sería un imperativo constistucional que aparece en la nueva Carta Magna. Por eso acusa a la oposición de manipular el asunto a su favor en un año de contienda electoral bastante disputada. Ver "Choquehunaca dice que Perú no informó sobre su demanda", *El Diário*, 26/03/09.

29. Ver "Bolivia advierte a Chile con arbitraje si no revierte privatizaciones en Arica", *La Tercera*, 21/11/2011; "Bolívia advierte a Chile con juicio ante tribunal arbitral", *La Razón*, 22/11/2011, en http://www.la-razon.com/version.php?ArticleId=141611&EditionId=2723. Dias después (25 de noviembre) el Ministro de Defensa boliviano, Rubén Saavedra Soto, informó en Madrid la "firme decisión" del gobierno de Bolivia de llevar a instancias jurídicas internacionales el "histórico" litigio que el país mantiene con Chile por la salida al mar, pero no excluyó "la posibilidad de seguir con el diálogo", ver "Gobierno: litigio marítimo entre Bolivia y Chile llegará a La Haya", *El Deber*, en http://www.eldeber.com.bo/2011/2011-11-25/vernotaahora.php?id=111125112936.

30. Ver "Evo pide a la Celac para que a Bolivia le devuelvan el mar", *El Deber*, 3/12/2011, en http://www.eldeber.com.bo/2011/2011-12-03/vernotaahora.php?id=111203140447.

31. Ver "Bolívia y Chile inician reuniones para zanjar conflictos fronterizos", *El Deber*, 6/12/2011, en http://www.eldeber.com.bo/2011/2011-12-06/vernotaahora.php?id=111205223944.

Sección III

Los actores externos y la región: Los Estados Unidos y China

Filipe Almeida do Prado Mendonça
Marcelo Fernandes de Oliveira
Javier Vadell

As relações comerciais entre os Estados Unidos e os países do Mercosul (2000 - 2010)

Filipe Almeida do Prado Mendonça
Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), Doutorando em Ciência Política pela UNICAMP, pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-Ineu) e Professor Assistente do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU)
e-mail: filipe@ie.ufu.br

Introdução

Em janeiro de 2007, J. F. Hornbeck publicou um relatório direcionado ao congresso norte-americano onde o tema principal era os desafio das relações comerciais entre o Mercosul e os Estados Unidos. A esta altura, o Mercosul havia voltado a chamar a atenção dos formuladores de política econômica dos Estados Unidos devido a entrada da Venezuela no bloco. Entendido como um dos principais pólos de contestação da liderança norte-americana na América Latina, a expectativa era entender o significado político da adesão da Venezuela ao Mercosul e seus possíveis impactos para os Estados Unidos. Com a entrada venezuelana, o autor entende que o bloco se tornou "the undisputed economic counterweight to U.S. trade policy in the region" (Hornbeck, 2007). A volta do Mercosul à pauta norte-americana acontece depois do fracasso das negociações em torno da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Desde 1990, com a Iniciativa para as Américas, passando pelas reuniões ministeriais de Denver (1995), Cartagena (1996), Belo Horizonte (1997), San José (1998), Toronto (1999) e Buenos Aires (2001), onde se estabeleceu os princípios gerais da ALCA, mas principalmente Quito (2002) e Miami (2003), já havia ficado claro que as negociações hemisféricas não avançariam. Vários fatores contribuíram para isso, mas vale destacar que a composição política da América Latina nos anos 2000, bastante diferente da década anterior com o triunfo do neoliberalismo, havia mudado o andamento das negociações. Além disso, o 11 de setembro de 2001 fez com que o engajamento norte-americano na região se enfraquecesse. Como nos alertou Haking (2006), "after 9/11, Washington effectively lost interest in Latin America".

Tanto no desmoronamento da ALCA quanto no retorno das iniciativas regionais sem a presença norte-americana, dois países da América do Sul se destacam. Brasil e Venezuela, seguidos pela Argentina, quando comparados com os demais países da região, se sobressaem em termos econômicos e em importância atribuída pelos norte-americanos, além de possuírem maior volume comercial. Além disso, Hugo Chávez e Luis Inácio Lula da Silva eram os representantes de dois projetos que, embora tivessem muitos pontos divergentes, tinham como ponto em comum a autonomia em suas relações com os Estados Unidos, portanto, incompatíveis com as propostas norte-americanas para a região.

O presente artigo tem por objetivo mapear os principais acontecimentos nas relações comerciais entre os Estados Unidos e os países do Mercosul entre os anos 2000 e 2010. Este período se mostra especialmente relevante por representar um esvaziamento dos projetos advindos do triunfo neoliberal na década de 1990 e a

ascensão de movimentos de contestação que surgem nos primeiros anos do século XXI (Garcia, 2010). As tensões geradas pela falência da ALCA, os desafios impostos pelo Mercosul, o desengajamento norte-americano após os atentados e a ascensão dos projetos de esquerda na América do Sul fizeram com que houvesse desdobramentos na maneira como os países da região negociam acordos de livre-comércio. Este cenário, somado a ascensão vigorosa da China nas relações comerciais da América do Sul, fez com que os Estados Unidos contra-atacassem com projetos de livre-comércio de menor extensão, como os acordos assinados com Uruguai e Paraguai.

O artigo está dividido nas seguintes partes: Em primeiro lugar, faz-se um breve levantamento da ALCA buscando captar as causas de sua decadência. Em segundo lugar, discute-se a criação e intensificação de projetos regionais autônomos, com destaque para o Mercosul. Em terceiro lugar, faz-se uma análise da pauta comercial dos países do bloco com os Estados Unidos.

A Área de Livre Comércio das Américas e as Assimetrias Regionais

Ao iniciar os anos 2000, o maior desafio para os Estados Unidos na região era a constituição de um bloco hemisférico de integração econômica, uma década depois da Iniciativa para as Américas de George Bush. Em 1994, já sob a liderança do então presidente dos Estados Unidos Bill Clinton e num clima de triunfo do neoliberalismo, foi aprovada o início das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) na Cúpula das Américas, sob a liderança norte-americana. No mesmo período assistimos a conclusão da Rodada Uruguai e a assinatura do Tratado de Marrakesh que cria a Organização Mundial do Comércio (OMC).

Sem os instrumentos necessários para negociar a ALCA devido à ausência da "autoridade para promoção comercial" (o *fast track*), coube ao presidente George W. Bush a implementação dos projetos de integração regional. O comércio era entendido pelos congressistas norte-americanos como um importante instrumento de política econômica e de política externa. As intenções norte-americanas ficam claras no Trade Adjustment Assistance Reform Act of 2002, onde afirma-se que

> "The expansion of international trade is vital to the national security of the United States. Trade is critical to the economic

growth and strength of the United States and to its leadership in the world. Stable trading relationships promote security and prosperity. Trade agreements today serve the same purposes that security pacts played during the Cold War, binding nations together through a series of mutual rights and obligations. Leadership by the United States in international trade fosters open markets, democracy, and peace throughout the world" (Trade Adjustment Assitance Reform Act, 2002).

Dentro deste contexto, os norte-americanos pressionam para a aprovação de um acordo de livre comércio hemisférico e viam no Brasil um dos principais pólos negociadores por seu peso e extensão, mas também por ser considerado uma liderança regional. A polarização das negociações da ALCA no Brasil e nos Estados Unidos foi um desdobramento natural da importância política e econômica dos dois países na região, e ficou evidente na fala do então presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, quando afirma que "the big market for the United States is Brazil, and we know that. The big market for us is the United States, and they know that. So we have more problems and themes to negotiate" (Rohter, 2001).

Em relatório publicado pelo Council on Foreign Relations em 2001 e organizado por Stephen Robert e Kenneth R. Maxwell, ambos membros do conselho, a América Latina em geral e o Brasil em particular eram vistos como parceiros estratégicos para a condução da política externa norte-americana. A força tarefa fez duas recomendações básicas: Em primeiro lugar, sugeria que os Estados Unidos focassem suas relações com a América do Sul, com destaque para o Brasil. A comissão acusou a política externa norte-americana de negligenciar o Brasil, chamando-a de "negligência benigna" (Robert & Maxwell, 2001; Weintraub, 2009), política esta considerada equivocada; Em segundo lugar, recomendava que o presidente George W. Bush iniciasse um diálogo de alto nível com o Brasil sobre as principais questões que vão desde comércio, passando por democratização e combate ao terrorismo.

Neste contexto, a sexta reunião ministerial da ALCA, realizada no dia 07 de abril de 2001 em Buenos Aires, consolida alguns princípios básicos do acordo, tais como o *single undertaking,* sua compatibilidade com a OMC e estipula o ano de 2005 como deadline para a sua conclusão. Não obstante o aparente otimismo, a esta altura já havia sinais claros de contestação. A reunião ministerial da OMC em Seattle dois anos antes tinha um importante papel estratégico para os Estados Unidos, onde se buscava lançar uma nova rodada de liberalização do mercado mundial intitulada "Rodada do Milênio". Nesta ocasião, não houve

consenso acerca dos temas que seriam debatidos para consolidar um acordo que definiria uma nova rodada de negociação. O fracasso ficou ainda mais evidente devido aos protestos antiglobalização ocorrido na cidade sede do encontro, com bastante repercussão na impressa internacional. Segundo a interpretação norte-americana, a insistência dos países em desenvolvimento no sentido de repensar as condições para novas rodadas era o principal motivo da ausência de diálogo e um dos principais fatores levados em conta no lançamento da Rodada Doha de Desenvolvimento.

O Brasil já despontava como um dos principais negociadores, tanto no âmbito hemisférico quando no âmbito global nas negociações da OMC. Um dos principais eixos da atuação brasileira era o desenvolvimento, entendido como imprescindível para o avanço das negociações hemisféricas. Sentimento idêntico também reverberava nas negociações da OMC. Na época havia a percepção de que a Declaração de Doha, ao enfatizar o desenvolvimento como um dos principais fios condutores das negociações, tencionaria um padrão histórico. Afirmava-se que as rodadas anteriores do GATT beneficiaram os países desenvolvidos em detrimento dos países em desenvolvimento. Questões consideradas vitais para a periferia, como a agricultura, receberiam destaque na agenda. Estes eram também importantes vetores explicativos para o impasse que ocorria também âmbito hemisférico.

As negociações da ALCA geraram muita desconfiança. Um dos fatos mais mencionados era a desproporção entre o peso econômico dos Estados Unidos. Como nos alertava Souto Maior (2001), existe um "enorme hiato quantitativo e qualitativo entre a economia americana e dos países da América Latina, é difícil evitar a noção de que [...] a iniciativa de Washington resultaria na satelitização econômica [...] dos países latinos do continente, inclusive dos maiores, como Brasil e Argentina". Segundo dados de Maddison (2012), em 2000 o PIB norte-americano atingiu cerca de 8 trilhões de dólares, enquanto que o PIB de toda a América Latina não ultrapassou os 3 trilhões, sendo que 88% deste valor estava concentrado em oito países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru, Uruguai e Venezuela). Para Hinojosa-Ojeda (1995), o PIB dos Estados Unidos era quase duzentas vezes o do Chile e 13 vezes o do Brasil. "O PIB per capita dos Estados Unidos é sete vezes o do México, do Brasil e da Argentina, e vinte vezes o do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)". Para Vigevani e Mariano (2003:77), "em termos de riqueza nacional, em 1999 o Brasil representava 6,843% [...] e Argentina 2,561% [...], enquanto os Estados Unidos representavam 76,94% [...] do total do produto do continente americano".

Não é à toa que o livro de Tullo Vigevani e Marcelo Mariano (2003:74) fora intitulado "Alca: O Gigante e os Anões", numa clara referência a esta desproporção. Para os autores, "as diferenças entre os Estados Unidos e os demais países são tantas que serão, certamente, um elemento complicador nas negociações". Os autores concluem dizendo que "no caso do processo de integração de países muitos diferentes, há outras questões a considerar, não apenas econômicas. Uma dessas se refere à utilização dos recursos políticos de poder" (Vigevani & Mariano, 2003:75).

Além destes fatores, vale destacar que as negociações estavam polarizadas no Brasil e nos Estados Unidos também por representarem paradigmas de integração distintos: o Mercosul e o NAFTA. Para Vigevani e Mariano (2003:75), "o Mercosul trouxe benefícios para todos, embora às vezes desigualmente distribuídos quanto às formas setorial e espacial". O temor era que este efeito colateral fosse otimizado com a criação de um bloco que permitisse a livre atuação da competitividade norte-americana. Afirma-se que o NAFTA havia intensificado a dependência econômica, além de promover as maquiladoras e a degradação ambiental (Voigt, 1993).

A diplomacia brasileira buscou evitar o projeto da maneira como foi proposto pelos norte-americanos, e contou com o apoio dos venezuelanos. Para Amado Luiz Cervo (2001), a Venezuela despontava como a principal aliança estratégica brasileira, pois os dois governos convergiam "quanto ao entendimento acerca dos efeitos da globalização e quanto às orientações de política exterior [e foram os] que menos avançaram em concessões desastrosas ao exterior e que melhor souberam proteger os interesses de seus produtores e consumidores". Para Souto-Maior (2001), "se levado a cabo tal como originalmente concebido, o projeto americano teria sérias conseqüências de médio prazo e implicações ainda mais graves, econômicas e políticas, a longo prazo".

Já os negociadores norte-americanos entendiam que a ALCA poderia gerar ganhos para os países latino americanos e para o Brasil, ampliando espaço para as exportações no mercado do norte. Entretanto, para os países sul-americanos, restava saber os custos exatos de tal decisão, que certamente voltaria em termos de competição. Receava-se que tais custos superariam os benefícios, pois gerariam diversos efeitos colaterais. A atuação das empresas norte-americanas na região "teria um impacto direto sobre a indústria nacional, tirando-lhe considerável fatia tanto do mercado doméstico quanto do de alguns dos principais compradores das nossas manufaturas, que são os países da ALADI". (Souto-Maior, 2001).

Além disso, havia o entendimento de que a ALCA imporia restrições a política industrial latino americana, congelando as disparidades econômicas e sociais entre os Estados Unidos e os países da América Central e da América do Sul. Seria uma forma de se "chutar a escada", para ficar com o termo do economista Ha-Joon Chang (2004). Quer isso dizer que as políticas de "*catching up*" seriam inviabilizadas com tais acordos, o que serviria para manter a desigualdade entre os países. Na avaliação de Souto-Maior (2001), "haveria uma tendência, no mínimo, ao congelamento das atuais vantagens comparativas entre os parceiros desenvolvidos e em desenvolvimento, frustrando-se as perspectivas de desenvolvimento econômico destes últimos".

Outro efeito colateral seria a concentração de investimentos nos Estados Unidos e um repasse modesto aos demais países da região. Um destes estudos chama a atenção: Celso Furtado (2000:330), ao discorrer sobre os impactos econômicos da integração, afirmava que "esse tipo de integração apoiado principalmente nas vantagens de aglomeração tende a favorecer desigualmente os países que se integram, ou a exigir um planejamento amplo, coordenado [...] caso se pretenda evitar a tendência à concentração geográfica dos frutos do desenvolvimento". Na mesma direção, Sabbatini *et ali* (2005), ao estudar os impactos que uma ALCA poderia ter nos fluxos de IED, afirmou que "os impactos potenciais sobre o IDE setorial [vindo dos Estados Unidos em direção à América Latina] é bastante mais modesto que aqueles previstos por modelos agregados" e que a probabilidade de transferências ou expansão de plantas de empresas norte-americanas eram relativamente baixas. Já para Souto-Maior (2001), "as relações comerciais e de investimento do Brasil com o resto do mundo, hoje geograficamente diversificadas, tenderiam a concentrar-se muito mais nos Estados Unidos, criando, dada a assimetria de poder entre os dois países, indesejáveis vínculos de dependência".

Estes foram os principais motivos do impasse nas negociações da ALCA, que ficou evidente na Conferência Ministerial de Miami em 2003, polarizada principalmente nos Estados Unidos e no Mercosul, sob a liderança brasileira. Para destravar a rodada, propos-se a "Alca Light", também conhecida como "Alca mínima" ou "Alca à la carte". Neste novo arranjo, sinal evidente da incapacidade de um acordo mais ambicioso, os países ficaram livres para negociar fora da Alca temas considerados polêmicos, além de flexibilizar os prazos de adequação. Para Vigevani e Cepaluni (2007), "a idéia da ALCA light evidencia a diversidade dos interesses envolvidos nas negociações de integração comercial no hemisfério, assim como a polarização dos temas em torno dos dois principais atores: Brasil e Estados Unidos". A esta altura já estava clara a impossibilidade de se continuar com as negociações e o impasse se colocava de forma irreconciliável.

O Mercosul e os projetos pós-liberais

A eleição de 2002 no Brasil teve como característica o descrédito com as políticas neoliberais. A crise Argentina certamente intensificou este processo, o que se transformaria o debate em torno da ALCA mais acirrado, contribuindo para sua morte, e uma inclinação natural para acordos regionais autônomos. Ao discorrer sobre o cenário eleitoral brasileiro em 2002, Vizentini (2002) afirmava que "o futuro governo, seja ele qual for [com a eleição de Serra ou Lula], tenderá a privilegiar a integração sul-americana, que tem por base uma revitalização do Mercosul, uma iniciativa do atual governo que deverá ser ainda mais intensificada".

Com a eleição de Lula, o governo brasileiro passa a enfatizar a aproximação com a América do Sul, inaugurando um padrão de política externa denominado "autonomia pela diversificação". Na essência do argumento está a idéia de que Lula manteve as políticas multilaterais com ênfase na soberania nacional, o que em muitos casos gerou tensões com os países desenvolvidos. Segundo Vigeani e Cepaluni (2007), "a atitude de relativa autonomia, em alguns casos a explícita sinalização de discordância com relação aos Estados Unidos e à União Européia, e a silenciosa proclamação da liderança regional são sinais que se enquadram na idéia da 'autonomia pela diversificação'".

O programa de governo de Lula deixava esta idéia clara: "levando em conta essa realidade, o Brasil deverá propor um pacto regional de integração, especialmente na América do Sul. Na busca desse entendimento, também estaremos abertos a um relacionamento especial com todos os países da América Latina" (Partido Trabalhista, 2002). O Mercosul precisaria ser revigorado, tornando-o capaz de "enfrentar desafios macroeconômicos", com uma "política monetária comum". Com relação a ALCA, vale a pena colocarmos o trecho na íntegra:

> "Essa política em relação aos países vizinhos [Mercosul] é fundamental para fazer frente ao tema da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). O governo brasileiro não poderá assinar o acordo da ALCA se persistirem as medidas protecionistas extra-alfandegárias, impostas há muitos anos pelos Estados Unidos. As negociações da ALCA não serão conduzidas em um clima de debate ideológico, mas levarão em conta essencialmente o interesse nacional do Brasil. Além disso, o Brasil deverá propor aos países do Continente relações fundadas no equilíbrio, na cooperação

> e em mecanismos compensatórios que favoreçam um desenvolvimento harmônico" (Partido Trabalhista, 2002).

Em linhas gerais, a eleição do presidente Lula serviu para aprofundar mais este processo de distanciamento dos Estados Unidos principalmente nas questões hemisféricas e, em contrapartida, sua agenda pressupunha a intensificação das negociações sul-americanas. No âmbito regional, o Brasil protagonizou o acordo de cooperação entre a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercosul além de impulsionar projetos de integração física e energética na região, com financiamento do BNDES. Já a relação com Washington estava esvaziada. Além do protagonismo brasileiro no fracasso das negociações hemisféricas, "Washington acusa o Brasil de ter provocado o fracasso [...] da cúpula da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Cancun" (Starobinas,2003).

A eleição de Hugo Chávez em 1998 foi igualmente importante para a intensificação da contestação na região. Sua plataforma incluía políticas assertivas, como o aumento do pagamento de royalties e fortalecimento da PDVSA com o objetivo de transferir os recursos do setor petroleiro para outros setores da sociedade (Corival & Pecequilo, 2012:21). Portanto, os Estados Unidos possuíam papel central no projeto venezuelano, já que são responsáveis por grande parte da compra de seu petróleo. Mesmo com o agravamento da relação entre os dois países depois da tentativa de golpe em 2002, com participação direta dos norte-americanos, o governo venezuelano não rompe a venda de petróleo para os Estados Unidos. Entretanto, em termos políticos e ideológicos, o distanciamento parecia irreconciliável.

Como desdobramento natural de tais constatações, a opção regional também esteve presente na política externa venezuelana, e passa a ser enfatizada ainda mais depois do episódio de 2002. Vale destacar a criação da "Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América" (ALBA), projeto defendido por Chávez. Além da ALBA, Chávez procurou se aproximar do governo brasileiro, razão que o leva a uma aproximação do Mercosul. "Chávez alliance with Brazil is an important source of legitimation for its government worldwide", concluem Corival e Pecequilo (2012:26).

Além disso, o impacto regional da economia venezuelana não é de se descartar, consolidando o país como uma importante liderança regional. "Caracas is, without any doubt, emerging as power pole in the region", afirmam Corival e Pecequilo (2012). Em 2007, John Negroponte, diretor de inteligência nacional dos Estados Unidos, afirmou que a Venezuela está entre as lideranças mais anti-

americanas do mundo "and will continue to try to undercut U.S. influence in Venezuela, in the rest of Latin America, and elsewhere internationally" (Sullivan e Olhero, 2008).

Em 8 de dezembro de 2004 é criado a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) em Cusco, onde os presidente se comprometeram a aprofundar a "convergência entre o MERCOSUL, a Comunidade Andina de Nações e o Chile, através do aprimoramento da zona de livre comércio" (Comunidade Sul-Americana de Nações,2004). Em linhas gerais a CASA, atual UNASUL, tinha por objetivo criar um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infra-estrutura. Embora a integração regional na América Latina tenha uma dinâmica própria, não é incorreto afirmar que as negociações da ALCA serviram para fomentar projetos alternativos, como a CASA e a ALBA, além de consolidar o Mercosul.

Para o governo norte-americano, estes projetos possuem diferenças significativas se comparado com projetos similares em outras partes do globo. "the Mercosur agreement has the potential to impose much larger costs on U.S. trade" (Wainio *et ali*, 2011). Segundo Katherine Hancy Wheeler, da Council on Hemispheric Affairs, o Mercosul tem se colocado como "an obstacle to the expansion of their trade in Latin America. They find it an annoyance" (Klonsky & Hanson, 2009). Quanto ao governo de Chaves, Ray Walser, Senior policy analyst for latin america, em hearing no Congresso norte-americano, afirmou que "he seeks to become the energizing axis for Latin America's socialist integration, as well as a pivotal player in a new world order that he hopes will freeze out capitalism and globalization and weaken the U.S." (Committee on Foreign Affairs, 2009:43).

Em outra publicação (Granovsky, 2011), veiculada pela imprensa, que faz menção a conteúdo de comunicações internas do governo dos Estados Unidos, "por primera vez sale a la luz un documento del Departamento de Estado de los Estados Unidos que califica al Mercosur como un organismo 'antinorteamericano'".

Tais projetos regionais contaram com o protagonismo de Brasil e Venezuela. Mas além de Lula e Chávez, é importante destacar a eleição de Néstor Kirchner na Argentina em 2003 e Tabaré Vázquez no Uruguai, governos de centro-esquerda que também adotaram certa postura de contestação. Estes questionamentos se desenvolveram em decorrência das assimetrias entre as políticas econômicas dos países, o que gerou certa desconfiança das intenções norte-americanas na região. Segundo Sergio Bendixe, presidente da Bendixen & Associates, em Hearing no Congresso norte-americano, "the Governments of Argentina, Brazil, Uruguay and Paraguay have

been more careful about their rhetoric and even their policies, but they have worked to diminish our power and influence in the region" (Committee on Foreign Affairs, 2009:16).

Vale destacar que estes países menores também tiveram posicionamento crítico à postura unilateral ou mesmo da tentativa de liderança internacional por parte do governo brasileiro, no exercício do sub-imperialismo (Luce, 2008). A candidatura brasileira ao Conselho de Segurança sem consultar a Argentina, e a tentativa de promover uma candidatura própria à OMC em detrimento da opção uruguaia, evidenciou ainda mais as dificuldades de coordenação do bloco.

Em linhas gerais, existem diferenças fundamentais na estratégia venezuelana e brasileira. Para Serbin (2009), a estratégia chavista "es una visioín geoestratégica y militar, cargada de elementos ideológicos", onde o objetivo primordial "sigue siendo la construcción de un mundo multipolar frente al unilateralismo y la hegemonía estadounidenses, en el marco de una retórica fuertemente antiimperialista". Já a segunda opção "es multidimensional y se basa en el desarrollo productivo, industrial y comercial" e tem o Brasil como seu principal expoente.

Mesmo considerando as divergências entre Brasil e Venezeula, estes países estavam alinhados na busca por aprofundamento das relações regionais. "Ambas estrategias, pese a sus marcadas diferencias, responden a una visión multipolar del mundo", conclui Serbin (2009). Vale destacar, por exemplo, a assinatura de acordo de cooperação estratégica entre Brasil e Venezuela em 2005, onde os dois governos "reiteraram seu firme propósito de trabalhar em conjunto no fortalecimento das relações bilaterais para impulsionar os mecanismos estabelecidos entre ambos os países e unir esforços para a consolidação da integração em benefício de toda a região" (Brasil & Venezuela, 2005)

A UNASUL segue a mesma tendência. Formada pelos 12 países da América do Sul, tal arranjo foi aprovado em 2008 em Brasília e continua a apontar para uma aproximação do Mercosul e da Comunidade Andina em termos comerciais. Entretanto, a UNASUL extrapola tais questões, como seu papel na solução da crise boliviana em 2008 deixou evidente (Xavier, 2010, Escánez, 2010), e pode ser entendido como uma possível alternativa à OEA por considerar esta última um fórum onde o poder norte-americano reverbera com muita intensidade. Tal arranjo conta com a convergência de interesses brasileiros e venezuelanos, mas também argentino. Segundo Botelho, "Lo expuesto hasta aquí sustenta la hipótesis

de que la convergencia de posiciones integracionistas en las tres potencias regionales, impulsada por un canciller y dos presidentes, posibilitó la creación de UNASUR" (Botelho, 2008)

A contra-ofensiva norte-americana ocorre em termos bilaterais. O primeiro acordo bilateral foi assinado com o Chile, em 2003. Vale destacar a US-Dominican Republic-Central American Free Trade Agreement (US/DR/CAFTA), acordo de livre comércio que reúne Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. Acordos também foram realizados com Peru, Colômbia, Panamá e Uruguai. A assinatura do tratado de livre comércio entre Estados Unidos e Peru e Estados Unidos e Colômbia fez com que Venezuela abandonasse a Comunidade Andina das Nações.

Como nos alerta Gonçalves (2009), a estratégia norte-americana tem sido os acordos de menor extensão. "Em meados de 2007 os Estados Unidos tinha 15 acordos comerciais bilaterais, 30 acordos comerciais e de investimento (Trade and Investment Framework Agreement - TIFA) e 40 acordos bilaterais de proteção ao investimento". Dentre eles vale mencionar os acordos com o Uruguai e o Paraguai, numa tentantiva de esvaziar o mercosul. Em 2008 o então ministro das relações exteriores do Uruguai Gonzalo Fernández e o representante do USTR Everett Eissenstat assinaram acordos de livre-comércio, a TIFA (Trade and Investment Framework Agreement) e em 2010 os americanos concluem um acordo parecido com o Paraguai.

A Balança Comercial entre os Estados Unidos e o Mercosul: Algumas notas

O Mercosul, principalmente em termos comerciais, não é visto como unidade pelos formuladores de política comercial dos Estados Unidos. São basicamente dois os motivos para isso. Em primeiro lugar, cada país se relaciona comercialmente com os Estados Unidos de maneira bastante peculiar, o que prejudica a identificação enquanto bloco. Principalmente o mercado brasileiro se destaca, concentrando, juntamente com a Venezuela, a maior parcela das relações comerciais.

Em segundo lugar, os norte-americanos entendem que os problemas internos ao bloco são de difícil solução, tornando o crescimento das relações comerciais intra-bloco bastante limitada. Harnbeck (2007), autor de um relatório publicado no Congressional Research Service, afirma que "the Mercosur pact calls for an incremental path to a common market, but after 15 years only a limited customs union

has been achieved". Em outro trecho, o autor afirma que "For now, Mercosur has turned to expanding rather than deepening the agreement", conclui dizendo que "these are limited agreements and unlikely paths to continental economic integration.Internal conflicts have highlighted Mercosur's institutional weaknesses and slowed the integration process".

Em terceiro lugar, o bloco ocupa um espaço muito pequeno na pauta exportadora norte-americana. Em 2000, por exemplo, os países do Mercosul, incluindo a Venezuela, foram destinos de apenas 3,40% das exportações norte-americanas (Brasil com 1,96%, Venezuela com 0,71% , Argentina 0,60%, Paraguai com 0,05% e Uruguai com 0,06%), enquanto que a China era responsável por 2,08% das exportações. Em 2010 o Mercosul foi responsável por 4,40% enquanto que China foi responsável por 7,1%.

Embora o Mercosul enquanto bloco não tenha muita significância para as exportações norte-americanas, o inverso não é verdadeiro. Em 2000 os Estados Unidos foram o destino de 15,95% das exportações do bloco, incluindo a Venezuela, enquanto a China representou apenas 1,7% das exportações do Mercosul. Já em 2010, os Estados Unidos recuaram para 7,10% enquanto que a China avançou, sendo o alvo de 11,07% das exportações do bloco. Em outros termos, os Estados Unidos deixam de ser o principal parceiro comercial do Mercosul, cedendo lugar principalmente para a China.

Ainda assim, seria um equívoco inferir a partir destes números que os Estados Unidos possuem pouca importância econômica para o Mercosul. Vários motivos nos levam a tal constatação. O sistema econômico norte-americano, desde o pós II Guerra Mundial, é o principal responsável pela saúde da economia mundial e seus movimentos são sentidos em todas as economias do mundo. O dólar norte-americano, símbolo do poder político e econômico dos Estados Unidos é a principal reserva de valor do sistema econômico mundial. Robert Gilpin (2002:155) resume bem a situação: "se os Estados Unidos crescia, o mundo crescia; se o seu comportamento diminuía, o mesmo acontecia com o resto do mundo". Portanto, existem outros fatores para além da balança comercial que reafirma a centralidade dos Estados Unidos nos assuntos econômicos da América do Sul.

Não obstante, a importância que a China vem ganhando no comércio internacional é algo a se destacar. Além de superar os Estados Unidos em importância na América do Sul, a China é hoje a principal responsável pelo déficit comercial dos Estados Unidos. Em 2000, 8,14% das importações norte-americanas eram chinesas,

enquanto que em 2009 a China já era responsável por 18,85%. A situação se torna ainda mais grave ao olhar sobre a ótica do déficit comercial norte-americano. Em 2009, a China foi responsável por 44,82% do déficit comercial de bens dos Estados Unidos, cerca de 226 bilhões de dólares (ao todo, em 2009, os norte-americanos acumularam cerca de 506 bilhões de dólares em déficit comercial de bens).

A crescente participação chinesa no comércio mundial também teve desdobramentos na América Latina. Em um dos hearings realizado no Congresso norte-americano sobre a relação com a América Latina, este assunto chamou a atenção: "China has become the most important trade partner for the Socialist Coalition countries [...] One statistic says it all: Exports to Latin America from China have increased by more than 600 percent since the year 2000" (Committee on Foreign Affairs, 2009:43). Dumbaugh e Fullivan (2005), em relatório enviado ao Congresso, afirmam que "some analysts maintain that China's involvement in the region could pose a future threat to U.S. influence". Santibañes (2009) vai mais longe ao afirmar que "As some nations move toward China and others do not, a similar situation to the one we saw during the Cold War, in which states supported by one superpower confronted those that received the support of the other, might emerge".

Vale mencionar também o peso venezuelano na composição do déficit comercial dos Estados Unidos. Segundo os dados oficiais dos Estados Unidos (Department Of Commerce, 2012), em 2000, cerca de 1,78% do déficit comercial norte-americano foi de responsabilidade dos venezuelanos. Já em 2009, a Venezuela respondia por 3,7% do déficit comercial de bens nos Estados Unidos influenciado principalmente pelo setor petroleiro, como veremos adiante. Em linhas gerais, Venezuela sempre teve superávit comercial com os Estados Unidos, fato que não pode ser generalizado para os demais países do bloco.

Os Estados Unidos ocupam, em média, cerca de 50% da pauta exportadora da Venezuela, sendo que 98% das vendas são do setor petroleiro. Em 2007 a China supera o Brasil, e passa a ser o segundo maior destino das exportações venezuelanas. Vale destacar que, nos anos de 2007 e 2008 houve uma queda aguda das exportações Venezuelanas, em grande medida devido à crise financeira e a queda do valor do barril do petróleo. Para Alvarez e Hanson (2009), "since they began to drop dramatically PDVSA has struggled to keep up with its financial obligations".

As importações Venezuelanas também estão concentradas nos Estados Unidos, ocupando em média 30% do total importado. Brasil inicia a década como o segundo maior parceiro, com 4,9% em 2000,

seguido pela Argentina com 1,5% e a China, com 1,2%. Os acordos regionais fizeram com que os produtos da região ganhassem mais espaço no mercado venezuelano. Em 2010, por exemplo, o Brasil já havia aumentado suas vendas significativamente, atingindo 9,8% das importações venezuelanas, e a Argentina havia ampliado sua participação para 2,8%. Entretanto, novamente a China se destaca. Crescendo a uma velocidade impressionante, a China atinge 11,1% do total importado pela Venezuela, superando Brasil e Argentina.

Já a balança comercial entre Brasil e Estados Unidos variou bastante durante a primeira década do século XXI. Segundo os dados oficiais dos Estados Unidos (Department Of Commerce, 2012), os Estados Unidos fecharam este balanço nos anos de 2000 e 2001 com saldo positivo, com superávit de cerca de 1,5 bilhões de dólares em cada um destes anos. De 2002 até 2007 o Brasil passa a ser superavitário, chegando a ter 9,28 bilhões de dólares em 2005 de superávit comercial com os Estados Unidos, cerca de 1,1% do total do déficit comercial deste país. A década se encerra com uma nova virada de mesa, pois em 2008 e 2009 os Estados Unidos são superavitários (1,6 bilhão e 5,8 bilhões de saldo, respectivamente).

Segundo dados da UNCTAD (2012), os Estados Unidos foram durante toda a década um importante parceiro comercial do Brasil, com média de 18,8% da composição da pauta durante a primeira década do século XXI. A China tem crescido rapidamente, saindo de 1,9% em 2000 e atingindo 15,5 em 2010. Em 2009, no auge da crise financeira, a China ultrapassa os Estados Unidos como maior destino dos produtos brasileiros. Segundo Barral, a pauta básica das exportações para a China é composta de produtos básicos, como soja, celulose e combustíveis (Cucolo,2009). Já a pauta de exportação para os Estados Unidos é mais diversificada. Em 2010, 53% das vendas brasileiras para o mercado norte-americano foi de bens manufaturas, enquanto que 25% de commodities e 22% de combustíveis.

Do ponto de vista das importações, os Estados Unidos perdem mercado no Brasil durante a década aqui analisada. Em 2000, os norte-americanos eram responsáveis por 23% do total das compras brasileiras (cerca de 50% de produtos manufaturados), enquanto que a Argentina ocupava o segundo lugar, com 12,2%, e Venezuela e China empatavam com cerca de 2,2%. Em 2010 o quadro havia modificado consideravelmente. Os Estados Unidos assistiram sua participação cair para 15%, enquanto que a China cresce vigorosamente, ocupando 14,15% de participação. A Argentina também perde espaço, reduzindo sua participação para 7,9% enquanto que a Venezuela cai para 0,4%.

A Argentina passa a maior parte da década apresentando um cenário de déficit comercial com os Estados Unidos, situação que só muda entre os anos de 2002 e 2005, onde os argentinos apresentam superávit. De 2006 até o final da década, num cenário de recuperação após a crise aguda no início do século, a Argentina volta a apresentar um quadro deficitário, chegando a 1,6 bilhões de déficit em 2009 (Department Of Commerce, 2012). Segundo dados da UNCTAD (2012), as exportações Argentinas são direcionadas na sua maioria para o mercado brasileiro, embora haja uma queda relativa. Em 2000 o Brasil foi o destino de 26,5% das exportações argentinas, enquanto que em 2010 fechou o balanço com 21,1%. Não obstante, a China vem ganhado espaço como destino dos produtos argentinos, saindo de uma posição menor em 2000 para, em 2010, ser o responsável por 13,5% da absorção das vendas internacionais argentinas. O mercado norte-americano, assim como o brasileiro, perde espaço na pauta exportadora, saindo de 18,9% em 2000 para 10,8% em 2010.

Do ponto de vista das importações argentinas, os produtos brasileiros ganham destaque, além de apresentar tendência de crescimento na primeira década do século XXI, saindo de um percentual de participação de 25,2% em 2000 para atingir 31,2% em 2010. Os produtos norte-americanos vinham em segundo lugar até o ano de 2007, quando ocupavam 11,9%, mas foi superado pela China. No balanço da década, os Estados Unidos perderam 28% de espaço no mercado Argentino, enquanto a China cresceu 200%.

Segundo dados da UNCTAD (2012), o Paraguai também teve durante o período aqui analisado, déficit comercial com os Estados Unidos. Em média, o Paraguai apresentou déficit de cerca de 174 milhões de dólares com os Estados Unidos durante toda a década (com pico de 377 milhões em 2010). O comércio regional tem um impacto muito maior na composição da pauta exportadora do Paraguai. Em 2000, cerca de 65% das exportações paraguaias tiveram como destino os países do Mercosul, incluindo Venezuela.

O caso uruguaio chama a atenção. Há um padrão de variação entre déficit e superávit. De 2000 a 2002 apresentou déficit, de 2003 a 2007 apresentou superávit, voltando a um padrão deficitário em 2008 e 2009. As exportações deste país para os Estados Unidos cresceram muito entre 2000 e 2005 (191 milhões de dólares e 788 milhões de dólares, respectivamente). Cerca de 74% das exportações uruguaias para os Estados Unidos, em média, foram de commodities, 9% combustíveis e 17% bens manufaturados. Nos anos de 2004 e 2005 o Brasil deixou de ser o principal parceiro comercial Uruguai, sendo superado pelos Estados Unidos, posição que é recuperada de 2006 a

2009. Em 2009 os Estados Unidos caem para a terceira posição, sendo superada pela China.

Quanto às importações uruguaias, o maior vendedor é a Argentina, com 23% de média durante toda a década. Já o Brasil teve o segundo maior peso, com média de 20,8% do total das importações uruguaias. As importações advindas dos Estados Unidos, com média de 7,7% durante a década do total das importações uruguaias. Vale destacar mais uma vez a crescente chinesa, que desde 2006 supera os Estados Unidos como o terceiro maior vendedor para o mercado uruguaio. Em 2009, a Argentina ficou com 23%, o Brasil ficou com 21%, a China com 11,8% e os Estados Unidos com 8,22% e Venezuela com 7,5%.

Considerações Finais

Em linhas gerais, os dados aqui levantados apontam para as seguintes direções. Em primeiro lugar, nos anos entre 2000 e 2010, assistimos um distanciamento da participação norte-americana nas questões da América do Sul com destaque para as questões comerciais, mas também políticas. A contestação da presença norte-americana na região se desdobrou na criação e intensificação de projetos autônomos, isto é, sem a presença norte-americana. O esvaziamento da Alca e a queda relativa de participação dos Estados Unidos na pauta comercial da região são dois exemplos desta tendência. Em segundo lugar, estes projetos autônomos ganham cada vez mais espaço na agenda política dos países sul-americanas, com destaque para o Mercosul e a UNASUL. Embora com características divergentes, tanto em número de participantes quanto na amplitude dos temas abordados, estes projetos e outros possuem um ponto em comum: promover o desenvolvimento regional sem a presença da potência do norte. Em terceiro lugar, vale destacar a crescente participação chinesa na região, superando os Estados Unidos como destino de suas exportações. A crescente chinesa tem despertado a atenção dos norte-americanos e provavelmente será fruto de debates nos próximos anos. Por último, vale mencionar o realismo periférico uruguaio e paraguaio e suas políticas de aproximação com os Estados Unidos. Estes países assinaram tratados de livre-comércio com os norte-americanos que, embora ainda não ratificados, sinalizam o objetivo declarado dos Estados Unidos de aumentar sua participação tanto no comércio quanto na condução dos assuntos políticos da região.

Bibliografía

Alvarez, C. J., & Hanson, S. (2009). *Venezuela's Oil-Based Economy.* Washington: Council on Foreign Relations.

Bahadian, A. G., & Lyrio, M. C. (2008). FTAA Trade Negotiations: A View of the Brazilian Co-chairmanship. In D. Sánchez-Ancochea, & K. C. Shadlen, *The Political Economy of Hemispheric Integration: Responding to Globalization in the Americas.* New York: Palgrave Macmillan.

Batista Jr, P. N. (2003). A Alca e o Brasil. *Estudos Avançados, 17(48)* , pp. 267-293.

Botelho, J. C. (2008). La creación y la evolución de UNASUR. *Revista Debates , 2*, pp. 299-324.

Brasil & Venezuela. (2005, 02 14). *Comunicado Conjunto: Aliança estratégica Brasil-Venezuela.* Retrieved 03 08, 2012, from Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.: http://www.otca.org.br/br/noticias/noticia.php?idNoticia=207&tipoN=3

Carmo, C. A., & Pecequilo, C. S. (2012). *Brazil and Venezuela Leftist Projects: A Balance of Luis Inácio Lula da Silva and Hugo Chávez Agendas.* LAP LAMBERT Academic Publishing.

Carranza, M. E. (2010). Mercosur, the Global Economic Crisis, and the New Architecture of Regionalism in the Americas. *Annual Meeting of the International Studies Association.* New Orleans: ISA.

Cervo, A. L. (2001, Julho). O eixo Venezuela-Brasil. *Meridiano 47 , 2*.

Chang, H.-J. (2004). *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.* São Paulo: Editora UNESP.

Committee on Foreign Affairs. (2009). *U.S. Policy Toward Latin America In 2009 And Beyond.* Washington: Committee on Foreign Affairs.

Comunidade Sul-Americana de Nações. (2004). Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações. Cusco.

Cucolo, E. (2009, 05 04). *China ultrapassa EUA como maior parceiro comercial do Brasil.* Retrieved 03 08, 2012, from Folha Online: http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u560360.shtml

Department of Commerce. (2012, 03 08). *Economic Indicators*. Retrieved from http://www.esa.doc.gov/about-economic-indicators

Dumbaugh, K., & Sullivan, M. P. (2005). *China's Growing Interest in Latin America.* Washington: CRS.

Escánez, F. J.-M. (2010). El "regionalismo posliberal" y la (in)seguridad: la respuesta del ALBA y UNASUR. *Associación Española de Ciencia Política y de la Administración* .

Furtado, C. (2000). *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico.* São Paulo: Paz e Terra.

García, C. A. (2010). La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur1 The International Insertion of South America: the Unasur Gamble. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales , 38*.

Gilpin, R., & Gilpin, J. M. (2002). *A economia política das relações internacionais.* Brasília: UnB.

Gonçalves, R. (2009). Acordos e negociações internacionais: Cenários e perspectivas. In C. N. Indústria, *Desafios da política industrial no Brasil do século XXI.* Brasília: Instituto Euvaldo Lodi.

Granovsky, M. (2011, 07 03). *El Mercosur es "antinorteamericano".* Retrieved 03 08, 2012, from EL PAIS: http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-163623-2011-03-07.html

Hakim, P. (2006). Is Washington Losing Latin America? *Foreign Affairs. . , 85*, p. 39.

Hinojosa-Ojeda, R. A., Lewis, J. D., & Robinson, S. (1995). Mercosul e NAFTA: convergência e divergência na integração das Américas. In J. P. Velloso, *Mercosul & NAFTA: o Brasil e a integração hemisférica* (p. 145). José Olympio Editora.

Hornbeck, J. F. (2007). *Mercosur: Evolution and Implications for U.S. Trade Policy.* Washington: CRS Report for Congress.

Klonsky, J., & Hanson, S. (2009). *Mercosur: South America's Fractious Trade Bloc.* Washington: Concil on Foreign Relations.

Maddison, A. (2012, 03 08). *The Maddison Project*. Retrieved from http://www.ggdc.nl/maddison/

Partido Trabalhista. (2002). *Programa de Governo da Coligação Lula Presidente "Política Externa para Integração Regional e Negociação Global.* Retrieved 03 08, 2012, from Folha de São Paulo: http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/candidatos-lula-programa-01-02.shtml

Reeder, J., Torene, J. A., Jabara, C., & Babula, R. A. (2005). *Regional Trade Agreements: Effects Of The Andean And Mercosur Pacts On The Venezuelan Soybean Trade And U.S. Exports.* Washington: U.S. International Trade Commission.

Robert, S., & Kenneth R. Maxwell. (2001). *A Letter to the President and a Memorandum on U. S. Policy Toward Brazil.* New York: Council on Foreign Relations.

Rohter, L. (2001, 03 30). *Bush and Brazil Chief Have Politics, if Not Trade, to Discuss.* Retrieved 08 03, 2012, from The New York Times: http://www.nytimes.com/2001/03/30/world/30BRAZ.html

Sabbatini, R., Correa, A. L., & Hiratuka, C. (2005). Investimento direto estrangeiro e impactos da ALCA: uma análise empírica. (A. -A. Economia, Ed.) *Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia* .

Santibañes, F. D. (2009). An End to U.S. Hegemony? The Strategic Implications of China's Growing Presence in Latin America, Comparative Strategy. *Comparative Strategy , 28*.

Serbin, A. (2009). América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa? *Nueva Sociedad* .

Souto Maior, L. A. (2001). Brasil-Estados Unidos: desafios de um relacionamento assimétrico. *Revista Brasileira de Política Internacional. vol.44, n.1* , pp. 55-68.

Starobinas, M. (2003). *Brasil e EUA voltam a negociar criação da Alca.* Retrieved 05 03, 2012, from BBC Brasil.com: http://www.bbc.co.uk/portuguese/economia/story/2003/09/030930_alcams.shtml

Sullivan, M. P., & Olhero, N. (2008). *Venezuela: political conditions and U.S. policy.* Michigan: Nova Science Publishers.

Trade Adjustment Assitance Reform Act of 2002, PL 107-2010 (US Congress 2002).

UNCTAD. (2012, 03 08). *Comtrade*. Retrieved from http://comtrade.un.org/

Vigevani, T., & Cepaluni, G. (2011). *A Política Externa Brasileira - A Busca da Autonomia, de Sarney à Lula.* São Paulo: Editora Unesp.

Vigevani, T., & Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional , 29*, pp. 273-335.

Vigevani, T., & Mariano, M. (2001). *ALCA: o gigante e os anões.* São Paulo: Editora Senac.

Vizentini, P. F. (2002). *As eleições no Brasil e a política internacional.* Retrieved 03 2012, 08, from A nova ordem global: relações internacionais do século 20: http://educaterra.terra.com.br/vizentini/artigos/artigo_73.htm

Voigt, D. (1993). The Maquiladora Problem in the Age of NAFTA: Where Will We Find Solutions. *Minnesota Journal of Global Trade , 323*.

Wainio, J., Dyck, J., Gehlhar, M., & Vollrath, T. (2001, 06). *Are Competitors' Free Trade Agreements Putting . U.S. Agricultural Exporters at a Disadvantage?* Retrieved 03 08, 2012, from Amber Waves: http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/June11/Features/CompetitorsFTA.htm

Weintraub, S. (2009). *The Essentials of U.S. Policy toward Latin America.* Wasington: Center for Strategic & International Studies - CSIS.

Xavier, E. d. (2010). *A UNASUL e a OEA na resolução de conflitos sul-americanos.* Brasília: Universidade de Brasília.

A grande ilusão: A visão Sul-Americana sobre a China[1]

Marcelo Fernandes de Oliveira
Doutor em Ciência Política pela USP e
Professor de Relações Internacionais da UNESP
e-mail: marcelofernandes@marilia.unesp.br

Meu argumento nesse ensaio é de que, nos últimos anos, os países sul-americanos, especificamente o Brasil na era Lula da Silva, vem hiper-dimensionando o papel que a China poderá ter nos seus respectivos projetos políticos, econômicos e estratégicos de inserção internacional no século XXI. E, por esse motivo, vem alimentando uma grande ilusão coletiva: a suposta boa vontade da China em tornar-se ator central, parceira estratégica na tarefa de geração de desenvolvimento econômico e social na região.

Para esmiuçar e desfazer essa grande ilusão basta-nos averiguar (a) a lógica do modelo de desenvolvimento econômico e social chinês e (b) suas conseqüências para os países da América do Sul, sobretudo à liderança regional do Brasil.

Sobre o desenvolvimento econômico e social da China, é inegável que ela tem se constituído como base, como *lócus* de dois processos entrelaçados que determinarão a lógica futura da acumulação do capital no mundo.

O primeiro deles consiste na consolidação de um Estado revolucionário-desenvolvimentista que teve a função de conduzir o país a índices constantes de crescimento e desenvolvimento econômico puxado por exportações. O que garantiu ao país o reconhecimento como economia de mercado e, por conseguinte, sua inserção na OMC, sobretudo com apoio do Brasil2. O Estado chinês auferiu esses resultados, em grande medida, quando passou a seduzir boa parte das corporações globais a deslocar sua produção para o seu território. Deu-lhes como prêmio, por um lado, fatias futuras do seu mercado consumidor e, por outro, o fantástico reservatório de mão-de-obra qualificada, barata e sem proteção trabalhista, além dos muitos incentivos fiscais e tributários.

Por isso, entre outros fatores, nas últimas duas décadas, a China foi capaz de aprofundar sua industrialização através da integração em cadeias produtivas globais, atraindo para seu território muitas atividades industriais que, outrora, eram desenvolvidas na América do Sul e/ou Tigres Asiáticos e Japão. Pior que isso, no caso da América do Sul, é o fato de que mesmo após seu ajuste neoliberal com custos sociais alarmantes, a China continua sendo mais atrativa aos Investimentos Externos Diretos (IED). Em outras palavras, além de perder frações de cadeias produtivas globais das grandes corporações transnacionais para a China, a América do Sul e, especificamente o Brasil, deixou também de ser alvo de novos investimentos.

Em resumo, a capacidade chinesa de atração de cadeias produtivas inteiras vem causando desindustrialização massiva na América do Sul.

Se não bastasse, as plantas produtivas que restaram passam a sofrer concorrência dos produtos manufaturados chineses no seu mercado doméstico e regional bem como no mercado norte-americano. Além disso, como se aproveitasse da fragilidade de fiscalização aduaneira dos países sul-americanos, a região sofre com a concorrência desleal dos produtos piratas chamados de genéricos ou semi-oficiais. Dito em bom português, a China é uma tragédia para as indústrias brasileiras e dos países sul-americanos.

Combinado a essa tendência no ramo industrial, a China vem elevando o nível tecnológico da produção econômica asiática. Isso significa que a estratégia descrita acima de crescimento econômico na lógica de produção de massa para exportação vem servindo de base para a implantação de uma lógica de acumulação do capital sustentada na inovação, na mobilização do conhecimento, no aprendizado organizacional e no contínuo aperfeiçoamento das capacidades tecnológicas e de recursos humanos. O que poderá transformar a China de consumidora em um mercado fazedor de tecnologias e, portanto, extremamente influente na elaboração e irradiação do paradigma da Sociedade do Conhecimento.

Nessa perspectiva, a China poderá vir a se tornar um ícone global de produção e consumo em larga escala de C&T, deprimindo preços e diminuindo a rentabilidade dos agentes atuantes nesse setor não acoplados a seu mercado doméstico. Quando e se isso ocorrer, a China poderá consolidar posições na estrutura global das TIC, passando a influenciar determinados aspectos do mercado global e até mercados nacionais de importância para o mercado global, tais como o Japão.

Segundo Oliveira (2006) "Do lado dos suprimentos, é possível ver exportações chinesas de *hardware*, embora ainda apoiadas em produtos de baixo ou médio valor-agregado, desbancando o México ou o Japão como os grandes fornecedores dos EUA. Ou forçando alterações substanciais no perfil exportador de uma casa-de-força das TIC do nível de Taiwan. Do lado da demanda, o Japão, segundo maior mercado mundial para computadores pessoais, está em vias de perder essa posição para a China, com efeitos inescapáveis para as estratégias dos fabricantes globais da indústria da computação. Efeitos maiores virão quando a China alcançar a capacidade de definir o padrão dominante nuns quantos setores das TIC". E isso pode ocorrer mais rápido do que se espera, na medida em que desde as reformas de Deng Xiaoping, os chineses vêm refinando e profissionalizando sua tecnocracia. Muitos analistas consideram que na China moderna os tecnocratas traçarão as normas a serem seguidas pelos políticos.

É válido destacar que nesse setor da alta tecnologia o Brasil e os países sul-americanos são considerados pelos governantes chineses como um nicho de mercado consumidor. Não há propostas sérias de parceria estratégica nessa área entre esses países. Algo extremamente preocupante! Na medida em que esse setor é aquele que gera maior valor agregado com conseqüências benéficas já catalogadas para empresas, países e consumidores.

Esse sucesso da China resultou de um período na economia mundial caracterizado pela inflação baixa e liquidez abundante. Permitindo-lhe investir muito em setores industriais orientados para a exportação em um contexto de ausência de restrição de oferta. A mão-de-obra e a poupança são abundantes. Como conseqüência, os salários são baixos, enquanto o Partido Comunista mantêm o câmbio depreciado. O governo controla parte da renda dos lucros, incentivando o desenvolvimento do espírito empresarial na busca do lucro, incentivando a exposição ao risco, fomentando a inovação.

A falha sistêmica no processo de desenvolvimento econômico da China na perspectiva sul-americana encontra-se na oferta abundante e barata de matéria-prima. O que torna a China importadora/cliente cativa de grande parte de *commodities* agrícolas, especificamente aquelas produzidas na América do Sul, elevando seus preços no mercado internacional. Para aproveitar bem essa oportunidade, o discurso é de que cabe aos sul-americanos, sobretudo aos brasileiros, acelerar sua infra-estrutura de armazenamento e transporte dos produtos pelo Oceano Pacífico. A patente incapacidade dos Estados nacionais sul-americanos e dos seus empresários nessa tarefa contribuiu para o início do inchamento da bolha da grande ilusão. Na medida em que o governo chinês e seus empresários aportaram na América do Sul com promessas mirabolantes, jamais concretizadas, de investir na infra-estrutura regional. Iludidos, os governantes sul-americanos esperam até hoje pelo cumprimento das promessas realizadas, enquanto os chineses se esquivam afirmando ser muito difícil, muito complexo investir por aqui, mas, paralelamente, continuam afirmando a necessidade da melhoria na infra-estrutura dos países para o escoamento da sua produção agrícola e de energia.

Muito pouco dos investimentos prometidos em 2004 durante a viagem de Hu Jintao pela América do Sul foi realizado3. Não por acaso, exceto aqueles investimentos que melhoram a capacidade exportadora de matéria prima do país, os quais estão "(...) fazendo do país uma das principais e mais sofisticadas plataformas de produção e processamento de *commodities* – e seus derivados semiprocessados e processados – do mundo, com o desenvolvimento em paralelo de toda uma gama de ramificações industriais, logísticas, financeiras,

mercadológicas e tecnológicas, que hoje estão intimamente ligadas ao setor de recursos naturais" (Conjuntura Econômica, 2007, p. 9).

Com esse padrão comportamental, tudo leva a crer que os chineses estão nos dizendo e nós não estamos querendo ver é que devemos realizar investimentos públicos vultuosos num vetor de crescimento econômico baseado na extração de matérias-primas, energia e alimentos para serem exportados para o centro dinâmico do processo de acumulação de capital nesse início de século XXI. Mais uma vez na história do continente, os países sul-americanos estão sendo induzidos a investir na consolidação de uma infra-estrutura de crescimento econômica orientada para fora. Adiando a necessária tarefa de investir em infra-estrutura de integração regional econômica, política, social e cultural dos sul-americanos. Realidade que se torna mais complexa ainda nesse momento histórico, na medida em que ainda não sabemos as conseqüências futuras da crise internacional e do *modus operandis* da recuperação do processo de acumulação de capital no nível planetário.

Essas colocações, a essa altura, nos obrigam a refletir sobre as conseqüências do modelo de desenvolvimento econômico chinês para os países da América do Sul, sobretudo à liderança regional do Brasil. Na nossa opinião, na realidade, o modelo chinês de desenvolvimento altamente dependente das vendas externas dos seus produtos industriais competitivos colide com as perspectivas de afirmação da liderança regional e da consolidação do Brasil como um *global trader*. Pois, demanda importação barata de matérias-primas, energia e alimentos com abertura comercial irrestrita para bens duráveis e semi-duráveis. Induzindo o Brasil e seus parceiros sul-americanos a, por um lado, se especializarem na produção de bens de baixo valor agregado e, por outro, a serem clientes cativos da produção chinesa, a qual, em muitas ocasiões, como vimos acima, compete com a base industrial diversificada do Brasil. O que significa desagregar cadeias produtivas inteiras na América do Sul, dificultando a consolidação dos processos de integração regional em andamento na região. A título de curiosidade, a China já suplantou o Brasil como primeiro parceiro comercial da grande maioria dos países sul-americanos, inclusive da Argentina, do Paraguai e do Uruguai no bojo do Mercosul. Num primeiro momento, realizou essa façanha por meio da importação de matéria-prima e energia, gerando assim superávits comerciais entre 1996 e 2001. A partir de 2002, a China deslocou o Brasil como principal exportador de bens semi-duráveis na região, tornando-se então superavitária no comércio exterior com a grande maioria dos países sul-americanos, inclusive o Brasil. Tendência que parece se consolidar a partir de 2008 e 2009 com a crise econômica internacional.

Isso significa que na fórmula chinesa de desenvolvimento a América do Sul é uma grande fazenda fértil com um celeiro abarrotado onde eles podem se abastecer com gêneros alimentícios de primeira necessidade e muita energia. É importante também na produção de algumas *commodities* industriais relevantes. Pode vir a ser um fornecedor de tecnologia de combustíveis renováveis como álcool e biodiesel até a consolidação de um novo modelo energético global. Essa assertiva pode ser comprovada pela análise dos 15 principais produtos sul-americanos importados pela China nos últimos anos, tal como vemos na tabela abaixo. Dessa maneira, podemos afirmar com algum grau de certeza de que "(...) a penetração da China na América do Sul tende a se consolidar, pelo menos no curto e no mediano prazo, como parte de uma estratégia global da potência asiática na procura de recursos energéticos e outras *commodities* visando a segurança energética e alimentar" (Vadell, 2007, p. 5). Apenas isso!

O significado disso é que caso o Brasil e os países sul-americanos não se desvincularem rapidamente da sua grande ilusão em relação ao papel da China nos seus respectivos processos de desenvolvimento econômico e social, as conseqüências futuras poderão ser drásticas. A título de ilustração, se continuarmos desempenhando o papel de possíveis exportadores de energia como os chineses querem não avançamos muito. É mais provável retroagirmos. Pois, segundo Pires (2007, p. 154) "enquanto persistir o padrão tecnológico baseado no motor a explosão interna, a produção de energia a partir da biomassa se configura como uma janela de oportunidade, aliás, pequena e breve". Com ela "Pode-se gerar emprego, renda e divisas, mas também degradação ambiental, desigualdade social e dependência" (PIRES, 2007, p. 153).

Para Paulino (2007, p. 172), a adesão do país ao Consenso de Washington "não apenas impediu o crescimento econômico, mas também levou a uma estagnação relativa de sua estrutura produtiva, tornando-o cada vez mais dependente da exportação de *commodities* e produtos de baixo valor agregado". Dinâmica que pode contagiar o país com a chamada "doença da vaca holandesa". O resultado disso é "(...) um padrão de comércio exterior que gera poucos empregos e perpetua no país um modelo econômico concentrador de renda que dificulta o desenvolvimento humano" (Paulino, 2007, p. 176). Aliás, na lógica do desenvolvimento econômico e social chinês, esse deve ser o papel que o Brasil e a América do Sul devem desempenhar na divisão internacional do trabalho no século XXI.

Além disso, na perspectiva dos mandatários chineses, a América do Sul deve ainda ser um mercado consumidor cativo dos seus bens industriais duráveis e semi-duráveis e, num futuro próximo, quando

sua base industrial de alta tecnologia estiver funcionando em pleno vapor, ser um consumidor residual de tecnologias. Pois, como salientamos acima, os excedentes do sucesso econômico chinês são aplicados no desenvolvimento de uma base industrial de alta tecnologia, na qual não há perspectiva de participação estratégica de nenhum país sul-americano. Exceto a experiência com o Brasil de fabricação de foguetes para o lançamento de satélites para fins civis, a qual vem trazendo bons resultados, mas é fruto de outro momento histórico e pensamento estratégico chinês.

Hoje, para evitar penar no futuro devido a ilusão chinesa que prevalece no momento, caberia ao Brasil e aos parceiros sul-americanos trabalhar em prol do fortalecimento de uma União Sul-Americana. Para tanto, é necessário buscar forjar consensos políticos mínimos que possibilitem "fortalecer" a "unidade" regional a partir da busca de sinergias que compensem pequenas, e muitas vezes ilusórias, perdas de soberania. Os acordos só evoluirão a partir da percepção de que favoreçam razoavelmente a todos. Um dos passos nessa direção poderia ser um Foro Sul-Americano de Consulta e Concertação Política que funcionasse como a coluna vertebral do sistema e possibilitasse desenvolver um espaço sul-americano integrado no plano político, social, econômico, ambiental e de infra-estrutura de maneira a fortalecer a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva sub-regional, para a articulação com outras experiências de integração regional e o fortalecimento da América Latina e Caribe, outorgando-lhe maior gravitação e representação nos foros internacionais (SCHMIED, 2007, p. 119).

Alguns dos eixos estratégicos em torno dos quais o consenso poderia ser buscado são: uma rota eficiente de ligação entre o Pacífico e Atlântico associada a uma rede de transporte eficaz ligando a região com potencialidade de parcerias futuras com a China; um acordo energético de amplas proporções; um *enforcement* das lógicas econômicas para a consolidação de cadeias produtivas regionais; um plano de crescimento auto-sustentado para a região amazônica; e um acordo para a preservação da água doce e dos recursos ambientais. A partir daí passos poderiam ser dados em direção à institucionalização de uma governança regional que inicialmente articularia e gerenciaria projetos decorrentes desses eixos estratégicos, garantindo o avanço do processo.

Obviamente, o aprofundamento dos eixos sinérgicos acima enunciados deve pressupor uma estratégia de integração multidimensional assentada na contigüidade territorial e nas sinergias sistêmicas com uma coordenação econômica induzida pelos Estados que promova economias de escala regional. Essa tarefa deve ser

satisfeita paralelamente as outras dimensões da integração como a social e a cultural. Muito provavelmente, o maior desafio estará em viabilizar interesses comuns e amenizar as aversões. Para tanto, ao princípio da não-intervenção deve-se somar o da não-indiferença numa visão solidária. Ou seja, cada país sul-americano deve sentir-se participar da vida do outro, estabelecendo-se na região nova política de fronteiras, de território e de contigüidade.

Essa mudança de perspectiva visa explorar um novo espaço transnacional de ação e poder num mundo de fronteiras porosas, onde um país da região pode até certo ponto se envolver na política interna do outro, garantida a reciprocidade dentro de regras comuns pré-estabelecidas. Essa nova ordenação política e jurídica precisaria ser entendida como um novo casamento institucional entre os Estados e a sociedade civil sul-americana e poderia se constituir em uma ampla fonte de novas legitimações, inclusive para o uso de meios militares para ameaças consideradas comuns (crime organizado, terrorismo, narcotráfico, etc.), utilizando um conjunto de *Mínima Moralia* de validade comum em benefício de todos, o que exige ampla legitimação democrática, dando resposta a uma política externa supranacional voltada aos interesses da região.

Durante o processo de concretização dessa estratégia cooperativa, dessa necessidade regional, o Brasil e os seus parceiros sul-americanos devem se relacionar com a China utilizando-a instrumentalmente para implantar um projeto regional que garanta desenvolvimento econômico, social e cultura para a população da América do Sul. Continuar no caminho da Ilusão Chinesa é exatamente pegar a rota oposta, aquela que já conhecemos: o subdesenvolvimento, o sofrer com a doença da vaca holandesa.

Notas

1. Esse ensaio condensa as reflexões por mim realizadas no "II Seminário Internacional de Direito e Ciências Sociais e Fórum de Análise de Conjuntura", na mesa "Os impactos geopolíticos e socioeconômicos das relações América do Sul-China – a questão política e social", ocorrida no dia 16 de outubro de 2008 na Faculdade de Filosofia e Ciências – Unesp – Campus de Marília.

2. Vale lembrar que a China não cumpriu sua promessa de, em troca, apoiar a expansão do Conselho de Segurança da ONU e que uma das novas cadeiras fosse ocupada pelo Brasil. Justificou-se pelo feito utilizando como argumento o fato do Brasil ter realizado uma

proposta de ampliação em conjunto com o Japão: um inimigo histórico.

3. Emblemática foi à desistência da produtora chinesa de aço Bao Steel da parceria com a Vale na construção de uma usina siderúrgica no pólo industrial de Anchieta (ES) (O Estado de São Paulo, 2009). Com a crise internacional se adensando desde o final de 2008 essas perspectivas de investimentos chineses na América do Sul tornam-se mais improváveis.

Bibliografía

Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, setembro de 2007, vol. 61, n. 9.

O Estado de São Paulo (2009). "Vale anuncia cancelamento de siderúrgica com Baosteel no ES". Economia, sexta-feira, 16 de janeiro de 2009.

Oliveira, ª P. (2006). "Tentando comprender a China". *Política Externa*, vol. 15, n.1, 23-39, São Paulo: Editora Paz e Terra, 2006.

Paulino, L. A. (2007). "O Brasil e a divisão internacional do trabalho no século XXI: Exportar commodities é solução?". In: Corsi, F. L.; Alves, G.; Camargo, J. M.; e Vieira, R. L. *Dilemas da Globalização – O Brasil e a mundialização do Capital*. Londrina: Práxis e Bauru: Canal 6, 2007.

Pires, M.C. (2007). "São os biocombustíveis a solução para o atual problema energético mundial". In: Corsi, F. L.; Alves, G.; Camargo, J. M.; e Vieira, R. L. *Dilemas da Globalização – O Brasil e a mundialização do Capital*. Londrina: Práxis e Bauru: Canal 6, 2007.

Pires. M.C. (2006). "O impacto da presença chinesa sobre o comércio internacional da América Latina: 2000-2005 (Venezuela, Argentina e Brasil)". In: *Economia, Sociedade e Relações Internacionais – Perspectivas do Capitalismo Global.* Londrina: Práxis e Bauru: Canal 6, 2006.

Vadell, J. (2007). "As implicações políticas da relação China-América do Sul no século XXI". In: *Cena Internacional*. Vol. 9, n. 2, 2007.

El dragón en el patio trasero: China, Sudamérica y el Consenso del Pacífico

Javier Vadell
Profesor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais – PUC Minas
e-mail: javier.vadell@gmail.com

Introducción

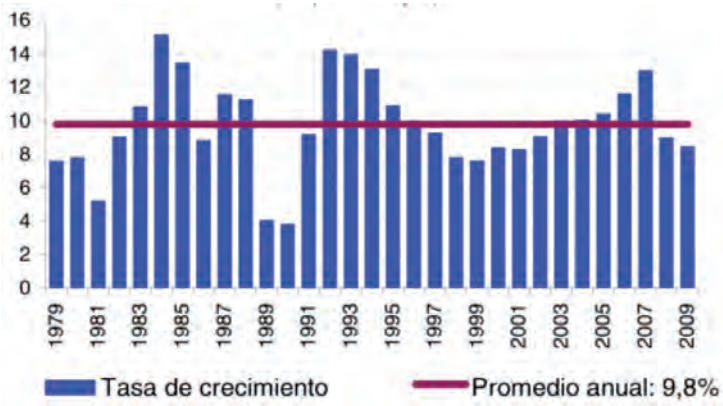
Entre 2002 y 2010 América de Sur experimentó un gran crecimiento económico después de los pobres resultados de las reformas económicas liberalizantes implementadas en los países de América Latina en la década de '90. El Consenso de Washington (CW), como modelo e programa político de desarrollo para la región, fracasó en tres pontos fundamentales: en primer lugar, en los índices de crecimiento y en los indicadores sociales, consolidando aún más la desigualdad social históricamente presente en la región. En segundo lugar, el fracaso se evidencia en el colapso institucional y fiscal de los Estados. Aplicando la receta de las privatizaciones y de la abertura comercial y financiera unilateral, los países de la región endeudados y con economías débiles quedaron sin respuestas frente a la crisis de finales de la década de '90. Asimismo, los gobiernos tuvieron pocas opciones políticas y económicas, siempre dependientes de las organizaciones financieras internacionales —FMI y Banco Mundial— para obtener préstamos condicionados a políticas de mayores ajustes. En tercer lugar, el fracaso del CW se manifiesta también en el plano ideacional. Sustentado por la ideología neoliberal (Moraes, 2001; Vadell, 2002; Harvey, 2008), este modelo de desarrollo para América Latina partía del presupuesto que, aplicando el catálogo de los diez puntos que Williamson (1990) destacó en su famoso artículo, los países de América Latina se dirigirían de una manera rápida hacia el rumbo perdido del capitalismo liberal victorioso de la guerra fría. Sería el mejor atajo para llegar al primero mundo.

Este modelo se mostró no sólo ineficaz como también utópico. El año 2001 marca, talvez, el momento simbólico de ruptura de este proceso en América Latina, que dejó en evidencia algunas contradicciones entre los anhelos políticos y la realidad económica internacional. Precisamente, debemos destacar la crisis económica de 2001 en la región como resultado de una crisis do capitalismo global que se inicia en la segunda mitad de la década de '90 afectando de manera dramática México, el sudeste asiático, Turquía y Rusia. En América Latina, el caso paradigmático fue la crisis de Argentina en diciembre de 2001. Este mismo año también acontecieron los atentados terroristas del grupo Al Qaeda en los Estados Unidos da América (EEUU), evento que reconfiguró la política de seguridad de la superponencia y su política económica, fundamentada en tasas de interés bajas (1% anuales) y de estímulo al gasto. Está política expansiva de liquidez se profundizó después de las intervenciones armadas en Afganistán e Irak. Paralelamente, en 2001, la República Popular de China (RPC) ingresa en la Organización Mundial de Comercio (OMC), acelerando su creciente presencia en el comercio internacional.

Si, por un lado, los EEUU enfocaron sus prioridades geopolíticas en la región del Medio Oriente y las económicas en sus relaciones comerciales y financieras con China y el Sudeste Asiático, también es cierto que para América Latina —pero principalmente para América del Sur— surge una nueva opción en el horizonte en plena crisis: la creciente presencia de la RPC en el comercio internacional como compradora de recursos naturales y energéticos, cuyos precios presentaron constantes alzas a partir de 2001, debido a una conjunción de tres factores: mayor demanda, especulación en los mercados a futuro de *commodities* y factores geopolíticas.

La RPC, potencia mundial y actor fundamental de los nuevos cambios geopolíticos y geoestratégicos en el siglo XXI, se ha tornado un motor da economía global, creciendo a un promedio 9,5 % en las últimas tres décadas (ver Gráfico 1). La creciente necesidad de recursos energéticos y de diversas *commodities*, producto de su elevado crecimiento económico está transformando rápidamente la estructura social interna de China y ha creado las condiciones para su expansión global, transformando el escenario geopolítico y geoeconómico. De esta manera, la clásica visión de la interdependencia entre el actor estatal, China, con las potencias occidentales, que otrora podría ser considerada de "vertical", o Norte-Sur, debe ser cuestionada en la actualidad – Por ejemplo, la relación RPC-Estados Unidos, RPC-Unión Europea y RPC-Rusia —debido al peso que China posee en los temas de seguridad global y, sobretodo, en la economía internacional.

Gráfico 1 - Tasa de Crecimiento del PBI de China (%)



Fuente: Bárcena e Rosales (2010)
a partir de los datos del *National Bureau of Statistics of China*

De tal modo, en la geoeconomía global, el crecimiento de China y su expansión en busca de recursos valorizaron los productos producidos en la periferia, hecho que contribuyó para aumentar el poder de negociación de los países de América Latina y de África en la división internacional del trabajo (Hung, 2009). Por otro lado, en la geopolítica internacional, el ascenso de la RPC ha creado nuevas fuentes de conflicto con los poderes centrales y con algunas potencias regionales. La dinámica conflicto/cooperación también está ligada a la disputa por abastecimiento de recursos naturales y energéticos; a la suba de los precios de las commodities a partir de 2002; y a la creciente necesidad de China de esos recursos para sustentar su espectacular crecimiento (Vadell, 2007; Vadell, 2010). Esta dinámica ha provocado respuestas por parte de la RPC con el objetivo de conformar nuevas alianzas para impulsar un sistema internacional más multipolar (Hung, 2009, p.14). De esta manera, partimos de la siguiente premisa: la RPC está modificando la balanza de poder entre el centro y a periferia del sistema generando un conjunto de situaciones que, por un lado, pueden provocar nuevas formas de cooperación y nuevas configuraciones geoeconómicas, pero también pueden provocar nuevas fuentes de tensiones y conflictos geopolíticos (Hung, 2009).

Por esta misma razón, pretendemos cuestionar en este trabajo el patrón de relación entre la RPC y los países de América Latina y África, presentada a menudo como una cooperación Sur-Sur. En este sentido, si consideramos que la RPC se proyecta como una potencia económica y política global en el siglo XXI, debemos analizar, más detenidamente, las características de este tipo de relación en el nuevo cuadro geopolítico global. Así, nuestra propuesta se concentrará en la evolución de la relación de China con los países de América del Sur y en el análisis de las implicaciones políticas regionales, derivadas de este estrechamiento de vínculos económicos.

Es importante mencionar que la creciente presencia de la RPC en América Latina posee tres implicaciones políticas de extrema importancia: 1) algunos cambios de la relación de los EEUU con la región a partir de una mayor presencia de China, configurando una particular relación triangular (Tokatlian, 2008) de extrema relevancia en la actual geopolítica hemisférica; 2) la importancia de la RPC en el impulso del crecimiento económico de la región a partir de 2001/2002, factor fundamental para entender la recuperación económica de muchos países da América del Sur después del fracaso de las políticas económicas neoliberales y; 3) el papel de Brasil, como líder regional y como actor directamente ligado a los impactos económicos positivos y negativos de su vínculo creciente con la RPC. Una clara señal de los cambios en el escenario geoeconómico se observa empíricamente cuando China se tornó en el principal socio comercial de Brasil en el año 2009.

De esta manera, y por razones de espacio, nuestro trabajo se centrará en los puntos 2 e 3, cuestionando: ¿cuáles son las implicaciones políticas subregionales de la creciente interdependencia económica entre la RPC y los países da América do Sul? ¿Se estaría conformando un patrón de relación que podría reforzar los lazos y la cooperación Sur-Sur o, por el contrario, un nuevo tipo de relación Norte-Sur? ¿Qué consecuencia trae aparejado esta relación para Brasil y para la integración sudamericana?

El capítulo está dividido en cinco secciones además de la introducción. En la segunda parte, abordamos la cuestión más general de la relación entre la RPC y América Latina, enfocando en las principales motivaciones e intereses de China en profundizar esta interdependencia. La tercera parte del trabajo enfoca específicamente en las relaciones comerciales y de inversiones entre la RPC y los principales países de Sudamérica articuladas por una activa diplomacia, que se consolida en el transcurso de la primera década del siglo XXI. En la cuarta parte del trabajo pretendemos definir el concepto Consenso do Pacífico – CP, con el objetivo de caracterizar esta creciente relación de bases fundamentalmente, mas no exclusivamente, económicas. Finalmente, en las conclusiones, abordamos algunos puntos e implicaciones que el CP, en el mediano plazo, provocaría en el actual proceso de integración sudamericana.

La estrategia política de la RPC en su proceso de expansión económica global: Las implicaciones para Sudamérica en el siglo XXI

Las relaciones económicas entre China y los países latinoamericanos comienzan a intensificarse efectivamente a partir de los años 2001 y 2002 (Vadell, 2007). Los avances se mostraron más consistentes en 2004 y 2005, cuando el presidente chino Hu Jintao y el vice-presidente Zeng Qinhong visitaron varios países sudamericanos y firmaron decenas de acuerdos comerciales, de inversión y de cooperación en diversas áreas. Desde entonces, las autoridades chinas, en muchas oportunidades, no se cansaron de afirmar que la prioridad de la relación con todos los países de América Latina es estrictamente económica. Los datos que presentaremos confirman esas declaraciones, no obstante, no debemos subestimar las implicaciones de carácter político que están y estarán siempre presentes en las relaciones internacionales.

Si nos retrotraemos a la historia del siglo XX, y específicamente durante la Guerra Fría, observaremos que la relación de la RPC con

los países da América Latina estuvo marcada por el pragmatismo, independientemente del tinte político de los gobiernos de la región. Chile, durante el gobierno democrático de Salvador Allende, fue el primer país latinoamericano que reconoció oficialmente a la RPC. Posteriormente, la dictadura de Pinochet continuó estrechando los vínculos con la RPC, especialmente cuando este gobierno comenzó a quedarse cada vez más aislado internacionalmente. Lo mismo podemos decir de la relación entre la dictadura argentina de la década de los setenta. Argentina y China firmaron acuerdos comerciales y de cooperación en 1978 y 1980 y el presidente *de facto*, Jorge R. Videla, fue el primer presidente argentino que visitó la RPC. El compromiso político en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) era el siguiente: China reconocería y apoyaría los reclamos argentinos de soberanía en las islas del Atlántico Sur a cambio de que Argentina reconozca oficialmente a la RPC y a Taiwán como una provincia de ese país.

Los gobiernos de extrema derecha y las fuerzas armadas de América Latina no veían a China como un problema o amenaza a la seguridad en el contexto de la Guerra Fría. Las relaciones diplomáticas y comerciales fueron estimuladas entre los países de la región por los gobiernos dictatoriales (Domínguez*, et al.*, 2006, p.6). El alto grado de pragmatismo de esa relación se consolidó durante el período de las reformas en China, en la década de '80. Por ejemplo, los líderes chinos llegaron a denunciar enfáticamente al grupo guerrillero peruano Sendero Luminoso, de inspiración maoísta, como un grupo "revisionista y contra-revolucionario" (Domínguez*, et al.*, 2006, p.6).

Esta característica pragmática en la mutua relación se profundizó en el siglo XXI, en un escenario internacional muy diferente. La variable comercial hoy es mucho más relevante y crucial. La cuestión de 'Taiwan' continua siendo un tema central para la política externa china, pero no al punto de romper el pragmatismo. De esta manera, consideramos importante destacar cuatro objetivos fundamentales que la RPC persigue en esta etapa de aproximación con los países de América Latina y África.

En primer lugar, la RPC necesita recursos naturales y *commodities*. El espectacular crecimiento económico de China en los últimos treinta años fue transformando en un dependiente de recursos energéticos, minerales y diversas *commodities*. Los países americanos y africanos, ricos en recursos, se transformaron en proveedores 'naturales' para el gigante asiático, estimulando las redes comerciales China-'Sur' a partir de 2001.

En segundo lugar, China emprendió una cruzada diplomática para el reconocimiento de la RPC, en detrimento de Taiwán, ya que muchos países de América Latina y de África reconocen Taipei y no Pequín[1]. El aislamiento de Taiwán es un objetivo de la política externa de RPC. Sin embargo, el hecho que un país no reconozca oficialmente a la RPC no implica que no se establezcan relaciones comerciales. Por detrás de este juego de reconocimiento existe una "diplomacia del dólar", inversiones en infraestructura en áreas sociales y acuerdos de comercio que configuran una compleja trama de relaciones entre las elites de los países en desarrollo con los inversores chinos —sean de Taiwán o de la RPC (Taylor, 2006; Alden, 2007; Ellis, 2009; Taylor, 2009).

En tercer lugar, otro punto importante que estimula la expansión de la RPC para el 'Sur' es el potencial apoyo que las naciones en desarrollo pueden darle a China en los foros e instituciones multilaterales. La buena relación diplomática con los países del Sur ha sido de suma importancia para que China pueda ganar votos en las organizaciones internacionales, principalmente, en la Asamblea General de Naciones Unidas, donde el voto de cada Estado tiene el mismo peso (Alden, 2007; Ellis, 2009).

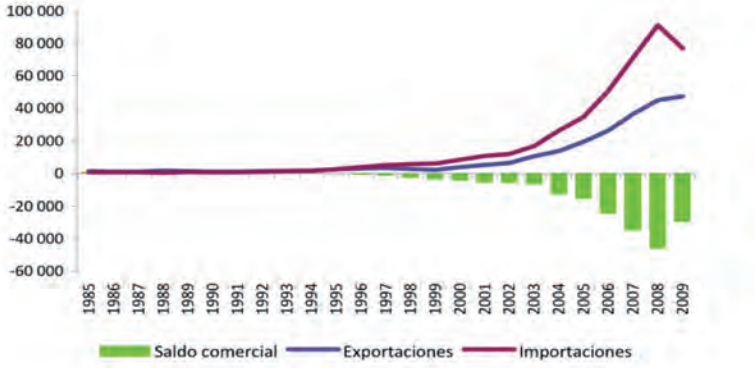
Finalmente, América Latina se presenta como un potencial gran mercado consumidor de productos chinos. Después de la crisis económica de 2008, los EEUU y la Unión Europea sufrieron una contracción económica importante, lo que obligó a China a diversificar sus exportaciones para evitar una disminución del crecimiento, como expresó el profesor Jiang Shixue: "La expansión para os mercados da América Latina ha sido parte de los objetivos de China de reducir su dependencia en relación a los Estados Unidos, Japón y Europa" (Jiang, 2008, p.46). Las consecuencias de esa política mantuvo dinámico el comercio entre la RPC y América Latina, inclusive con una entrada cada vez más expresiva de productos manufacturados chinos, lo que trajo aparejado dos problemas que abordaremos posteriormente: en primer lugar, afectó a los sectores industriales, principalmente de países como Brasil, Argentina y México; en segundo lugar, aumentó o déficit comercial de muchos países de la región en relación a la RPC, aunque en grados diferentes. Según Gallagher e Porzecanski (2010), el caso más preocupante talvez sea el de México.

El ingreso del Dragón, la recuperación económica y las implicaciones para Sudamérica

1. El Boom del Comercio

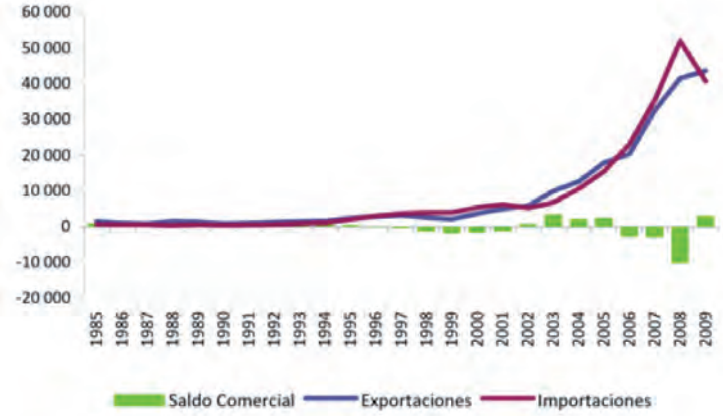
El significativo aumento del comercio entre los países de América del Sur y la RPC, a partir de 2001, debe ser interpretado en el contexto de los cambios en la economía global y del aumento del comercio de China con el mundo. De hecho, en mayor o menor medida, gran parte de los países de América Latina se beneficiaron con el crecimiento del comercio bilateral con China a partir de 2002. Algunas investigaciones y publicaciones recientes tienen como preocupación central entender cuáles son las implicaciones políticas y económicas del creciente auge comercial —y, en menor medida, de las inversiones— entre China y América Latina (Blázquez-Lidoy, *Et Al.*, 2006; Ellis, 2006; Arson, *Et Al.*, 2008; Jenkins, *Et Al.*, 2008; Roett E Paz, 2008; Ellis, 2009; Gallagher E Porzecanski, 2009; Santiso, 2009; Gallagher E Porzecanski, 2010). Sin embargo, no hay estudios específicos de las consecuencias para Sudamérica, como espacio geoeconómico diferenciado del resto de América Latina. En otras términos, teniendo consideración el *boom* comercial de China con América Latina, el intercambio entre los países de la subregión de México y América Central muestra un escenario y perspectivas diferentes en relación al intercambio entre la RPC y los países sudamericanos, en dos sentidos. El primero, como muestran los gráficos 3 y 4, el comercio de China con Sudamérica se presenta mucho más equilibrado que el comercio entre China y México y China-América Central/Caribe, subregión que presenta un déficit muy preocupante en la balanza comercial con a China.

Gráfico 2: Exportaciones, importaciones y saldo comercial de América Latina y el Caribe con la RPC (en millones de US$)



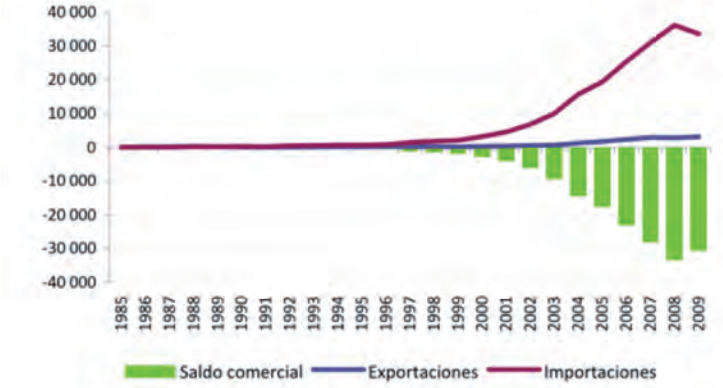
Fuente: Bárcena y Rosales (2010) según datos de la CEPAL

Gráfico 3: Exportaciones, importaciones y saldo comercial de América del Sur con la RPC (en millones de US$)



Fuente: Bárcena y Rosales (2010) según datos de la CEPAL

Gráfico 4: Exportaciones, importaciones y saldo comercial de México y de América Central con la RPC (en millones de US$)



Fuente: Bárcena y Rosales (2010) según datos de la CEPAL

En segundo lugar, el *boom* de las exportaciones latinoamericanas, a partir del año 2002, se concentró en *commodities* y recursos energéticos y minerales. En contrapartida, las importaciones oriundas de la RPC están concentradas en productos manufacturados. Por esa razón, los países de Sudamérica, abundantes en recursos, están siendo los más favorecidos con el aumento de las exportaciones, por

lo menos en el corto y el medio plazo. En esta dirección, Gallagher e Porzecanski (2010) realizaron un interesante estudio sobre los impactos directos e indirectos de la relación económica entre la RPC y América Latina, presentando un escenario preocupante para la industria de la región. Los autores destacan que los beneficios del comercio entre los países de América Latina y China están altamente concentrados en pocos Estados y sectores. Si bien los autores estudian toda la región, ellos destacan que, en el año 2006, diez sectores y seis Estados representaban el 74% de todas as exportaciones de América Latina para China y el 91% de todas las exportaciones de *commodities* de América Latina para este país (Gallagher e Porzecanski, 2010, P.17). De los seis países destacados por Gallagher e Porzecanski, sólo México no pertenece a la subregión de América del Sur. Un cuadro más actualizado, del año 2009, muestra los cinco países —ahora todos de Sudamérica— y los ocho sectores que dominan el comercio entre América Latina y China, como ilustra la Tabla 1.

Tabla 1: Cinco países y ocho sectores dominan el comercio entre América Latina y China

Sector	Porcentaje de las exportaciones de América Latina para China	País – porcentaje del total de las exportaciones a China en el sector
Cobre	17,9 %	Chile 90%
Acero y derivados	17,3 %	Brasil 89%
Soja e otras semillas	16,8 %	Brasil 83%; Argentina 16%
Minerales y concentrados de metales	13,5 %	Chile 47%; Perú 39%
Petróleo crudo	4,5 %	Brasil 65%; Colombia 20%
Óleo de Soja e otros óleos	4,5 %	Argentina 79%; Brasil 20%
Celulose e residuos de papel	4,4 %	Brasil 55%; Chile 43%
Alimentos para animales - *feedstuff*	2,4 %	Perú 63%; Chile 30%
TOTAL	81,3%	

Fuente: Gallagher (2010) a partir de la base de datos del COMTRADE – *United Nations Commodity Trade Statistics*

Considerando los datos presentados, es importante observar en la Tabla 2 a los países de América do Sul por separado, para tener una visión más detallada de las particularidades de la subregión y observar al grado especialización de la producción que implica la actual tendencia del comercio bilateral entre la RPC y los países de Sudamérica.

Tabla 2: Los cinco principales productos de exportación a la RPC – promedio 2006-2008 (porcentajes do total)

País	Suma de los 5 pro-ductos	1º Producto	2º Producto	3º Producto	4º Producto	5º Producto
Argentina	93	Soja - 55	Aceite de soja - 23	Petróleo crudo - 10	Cueros - 3	Despojos de aves - 2
Bolivia	82	Estaño - 27	Minerales de estaño - 19	Petróleo crudo - 17	Madeira - 12	Minerales comunes - 07
Brasil	81	Mineral de Ferro - 44	Soja - 23	Petróleo crudo - 6	Productos de hierro - 5	Pasta química de madera - 3
Chile	93	Cobre - 50	Minerales de cobre - 31	Pasta química de madera - 6	Minerales de hierro - 3	Despojos de carne - 2
Colombia	97	Petróleo crudo - 50	Derivados del hierro - 40	Restos de minerales no ferrosos - 5	Cueros - 3	Lactamas – 0,5
Ecuador	98	Petróleo crudo - 94	Restos de minerales no ferrosos - 3	Madeira - 1	Artículos de tocador - 0,5	Despojos de carne – 0,5
Paraguay	81	Algodón - 31	Madeira - 26	Cuero - 24	Restos de plásticos - 7	Restos de minerales no ferrosos - 5
Perú	83	Minerales de cobre - 39	Despojos de carne - 16	Petróleo crudo - 10	Mineral de chumbo - 9	Minerales ferrosos - 8
Uruguay	81	Soja - 46	Pasta Química de madera - 13	Lana - 9	Gordura de lana - 8	Cueros - 5
Venezuela	64	Petróleo crudo - 51%	Minerales ferrosos - 9	Fundición especular - 2	Minerales en bruto - 1	Fibras para tejidos – 0,5

Fuente: CEPAL a partir de la base de datos de las Naciones Unidas - COMTRADE

Por el contrario, las exportaciones de China para América Latina son compuestas, fundamentalmente, por productos electrónicos y mecánicos. Por esta razón, los países de Sudamérica como Brasil y la Argentina, que poseen un parque industrial considerable, son los más perjudicados con la evolución de esta especialización comercial. Las dificultades derivadas de la competencia china se manifestaron en enero de 2005 como, por ejemplo, con el fin del acuerdo multifibras, "que garantizaba a algunos países latinoamericanos una cuota en el mercado estadounidense y cuya finalización perjudicó sus exportaciones textiles y favoreció significativamente a las de China" (Cornejo E Navarro García, 2010, P.88). Los países miembros del Acuerdo de libre Comercio de América Central (CAFTA) junto con México fueron los más afectados. Es decir, la subregión que posee acuerdos de libre comercio con los EEUU y acceso a su gran mercado. Sin embargo, es en Sudamérica donde existe una mayor complementariedad, si bien el reciente ingreso de productos manufacturados chinos ha afectado directamente a los sectores industriales brasileños y argentinos. Este impacto fue sentido por las mayores economías del Mercosul, pero fue sólo en agosto de 2010 que ambos países esbozaron una reacción conjunta para negociar con la RPC[2]. Retomaremos este punto en la última sección de nuestro análisis, destacando nuevas implicaciones como respuesta a la especialización clásica centro-periferia, que se estaría configurando a partir del comercio entre los países de Sudamérica y la RPC.

2. Las Inversiones Externas Directas de la RPC en América del Sur

Otro factor importante a ser destacado es el crecimiento de los flujos de inversión externa directa (IED) de China para Sudamérica (ver Tabla 3). Realizando el levantamiento de datos resulta complicado analizar detalladamente algunas cifras extraídas de la página web oficial del Ministerio de Comercio de China, ya que las cifras indican que, del flujo total de inversiones para América Latina en el año 2007 (US$ 4.902 millones), US$ 4.478 millones fueron para los paraísos fiscales como las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas (Jenkins, 2009, p.3) como muestra la Tabla 4.

Tabla 3 – Inversión Directa Externa
China - América Latina (en millones de US$)

2003	2004	2005	2006	2007	2008
USD 1.038,15	USD 1.762,72	USD 6.466,16	USD 8.468,74	USD 4.902,41	USD 3.677,25

Fuente: Ministerio de Comercio de China

Tabla 4: Inversión Directa Externa (en millones de US$)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	1,00	1,12	0,35	6,22	36,69	10,82
Bahamas	1,03	43,56	22,95	2,72	38,99	55,91
Barbados	-	-	-	1,85	0,41	0,82
Belize	-	-	-	-	-	0,06
Bolivia	-	-	0,08	18,00	1,97	4,14
Brasil	6,67	6,43	15,09	10,09	51,13	22,38
Chile	0,20	0,55	1,80	6,58	3,83	0,93
Colombia	-	4,53	0,96	3,36	0,22	6,76
Cuba	1,43	-	1,58	30,37	6,58	5,56
Ecuador	0,27	0,30	9,07	2,46	3,58	9,42
Granada						0,12
Guyana	-	-	-	-	60,00	-
Honduras	0,13	1,38	-	0,00	4,38	0,90
Islas Caimán	806,61	806,61	5.162,75	7.832,72	2.601,59	1.524,01
Islas Vírgenes	209,68	385,52	1.226,08	538,11	1.876,14	2.104,33
Jamaica	-	-	-	-	-	2,14
México	0,03	27,10	3,55	3,69	17,16	5,63
Panamá	0,01	0,10	8,36	0,00	8,33	6,52
Paraguay	-	-	-	-	-	3,00
Perú	0,12	0,22	0,55	5,40	6,71	24,55
Rep. Dominicana	-	-	-	-	-	0,06
S. Vicente y Granadinas	5,60	-	2,82	2,91	5,88	9,46
Suriname	0,65	1,13	2,77	-	17,57	2,42

Uruguay	0,55	-	-	-	0,48	-
Venezuela	6,22	4,66	7,40	18,36	69,53	9,78

Fuente: Elaborado pelo autor a partir de dados do Ministerio do Comercio de China hasta 2010

No obstante, se observamos el destino dos IED chinos se podrá tener una visión más precisa sobre la expansión de la RPC en el subcontinente. Una reciente investigación de Scissors (2011), de la *Heritage Foundation*, fue de gran ayuda para detectar el tipo, la cantidad y el destino de las inversiones chinas en América del Sur. Según la Tabla 5, la subregión es el destino principal de los IED chinos, que pueden ser divididos en tres categorías principales, de acuerdo con sus propósitos: a) "orientados a recursos naturales" (*natural resource-seeking*); b) "orientados al mercado" (*market-seeking*); y c) "orientados a la eficiencia" (*efficiency-seeking*) (Jenkins*, et al.*, 2008; Gallagher, 2010). Como muestran las tablas 3, 4 e 5, la gran mayoría de los IED cuyo destino es Sudamérica son orientados a la explotación de recursos naturales, en sectores muy demandados por la RPC como: cobre, acero, petróleo y soja. Además, podemos observar inversiones en infraestructura para facilitar la salida para las exportaciones de esos productos. Según datos de esa investigación sobre la inversión china en América Latina, no sólo los países de Sudamérica fueron los más beneficiados con los IED oriundos de la RPC —como muestra la Tabla 5, sino que Brasil aparece como el principal receptor de IED de la región y del mundo en el año 2010 (Scissors, 2011).

Tabla 5: Inversiones Externas Directas de la RPC en América Latina (en millones de US$)

Año	Mes	Inversor	Cantidad en millones (US$)	Porcentaje	Socio	Sector	Subsector	País
2005	Mayo	Minnetals	500.00			Metales		Cuba
2005	Junio	Minnetals	550.00	50%	Coldeco	Metales	Acero	Chile
2005	Setiembre	CNPC e Sinopec	1.420.00		Encana	Energía	Petróleo	Ecuador
2006	Abril	Sinopec	240.00		Petrobras	Energía	Gas	Brasil
2007	Febrero	Grupo liderado por Zijin Mining	190.00		Monterrico	Metales	Cobre	Perú
2007	Junio	Chalco	790.00		Peru Copper	Metales	Cobre	Perú
2007	Diciembre	Minmetals and Jiangxi Copper	450.00		Northern Peru Copper	Metales	Cobre	Perú
2008	Mayo	Chinalco	2.160.00			Metales	Cobre	Perú
2009	Janeiro	Huawei Technologies	240.00		Costa Rica	Tecnología	Telecom	Costa Rica
2009	Febrero	Shougang Group	1.000.00			Metales	Hierro	Perú
2009	Julio	China Railways	7.500.00			Transporte	Ferrocarriles	Venezuela
2009	Setiembre	State Construction Engineering	100.00	2,75%	Baha Mar Resort	Turismo		Bahamas
2009	Noviembre	Wuhan Iron and Steel	400.00	22%	MMX Mineracao	Metales	Hierro	Brasil

Tabla 5: Inversiones Externas Directas de la RPC en América Latina (en millones de US$) continuación

Año	Mes	Inversor	Cantidad en millones (US$)	Porcentaje	Socio	Sector	Subsector	País
2009	Diciembre	China Railway Construction and Tongling Nonferrous	650.00		Corriente Resources	Metales	Cobre	Chile
2009	Diciembre	Hebei Zhongxin	400.00			Transporte	Autos	México
2010	Febrero	Sany Heavy Industry	200.00			Inmuebles	Construcción	Brasil
2010	Marzo	East China Mineral Exploration and Development Bureau (Jiangsu)	1.200.00		Itaminas	Metales	Hierro	Brasil
2010	Marzo	CNOOC	3.100.00	50%	Bridas	Energía		Argentina
2010	Marzo	Sinomach	140.00			Agricultura		Venezuela
2010	Marzo	China State Construction Engineering	2.500.00		Baha Mar Resort	Inmuebles		Bahamas
2010	Abril	CNPC	900.00			Energía	Petróleo	Venezuela
2010	Abril	Chongqing Food Group	320.00			Agricultura		Brasil
2010	Mayo	State Grid	990.00		Cobra, Elecnor and Isolux	Power		Brasil

Tabla 5: Inversiones Externas Directas de la RPC en América Latina (en millones de US$) continuación

Año	Mes	Inversor	Cantidad en millones (US$)	Porcentaje	Socio	Sector	Subsector	País
2010	Mayo	Sinochem	3.070.00	40%	Peregrino field	Energía	Petróleo	Brasil
2010	Junio	Sinohydro	2.300.00		Coca Codo Sinclair	Power	Hidroeléctrica	Ecuador
2010	Agosto	Gezhouba	670.00		Hidropaute	Power	Hidroeléctrica	Ecuador
2010	Agosto	Chery	700.00			Transporte	Autos	Brasil
2010	Octubre	Sinopec	7.100.00	40%	Repsol	Energía	Petróleo	Brasil
2010	Octubre	Minmetals	2.500.00			Metales	Cobre	Perú
2010	Noviembre	CNOOC	2.470.00	30%	Pan American	Energía	Petróleo	Argentina
2010	Noviembre	CNPC and Sinopec	610.00			Energía	Petróleo	Ecuador
2010	Diciembre	Sinopec	2.450.00		Occidental	Energía	Petróleo	Argentina
2010	Diciembre	CIC	200.00			Finanzas	Inversiones	Brasil
2010	Diciembre	CITIC	400.00			Inmuebles	Construcción	Venezuela
2010	Diciembre	Three Gorges	200.00			Power	Hidroeléctrica	Ecuador
TOTAL			49.310.00					

Fuente: Scissors (2011)

3. Interdependencia Asimétrica

Si bien la creciente relación de la RPC con los países de América del Sul haya contribuido con la recuperación económica de la subregión, notamos con las evidencias y datos presentados que ese vínculo es acentuadamente asimétrico. En otros términos, para mantenerse en el sendero del crecimiento, los países de Sudamérica dependen más de la RPC que China de ellos.

> "China está entre los tres principales socios comerciales de varios países latino-americanos. No obstante, debido a la asimetría del tamaño de su economía en relación a los países latinoamericanos, China es mucho más importante económicamente para América Latina que la región lo es para China. Por ejemplo, Brasil, que es el mayor exportador de América Latina para China, ocupa el decimocuarto lugar entre sus proveedores, representando solamente el 1,5% del total de sus importaciones, y ningún otro país de la región figura entre los veinte principales como fuente de importación (Jenkins, 2009, p.2)".

Aún llevando en consideración América Latina y el Caribe como una totalidad, ella recibe solamente el 3% del total de las exportaciones de la RPC para la región y abastece con el 3,8% del total de sus importaciones (Jenkins*, et al.*, 2008, p.237). China, en contrapartida, es uno de los cinco principales destinos exportadores de Argentina, Brasil, Chile, Cuba e Perú.

Tabla 6 - Lugar que ocupa a China en los países seleccionados de América Latina

País	Exportaciones		Importaciones	
	2000	2008	2000	2008
Argentina	6	2	4	3
Bolivia (Estado plurinacional de)	12	10	8	6
Brasil	12	1	11	2
Chile	5	1	4	2
Colombia	35	4	15	2
Costa Rica	26	2	16	3
Ecuardor	13	9	10	2
El Salvador	35	16	18	5
Guatemala	30	18	15	4

Honduras	35	11	18	7
México	25	5	6	3
Nicaragua	19	14	18	4
Panamá	22	4	17	4
Paraguay	11	9	4	1
Perú	4	2	13	2
Uruguay	5	8	6	3
Venezuela (República Bolivariana de)	37	3	18	3

Fuente: CEPAL

La Tabla 6 muestra el grado de importancia que la RPC pasó a tener para los países latino-americanos, sobretodo para los sudamericanos, en un período histórico relativamente corto de ocho anos. Si bien China se mostró una interesante alternativa para los países de la región frente a los rígidos constreñimientos del "Consenso de Washington", este escenario de interdependencia asimétrica debe ser tenido en consideración para pensar cualquier estrategia de desarrollo de largo plazo.

4. La diplomacia de la aproximación en Sudamérica

El estrechamiento de vínculos diplomáticos entre la RPC y los países de América del Sur, en consonancia con la bonanza comercial, se percibe en el año 2004, después de la visita del presidente Hu Jintao a cinco países latinoamericanos —Chile, Argentina, Brasil, Venezuela y Cuba, en el marco de la cumbre de la Cooperación Económica de Asia y del Pacífico (APEC), realizada en Chile. El resultado de la visita del presidente chino fue la firma de 39 acuerdos comerciales[3] y el compromiso de invertir US$ 100 mil millones en la región en 10 anos. El país de la región que más inversiones recibiría sería la Argentina, unos US$ 20 mil millones (Ellis, 2005; Landau, 2005).

Tabla 7 - Número de visitas presidencias entre la RPC y América Latina

Data e Presidente	China a América Latina	América Latina a China
2001 – Jiang Zemin	Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, Venezuela y Cuba	Perú, Chile, México y Venezuela
2002 – Jiang Zemin	México - visita no oficial – a]	Ecuador y Uruguay
2003 – Jiang Zemin		Ecuador, Cuba y Guyana
2004 – Hu Jintao	Chile, Brasil, Argentina e Cuba	Argentina, Brasil, Venezuela e Suriname
2005 – Hu Jintao	México	Perú y Colombia
2006 – Hu Jintao		Venezuela e Bolivia
2007 – Hu Jintao		Costa Rica
2008 – Hu Jintao	Perú, Costa Rica y Cuba	Perú, Chile, México, Brasil y Venezuela
2009 – Hu Jintao		Chile, Brasil, Venezuela y Uruguay
2010 – Hu Jintao	Brasil, Venezuela y Chile – b]	Perú – c] y Argentina – d]
a] Reunión de la APEC; b] Visitas suspendidas a causa del terremoto en la provincia china de Qinghai; c] El presidente Alan García pospuso su visita marcada para finales de abril de 2010; d] La Presidente Cristina F. de Kirchner canceló su visita oficial a China marcada para enero de 2010. La visita fue realizada en julio de 2010.		

Fuente: Bárcena e Rosales (2010) a partir del *web site* oficial do gobierno de la RPC – http://english.gov.cn - Actualizado por el autor.

Los mayores éxitos diplomáticos de China fueron, en primer lugar, haber conseguido el reconocimiento del país como "economía de mercado" en el ámbito de Organización Mundial de Comercio (OMC), primero por parte de Brasil y después por otros países incluyendo a la Argentina; en segundo lugar, la firma de dos tratados de libre comercio (TLC) con Chile y con Perú. En relación al primer punto, el reconocimiento tiene importantes implicaciones jurídicas en el ámbito de la OMC, además de las económicas y políticas (Tortoriello, 2004). Reconocer a China como economía de mercado implica dar

a ese país las condiciones de utilizar las reglas plenas de la OMC, en vez de obligarlo a sujetarse a las reglas especiales para economías que no sean de mercado. Es decir, eventuales litigios comerciales deberán ser llevados a la OMC, lo que impide que un país aplique represalias comerciales o medidas *antidumping* unilaterales contra China. En la práctica, esto significa que las posibilidades de utilizar instrumentos de defensa comercial contra la entrada de productos chinos disminuyen al mismo tiempo que aumentan los obstáculos —o los costos— para abrir paneles contra China en el ámbito de la OMC. La RPC, a cambio, concedió a Brasil beneficios en los sectores aeronáutico, como es el caso de Embraer, y agrícola, en la exportación de soja, como afirmó el entonces canciller brasilero Celso Amorim (Sevares, 2006; Lamas, 2007; Vadell, 2007).

En relación a la firmas de los TLCs, la RPC, estimulada por sus necesidades de recursos naturales y por el ambiente propicio para los negocios, selló acuerdos con dos países de Sudamérica y, recientemente, con un país de América Central[4]. El primer tratado fue con Chile en 2006[5], acuerdo ratificado en 2007. Después fue el turno de Perú en 2009, tratado ratificado en 2010[6]. Estos acontecimientos, además de tener consecuencias puramente económicas, presentan implicaciones geopolíticos regionales de interesante complejidad que serán retomadas en la última sección.

El pos consenso de Washington en América Latina

El futuro escenario parece ser de continuidad y de consolidación de acuerdos comerciales entre China y los países de Sudamérica, principalmente aquellos productores de *commodities* y recursos energéticos. De esta manera, la creciente presencia de la RPC en la subregión abrió las opciones de mercado y oportunidades para los países en desarrollo ricos en recursos. Estos países, de pasados políticamente turbulentos que atravesaron duros golpes económicos, comenzaron en el transcurso del nuevo siglo a mirar más para el 'Pacífico' que para el 'Atlántico'. El fracaso de las reformas neoliberales sustentadas por el CW y la crisis financiera global de 2008, parecen haber quebrado con las recetas unívocas de reformas para los países del Sul. Es en este escenario que la RPC surge como principal factor de la recuperación de los países sudamericanos, como un actor presente en la subregión y como un desafío para los proyectos de integración regional.

Para caracterizar lo que denominamos de Consenso del Pacífico sería interesante, en primer lugar, retomar la noción de consenso como fue

presentada por Williamson en 1990. El objetivo de Williamson en ese trabajo era identificar, en un primer momento, cuál era el significado de "reformas económicas" para Washington en un contexto de reestructuración de la deuda de los países latinoamericanos y de crisis fiscal del Estado. En un segundo momento, el autor explica que el concepto "Washington" es más complejo que el simple nombre de la capital de los EEUU.

"Washington", para Williamson, aglutinaría un conjunto de instituciones nacionales (de los EEUU) e internacionales articuladas por medio de una ideología común —ideología dominante, sustentadas en los fundamentos del poder económico y político global, en un escenario optimista del fin de la Guerra Fría. El Congreso de los EEUU, los miembros de la alta administración tecnocrática de las instituciones financieras internacionales, las agencias del gobierno de los EEUU, el Banco Central estadounidense y un conjunto de *think tanks* formarían el bloque histórico hegemónico de "Washington", cuyo proyecto global se condensa en el popular término "globalización" (ARRIGHI, 2008). Sin embargo, debemos considerar que este conjunto de políticas, que son parte de este proyecto específico, fueron diseñadas y aplicadas para América Latina y para otras regiones en desarrollo de otros continentes, pero nunca para los EEUU, porque, como nos recuerda el autor: "Washington no practica siempre lo que pregona para los extranjeros" (Williamson, 1990, p.2) . Esto indica que el CW no significó una mecánica imposición del modelo de mercado Occidental —de los países desarrollados para los países en desarrollo, sino la articulación hegemónica de un modelo de ajuste y de reformas aceleradas que incluían la liberalización comercial y financiera y las privatización realizadas en tiempo record, con el objetivo de adaptar y disciplinar a esos países y, por consiguiente, a los sectores sociales, para encuadrarlos en el 'camino correcto' hacia la modernidad del primer mundo. De esta manera, el CW consolida un patrón específico de interdependencia asimétrica entre actores internacionales y transnacionales históricamente delimitado y mediado por un conjunto de instituciones internacionales. Se caracteriza como una relación Norte-Sur imbuida de la ideología económica neoliberal, presentada como la única vía para el desarrollo en el formato de un paquete de políticas para los países subdesarrollados y en vías de desarrollo.

Los elementos consensuales de este modelo se fortalecieron con el fin de la Guerra Fría, con el discurso del "fin de la historia", con el fracaso de los modelos económicos y políticos autoritarios del 'socialismo real' estilo soviético y con la pérdida de confianza en las políticas desarrollistas abaladas por la crisis fiscal del Estado en los países endeudados de América Latina, principalmente después de la crisis

de la deuda externa en la década de '80. Consideramos interesante destacar que el CW fue implementado, en diversos contextos y con características diferentes, por gobiernos en su mayoría electos democráticamente, e intermediados por las instituciones financieras internacionales: el FMI y el Banco Mundial. Los préstamos y líneas de créditos de esas instituciones fueron otorgados a los países condicionados a políticas de ajuste económico cuyos pilares fueron: 1) una amplia liberalización financiera; 2) abertura comercial unilateral; 3) la privatización de las empresas públicas; 4) desregulación amplia de la economía y; 5) una políticas de corte de gastos y ajuste presupuestario[7].

Los pobres resultados de las reformas neoliberales en el comienzo del milenio y la fuerte crisis económica de 2007-08 que impactó también a los países desarrollados provocaron una crítica al CW, inclusive por economistas del *mainstream*. En este escenario del siglo XXI, surgieron varias iniciativas para la formación de nuevos y alternativos "consensos", incluyendo: el Consenso de Monterrey, el Consenso de Copenhagen, el Consenso de México y el Consenso de Buenos Aires[8]. Según Kennedy (2010, p.467), los desentendimientos, las enmiendas y los desafíos enfrentados por el CW conformaron el escenario crítico donde surge también la idea de "Consenso de Pequín".

En el año 2004, época de plena recuperación económica global y de crecimiento de los países de América Latina, Joshua Cooper Ramo publicó un pequeño libro titulado *The Beijing Consensus*, cuya repercusión fue inmediata. A partir de esa obra, se popularizó el término "Consenso de Pequín" para definir el estilo o modelo de desarrollo que estaría implementando la RPC, a partir de una serie de reformas económicas y sociales. En palabras del autor:

China is marking a path for other nations around the world who are trying to figure out not simply how to develop their countries, but also how to fit into the international order in a way that allows them to be truly independent, to protect their way of life and political choices in a world with a single massively powerful centre of gravity. I call this new centre and physics of power and development the Beijing Consensus. (Ramo, 2004)

El Consenso de Pequín, en la versión de Ramo, estaría basado, pues, en tres características que determinarían la manera en que una nación en desarrollo puede encontrar su lugar en la economía global y su inserción en el sistema internacional. La primera característica sería la innovación y la constante experimentación. La segunda está relacionada con el énfasis que China le da a los temas de desarrollo, enfatizando la sustentabilidad y la equidad, dejando en segundo

plano las mediciones del PBI *per capita*. La tercera característica está relacionada con el enfoque de la "autodeterminación" (Ramo, 2004), dejando de lado las imposiciones del Banco Mundial y del FMI. Ramo, citando un académico chino, afirma que el respeto por autodeterminación de los Estados está ligado a la resistencia al hegemonismo, y eso constituye una importante dimensión política de la expansión económica china. Según el autor, "las naciones en desarrollo son la principal fuerza para contener la hegemonía y salvaguardar la paz mundial" (Ramo, 2004). Subyacente a ese argumento está la estrategia de "reducir el *status* de superpotencia absoluta de los EEUU, promoviendo un mundo multipolar" (Ratliff, 2009), por lo menos en lo que concierne a las relaciones económicas internacionales. Este es un factor que, en gran medida, hace que el modelo de Pequín se presente como un atractivo para otras naciones en desarrollo, lo que Ramo denomina como: "carisma intelectual del Consenso de Pequín" (Ramo, 2004).

En esta dirección, de acuerdo con la interpretación de Ramo, el Consenso de Pequín sería un modelo particular de desarrollo que la RPC consiguió implementar con relativo éxito, cuya estrategia estaría sujeta a emulación por parte de los otros Estados en desarrollo. Este proceso tendría un subyacente componente contra hegemónico. No obstante, la interpretación de Ramo (2004) presenta una serie de postulados normativos que se derivan del mismo modelo chino de desarrollo, dejando en segundo plano las dinámicas e implicaciones que este mismo proceso acelerado de crecimiento y transformación provocan en el sistema internacional. Reforzando la característica de la "innovación" y equidad, China ofrecería a las otras naciones ideas para sus propios y particulares desafíos en lo que concierne al desarrollo económico y social.

De esta manera, China actuaría como una influencia positiva para los países atrasados en tres direcciones: la primera, como reacción a las ideas de Washington sobre el desarrollo —el CW. En segundo lugar, presentando una "nueva física"[9] que comprendería una especie de reacción en cadena de crecimiento endógeno donde quiera que fuese imitado o copiado. Finalmente, el crecimiento económico de China serviría como imán para alinear a las otras naciones a los intereses económicos de China. Según Ramo, "China, sea por razones de reputación nacional o de seguridad, desea proyectar su propio modelo para afuera" (Ramo, 2004).

Esta caracterización, si bien pretende más describir el "modelo chino" de desarrollo (Kennedy, 2010) que un patrón de interdependencia, está presa a un fuerte utopismo (Dirlik, 2007) sustentado en un razonamiento de bases fuertemente normativas. La descripción

de la imitación de los procesos productivos y de un tipo ideal de modelo de desarrollo específico, no nos ayuda para comprender las implicaciones geopolíticas y geoeconómicas en los países de América Latina y de África, que están pasando por una etapa sin precedentes de estrechamiento de vínculos económicos con la RPC. Ramo no consigue observar esta nueva dinámica Norte-Sur en el contexto del capitalismo contemporáneo. De hecho, la tendencia contemporánea de acercamiento entre Sudamérica y China está muy lejos de cualquier tipo de emulación de modelos asiáticos de desarrollo. Se trata, en este caso, de una complementariedad económica dinamizada por la expansión comercial y financiera china, el crecimiento mundial y la suba de los precios de las *commodities* y de los recursos energéticos.

Esta nueva relación Norte-Sur, asimétrica y complementar, entre la RPC y algunas regiones en desarrollo (Sudamérica y África), en la era pos Consenso de Washington, es lo que denominamos como el Consenso del Pacífico. El CP no pretende describir el funcionamiento o las características de un modelo de desarrollo específico, sino un tipo de relación Norte-Sul en su fase comercial y financiera, cuyo desarrollo es una consecuencia directa de las transformaciones globales, de la ascensión china y de las propias características del desarrollo de la RPC. Para los países de América del Sur y de África no se trata de la emulación del modelo de desarrollo chino. Este no es el secreto del crecimiento económico experimentado por esos países en los últimos años, como algunos analistas han afirmado. Este es el punto neurálgico de nuestra cuestión. Se trata, por el contrario, de nuevas posibilidades de inserción internacional por parte de los países en desarrollo, a partir de un comercio complementar con la RPC, que puede acelerar la cristalización de un tipo de especialización en los moldes de un sistema centro-periferia y, por consiguiente, el surgimiento de un renovado modelo de desarrollo commodity-exportador para los países periféricos.

Se realizamos un ejercicio de análisis prospectiva para Sudamérica, nos es muy difícil pensar en proyectos de integración y de estrategias de inserción internacional, sin llevar en consideración al gigante asiático como el actor extra regional más importante de la región. Como fue destacado, esta interdependencia sustentada en el intercambio complementar se asemeja más a un tipo de vínculo Norte-Sur que Sur-Sur. No obstante, muy diferente de la división internacional del trabajo del siglo XIX, cuyo centro era Gran Bretaña. De esta manera, para una mejor comprensión del fenómeno podemos apuntar las características más importantes de este nuevo consenso:

1) El CP implica que los países en desarrollo y subdesarrollados tendrán mayores márgenes de maniobra política en el corto y

mediano plazo. La presencia creciente de China en América Latina y también en África, en el siglo XXI, se presenta como una nueva opción para los países del "Sur", en contraposición a los rígidos constreñimientos del CW. Podemos observar esta dinámica también mediante nuevas posibilidades de comercio e inversiones en sectores de infraestructura y en las industrias extractivas, además de ayudas financieras, que en muchos casos incluyen el pago de deudas externas.

2) La interdependencia creciente entre la RPC y los países en desarrollo no se presenta, en el corto plazo, como una amenaza para los EEUU. Esto se aplica, sobretodo, para el Hemisferio Occidental. No obstante, los Estados Unidos se han preocupado con la presencia china en la región y han presionado a la RPC para dejar bien claro qué tipo de relación pretende. Fue de esta manera que, en abril de 2006, en una reunión en Pequín, el entonces subsecretario de Estado para el Hemisferio Occidental de los EEUU, Thomas Shannon, el viceministro de Relaciones Exteriores de China, Dan Bingguo y el Jefe del Departamento de Asuntos Latinoamericanos, Zeng Gang, junto con otros funcionarios, firmaron un acuerdo para crear un mecanismo regular de consulta sobre la región (Cornejo e Navarro García, 2010, p.82). Esto significa que China se comprometió a hacer una especie de prestación de cuentas periódica de sus actividades hemisféricas. En este sentido, las autoridades chinas han reiterado frecuentemente que el objetivo de la RPC es defender el principio de no intervención en los asuntos internos de otros países y que el foco de la relación con los países de América Latina es estrictamente económico y no de naturaleza política. Este principio es el principal argumento chino con el objetivo de evitar disputas con la superponencia y mantener las redes comerciales y de inversiones. La defensa del principio de "no intervención en asuntos internos" por parte de la RPC está ligada con la explícita intención china de no intentar imponer ninguna ideología radical o fomentar revoluciones. La paradoja es que la defensa del principio de "no intervención" adoptado por la RPC entra en conflicto con los intereses de los EEUU en otras regiones, como en África o en Asia. Los casos más destacados fueron y son Sudán e Irán.

3) En tercer lugar, China tiene como objetivo mantener y promover la estabilidad en las más diversas regiones para, de esta manera, garantizar la seguridad en las inversiones, en los contratos comerciales (Ratliff, 2009).

4) En cuarto lugar, la RPC está surgiendo como una nueva posibilidad de financiamiento para los países con problemas financieros de Sudamérica. La diferencia más importante en relación al modelo de préstamos de las instituciones financieras internacionales, como el

FMI y el Banco Mundial, es que la RPC no impone condicionalidades políticas a cambio de inversiones y ayuda[10]. Las dos principales instituciones chinas de financiamiento son el Banco Chino de Desarrollo y el Banco de Exportación e Importación Chino[11] que, según una investigación hecha por el diario *Financial Times*, prestaron entre 2009 y 2010 aproximadamente US$ 110 mil millones a gobiernos y empresas de países en desarrollo. Esta cifra superó la cantidad de préstamos del Banco Mundial, entre mediados de 2008 hasta mediados de 2010, que fue de US$100.3 mil millones (Dyer, *et al.*, 2010). Ambas instituciones bancarias chinas proveen empréstitos con tasas preferenciales y con mejores condiciones que las ofrecidas por el Banco Mundial y están fuertemente apoyados por la política oficial de Pequín. En este ponto, el CP contrasta con la política de las instituciones financieras internacionales, mucho más activas con el CW. Las ayudas y préstamos chinos, además de ser más atractivas económicamente también lo son políticamente. No hay cláusulas de condicionalidades en los acuerdos, ni tampoco presión para realizar reformas institucionales domésticas de austeridad. En palabras del *Financial Times*, los préstamos "imponen menos condiciones onerosas de transparencia" (Dyer, *et al.*, 2010). Cabe destacar que, además de las dos instituciones chinas mencionadas también el Banco Central de China se muestra muy activo ofreciendo auxilio financiero. Confiado en las posibilidades de ayuda china, por ejemplo, el Banco Central de la Argentina firmó en 2009 un acuerdo de cooperación con el Banco Central da China[12].

5) Finalmente, una característica interesante del patrón de relación del CP es la estrategia bilateral de negociación. Su expresión más acabada son las firmas de los TLC con tres países de la región, pero también la estrategia de negociación con los países miembros del Mercosul. Fue siguiendo este patrón de governanza bilateral que la RPC articuló políticamente su reconocimiento como economía de mercado por parte de Brasil y da la Argentina[13].

Consideraciones Finales: La bifurcación del CP en la región y el futuro de la integración en Sudamérica

Dos consecuencias directas de estas transformaciones geopolíticas y geoeconómicas derivadas de los crecientes vínculos entre la RPC y los países de América del Sur son: por un lado, el CP presentará una inevitable bifurcación. Esto está directamente ligado al impacto diferenciado que esta nueva relación provoca en los diferentes Estados de la subregión. Por otro lado, la expansión china se

presentará como uno de los mayores desafíos para el proceso de integración en Sudamérica.

En relación al primer punto, como fue destacado, el *boom* del comercio con China está cristalizando la especialización comercial entre, por un lado, los países productores de *commodities* y de recursos energéticos y, por otro, el productor de manufacturas, en este caso la propia China. De esta manera, observando más detenidamente, el CP tiene implicaciones diferenciadas en países con niveles de desarrollo diferente. Se trata de una bifurcación de los impactos, que mostrará sus contradicciones en la medida que esta relación Norte-Sur se profundice.

En primer lugar, para los países que no poseen un parque industrial importante o no pasaron por el proceso de industrialización substitutivo en su trayectoria de desarrollo, no habrá un impacto negativo en el corto plazo, por el contrario, la sociedad con la RPC está en su punto más elevado. Los casos de Chile y de Perú son los ejemplos más destacados. No obstante, el futuro de esos países estará determinado por la nueva relación Norte-Sur, en el estilo de una típica relación centro-periferia, cuya lógica está basada en la especialización estática de la producción de *commodities* y de recursos naturales extractivos. En esta dinámica comercial en consolidación, el peso de China es cada vez más importante, como muestran nuestros datos. La relación de Chile y Perú con China atraviesa hoy por una luna de miel que comenzó en inicios del siglo XXI y que parece no tener fin, superando, en gran medida, los impactos negativos de la crisis financiera global de 2008.

En segundo lugar, la otra cara de la moneda son los países como Brasil y la Argentina, las mayores economías de la subregión. Ambos países tienen un sector industrial considerable y, además, cierta responsabilidad en la conducción de los procesos de integración regional en América del Sur. Para estos países la realidad se tornará más compleja. En el Mercosur, por ejemplo, los productos industrializados oriundos de China amenazan al sector industrial de Argentina y, al mismo tiempo, amenazan a la industria brasileña en su propio mercado y en los mercados de los países vecinos, creando atritos entre los socios regionales. A manera de ejemplo, vale la pena recordar un reciente episodio envolviendo negociaciones comerciales entre Argentina y Brasil, justamente para intentar resolver este dilema. El día 26 de marzo de 2010, en un encuentro en Brasilia, el Secretario de Comercio Exterior de Brasil, Welber Barral, y el subsecretario de Política e Gestión Comercial del Ministerio de Producción de Argentina, Eduardo Bianchi, acordaron posiciones en conjunto frente a la política comercial de China en la región[14]. Las dos

mayores economías de la región dieron el puntapié inicial con una iniciativa de integración de las cadenas de producción y una política comercial de protección industrial común en relación a China, con la clara intención de promover productos brasileños y argentinos también de manera conjunta.

Este acontecimiento muestra, en grande medida, la preocupación de los sectores industriales de ambos países frente a la imposibilidad de competir con los productos chinos. Poco se tuvo que esperar para una respuesta china. El día 3 de abril de 2010 la RPC decidió frenar el ingreso de aceite de soja de origen argentino a su mercado por razones sanitarias[15] creando una rispidez en las relaciones bilaterales[16]. Ambos países, pero principalmente Brasil, consiguieron crear sectores industriales de peso en la etapa de substitución de importaciones. Los intereses de esos segmentos se reflejan en la estructura del Estado y en la elaboración de las políticas públicas y, por lo tanto, en la política exterior de esos países. A partir de 2008 y 2009, en el medio de la crisis económica, el conflicto de intereses latente saltó a la luz[17].

En lo tocante al segundo aspecto, si bien el comercio con la RPC se tornó una nova opción para los países del 'Sur', como observamos, el CP no se manifiesta de manera unívoca en la subregión además de modificar las expectativas de los actores nacionales en relación a la integración sudamericana. Como fue destacado, se fue consolidando una relación fundamentalmente, pero no exclusivamente, económica, en la cual China precisa de estabilidad política regional y de una buena relación con los EEUU; el vínculo comercial en crecimiento está basado, sobretodo, en una relación de complementariedad con el peligro de cristalizar en una especialización del estilo centro-periferia; y en este cuadro la RPC está implementando, en varios casos, programas de ayuda y de cooperación —además de las inversiones en infraestructura que fueron citados, sin imponer condicionalidades políticas específicas en corto plazo, en la fase anterior a los proyectos. Este conjunto de políticas conforma un patrón de relación que denominamos de Consenso do Pacífico y que debe ser considerada una variable de extrema relevancia inclusive para comprender la futura evolución del proceso de integración sudamericana. Una de las consecuencias más destacadas talvez sea el refuerzo de los principios del regionalismo abierto[18] en la subregión, lo que, en gran medida, entra en conflicto con la estrategia de la política exterior brasileña implementada en la última década y profundizada, sobretodo, durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva.

El indicio más destacado de resurgimiento del regionalismo abierto[19] en América Latina nació de la iniciativa de Perú, uno de los tres países que firmaron un TLC con la RPC. El *"Foro del Arco del Pacífico*

Latinoamericano" es un acuerdo que reúne Estados de América del Sur, América Central y México[20] con claros intereses en el estímulo del comercio vía océano pacífico (Briceño Ruiz, 2010), sin la intención de ir más allá de un tratado de libre comercio[21]. Briceño Ruiz (2010) destaca que el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano surgió no sólo para legitimar la política externa comercial de países como Perú o Chile, sino también como una respuesta a las debilidades de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y como una manera de contraponerse a la propuesta "antisistémica" de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)[22] liderada por Hugo Chávez. Sin embargo, pensamos que el Foro es una respuesta regional frente a las transformaciones económicas globales y al papel cada vez más importante de China y del Sudeste Asiático en el comercio y en las inversiones en la región[23]. Estos cambios abrieron aún más el espectro de posibilidades de estos países, fortaleciendo los principios del regionalismo abierto y colocando un desafío más para el liderazgo brasileño en los proyectos de integración en Sudamérica, sea el Mercosur o el Unasur.

Concluyendo, el proyecto de la globalización no podrá ser escrito sólo con las reglas de Washington, simplemente porque la economía global está se conformando como un sistema multipolar, en el cual la RPC tiene el papel más destacado entre las nuevas potencias regionales. La crisis económica de 2007-2008 tuvo un efecto catalizador para que China pudiese ocupar espacios cada vez más importantes en las instituciones internacionales y para dar un salto de inversiones en las más diversas regiones del planeta. La RPC no se presenta como una potencia revisionista o como un poder contra hegemónico en el sistema mundial. El gigante asiático pretende acelerar la integración de la economía global, pero a su modo y a su ritmo. Esto implica desarrollar y aumentar las relaciones comerciales y financieras con otras regiones, lo que significa una transformación y reconfiguración de la geografía y de la economía política global. De esta manera, en esta nueva configuración la RPC será el centro – no de la economía global como una totalidad, donde la preeminencia de los EEUU está presente, si bien reducida – de una red global de conexiones comerciales y financieras que abarca diversas regiones entre las cuales Sudamérica es una de ellas.

Notas

1. Actualmente, son 13 los países que no reconocen a la RPC en América Latina: Paraguay en Sudamérica. Panamá, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala y Belice, en América Central.

República Dominicana, Haití, St Kitts and Nevis, St. Vincent and the Grenadines y St. Lucia, en el Caribe.

2. Simão, Edna, "Brasil e Argentina se unem contra produtos chineses", *O Estado de São Paulo*, 26 de Marzo de 2010.

3. Los acuerdos serían sobre comercio, inversiones, aviación, tecnología espacial, turismo y educación.

4. La RPC firmó un TLC con Costa Rica en 2010.

5. El contenido integral del acuerdo entre Chile y la RPC puede ser consultado en La página web: < http://www.sofofa.cl/comex/normas/china/DO_26-09-2006_TLC_Chile-China.pdf>

6. El texto integral del TLC Perú-China puede ser consultado en La página web oficial peruana: <http://www.mincetur.gob.pe/newweb/portals/0/comercio/tlc_china/texto_acuerdo.html>

7. Consideramos que son cuatro los pilares fundamentales para entender las reformas liberalizantes. Sin embargo, las diez famosas recomendaciones destacadas por Williamson (1990) son: 1) la disciplina fiscal; 2) la restructuración del gasto del Estado; 3) las reformas impositivas; 4) la liberalización de las tasas de interés; 5) la implementación de una tasa de cambio competitiva; 6) la liberalización comercial; 7) la liberalización de las inversiones; 8) las privatizaciones; 9) las desregulaciones; y 10) una fuerte protección a los derechos de propiedad.

8. El Consenso de Monterrey fue promovido por las Naciones Unidas y por el antiguo Secretario geral da OMC Michael Moore, con el objetivo de reducir la pobreza. El Consenso de Copenhagen consistía en una serie de cuestiones realizadas a economistas a respecto de las diez propuestas o pasos a seguir para incrementar o bienestar global. El Consenso de México apuntaba para las cuestiones de igualdad de género en América Latina e en el Caribe. El Consenso de Buenos Aires fue un documento firmado en 2003 por los presidentes de Brasil y de Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner. Los países lideres del Mercosur se comprometían con la integración y con el desarrollo de tecnología, participación conjunta en foros multilaterales, negociación con la ALCA, medio ambiente y gestión de la deuda pública. Ver "Too Much Consensus", *Foreign Policy*, sept/oct 2004; documento del Consenso de Buenos Aires, disponible en: http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_385_5167.htm Acceso: 20/01/2009.

9. En el original: "new physics". Dirlik critica el argumento de Ramo que por razones de espacio no podemos profundizar en este artículo. "The problem is that Ramo's physics is a faulty as his political economy and, in the end, the Beijing Consensus appears, more than anything, to be a seles gimmick – selling China to the

World, while selling certain ideas of development to the Chinese leadership" (DIRLIK, 2007, p. 2).

10. Talvez la única excepción sea la cuestión del reconocimiento oficial de la RPC en detrimento de Taiwán. Sin embargo, como expresan Cornejo y Navarro García (2010, p.85) y fue mencionado anteriormente, el hecho que un país mantenga relaciones diplomáticas con Taiwán no afecta necesariamente el intercambio económico con China.

11. En inglés: *China Development Bank* y *China Export-Import Bank* respectivamente.

12. Ver: *La Nación*, "China pone a disposición de la Argentina US$ 10.200 millones", 31/3/2009; *Clarín*, "Firman un acuerdo con China para fortalecer las reservas", 31/3/2009.

13. El hecho de que Paraguay no reconozca a la RPC dificulta también cualquier tipo de negociación partiendo del Mercosur como un bloque. La misma estrategia es adoptada para los países africanos.

14. LEO, Sergio, "Brasil e Argentina dizem que superaram conflitos e preparam missão à China ". *Valor Econômico*. 26/03/2010. Disponible en: www.valoronline.com.br. Acceso en: 26/03/2010; *Folhaonline*, "Brasil e Argentina apostam na integração produtiva para superar problemas". *Folha de São Paulo*. 2010, Disponible en: http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u712637.shtml Acceso en: 26/03/2010; SIMÃO, Edna, "Brasil e Argentina se unen contra productos chinos"; *O Estado*. 26/03/2010. Disponible en: http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20100326/not_imp529317,0.php. Acceso en: 26/03/2010.

15. El aceite de soja de origen argentino tendría una proporción de residuo de solvente más allá de la permitida por nuevas normas técnicas de calidad incorporadas por la RPC. Dellatorre, Raúl, "La soja sigue dando sorpresas", Página12, 04/03/2010.

16 . "Malestar oficial con China por la crisis de la soja: citan al embajador", *Clarin*, 03/04/2020; "Exigen soluciones a la crisis comercial con China por la importación de soja", *La Nación*, 04/04/2010;

17. Oliveira Eliane e Paul, Gustavo, "China ganha espaço do Brasil na América Latina", *O Globo*, 02/08/2009; Rodríguez, Eduardo, "Brasil faz obras nos vizinhos temendo China", 30/09/2009, *Folha de São Paulo*; Mora e Souza, Marcos, "Acordo Comercial Peru-China gera atrito com Brasil", Valor Econômico, 03/03/2010.

18. El "regionalismo abierto" es un modelo de integración regional dominante en la década de los '90, preconizado especialmente por la CEPAL. La integración según esta perspectiva es concebida como "un cemento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente, en vez de convertirse en un obstáculo que lo

impida, limitando las opciones de alcance de los países de América Latina y del Caribe. Esto significa que los acuerdos de integración deberían tender a eliminar las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios entre los signatarios en el marco de sus políticas de liberalización comercial frente a terceros, al mismo tiempo que se favorece la adhesión de nuevos miembros a los acuerdos".

19. O regionalismo abierto tiene como principio fundamental crear un espacio comercial en una región específica en consonancia con el regime multilateral de comercio y que permita a los países miembros firmar acuerdos de libre comercio de manera individual, modelo que Chile y Perú ya están aplicando.

20. Perú, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua e México fueron los signatarios del acuerdo.

21. "La iniciativa del ARCO - FAPLA – se encuentra en proceso de consolidación como un espacio de diálogo político y concertación en torno a temas de carácter económico y comercial. Los países participantes han reconocido afinidades no solo por compartir la Cuenca Latinoamericana del Pacífico, sino también por La necesidad compartida de fortalecer los vínculos y ampliar La cooperación con los países de Asia Pacífico". Ver o acuerdo inicial en: <http://www.arcodelpacifico.org/upload/declaracion_santiago.pdf > Acceso en: 12/11/2010.

22. Además de Venezuela. Bolivia, Cuba y Nicaragua componen o bloco.

23. La salida de Venezuela de la CAN en 2006 aceleró aún más la crisis de este bloque.

Bibliografía

Alden, Chris. (2007). *China in Africa*. London ; New York: Zed Books.

Arrighi, Giovanni. (2008). *Adam Smith em Pequim*. São Paulo: Boitempo editorial.

Arson, Cynthia, et al. (2008). *Enter The Dragon? China's Presence in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Bárcena, Alicia e Osvaldo Rosales. (2010). "La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica". *CEPAL*, Disponível em: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/39082/RP_China_America_Latina_el_Caribe_una_relacion_estrategica.pdf. Acesso em: 20/11/2010.

Blázquez-Lidoy, Jorge, Javier Rodríguez e Javier Santiso. (2006). "Ángel o demonio? Los efectos del Comércio chino en los países de América Latina". *Revista de la CEPAL*, n.90, pp.17-43. Diciembre.

Briceño Ruiz, José. (2010). "La Iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano: un nuevo actor en el escenario de la Integración Regional". *Nueva Sociedad*, n.228, pp.44-59.

Cornejo, Romer e Abraham, Navarro García. (2010). "China y América Latina: recursos, mercados y poder global". *Nueva Sociedad*, n.228, pp.79-99. julio-agosto.

Dirlik, Arif. (2007). "Beijing Consensus: Beijing 'Gongshi'. Who Recognizes Whom and to What End? ". Disponível em: http://www.globalautonomy.ca/global1/position.jsp?index=PP_Dirlik_BeijingConsensus.xml. . Acesso em: 11/11/2008.

Domínguez, Jorge I., et al. (2006). "China's Relations with Latin America: Shared Gains, Asymmetric Hopes". *Inter-American Dialogue*, Disponível em: http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/Dominguez_Chinas.pdf. Acesso em: 22/11/2008.

Dyer, Geoff, Jamil Anderlini e Henny Sender. (2010). "China's lending hits new heights". *Financial Times*. 17/01/2011. Disponível em: www.ft.com. Acesso em: 17/01/2011.

Ellis, Evan, R. (2005). "U.S. Nacional Security Implications of Chinese Involvement in Latin America". june.

Ellis, Evan, R. (2006). "El Nuevo Romance Chino con América Latina: Comprendiendo la Dinámica y las Implicaciones Regionales". *Air & Space Power Journal*, v.XVIII, n.3,

Ellis, Robert Evan. (2009). *China in Latin America : the whats and wherefores*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.

Gallagher, Kevin. (2010). "China and the Future of Latin American Industrialization". *Issues in Brief*, Disponível em: http://www.bu.edu/pardee/files/2010/10/18-IIB.pdf. Acesso em: 23/10/2010.

Gallagher, Kevin P. e Roberto PORZECANSKI. (2009). "China and the Latin America Commodities Boom: A Critical Assessment". *Political Economy Research Institute*, n.192, Disponível em: http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_151-200/WP192.pdf Acesso em: 18/04/2009.

Gallagher, Kevin e Roberto PORZECANSKI. (2010). *The dragon in the room: China and the future of Latin American industrialization*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

Harvey, David. (2008). *Neoliberalismo. História e Implicações*. São Paulo: Edições Loyola.

Hung, Ho-Fung. (2009). "Introduction: The Three Transformation of Global Capitalism". In: Hung, H.-F. (ed.). *China and the Transformation of Global Capitalism*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Jenkins, Rhys. (2009). *América Latina frente al Dragón Chino: oportunidades, retos y respuestas - briefing paper*. Norwich: University of East Anglia.

Jenkins, Rhys, Enrique Dussel Peters e Mauricio Mesquita Moreira. (2008). "The Impact of China on Latin America and the Caribbean". *World Development*, v.36, n.2, pp.235-253.

Jiang, Shixue. (2008). "Three Factors in Recent Development of Sino-Latin American Relations". In: Arson, C., M. Mohr, R. Roett And J. Varat (ed.). *Enter The Dragon? China's Presence in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Kennedy, Scott. (2010). "The Myth of the Beijing Consensus". *Journal of Contemporary China*, v.19, n.65, pp.461-477.

Lamas, Bárbara. (2007). "China: anjo e demônio para a América do Sul ". *Observador On-Line*, v.02, n.05, pp.02-18. Disponível em: http://observatorio.iuperj.br.

Landau, Saul. (2005). "Chinese Influence on the Rise in Latin America". *Foreign Policy in Focus*, Disponível em: http://www.fpif.org/commentary/2005/0506chinese.html. Acesso em: 12/01/2006.

Moraes, Reginaldo. (2001). *Neoliberalismo. De onde vem, para onve vai?* São Paulo: Editora SENAC.

Ramo, Joshua Cooper. (2004). *The Beijing Consensus: Notes on the New Physics of Chinese Power*. London: Foreign Policy Centre.

Ratliff, William. (2009). "In Search of a Balanced Relationship: China, Latin America and United States". *Asian Politics & Policy*, v.1, n.1, pp.1-30. january.

Roett, Riordan e Guadalupe Paz. (2008). *China's expansion into the western hemisphere : implications for Latin America and the United States*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Santiso, Javier (org.) (2009). *La Mano Visible de China en América Latina*. Paris: OCDE.

Scissors, Derek. (2011). "China Global Investment Tracker: 2011". Disponível em: http://www.heritage.org/Research/Reports/2011/01/China-Global-Investment-Tracker-2011. Acesso em: mar 03 2011.

Sevares, Julio. (2006). "Cooperación Sur-Sur o Dependencia a la Vieja Usanza? América Latina en el Comércio Internacional". *Nueva Sociedad*, n.207,

Taylor, Ian. (2006). *China and Africa : engagement and compromise*. Milton Park, Abingdon, Oxon ; New York: Routledge.

Taylor, Ian. (2009). *China's new rol in Africa*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

TLC, Perú-China. (2010). "Tratado de Libre Comercio Perú-China". Disponível em: http://www.mincetur.gob.pe/newweb/portals/0/comercio/tlc_china/texto_acuerdo.html. Acesso em: 02/12/2010.

Tokatlian, Juan Gabriel. (2008). "A View from Latin America". In: Roett, R. and G. Paz (ed.). *China's expansion into the western hemisphere: implications for Latin America and the United States*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press

Tortoriello, Alexandre Mata. (2004). "Brasil aceita China como economia de Mercado". *BBC Brasil*. 12 de novembro. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2004/11/041112_jintao.shtml. Acesso em: 13/11/2004

Vadell, Javier. (2007). "As Implicações políticas da Relação China- América do Sul no século XXI". *Cena Internacional*, v.09, n.02, pp.194-214.

Vadell, Javier A. (2002). *O pensamento social de Friedrich von Hayek e a teoria política contemporânea*. Campinas: Unicamp.

Vadell, Javier A. (2010). "A Crescente Presença da China na América do Sul: rumo a um Consenso de Pequim?". In: Vadell, J. and T. Campos (ed.). *Os Novos Rumos Do Regionalismo e as Alternativas Políticas na América do Sul*. Belo Horizonte: PUC Minas

Williamson, John. (1990). "What Washington means by policy reform.". In: Williamson, J. (ed.). *Latin American Adjustment:How Much Has Happened?* Washington: Institute for International Economics.

Sección especial

Nuevos y viejos temas de la agenda regional: Seguridad, finanzas, integración de infraestructura y gobernabilidad ambiental en América Latina y el Caribe

Carlos Eduardo Carvalho
Leandro Freitas Couto e Raphael Padula
Gian Carlo Delgado
Daniel Matul
Armando Fernández

Integração e cooperação financeira na América do Sul em tempos de bonança externa: Algumas reflexões

Carlos Eduardo Carvalho
Economista, professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP, Departamento de Economia, curso de Graduação em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Economia e Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas – Unesp, Unicamp, PUCSP
e-mail: cecarv@uol.com.br

Introdução

O processo de integração e cooperação financeira na América do Sul tem sido estimulado pela bonança cambial que favoreceu o continente desde o começo da década passada, com a alta dos preços de produtos primários e a liquidez internacional elevada. Além de ter afastado o espectro de restrição externa crônica e de crises cambiais recorrentes, o cenário externo ampliou as alternativas de política econômica e favoreceu a retomada do crescimento.

Ao lado desse cenário benigno, a emergência de governos politicamente comprometidos com a integração regional ampliou o interesse pelos temas de integração e cooperação financeira. Surgiram iniciativas novas, como o Banco do Sul e os sistemas de pagamentos em moedas locais, e cresceu o interesse por mecanismos e instrumentos já existentes, como o FLAR, a CAF e fundos de cooperação. Além disso, entraram em cena dois protagonistas regionais de peso, o Brasil e a Venezuela, com atuação financeira incisiva na região, apoiados no elevado volume de reservas e na capacidade de financiamento e de atração política sobre diversos governos, além do novo protagonista internacional. Por fim, apareceu afinal o novo ator, a China, ainda discreto, diante de seu potencial, mas com iniciativas relevantes, como a oferta de financiamentos, a presença de bancos estatais e propostas de cooperação monetária, como o acordo de *swap* de moedas com a Argentina.

O quadro externo favorável e a estabilidade macroeconômica, contudo, não trouxeram a superação efetiva de problemas antigos. A maioria dos países continua com aprofundamento financeiro reduzido e desenvolvimento institucional insuficiente, com mercados financeiros estreitos e pouco diversificados. Tais limitações, ao lado do crescimento econômico mais firme e prolongado, aumentaram o interesse das instituições financeiras internacionais, privadas e multilaterais, além de aplicadores e especuladores em geral. O interesse por nossos países é amplificado pela ampliação da liquidez internacional, com juros baixos nos países centrais e busca de diversificação de ativos, inclusive pela ampliação das moedas tidas como possíveis de desempenhar um papel de reserva internacional em um cenário de declínio da posição exclusiva do dólar e do euro.

Por outro lado, a bonança torna menos evidente a necessidade de estratégias defensivas, na área cambial e financeira, medida em que reduz a percepção de risco cambial e amplia os atrativos de abertura financeira ampla em relação aos mercados de capitais internacionais, em especial no caso de países com maior desenvolvimento financeiro interno.

O texto apresenta algumas reflexões sobre aspectos desse quadro peculiar, em que cresceram as possibilidades e o interesse na cooperação e na integração financeira regional, mas em que cresceram também os atrativos da abertura financeira generalizada. Além dessa introdução, a segunda seção revê os conceitos de integração e abertura financeira, a terceira destaca alguns pontos relevantes dos processos de integração e cooperação financeira em curso na região e a quarta comenta aspectos da posição do Brasil nesses processos, tendo em conta o peso crescente que têm assumido as iniciativas brasileiras na região. As notas finais procuram salientar alguns aspectos que parecem particularmente relevantes.

Integração financeira, colaboração financeira

Dois conceitos podem ser utilizados para caracterizar os processos em curso na América Latina: integração financeira ou colaboração financeira, amplos e imprecisos o suficiente para abrigar significados e objetivos diversificados e até contraditórios. As diferenças entre os dois podem ser identificadas sob diversos critérios: as relações com o sistema financeiro internacional e com os países centrais; o grau de integração preferencial ou exclusiva entre sistemas financeiros nacionais; a criação ou o fortalecimento de instituições supranacionais ou regionais, em que haja ou não controle ou orientação preferencial dos sócios, com ou sem participação de governos dos países centrais ou de instituições financeiras multilaterais controladas por eles controladas.

O conceito de integração financeira tem um núcleo comum, mas pode ser entendido com natureza e implicações quase opostas. No sentido básico, integração financeira entre países é a possibilidade de acesso a produtos e serviços financeiros – crédito, aplicações, câmbio, seguros, etc. – por parte dos residentes e não residentes nos países envolvidos. É um conceito semelhante a conversibilidade da moeda ‚abertura financeira, desregulamentação financeira.. Esse acesso pode ser amplo, como nos países centrais, ou pode ser mais ou menos restrito, submetido a regras e diferenciações variadas. De forma geral, pode-se dizer que há um grau ou nível de abertura em cada país, seja de forma generalizada, para a maioria dos países ou para todos os países, seja de forma preferencial para determinados países.

Para as correntes econômicas liberais, para os defensores da liberalização, é sempre melhor a abertura generalizada, a integração plena dos países aos mercados financeiros internacionais, a liberalização do acesso dos residentes aos mercados externos e dos não residentes aos mercados

domésticos. Para essa linha, a existência de restrições pode ser aceita no máximo como uma segunda opção, na ausência da melhor, que seria a abertura total. É o caso da defesa de propostas como a ALCA ou os TLC com os EUA, em que os países aceitam a liberalização financeira com o sócio maior, mesmo que não o façam com outros países centrais. Em todos esses casos, cabe a designação de integração financeira passiva, ou generalizada, ou simplesmente de abertura financeira.

No sentido usual adotado no discurso dos países latino-americanos, a integração tem um significado bem distinto e pode ser denominada de integração defensiva, ou ativa. Trata-se de colocar restrições à livre mobilidade de capitais, criando um espaço protegido. São processos conduzidos pelos países parceiros com objetivos específicos, com o propósito de obter melhores condições para defender seus interesses diante de ameaças ou de concorrência de outros países ou blocos. Processos desse tipo requerem negociações detalhadas sobre o que se pretende integrar ou liberalizar, sobre instrumentos de aproximação e de gerenciamento, com regras, instituições novas e supranacionais, acordos para solução de litígios etc.

O objetivo geral nesses casos é a criação de instrumentos e práticas comuns a um grupo de países, ou a uma região, de forma a proteger suas próprias estruturas financeiras nacionais e desenvolvê-las com maior autonomia. A busca de proteção é justificada pela larga história de crises cambiais provocadas por turbulências externas, precedidas quase sempre por vigorosas entradas de capitais geradas por ciclos de expansão financeira nos países centrais. Além disso, a experiência de muitos países da América Latina e de outras regiões mostrou que a abertura financeira generalizada pode reduzir o desenvolvimento financeiro doméstico, pelo acesso fácil a crédito para o consumo e pelo estímulo à transferência de capitais para o exterior, por exemplo, com resultados opostos aos que supostamente deveriam ser obtidos com a abertura.

O objetivo de desenvolver instituições e mercados financeiros próprios, ainda nessa visão, seria favorecido pelas restrições à atuação de instituições financeiras externas nos mercados nacionais, restrição que é vista como necessária para o desenvolvimento de instituições financeiras próprias. Nos dois casos, a integração com países da região, voltados para objetivos e com estágios de desenvolvimento semelhantes, permitiria ampliar as possibilidades de superar os obstáculos conhecidos.

O conceito de cooperação financeira tem sido usado com frequência para tratar dos casos aqui designados como integração financeira defensiva. O sentido de cooperação tem a vantagem de incluir a

criação de instituições financeiras comuns, supranacionais. São fundos ou bancos em que os países membros alocam recursos para financiar projetos de interesse geral e aos quais oferecem garantias mais amplas do que poderiam ser oferecidas pelos países isoladamente. Este "condomínio" de garantias pode ampliar a capacidade de captar recursos nos mercados internacionais ou junto a governos dos países centrais, para financiar projetos de desenvolvimento, em geral de infraestrutura ou de alcance social.

Definida dessa forma, as iniciativas de criar ou expandir a atuação de instituições de cooperação financeira, como bancos e fundos, têm como um de seus objetivos a ampliação do acesso aos mercados internacionais e a recursos dos governos de países centrais. Ou seja, essas iniciativas apresentam elementos de abertura financeira ou de integração financeira que poderiam ser classificados como de natureza passiva, segundo a conceituação aqui adotada.

Processos antigos e difíceis, agora em contexto original

As iniciativas de integração e de cooperação financeira no Continente se ampliaram nos últimos anos. Na área de crédito, cresceu a oferta de recursos pela Corporação Andina de Fomento –CAF e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento –BID, além de outros fundos, e há também o apoio do BNDES a negócios de empresas brasileiras em países da região. Na área dos bancos centrais, além de tentativas de retomar os Convênios de Crédito Recíprocos –CCR, continua operando o Fundo Latino-Americano de Reservas –FLAR e foi anunciada a cooperação entre os bancos centrais de Argentina, Brasil, Chile e México, junto com o BIS, da Basileia, para apoiar as moedas da região na crise internacional. Surgiram propostas institucionais novas entre os países, como o Banco do Sul e os convênios para liquidação de câmbio pelos Bancos Centrais em moedas nacionais.

O desenvolvimento do processo de integração neste momento envolve três fatores poderosos: o momento favorável na economia mundial; o desgaste das políticas dos anos 1990, pelos resultados modestos na área social e em termos de crescimento econômico; o surgimento de novas lideranças na região, interessadas em dissociar-se do passado e afirmar novos valores políticos que as legitimem. Em paralelo à intensificação desses processos, contudo, mantêm-se e até se aprofundam diferenças políticas relevantes, inclusive entre países considerados como próximos, caso dos governos da chamada "nova esquerda".

As diferenças não têm impedido o avanço das iniciativas de aproximação e integração (e têm contribuído para a sustentação das instituições democráticas). Contudo, as diferenças colocam importantes interrogações sobre as possibilidades de o processo de integração avançar para formas institucionais mais firmes, como se verifica na prolongada e difícil negociação sobre como seria organizado o Banco do Sul entre governos com enfoques muito diferentes sobre o papel e o alcance da nova instituição.

Mais importante, talvez, os países do Continente mantêm debilidades financeiras e monetárias históricas, com desequilíbrios acentuados entre os países no que se refere a desenvolvimento financeiro, fortalecimento da moeda e do sistema bancário e capacidades fiscais e financeiras do Estado nacional.

Não há na região moedas nacionais fortes e conversíveis internacionalmente, capazes de ancorar e defender as demais. Em cada país, é reduzida aceitação e mesmo a discussão sobrea necessidade de aceitar limitações à autonomia nacional em prol da integração, de aceitar a redução de graus de liberdade em suas políticas em troca de benefícios econômicos, sociais e políticos percebidos como relevantes. A maioria dos países conserva elementos negativos herdados do passado, como a baixa profundidade financeira, com volume de crédito reduzido e ausência de mercados relevantes, em especial os mercados de capitais de longo prazo.

De forma um tanto esquemática, a heterogeneidade entre os países pode ser assim sumariada, no que se refere especificamente ao âmbito financeiro e monetário:

- países que preservaram estruturas financeiras complexas, com forte desenvolvimento institucional, caso de Brasil e Chile;
- países que tiveram estruturas financeiras mais avançadas e sofreram com as crises, caso de Argentina, México;
- países que retrocederam e sofreram forte atrofia , caso de Bolívia, Equador e Peru;
- países que nunca tiveram, apesar da riqueza financeira, como a Venezuela;
- países que dolarizaram, de forma institucional (Equador) ou "espontânea" (Bolívia, Peru).

Há também maior ativismo de alguns países, com iniciativas diversas:

a) o aprofundamento financeiro recente no Brasil levou ao fortalecimento dos fundos e bancos públicos e também do mercado de capitais, com efeitos sobre outros países da região;

b) o protagonismo da Venezuela no financiamento de países da região, com base nos recursos acumulados com o *boom* do petróleo;

c) o Chile aprofunda a opção pela integração multilateral em âmbito mundial, com ênfase em acordos bilaterais com diversos países e blocos econômicos, com destaque para o TLC com os EUA, ao mesmo tempo em que procura aprofundar as relações comerciais com os países de toda a América Latina.

Além disso, há muitas divergências entre as estratégias de desenvolvimento dos países mais fortes economicamente na região. O México atrelou sua economia aos Estados Unidos, a Venezuela mantém-se como economia petroleira, o Chile mantém sua proposta de exportador global, sem compromissos econômicos prioritários com a região. O Brasil está sempre dividido entre interesses conflitantes: os bancos e o capital financeiro querem alinhamento firme com os centros financeiros internacionais, mas desde que se mantenha a proteção do Banco Central brasileiro; a indústria se divide, a depender dos mercados para onde exporta; o agronegócio quer liberalização comercial completa. Cada região do país tem o enfoque que mais lhe convém e parece inverossímil imaginar que estas opções possam vir a ser discutidas de forma consistente no Senado ou na Câmara, ou pelos partidos políticos.

Duas iniciativas novas ganharam destaque nos anos recentes, mas logo mostraram suas limitações. Uma delas foi o Banco do Sul, anunciada com grande destaque pela Venezuela e prometida como salto substantivo na cooperação financeira regional. Depois de negociações lentas e difíceis, passados alguns anos o Banco ainda não estrou de fato em operação. Desde que entrou na negociação, o Brasil procurou modificar o projeto de forma a aproximá-lo do modelo dão BNDES, no que se refere a mecanismos decisórios e relações com os mercados financeiros. Na prática o Brasil esta mais envolvido em aplicar sua presença na CAF e em jogar papeis mais decisivos nas instituições multilaterais já existentes, como o BID.

Outra iniciativa nova foi o Sistema de Pagamentos em Moedas Locais –SML, estabelecido entre Argentina e Brasil. Embora tenha sido apresentado como um instrumento para o "abandono do uso do dólar", o sistema na prática funciona com base na liquidação diária

em dólares das posições dos dois bancos centrais, sem que cada um deles assuma posições na moeda do parceiro. O SML seria um caso especial de cooperação financeira e monetária e de integração preferencial entre os dois sócios maiores do Mercosul. Contudo, o SML continua relegado a poucas operações, apesar da redução de custos que oferece aos parceiros comerciais. Pelo que se sabe, uma forte limitação à expansão do sistema é a preferência pelos negócios em dólares, pela enorme liquidez disponível para operações nessa moeda. Dito de outra forma: a liquidez abundante torna quase desnecessária uma forma de cooperação como essa, da mesma forma que o interesse pelos CCR diminuiu muito, da mesma forma que as expectativas em relação ao FLAR.

Há ainda o fato, nada trivial, de que os produtos de ambos os países continuam sendo cotados em dólar. No mercado de petróleo, por exemplo, apesar do poder dos exportadores e de seus temores diante da desvalorização do dólar durante o auge de preços, que se estendeu até o primeiro semestre de 2008, não se chegou sequer a cogitar a criação de um mercado de petróleo em euros ou em outra moeda. Um mercado dessa natureza seria muito difícil de viabilizar, pois a ampliação dos negócios à vista depende da existência de uma ampla estrutura de operações de financiamento a prazo, de seguros, de contratos derivativos e de outros instrumentos de negociação. O mercado à vista não avança sem essa estrutura, que só ganha consistência em mercados com negociações em dólar, onde atuam especuladores e onde as empresas podem aplicar suas reservas.

No mesmo período, a China assinou acordo de swap de moedas com a Argentina, em que assume compromisso mais ousado de sustentação do peso em caso de crise, embora não se conheçam detalhes a respeito de como seria operacionalizado o acordo.

Extroversão financeira do Brasil na América do Sul: Entre o regionalismo e a abertura para os mercados mundiais

No processo de internacionalização financeira do Brasil nos anos recentes, ocupam posição de destaque as diversas iniciativas de instituições financeiras e empresas, do setor público e do setor privado, em países da América do Sul. As iniciativas do setor privado incluem investimento externo direto em diferentes setores, com destaque para obras de infraestrutura e extração de combustíveis e minérios, além da atividade bancária. No setor público, além da Petrobras, destacam-se as operações do BNDES.

Durante algum tempo, o governo brasileiro não demonstrou ter políticas de relacionamento com as instituições financeiras regionais, com as atenções voltadas atividade para se posicionar como parceiro atuante em diversos fóruns internacionais, como o G20, o BRICS, o IBAS, em que procura afirmar presença firme em iniciativas de claro desdobramento financeiro. A hipótese é que o governo brasileiro e os principais grupos privados apostam muito mais na integração com os países centrais e com os mercados internacionais, diante da qual uma aproximação muito estreita com os países e instituições supranacionais da região poderiam colocar elementos de desconfiança em relação ao país por parte de parceiros tidos como preferenciais.

A iniciativa da Venezuela de lançar de forma acelerada a proposta de criar o Banco do Sul, em 2007, com apoio de Argentina, Bolívia, Equador e Paraguai, deixou o Brasil em situação desconfortável, com a virtual obrigação de aderir à proposta em termos que considerava inaceitáveis. O desenho inicial proposto pela Venezuela levaria à criação de uma instituição fechada à cooperação com o sistema financeiro internacional, sem mecanismos claros de governança e de gerenciamento dos créditos concedidos, além de mecanismo decisório baseado em um voto por país, o que daria a Caracas o papel hegemônico no Banco.

O Brasil conseguiu atuar com firmeza e discrição para rever as decisões já adotadas sobre o novo Banco e defini-lo em padrões comparáveis aos do BNDES, com algumas concessões secundárias ao grupo "bolivariano". No período recente, o governo brasileiro definiu uma pauta de atuação mais clara em relação às instituições financeiras regionais, como a CAF, em que passou a ter papel relevante e conseguiu ampliar a articulação internacional da organização, com maior capacidade de captação e de concessão de crédito.

As relações financeiras com a Argentina nos últimos anos permitem caracterizar alguns dos principais desafios e limitações do processo de internacionalização financeira do Brasil. Pela relevância que o vizinho assume nas relações econômicas e comerciais, e pelo seu papel de destaque no Mercosul, as dificuldades do Brasil em sustentar e ampliar o relacionamento merecem análise cuidadosa.

Um primeiro aspecto, bastante conhecido, é a dificuldade de articulação macroeconômica que desembocou na decisão de abandonar o câmbio fixo, em janeiro de 1999, sem sequer um aviso às autoridades de Buenos Aires, para quem a mudança de regime cambial no Brasil representou, naquelas circunstâncias, um golpe talvez insuperável na conversibilidade do peso, regime já sob

ameaça grave com as dificuldades geradas pela crise da Ásia e pela tendência de valorização do dólar.

Mais importante, contudo, foi a conduta do governo brasileiro diante da grave crise iniciada em 2001, com a dramática ruptura da conversibilidade e o bloqueio dos depósitos bancários, ao que se seguiu a moratória da dívida externa. Em meio à gravíssima crise econômica e política, a Argentina apresentou aos credores externos a proposta de consolidação da dívida privada, elaborada pelo ministro Roberto Lavagna e negociada durante algum tempo, com dificuldades consideráveis.

Durante todo esse período, a atitude do governo brasileiro foi de indiferença ao processo em curso, sem iniciativas de socorrer financeiramente o parceiro, e nem mesmo de oferecer declarações públicas de apoio ao governo argentino na negociação em andamento. Houve inclusive notícias de que autoridades brasileiras teriam feito oposição explícita à proposta argentina em organismos internacionais, já no governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Esse episódio pode ser considerado muito relevante para a análise da disposição brasileira de assumir compromissos financeiros regionais em momentos difíceis. É certo que o Brasil também se encontrava em dificuldades cambiais em meados de 2002, o que também limitava sua capacidade de ação, mas a atitude não se alterou nos anos seguintes, em que a posição externa brasileira melhorou com rapidez. A manutenção da atitude de silêncio e distância pode ser atribuída a preocupações bem maiores com a própria imagem diante dos mercados internacionais e dos países centrais, do que com os riscos de agravamento sem precedentes das dificuldades econômicas de um parceiro de tamanha relevância.

É muito relevante destacar que, naquele mesmo período, diante dos problemas causados pelo locaute na empresa estatal de petróleo da Venezuela, o Brasil apoiou ativamente o governo de Hugo Chávez, com fornecimentos de petróleo pela Petrobrás quando a crise se agravou, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, e durante os primeiros meses do governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Pode-se argumentar que a ajuda a Caracas se fez ao abrigo de acordos comerciais, sem riscos econômicos relevantes para o país, enquanto a ajuda a Buenos Aires comprometeria a posição "pró-mercado" que o Brasil procurava sustentar naquela altura e que o governo do PT tratou de manter e reforçar. O argumento é procedente e, a ser verdadeiro, elucida as limitações da possível disposição brasileira de efetivamente assumir responsabilidades financeiras com os países

aliados mais próximos, caso haja riscos de comprometimento da imagem da posição do país em relação aos países centrais e aos centros financeiros internacionais.

Notas finais

As breves reflexões apresentadas procuram destacar algumas limitações e dificuldades dos processos de integração e cooperação financeira na América Latina em tempos de bonança externa. A crise internacional não alterou o quadro de liquidez elevada e juros baixos nos mercados internacionais, com preços firmes nas *commodities* exportadas pela região.

Esse quadro externo favorável favorece a estabilidade econômica e o desenvolvimento financeiro dos países e a integração e a cooperação regional, pela estabilidade econômica e pela maior margem de manobra e de opções de política econômica. Contudo, esse quadro mas também exerce forte atração para a integração de cada país com os mercados internacionais e com os países centrais. A posição brasileira parece orientada para combinar as duas direções e tem conseguido definir os rumos de algumas iniciativas originais nos últimos anos.

Integração da infraestrutura na América do Sul nos anos 2000: Do regionalismo aberto às perspectivas de mudança

Leandro Freitas Couto
Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.
Analista de Planejamento e Orçamento
do Ministério do Planejamento
e-mail: leandro.couto@gmail.com

Raphael Padula
Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Núcleo de Estudos Internacionais (NEI), Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI/UFRJ). Doutor em Engenharia de Produção pela COPPE-UFRJ e Economista pela UFRJ. Bolsista PNPD do IPEA para o projeto Estrutura Socioeconômica e Políticas para a Integração da América do Sul, área de integração da infraestrutura sul-americana.
O autor agradece ao IPEA pelo apoio financeiro à pesquisa
e-mail: padula.raphael@gmail.com

Introdução

Em 2000, o Brasil propôs a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), que contou com a adesão de todos os países da região e foi estruturada sob a gestão do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). A IIRSA embasou-se nas concepções neoliberais da integração regional (regionalismo aberto) e de investimentos em infraestrutura, sublimando o papel do investimento privado. Em junho de 2010, a IIRSA se tornou órgão técnico do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), passando a receber diretrizes políticas dos governos dos países da UNASUL, de forma a reduzir a influência do trio BID-CAF-Fonplata. Nesse processo, a liderança do governo brasileiro teve papel fundamental, na institucionalização do diálogo multilateral e na ampliação de temas presentes na agenda regional, incluindo o tema das assimetrias, por exemplo.

Esse artigo trata da integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000, partindo do contexto e das motivações que embasaram a criação da IIRSA e abordando a evolução institucional, temas e mudanças mais marcantes durante a primeira década dos anos 2000, com a chegada de governos mais progressistas ao poder na região (era pós-liberal), culminando na criação da UNASUL e de seu COSIPLAN. Partindo de tais constatações, o objetivo do texto é abordar as perspectivas, mudanças e continuidades, no processo de integração física regional na América do Sul com a criação do COSIPLAN - embasando-se no seu estatuto, nas suas duas primeiras reuniões de Ministros e documentos gerados nas mesmas.

Não deixaremos de salientar as mudanças que podem ser impulsionadas com a criação, consolidação e ampliação do Banco do Sul e do Focem (Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul), e maior atuação do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil) na região. Ao longo do texto, especial atenção é dada ao papel do Brasil no processo de integração física e de institucionalização do diálogo multilateral da integração sul-americana iniciado por Fernando Henrique Cardoso, marcando as diferenças principais entre os governos FHC e Lula. Ainda, esse artigo busca demonstrar que os governos perceberam espaços deixados pelos insucessos no processo de integração regional, e em especial no processo de integração de infraestrutura, e alteraram o passo do projeto integracionista, e de integração física em particular.

Para isso, o artigo encontra-se dividido em seis seções, além da introdução e da seção de conclusões e considerações finais. Na seção dois, trataremos do contexto e das motivações na criação da IIRSA e, na seção 3, de sua agenda de projetos prioritários, a agenda de implementação consensuada lançada em 2004. Na seção 4, será abordada a transição lenta e gradual gerada a partir das inflexões no direcionamento da política externa brasileira, capitaneadas pelo presidente Lula. Na seção 5, trataremos do COSIPLAN da UNASUL, sua criação, motivações e objetivos, passando pelas suas principais reuniões e documentos. A seção 6 será dedicada à agenda de projetos prioritários (API) do COSIPLAN, aprovada no final de 2011. Na seção 7, trataremos das perspectivas de mudanças a partir do COSIPLAN, para a integração de infraestrutura na América do Sul, em seu âmbito institucional e real.

A criação da IIRSA: contexto e motivações

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana –IIRSA foi lançada na primeira reunião de presidentes da América do Sul, que aconteceu em Brasília, em 2000. Foi concebida, portanto, no âmbito da proeminência ideológica e de governos neoliberais na região [1], sob a lógica do regionalismo aberto, como um projeto para apoiar a formação de uma área de livre-comércio regional visando aumentar a competitividade de sua produção e ser o alicerce da integração da região à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) e ao mercado global[2]. A IIRSA seria complementada pelo Plano Puebla-Panamá (atualmente chamado Mesoamérica), outra iniciativa em curso que busca ligar a América Central à América do Norte, sendo a coluna vertebral da formação de um bloco de livre-comércio sul-americano e da ALCA.

A IIRSA nasceu com uma concepção de atrair o setor privado para participar do equacionamento financeiro dos projetos. No Brasil, os investimentos na área começavam a diminuir com a redução da agenda privatizadora empreendida na década de 1990. E, mesmo nessa década, grande parte dos investimentos no setor havia sido direcionada à transferência de ativos, e não a novos investimentos. Com a infraestrutura deficiente, a míngua dos investimentos externos e a crise fiscal do Estado face às turbulências financeiras de epicentro asiático e mexicano que assolaram a região, a IIRSA representou uma tentativa de resgatar a corrente de investimentos em infraestrutura para a região. Assim, exercia uma força de atração aos governos já ideologicamente alinhados da região que buscavam uma alternativa para viabilizar novos investimentos em infraestrutura.

A liderança brasileira na criação e nos rumos da Iniciativa é revelada primeiramente em seu surgimento a partir de iniciativa conjunta entre o Presidente Fernando Henrique Cardoso e o Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Enrique Iglesias. Outros dois fatores reforçam o protagonismo brasileiro na constituição da visão de planejamento da IIRSA: (1) seu apoio na adoção da concepção de *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, proposto por Eliezer Batista (1996) e presentes desde os Planos Plurianuais (PPAs) do governo de Cardoso, que influenciou a concepção *geoeconômica* e a análise técnica da Iniciativa[3], e (2) seu apoio na adoção da filosofia de atração do capital privado para projetos, presente principalmente nos processos de privatização e concessão no Brasil (Padula, 2010). A restrição à participação do Estado (inclusive por supostas restrições orçamentárias para realizar investimentos), a ênfase na formação de livres mercados e de uma maior interconexão com o mercado global (buscando aumentar o fluxo de comércio, exportações e importações, aprofundando a especialização comercial) estavam presentes no governo de Cardoso e seguiam o modelo do Consenso de Washington.

A iniciativa revelou-se como um projeto regional capitaneado por bancos multilaterais, que formam seu Comitê de Coordenação Técnica (CCT), com mandato de gestão previsto para dez anos: a CAF (Corporação Andina de Fomento), o FONPLATA (Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata) e o BID —este altamente influenciado pelos EUA[4]. Vale sublinhar a estrutura institucional da IIRSA: as diretrizes e prioridades estabelecidas pelos governos eram transmitidas à IIRSA a partir de um conselho de ministros de planejamento e de infraestrutura que formavam o Comitê de Direção Executiva (CDE), que se reunia uma vez ao ano. A coordenação dos trabalhos e dos grupos técnicos (GTEs, responsáveis pela execução dos trabalhos) caberia às agências financeiras multilaterais (BID, CAF e FONPLATA) que formam o Comitê de Coordenação Técnica (CCT), estabelecido como secretaria executiva do CDE [5]. O CCT orientava um processo técnico de hierarquização dos projetos e era responsável pela contratação de estudos e consultorias para orientar a tomada de decisão dos governos sobre os projetos e avanços do processo de integração física. Assim, as instituições do CCT atuavam em todas as fases, e particularmente nos estudos, concepção e hierarquização de projetos.

Por um lado, estas delegações às agências financeiras multilaterais buscavam aproveitar a maior agilidade e flexibilidade destas agências, driblando restrições orçamentárias e legais dos Estados, o que permitiu o avanço e a continuidade do projeto, malgrado inexistisse algum grau de institucionalidade. Por outro lado, delegava-

se demasiada influência a essas agências, que oscilam entre decisões pautadas em fatores estritamente técnicos e decisões pautadas por seus interesses próprios na região (Couto, 2009).

A carteira IIRSA serve como referência de projetos demandados pelos países, com diferentes graus de maturação ou de adesão à lógica de integração regional. De fato, a carteira ampla dos projetos da IIRSA expressa a falta de uma visão estratégica da região, sendo sua resultante a soma das visões nacionais superpostas no território sul-americano. Revela, também, graus diferentes de adesão à própria iniciativa, na medida em que os países vão definindo a inclusão ou não dos seus projetos prioritários dentro do quadro da iniciativa.

Para impulsionar esses projetos (novos e ampliar existentes), a IIRSA se propunha a identificar fórmulas inovadoras de apoio financeiro de maneira a estimular a participação de investidores privados e a mobilizar todos os recursos possíveis. Para tanto, três pontos se destacavam como centrais. Em primeiro lugar, o consenso político em torno da importância dos projetos selecionados, indicando que, mesmo com a mudança de governos, os projetos manteriam seu grau de prioridade. Em segundo lugar, o envolvimento de instituições financeiras internacionais, o que também se justificaria tanto por estimular o investimento privado como para aproveitarem, eles próprios, os bons negócios na região. A propósito, discutia-se a elaboração de um "Selo IIRSA", que revelaria o grau de importância dos projetos escolhidos, traduzindo-se em tratamento diferenciado na apreciação dos projetos por parte dos bancos que compunham a iniciativa. Por fim, de uma harmonização regulatória entre os países, que reduzisse os riscos e os custos do investimento privado nos projetos de integração.

Desde a sua origem, a IIRSA estabeleceu sete princípios orientadores que guiam suas ações para integração física regional. Os três princípios centrais, os que em grande medida influenciam os demais, são o "Regionalismo Aberto", os "Eixos de Integração e Desenvolvimento" (EID), e a "Coordenação Público-Privada" [6]. Este propõe o compartilhamento entre governos (em distintos níveis) e o setor privado das ações, coordenação, responsabilidades, financiamento de investimentos, além de iniciativas para estabelecer um ambiente regulatório adequado à participação privada, no âmbito da integração de infraestrutura.

O princípio da "Coordenação Público-Privada" influencia o da "Convergência Normativa", para que esta impulsione investimentos, especialmente os estrangeiros. Ambos os princípios fundamentam-se na suposição de que os Estados possuem restrições financeiras para

implantar um grande projeto de integração regional e aponta, assim, a priorização de projetos que atendam a critérios como capacidade de atrair investimentos privados e aumento da competitividade global. A ideia de escassez de recursos também levou à fragmentação de grandes projetos em conjuntos de pequenos projetos. Os critérios supracitados - capacidade de atrair investimentos privados e aumento da competitividade global —acabariam influenciando a ordem e a distribuição espacial dos investimentos em infraestrutura, nos pequenos projetos da carteira IIRSA. Assim, como o papel do investimento privado é tido como fundamental nesta perspectiva, seria necessário que os Estados proverem um arcabouço regulatório satisfatório e seguro para os investidores, por meio de processo de convergência normativa entre os países no âmbito da infraestrutura regional, além de garantir a liberdade intra-regional de fluxos (bens e serviços) de transportes, energia e comunicações [7]. Enquanto o Estado sai de cena, tornam-se fundamentais as privatizações, as concessões, as agências reguladoras e as formas de regulação e financiamento.

A IIRSA foi estruturada em dez eixos geoeconômicos sub-regionais, denominados Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), que seriam espaços multinacionais eleitos a partir da identificação de fluxos econômicos (atuais e potenciais), sob as lógicas do regionalismo aberto e da geoeconomia de facilitação de fluxos. Os EID eleitos no âmbito da Iirsa são os seguintes: Eixo Andino, Eixo de Capricórnio, Eixo do Amazonas, Eixo do Escudo Guianense, Eixo do Sul, Eixo Interoceânico Central, Eixo Mercosul-Chile, Eixo Peru-Brasil-Bolívia, Eixo Andino do Sul e Eixo da Hidrovia Paraná-Paraguai [8]. Toda racionalidade geográfica de Eixos e a concepção (geo)política para a integração foram submetidas à racionalidade (geo)econômica predominante.

A carteira ampla da IIRSA, formada pela indicação dos projetos por cada país, contempla basicamente projetos de transporte, predominantemente rodoviários, o modal mais poluente e menos adequado (mais caro) para o transporte de grandes cargas a longas distâncias, em relação aos modais ferroviário e aquaviário (hidroviário e marítimo). A miríade de visões desconexas sobre o território também acarretou na formação de uma carteira de obras dispersas, embora pontualmente importantes, na qual muitos dos projetos de transportes estão voltados para a costa.

Ao observarmos a composição de investimentos mobilizados pela iniciativa, chama atenção a participação dos Tesouros Nacionais que estão aportando mais de 65% dos recursos, e a participação menor do setor privado (cerca de 20%) e das instituições financeiras

que formam o CCT (cerca de 15%). Tais participações revelam que a Iniciativa não cumpriu seu objetivo de mobilizar recursos privados e de encontrar novas fórmulas de financiamento. As instituições do CCT focaram-se amplamente no financiamento de estudos e projetos, mas quanto ao financiamento da execução das obras prevaleceram critérios baseado em restrições orçamentárias e capacidade de endividamento dos Estados.

Assim, a carteira da IIRSA, eivada de regionalismo aberto e neoliberalismo, revela tensões e contradições que passaram a compor o cenário regional nos anos 2000. Em realidade, há uma mescla de elementos que priorizam a integração regional com outros que priorizam a articulação dos espaços com os fluxos e mercados globais. Os elementos de integração regional são mais fortes para os espaços já consolidados, como no Eixo Mercosul-Chile, ou ao longo da costa do pacífico para os países andinos. Por outra parte, a delimitação de alguns eixos parece ligar o destino de regiões menos aquinhoadas às flutuações dos mercados internacionais, tendência que a divisão dos grupos de projetos tentam camuflar.

A Agenda de Implementação Consensuada da IIRSA

Juntamente com o lançamento da Comunidade Sul-americana de Nações, CASA, em 2004, em Cuzco (Peru), também foi apresentada uma lista de 31 projetos prioritários de infraestrutura que foram definidos no âmbito da IIRSA. A Agenda de Implementação Consensuada —AIC, como foi chamada, somava cerca de US$ 10 bilhões em investimentos, e contemplava, com pelo menos um projeto, todos os 12 países da região. Nessa ocasião, a visão de área de livre-comércio que vinha sofrendo reveses foi teoricamente abandonada pela CASA, mas a IIRSA manteve a linha do regionalismo aberto sob gestão do trio BID-CAF-FONPLATA.

Os 31 projetos estão divididos da seguinte forma: segundo setor de infraestrutura, 28 são na área de transportes, 1 na área de energia, e 2 na área de comunicações; segundo distribuição geográfica, são 16 projetos nacionais, 12 binacionais, 1 trinacional e somente 2 projetos regionais (que são os projetos de telecomunicações); segundo modais de transporte, dos 28 projetos na área de transportes, 24 são rodoviários, 2 hidroviários, 2 ferroviários.

Como resultado de um exercício de hierarquização feito no âmbito da iniciativa, na qual os países foram levados a hierarquizar projetos em metodologia proposta pelos bancos regionais, a construção da

Agenda de Implementação Consensuada é o principal produto da IIRSA. Deve-se ressaltar que, dos 31 projetos prioritários, até o final de 2010, nove ainda não haviam sido iniciados, e apenas dois haviam sido concluídos. De um lado, reforça que a IIRSA não teve sucesso no enfrentamento da questão do financiamento dos projetos. De outro, indica que ainda há espaço para se construir novos caminhos no processo de aproximação regional, mesmo no que tange à integração da infraesturutra física. Esse artigo busca demonstrar que os governos perceberam esses espaços, e alteraram o passo do projeto integracionista. A própria IIRSA passou por algumas transformações, como veremos na sessão seguinte.

Governo Lula: a transição significativa e gradual

O Governo Lula fortalece a prioridade concedida à integração regional sul-americana, promovendo algumas significativas alterações com relação ao período anterior. Em primeiro lugar, a opção brasileira, no governo Lula, de institucionalização do diálogo multilateral iniciado por Cardoso, com a proposta de criação da Comunidade Sul-americana de Nações, que foi instituída como União Sul-americana de Nações, adquire relevância especial para a distinção entre as linhas de atuação da diplomacia brasileira na América do Sul e é aqui entendida como uma inflexão marcante com relação ao período anterior.

Com a instituição da UNASUL, abrem-se novas possibilidades de tratamento de temas que já vinham ganhando espaço na agenda integracionista que se ampliava. Isso vai se refletir também na infraestrutura, com a criação do Conselho Sul-americano de Planejamento e Infraestrutura, que absorve, a partir de 2011, os trabalhos da IIRSA.

Nessa trajetória, faz-se mister revelar alguns aspectos fundamentais que marcaram sua evolução. A 1ª Reunião dos Presidentes e Chefes de Governo dos países da Comunidade Sul-Americana de Nações realizou-se em Brasília, em setembro de 2005. Nela, estabeleceu-se uma agenda prioritária para as atividades da entidade, coerente com o que vinha sendo discutido no fórum anterior, porém ampliada, com uma agenda social e atenção especial às assimetrias. Foram oito os temas selecionados: diálogo político; integração física; meio ambiente; integração energética; mecanismos financeiros sul-americanos; assimetrias; promoção da coesão social, da inclusão social e da justiça social; telecomunicações.

A ampliação da agenda, consubstanciada em ações concretas, desde a extinção da exigência de vistos para turistas até a cooperação para o combate à febre aftosa, incluindo a doação de vacinas, também deve ser considerada como um aspecto de diferenciação das posturas adotadas entre os dois governos. Mas é no reconhecimento e na atenção especial conferida às assimetrias regionais que se destaca mais um nítido marco de inflexão entre os programas de Cardoso e Lula para a América do Sul.

Ademais, o tratamento das assimetrias não se atém ao discurso diplomático e oficial. Embora não se possa afirmar que o combate às desigualdades regionais seja efetivo, algumas ações postas em marcha tem essa intenção. É o caso do programa de substituição competitiva de importações da América do Sul, que visa aumentar as possibilidades de acesso ao mercado brasileiro dos produtos oriundos da região, sendo limitado pelas próprias estruturas produtivas de cada um dos países, que expressa uma preocupação com as disparidades nos fluxos de comércio intrarregionais.

A criação do Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem), em 2006, enquadra-se na mesma linha, embora com seu escopo sub-regional. Sua limitação inicial de recursos, que previam US$ 100 milhões para o segundo ano de funcionamento, poderia ser ultrapassada naturalmente pelo processo de contribuição anual, dado que a dificuldade operacional, seja por parte da instituição ou por parte dos países, para a convalidação dos projetos, não indicava um desembolso vigoroso na sua primeira etapa de funcionamento. Todavia, entre 2007 e março de 2011, já estavam arrolados 38 projetos aprovados pelo Fundo, sendo 24 em execução, dois concluídos, 10 com convênios já firmados e dois em estágio inicial, apenas aprovados pelo CMC. Apenas as contribuições regulares, considerando os percentuais estipulados para os anos de 2006 e 2007, o valor total do Fundo em 2010 alcançaria US$ 425 milhões, aos quais devem ser adicionados US$ 400 milhões de contribuição voluntária brasileira direcionados ao financiamento da linha de transmissão Itaipú – Assunção. Ainda que não resolva o problema das assimetrias, sua constituição indica uma diferença de tratamento às relações regionais, ou de, ao menos, esforço de construção de alternativas para se buscar a convergência estrutural no continente.

Ainda quanto ao Mercosul, resta destacar o que Hoffmann, Coutinho e Kfouri (2008) identificaram a partir de uma análise multidimensional do processo de integração do cone sul. A partir de indicadores nas dimensões institucional, econômica e social, os autores perceberam três fases distintas no processo integracionista do sul do continente: de formação, de 1991-1997, uma fase de crise, entre 1998 e 2002, e

uma terceira fase, a partir de 2003, de retomada. O início dessa fase coincide com a chegada de Lula, Néstor Kirchner e Tabaré Vasquez ao poder, e implica uma superação gradual da visão meramente comercialista do Mercosul, com maior atenção à integração física e social, e à institucionalização.

Quanto à integração de infraestrutura, as diferenças são ainda mais evidentes. Nas primeiras luzes do governo Lula, houve um receio na consideração da IIRSA pela nova administração, que foi se decantando ao longo dos anos (Couto, 2009). A aceitação da sua inclusão na agenda das relações regionais por parte da diplomacia brasileira impôs-se pelas demandas dos vizinhos. Isso não significa, no entanto, que os formuladores da política externa de Lula desconsiderassem a integração física. Havia uma discordância nos moldes como era conduzida e em como tratava alguns temas.

No caso do setor energético, o Grupo Técnico era denominado de Marcos Normativos em Mercados Energéticos Regionais, revelava uma posição privatista do setor, na mesma linha da lógica adotada pelo Brasil no governo Cardoso que culminou com o "apagão" elétrico de 2001. O novo governo não se sente confortável com essa visão, ainda mais por promover uma revisão, já em 2003, do modelo regulatório do setor elétrico brasileiro. A discussão em torno do novo modelo regulatório brasileiro contribuiu para estancar os trabalhos do GTE, que, na 6ª Reunião do CDE, realizada em 2004, há poucos dias da reunião presidencial que apresentaria a proposta de criação da Casa, muda a denominação para Integração Energética. Mais do que o nome, mudava a abordagem através da qual o tema seria tratado (Couto, 2009).

O marcante direcionamento da iniciativa ao setor privado também nos projetos de infraestrutura é revisado ao longo do Governo Lula. A participação do Estado, não apenas no apoio, mas no direcionamento, das forças de mercado para setores e investimentos que considera estratégico passa a ser fundamental. Isso levou à participação mais ativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com orçamento maior que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e que a Corporação Andina de Fomento (CAF), porém ausente da IIRSA, no equacionamento financeiro dos projetos de infraestrutura regional. Orientações políticas favoráveis a uma maior presença do Estado no papel de promotor do desenvolvimento traduziram-se aqui em inflexões importantes no modo de operar as ações na região.

Sobre esse aspecto, Onuki e Oliveira (2006), ao destacar a influência que a chegada das esquerdas nos anos 2000 teria tido sobre a

dinâmica integracionista regional, argumentam que a relação entre governos de esquerda e uma atitude pró-integracionista não é direta e automática. Todavia, entre os elementos que a agenda dos partidos de esquerda que chegaram ao poder na região trouxe para o cenário sul-americano estaria o apoio mais intensivo à dimensão política da integração e "políticas integrativas de tipo keynesiano, de investimentos estatais (ou mobilização) de fundos estruturais em prol da integração regional".

O terceiro exemplo diz respeito à estrutura, ainda que informal, com a qual a IIRSA opera. No âmbito do Comitê de Direção Executiva, teoricamente, os ministros se reuniriam anualmente para aprovar os trabalhos e emanar as orientações ao CCT. Todavia, a participação dos ministros é baixa, o que pode ser constatadas pelas presenças registradas nas atas das reuniões. Uma nova instância, então, adquire importância prática, a dos Coordenadores Nacionais, que se reúne a primeira vez em dezembro de 2002, já com a presença de um membro da equipe de transição do Governo Lula que se iniciaria em janeiro de 2003, e a partir de então, semestralmente. Merece relevo o fato de que é a partir de 2006 apenas que os Coordenadores Nacionais passam a ter um espaço formal na reunião para discutir as linhas da iniciativa sem a presença do CCT [9]. Isso reflete a visão de que os bancos teriam uma influência excessiva na iniciativa.

A análise baseada em princípios gerais, conceitos orientadores e objetivos amplos não basta para a avaliação das políticas públicas em geral ou da política externa brasileira para a América do Sul, em particular, no período aqui discutido. Embora o horizonte regional, remodelado a partir dos anos 1990, tenha se firmado nos anos 2000 em continuidade com o período anterior, as estratégias e operacionalidades práticas das ações empreendidas revelam inflexões importantes. Dentro de continuidades gerais, o governo Lula trouxe mudanças específicas no direcionamento da política externa brasileira para a América do Sul que, por certo, ainda estão amadurecendo na sua implementação.

Sem dúvida, a consolidação e a implementação de uma agenda regional de trabalho em torno de projetos de infraestrutura, consensuada entre os 12 países da América do Sul, nunca alcançada anteriormente e seguindo mesmo sob mudanças de governos e da situação política regional, representa um avanço significativo no processo de integração física e conforma uma base para seu avanço à frente. Além disso, a IIRSA acumulou um significativo *capital institucional*; revelado na formação de quadros, estudos e levantamento de dados, discussão acumulada de temas e aprendizado, e infraestrutura institucional, entre outros fatores. A

continuidade na consideração da América do Sul como prioridade da Política Externa, com as correções impostas no meio do caminho, mantém o fôlego do projeto integracionista e permite continuar avançando.

O COSIPLAN da UNASUL

O Tratado Constitutivo da UNASUL[10] apresenta como tendência a incorporação à organização de programas, instituições ou organizações em que seus Estados Membros participem, especialmente as de alcance regional, critérios nos quais se enquadra a IIRSA. Os países membros da UNASUL optaram pela constituição de Conselhos e Grupos de Trabalho setoriais, de natureza intergovernamental e integrados em sua maioria por Ministros das diversas pastas, como a forma mais adequada de coordenar os esforços que vêm se realizando na região[11]. Em alguns casos foram aproveitadas instâncias já existentes para a formação de Conselhos, a partir de sua incorporação à UNASUL, como foi o caso do Conselho Energético, criado em 2007.

Na III Reunião Ordinária de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, em agosto de 2009, foi decidida a criação do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) —mais um resultado da liderança do governo brasileiro no processo de institucionalização da integração regional. A criação do COSIPLAN almeja alcançar maior controle e respaldo político por parte dos governos sobre o tema da infraestrutura, e a partir disso avançar para uma visão política e estratégica e uma maior capacidade de alavancar recursos e gerar diferentes formas de financiamento, agregando diferentes agentes (além dos que participam do CCT) e indo além de fatores meramente técnicos para a avaliação, viabilização, execução e financiamento de projetos.

Em 18 de junho de 2010, na cidade de Quito, foi realizada a I Reunião Ordinária de Ministros do COSIPLAN, tendo como objetivos principais acordar seu Regulamento, Estatuto e linhas de ação, que seriam aprovados posteriormente pelos Presidentes. Esses documentos estabeleceram que a IIRSA fosse incorporada à UNASUL como órgão técnico do COSIPLAN e que este assumiria as funções do Comitê de Direção Executiva (CDE) da IIRSA. Com o intuito de dar continuidade aos trabalhos realizados pela Iniciativa nos seus dez anos de vida, o COSIPLAN assumiria o lugar do órgão executivo da Iniciativa e contaria com os apoios do Comitê de Coordenadores Nacionais (no nível de Secretários Nacionais) e de um Foro Técnico (formado

pelas instituições financeiras do CCT da IIRSA). Este, direcionado a temas relacionados ao planejamento da infraestrutura regional sul-americana, incorporaria o capital institucional da IIRSA, sob as orientações do COSIPLAN. Segundo documento do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, *Balanço de Política Externa 2003-2010* [12], sob uma visão que corrobora com as perspectivas da liderança do governo brasileiro:

> "O Foro Técnico atuará como filtro prospectivo de projetos, de modo a transpor para o COSIPLAN o acervo catalogado pela IIRSA e projetar novo arcabouço técnico com o devido respaldo político para ser trabalhado nos próximos anos. Caberá ao COSIPLAN, então, redefinir a matriz de projetos e priorizar aqueles mais emblemáticos para o fortalecimento e a integração da infraestrutura regional, bem como buscar efetivas fontes de financiamento público às obras necessárias na região".

A expectativa é de que o COSIPLAN confira o tratamento adequado a todas as questões, agregando a vantagem de ser um foro de alto nível político ligado à UNASUL; e assim, com maior respaldo político, tanto para levar adiante projetos quanto para mobilizar o financiamento necessário às obras, atuando em falhas da IIRSA, aprendendo com seus erros, mas sem deixar de aproveitar seus avanços. Assim, a IIRSA seguiria diretrizes político-estratégicas dos governos dos países da UNASUL, e não mais das agências financeiras multilaterais do CCT (BID-CAF-Fonplata) [13]. As orientações da UNASUL e do COSIPLAN são de que este busque uma dinâmica interativa com o Conselho de Energia em temas de interesse e planejamento comum; seguindo objetivos específicos da UNASUL, reafirmados na II Reunião de Ministros do COSIPLAN.

Os princípios do COSIPLAN, muito genéricos e buscando ser abrangentes e inclusivos, em grande medida diferentes dos anunciados na IIRSA, foram estabelecidos em seu Estatuto. Os princípios são os seguintes (reproduzidos no COSIPLAN, PAE 2012-2022, p.4):

"a) Integralidade e complementaridade das políticas, programas e projetos de infraestrutura regional que conduzam ao equilíbrio e à coesão territorial, assim como ao desenvolvimento sustentável em harmonia com a natureza.

b) Participação cidadã e pluralismo nas iniciativas de integração regional em infraestrutura, reconhecendo e respeitando os direitos de todos os povos e sua diversidade multicultural, multiétnica e plurilinguística.

c) Gradualidade e flexibilidade na implementação das ações identificadas, reconhecendo as diferentes realidades nacionais.

d) Solidariedade e cooperação na avaliação e priorização de projetos de integração".

Na II Reunião de Ministros do COSIPLAN, realizada em Brasília em 30 de novembro de 2011, a última realizada sob a presidência *pro tempore* do Brasil (exercida em 2011), foram aprovados o Plano de Ação Estratégico 2012-2022 (PAE) e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) [14]. Esta última, com projetos que somam US$ 13,7 bilhões. A carteira geral de projetos é composta por 531 projetos (praticamente herdados da carteira IIRSA). A carteira totaliza um volume de investimentos de US$ 116 bilhões até 2022[15].

O PAE 2012-2022 estabelece os objetivos e ações a serem desenvolvidos neste período no âmbito do COSIPLAN, destacando seus objetivos de: aperfeiçoamento de metodologias e ferramentas para a execução e conclusão de projetos (a ser desenvolvido em 1 ano); incorporação, no menor prazo possível, de mecanismos de participação social; atenção financiamento de projetos de alto impacto na região; e a compatibilização dos marcos normativos e institucionais dos países da região (COSIPLAN, PAE 2012-2022, p.3, item 5).

Na II Reunião de Ministros foi decidida ainda a criação de três Grupos de Trabalho (GT) que funcionarão como instâncias de apoio ao Conselho em suas respectivas áreas temáticas: i) sobre Integração Ferroviária Sul-Americana; ii) sobre Mecanismos de Financiamento e Garantias; e iii) sobre Telecomunicações, este com o objetivo de estudar e propor alternativas para estimular a interligação das estruturas de redes de fibras ópticas na América do Sul e a formação do Anel Óptico Sul-Americano.

Enfrentar os problemas de financiamento não resolvidos pela IIRSA é um dos desafios centrais do COSIPLAN para avançar na execução de projetos. O GT de Financiamento e Garantias tem como meta definir os mecanismos de financiamento e garantias e viabilizar os projetos da API, com o apoio dos bancos de desenvolvimento nacionais e regionais, trabalhando com organismos internacionais e também com as receitas de cada um dos países. Assim, empenha-se na busca de engenharias financeiras adaptadas aos empreendimentos da API e da Carteira de Projetos da IIRSA [16]. O GT sobre a Integração Ferroviária busca a promoção de discussões, em particular a construção do Corredor Ferroviário Bioceânico que buscará ligar os portos de Santos e Paranaguá do Brasil aos portos chilenos de Antofagasta e Mejillones, passando por Paraguai e Argentina.

O PAE 2012-2022 (p.3) enuncia os desafios para o COSIPLAN na próxima década, sem dúvida, reconhecendo as críticas e fracassos da IIRSA, sua antecessora:

> "(...) dentro dos quais podemos incluir: conseguir um apoio político e condições de financiamento viáveis para os projetos de sua carteira, em particular para sua Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API); revisar e aplicar as metodologias de planejamento territorial; aprofundar e aperfeiçoar as redes de infraestrutura existentes entre os países; conseguir maior divulgação dos trabalhos relacionados à integração da infraestrutura sul-americana dentro do marco do COSIPLAN nas sociedades dos países sul-americanos; aperfeiçoar o papel do Conselho no que diz respeito à execução de projetos; avançar nos processos setoriais e na implementação dos projetos prioritários".

Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) do COSIPLAN

A API reúne 31 projetos. Na verdade, são 88 projetos individuais agrupados em projetos "estruturantes para a integração sul-americana", que teriam "forte potencial de impulsionar o desenvolvimento socioeconômico regional", segundo consta na *Declaração de Ministros*. Mantendo os EID confeccionados na IIRSA, o COSIPLAN enfatiza a ampliação do seu conceito, incluindo temas como assimetrias, desenvolvimento sustentável e endógeno, seguindo tendências presentes na Iniciativa desde 2006 [17]. Os critérios de seleção dos projetos foram listados da seguinte forma:

1. Projeto deve pertencer à Carteira de Projetos do COSIPLAN, ser prioridade na ação de governo e contar com compromisso de realização (evidenciada por alocação de recursos em planos plurianuais, legislação aprovada, orçamento etc.).
2. Dispõe de estudos de viabilidade ou o país tem recursos alocados no orçamento para iniciar a execução dos mesmos.
3. Consolida redes de conectividade com alcance regional. Existem sinergias transfronteiriças.
4. Oportunidade ou necessidade de desenvolvimento de um programa de ações complementares para a prestação efetiva de serviços e o desenvolvimento sustentável do território, segundo as características e modalidades de cada projeto [18].

Em ordem, as atividades de seleção dos projetos foram levadas da seguinte forma: Revisão da Carteira de Projetos; Apresentação dos projetos prioritários de cada país; Consolidação da API pelos Coordenadores Nacionais IIRSA e aprovação pelo Comitê Coordenador; Aprovação da API pelo COSIPLAN.

O agrupamento de projetos pode conferir maior coerência lógica e sinergia aos investimentos realizados, e, ainda, atribuiu um caráter mais regional aos projetos, revelados na seguinte classificação dos 31 projetos: por espaço que envolve, 5 nacionais, 18 binacionais, 5 projetos trinacionais e 3 regionais; por setor de infraestrutura, 29 de transporte e 2 de energia [19]. A carteira geral seguiu os critérios da Carteira IIRSA, e não foi apresentada nenhuma metodologia (nova ou avanço metodológico) que considere a priorização da lógica integracionista (impactos à integração intra-regional) sobre a lógica geoeconômica de corredores de exportação. Provavelmente o principal critério para a eleição dos projetos da API foi o consenso político dos Estados membros em torno da aprovação dos projetos sugeridos. Mas, sem dúvida, comparando a API com a agenda de implementação consensuada (AIC) apresentada em 2004, fica claro que os critérios de seleção e o agrupamento de projetos tiveram impacto significativo na escolha de projetos de maior alcance regional, embora isto não descarte seu desenho voltado para fora, buscando a articulação aos portos – como mostra, por exemplo, o conjunto de projetos do Eixo do Escudo das Guianas, buscando os portos da Venezuela, Guiana e Suriname. Os projetos de transportes e os projetos rodoviários seguem predominantes, tanto em valor quanto em número de projetos, mas cabe um destaque ao número de projetos ferroviários que aumentou (de 2 para 4) e, mais que isso, são projetos de maior envergadura, com contribuições à integração regional, fazendo parte de corredores bioceânicos.

Podemos destacar entre os projetos mais importantes da AIP: no Eixo Amazonas, o projeto do acesso norte - oriental ao rio Amazonas; no Eixo de Capricórnio, o corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta, a conexão viária Foz do Iguaçu-Ciudad Del Este–Assunção–Clorinda, a linha de transmissão (500 Kv) Itaupú-Assunção-Yacyretá; no Eixo do Escudo das Guianas, a reabilitação da rodovia Manaus-Caracas; no Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, o melhoramento da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata e a interconexão ferroviária Paraguai-Argentina-Uruguai; no Eixo Interoceânico Central, o tramo boliviano do corredor ferroviário bioceânico central; no Eixo Mercosul-Chile, o túnel binacional Água Negra e a otimização do sistema do posto de fronteira Cristo Redentor. Essas duas passagens transandinas, importantíssimas para a conexão da região, principalmente ao Pacífico, atraem o interesse

dos países do leste asiático, em especial a China, que desejam ter acesso privilegiado aos países do MERCOSUL, para importar recursos primários (especialmente dos pampas) e escoar suas manufaturas. As ligações bioceânicas, cruzando o continente de uma costa a outra, interligando países e dando maior acesso a mercados extra-regionais, contribuem fundamentalmente para a integração física. No entanto, demandam políticas ativas que protejam a região da manutenção ou aprofundamento de suas relações comerciais coloniais com países de outras regiões, e enfoquem no seu desenvolvimento interno e na constituição de cadeias de maior valor agregado.

O destaque negativo da API fica para o Eixo do Escudo das Guianas, que envolve área estratégica da região [20] e não recebeu a devida atenção, em número e valor dos projetos. Nos dez anos de IIRSA esse foi o eixo que menos projetos relevantes foram apresentados ou executados [21]. Na API, esse Eixo conta com menos de 10% do número de projetos (apenas 3 projetos) e menos de 7,5% do montante total da carteira (com US$ 1 bilhão), o terceiro menor valor entre os eixos. Nos projetos prioritários do Eixo, o setor de transportes e o modal rodoviário receberam prioridade, facilitando a circulação entre cidades importantes (Manaus, Boa Vista, Ciudad Guyana, Caracas, Georgetown, etc.), buscando a articulação com os portos. Assim, os problemas de interconexão aérea, ferroviária e hidroviária do eixo não foram enfrentados.

Perspectivas de mudanças?

De fato, o COSIPLAN apresenta em seu discurso, princípios e objetivos, uma tentativa de responder às principais críticas vinculadas à IIRSA, por diferentes atores e visões. Busca, assim: aproximar os governos e dar maior respaldo político aos projetos de infraestrutura, e com isso dar aos governos e especialmente à liderança brasileira os créditos em relação ao avanço do processo de integração física; a partir disso ganhar maior capacidade de mobilização e alavancagem de recursos, especialmente de agregar os mais diversos tipos de instituições e mecanismos de financiamento, incluindo novas engenharias financeiras adaptadas e agentes como o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, do Brasil) e o Banco do Sul (em fase de criação); não se concentrar somente nos projetos mais "maduros" e fragmentados, incluindo a variável político-estratégica, buscando privilegiar projetos de maior impacto regional, estruturantes, e com maior coerência lógica e sinergia na sua seqüência de financiamentos/investimentos, como demonstra a construção dos agrupamentos de projetos estruturantes (não projetos

fragmentados e dispersos); articular os projetos com a integração produtiva e com o combate às assimetrias regionais; buscar o diálogo com comunidades envolvidas, uma maior aproximação e apoio das sociedades dos países, e considerar variáveis sócio-ambientais nos empreendimentos.

No entanto, mudanças levam tempo e impõem enormes desafios, e ainda não estão claras quais mudanças se cristalizaram em termos práticos. Além disso, muitos atores seguem atuando sob a lógica da IIRSA. É interessante observar que muitas variáveis do discurso do COSIPLAN já estavam presentes nos documentos da IIRSA, especialmente a partir de 2005, sem resultados concretos. A maior proximidade e condução dos governos no tema da integração física regional é de fato uma tendência confirmada desde 2004 e mais fortemente a partir de 2006. A novidade fica por conta do agrupamento de projetos fragmentados em projetos estruturantes na API, que pode dar maior coerência lógica e sinergia ao conjunto de investimentos realizados, assim como um maior impacto regional. No entanto, não ficou claro qual foi o método de escolha dos projetos da API, além do consenso político entre os países, não revelando qualquer critério que releve ligações intra-regionais ou uma visão supranacional regional. A continuidade da carteira IIRSA, da ação da IIRSA, e das instituições de seu CCT, dentro e em paralelo ao COSIPLAN, também comprometem a possibilidade de mudanças efetivas; mas não são dispensáveis dentro da lógica do COSIPLAN de buscar agregar o maior número de atores possíveis e o maior consenso possível.

Um processo de integração regional, em suas diferentes esferas, deveria buscar resolver os problemas comuns dos países da região. No entanto, a verdade é que o processo de integração regional é marcado pela convivência e interação entre projetos e interesses nacionais (dos países) e regionais, que podem se encontrar e divergir (em diferentes graus, dependendo de questões estruturais e conjunturais, internas e externas). Os países da costa do Pacífico (Chile, Peru e Colômbia), com suas economias relativamente pequenas voltadas às exportações de commodities (sem contar com um mercado ou plano regional para industrialização), seguem entusiastas do regionalismo aberto e do projeto da IIRSA, valorizando e disputando a oportunidade de desempenhar o papel de plataforma comercial e provedor de serviços logísticos entre o leste da Ásia e os países do MERCOSUL. Por outro lado, a ascensão e predomínio de governos mais progressistas na região exigem mudanças e mostram insatisfação com os rumos da IIRSA. Tal quadro mostra o mosaico e a complexidade de interesses que interagem no âmbito da conformação do COSIPLAN, sob a liderança brasileira, na tentativa de mudanças.

Deve-se ressaltar que o GT sobre Integração Ferroviária Sul-Americana coloca em pauta a importância do modal ferroviário, ideal para transportes de grandes cargas a longas distâncias, que deve ter um papel maior na matriz de transportes da região (assim como o modal aquaviário), ganhando espaço em relação ao modal rodoviário (que participa com mais de 50% do transporte de cargas intra-regional). O modal ferroviário apresenta dificuldades em sua implantação, como: regulação da passagem de cargas (harmonização), burocracia aduaneira, altos investimentos por quilômetro (custo fixo elevado).

Todo discurso do COSIPLAN é baseado na cooperação e no consenso político mais amplo, superando contenciosos (embora não seja adequado simplesmente ignorá-los), aproveitando a herança da IIRSA, o que deixou os mesmos EID anteriormente eleitos e embasou a aprovação da API. O aperfeiçoamento de metodologias e ferramentas para a concepção e eleição (não execução e conclusão) de projetos, não está sendo considerado no COSIPLAN. A partir do estabelecimento de uma nova metodologia, seria preciso fazer uma revisão e um reordenamento de prioridades dos projetos dentro dos grupos de projetos, sob uma visão político-estratégica.

A liderança do Brasil na criação e concepção do COSIPLAN, exercendo em 2011 a sua Presidência *Pro Tempore*, construindo consenso e influenciando a agenda de integração física regional, foi uma grande oportunidade para consolidar e ampliar os avanços na institucionalização multilateral e na implementação da integração física sul-americana, mas não foi aproveitada em todas suas possibilidades.

A constituição do Banco do Sul, como ator financeiro regional, facilitará a capacidade e autonomia de atuação dos governos da região. O Banco do Sul surge no horizonte regional sul-americano como proposta venezuelana, pois já havia inclusive constado da campanha eleitoral presidencial daquele país em 1999, no programa do candidato Hugo Chávez Frias. Em 2004, por ocasião da XI Reunião da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNCTAD), realizada em São Paulo, o Ministro das Relações Exteriores da República Bolivariana da Venezuela apresentou a ideia aos seus pares. O parceiro primeiro de Chavez para a conformação do Banco do Sul foi o então presidente argentinho Néstor Kirchner, quando, em 2007, os dois presidentes assinam memorando de entendimento visando à constituição do Banco (CARCANHOLO, 2011).

A instituição foi formalmente criada em 2007, com a assinatura da sua ata fundacional por Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Até o final de 2011, o acordo constitutivo do

banco já havia sido aprovado nos congressos da Venezuela, Bolívia, Equador e Argentina, faltando apenas a aprovação de mais um país para que entre em operação. Em 14 de fevereiro de 2012, o Poder Executivo brasileiro encaminhou o texto do convênio constitutivo do Banco do Sul para aprovação do Congresso Nacional.

Ainda que não estivesse presente na sua origem ou tivesse recebido a idéia com muito entusiasmo, a visão do governo brasileiro para o Banco do Sul vai no sentido de suprir certas lacunas que a atuação do BNDES não alcança. Segundo Marco Aurélio Garcia, a instituição seria uma forma de financiar a indústria dos países vizinhos, o que contribuiria tanto para a redução dos superávits comerciais que o Brasil têm com a maioria dos países sul-americanos, como para promover a integração produtiva regional e fortalecer a região como base de exportações de determinados setores para outras áreas do planeta[22].

Todavia, a discussão para a formação do Banco do Sul é muito recente. Ainda assim, os termos do estatuto em análise no Brasil sinalizam para a construção de uma instituição de caráter democrático e distributivo. Em primeiro lugar, o sistema de votação estabelece um voto para cada país, a despeito da sua contribuição. Garantiria, dessa forma, a participação dos menores e evitaria o poder de vetos dos grandes.

Em segundo lugar, o estatuto estabelece um capital subscrito de até US$10 bilhões, dos quais Brasil, Venezuela e Argentina contribuiriam com US$ 2 bilhões cada, num prazo de cinco anos; Equador e Uruguai entrariam, cada, com US$ 400 milhões num prazo de 10 anos, mesmo prazo de Bolívia e Paraguai, que contribuiriam com US$ 100 milhões cada. Membros da UNASUL não fundadores do Banco também poderiam contribuir com o capital subscrito da organização no total de US$ 3 bilhões, sendo US$ 970 milhões para Colômbia, Chile e Peru, no prazo de cinco anos, e US$ 45 milhões para Guiana e Suriname, em 10 anos.

Com esse capital subscrito, o banco poderia conceder empréstimos automaticamente, sem necessidade de autorização prévia do Conselho de Administração, até o valor de US$ 20 bilhões. O total de empréstimo concedido pela instituição, mais o montante total de garantias e avais outorgados a favor de terceiros, não poderá exceder um montante equivalente a 3 (três) vezes o Patrimônio Líquido do Banco, ou seja, US$ 60 bilhões Nessas condições, teria mais fôlego financeiro que BID, CAF e o próprio BNDES para atuação na região. Assim, além de complementar a atuação das outras instituições na América do Sul, no sentido do aporte de crédito em uma região periférica para o sistema financeiro internacional, ofereceria uma

perspectiva de integração distinta da que é possível ao BNDES, por exemplo.

O FOCEM é outra alternativa a ser explorada que guarda potencial de impacto no cenário futuro da integração da infraestrutura sul-americana. Embora os recursos tenham alcançado níveis consideráveis, o desembolso não tem alcançado dinâmica satisfatória. Os critérios de elegibilidade dos projetos são bastante genéricos, bastando estarem de acordo com os objetivos gerais do FOCEM e ajustados a algum dos quatro programas definidos.

A história recente do FOCEM revela justamente o inverso do que tem sido a experiência brasileira na área. No lugar de uma política sem mecanismos adequados de financiamento, no MERCOSUL há um Fundo sem política. Os projetos partem dos estados nacionais sem uma diretriz macroregional (supranacional) específica. Os critérios gerais de seleção não satisfazem a afirmação de uma estratégia planejada de desenvolvimento regional ou de coesão territorial. Assim, o Fundo pode acabar respondendo por demandas nacionais pontuais, perdendo a visão ampla do combate às desigualdades territoriais.

Ademais, não articula planos de desenvolvimento locais ou regionais. Seu processo estaria ainda preso aos sistemas da primeira geração de políticas regionais, determinadas de cima para baixo, forçando atores locais a usarem de relações não-institucionalizadas para a apresentação de projetos. Mais ainda, a ausência de incentivos ao fortalecimento institucional dos territórios, seja a nível local ou regional, a falta de uma visão abrangente sobre o papel de cada espaço na estruturação do território integrado sul-americano ao lado de um projeto para a região construído a partir dos anseios dos atores que nela atuam, é uma lacuna evidente do FOCEM.

Além disso, não há definição das relações do FOCEM com outros institutos financeiros com atuação na região, como a CAF, o BNDES ou mesmo o Banco do Sul. Suas ações, em princípio, priorizam intervenções na infraestrutura, mas as políticas de desenvolvimento regional seguem um padrão mais ativo na indução das forças produtivas.

De outro lado, pela dimensão alcançada e história de 20 anos completos em 2011, o principal bloco econômico do sul do continente americano não pode ser mais avaliado apenas pela sua vertente comercial. O FOCEM, em primeiro lugar, implica o fortalecimento institucional do MERCOSUL, evidenciando a integração como processo paulatino de amadurecimento da relação entre os estados envolvidos.

Um segundo aspecto a ser pontuado é que o FOCEM tem servido para a canalização das soluções financeiras de projetos articulados no alto nível das decisões políticas. O artifício das contribuições voluntárias permitiu ao Brasil encaminhar a solução, via FOCEM, para a delicada questão do aproveitamento energético de Itaipu com o Paraguai. A propósito, destacam-se os projetos na área de energia que estão sendo financiados pelo Fundo, que se torna, assim, instrumento importante para a conformação de uma malha energética regional.

Conclusões e considerações finais

Conforme observamos ao logo deste artigo, a IIRSA estabeleceu a lógica geoeconômica do regionalismo aberto sobre a integração de infraestrutura na América do Sul. Seguindo a interação de diferentes visões sobre a integração regional que foram surgindo nos anos 2000, a IIRSA acabou resultando numa mescla de elementos que priorizam a integração regional com outros que priorizam a articulação dos espaços com os fluxos e mercados globais. De forma geral, a iniciativa não cumpriu seu objetivo de mobilizar recursos privados e de encontrar novas fórmulas de financiamento para a integração física regional. Ademais, contemplou basicamente projetos de transporte, predominantemente rodoviários, assim como uma carteira prioritária de obras dispersas, embora pontualmente importantes, na qual muitos dos projetos de transportes estão voltados para a costa. Ao longo de seus dez anos de existência sob a égide do trio BID-CAF-Fonplata, governos progressistas ascenderam na América do Sul, com uma visão crítica à concepção original da iniciativa, e tendências de mudanças foram sendo semeadas.

A IIRSA deixou uma grande herança, seu capital institucional e a adesão (sem precedentes) dos governos da região em torno de uma única agenda de integração de infraestrutura. Seus fracassos, por outro lado, indicaram que ainda há espaços para se construir novos caminhos na integração da infraesturutra física, que ainda estão sendo aproveitados pelos governos com as mudanças implementadas na IIRSA.

No curso do estabelecimento do processo de integração física regional, destaca-se o papel da liderança brasileira, seja sob a égide do regionalismo aberto, ou, a partir de sua inflexão, nos anos 2000. O governo Lula trouxe importantes inflexões no direcionamento da política externa brasileira, que, por certo, ainda estão amadurecendo e se cristalizando na institucionalização do diálogo multilateral e no estabelecimento de uma agenda mais ampliada, com a inclusão da

questão social e atenção especial às assimetrias. A continuidade na consideração da América do Sul como prioridade da Política Externa, com as correções impostas no meio do caminho, mantém o fôlego do projeto integracionista e permite continuar avançando. Com a instituição da UNASUL, abrem-se novas possibilidades de tratamento de temas que já vinham ganhando espaço na agenda integracionista que se ampliava, e não se atém ao discurso diplomático e oficial, com algumas ações postas em marcha, embora não se possa afirmar que o combate às desigualdades regionais seja efetivo. Orientações políticas favoráveis a uma maior presença do Estado no papel de promotor do desenvolvimento traduziram-se aqui em inflexões importantes no modo de operar as ações na região. Quanto à integração de infraestrutura, no governo Lula, a aceitação da IIRSA na agenda das relações regionais por parte da diplomacia brasileira impôs-se pelas demandas dos vizinhos, mas não descartou a consciência de que mudanças efetivas seriam necessárias.

A criação do COSIPLAN da UNASUL, e a incorporação da IIRSA como seu órgão técnico, representa uma tentativa de mudança, tentando responder a críticas e incorporando mudanças graduais que vinham sendo implantadas dentro da IIRSA desde 2005, fruto da ascensão de governos mais progressistas (em diferentes gradações) na região e, sobretudo, da liderança brasileira. Representa a tentativa de consolidar maior controle e respaldo político por parte dos governos sobre o tema da infraestrutura, e a partir disso avançar para uma visão política e estratégica e uma maior capacidade de alavancar recursos e gerar diferentes formas de financiamento, agregando diferentes agentes (além dos que participam do CCT) e indo além de fatores meramente técnicos para a avaliação, viabilização, execução e financiamento de projetos. Busca incorporar o capital institucional da IIRSA, sob as orientações do COSIPLAN.

O COSIPLAN parece, assim, representar um processo lento de mudança, gradual. Esse processo passa pela visão de diferentes atores da região, o que representa que ainda não há a prevalência de uma visão estratégica e de integração intra-regional da infraestrutura sul-americana. O COSIPLAN vem se direcionando para o enfrentamento das questões críticas para avançar na execução de projetos e na integração física regional, com a criação dos GTs de Financiamento e Garantias e de Integração Ferroviária, com as aprovações do PAE 2012-2022 e da API, sob o consenso político dos países da UNASUL.

O desafio de estabelecer uma metodologia e uma visão estratégica para tratar da infraestrutura de integração regional seguirá pelos próximos anos. Os critérios de seleção dos projetos da API já

tiveram um impacto positivo em relação à IIRSA na eleição de projetos e envergadura regional (envolvendo o maior número de países), embora isso ainda não garanta definitivamente que são projetos eminentemente focados na integração intra-regional (e não corredores de exportação). Não se pode descartar que o consenso político e a possibilidade de eleger projetos de maior compromisso de execução dos países (para além dos governos atuais) foram fatores decisivos. As ligações bioceânicas, que contribuem fundamentalmente para a integração física, demandam políticas ativas que protejam a região da manutenção ou aprofundamento de suas relações comerciais coloniais.

Ainda não foi implantada uma visão estratégica para a região, nem mesmo para o campo de infraestrutura. Esse segue sendo um dos desafios centrais e a grande oportunidade para os próximos anos. A idéia de que um entorno regional formado por países mais ricos e desenvolvidos em termos socioeconômicos promove o desenvolvimento e a segurança do Brasil e da região, vem permeando o direcionamento da política externa brasileira desde o governo Lula. Assim, a liderança regional exercida pelo Brasil deve seguir consolidando as tendências implantadas desde a chegada de Lula ao poder e a ascensão de governos progressistas na região. A consolidação e a ampliação do Banco do Sul e do Focem, como atores financeiros regionais, facilitará a capacidade e autonomia de atuação dos governos, e sua articulação com a agenda de integração física será peça fundamental do sucesso de todo o projeto integracionista.

Notas

1. Praticamente todos os governos da região tinham orientação neoliberal. Além de Cardoso, os outros Presidentes presentes foram: Argentina, Fernando De la Rúa; Bolívia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colômbia, Andrés Pastrana Arango; Equador, Gustavo Noboa; Guiana, Bharrat Jagdeo; Paraguai, Luis Angel González Macchi; Peru, Alberto Fujimori Fujimori; Suriname, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguai, Jorge Batlle Ibañez; e Venezuela, Hugo Chávez.

2. Isto está colocado no *Comunicado de Brasília* (ponto 34) e na *Declaração dos Presidentes* (página 12), principais documentos da Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, disponíveis em: www.IIRSA.org. No *Comunicado de Brasília*, em seu ponto 34, está colocad: "Los Presidentes de los países de América del Sur reafirmaron su apoyo al proceso de expansión y profundización de la integración econó-

mica en el Hemisferio. En ese contexto, recibieron con satisfacción los resultados de la V Reunión Ministerial del ALCA, realizada en Toronto en noviembre de 1999, y reafirmaron su compromiso con la construcción progresiva de un área de libre comercio en las Américas, cuyas negociaciones deberán estar terminadas a más tardar en el 2005 (…)". Na *Declaração dos Presidentes* (p.12), resume-se a perspectiva neoliberal frente à integração (regional e hemisfércia) e à globalização: "Frente al proceso de globalización, las corrientes negociaciones en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la posibilidad hacia el futuro del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y acuerdos potenciales con Europa y Asia, existen muchas condiciones para combinar las ventajas comparativas de nuestros países en materia de recursos naturales, humanos y financieros para competir mejor en los mercados internacionales y desarrollar en forma más complete el espacio común continental. Pero para aprovechar el pleno potencial de los mercados subregionales y continental, deben superarse una serie de obstáculos. Uno de ellos es consolidar acuerdos regionales basados en reglas transparentes y bien establecidas, lo que es esencial para atraer inversión privada de largo plazo y actividades orientadas hacia la exportación. También es necesario profundizar los lazos comerciales entre las subregiones del continente, en forma consistente con las reglas de la OMC, y eliminar las barreras no arancelarias dentro de y entre los acuerdos".

3. De uma forma geral, os países da América do Sul, no passado anterior à ascensão do neoliberalismo e na vigência de governos militares, construíram sua infraestrutura sob planejamento central e investimentos estatais. Conforme destaca Eliezer Batista (1996, p.10), estes Estados desenvolveram esta infraestrutura principalmente baseados em objetivos geopolíticos, priorizando a ocupação territorial e sua auto-suficiência econômica num contexto nacional. Para o autor, isto levou a investimentos ineficientes e resultou na formação de "pólos" econômicos isolados. A partir disso, Batista prega a pronta substituição do objetivo geopolítico centrado no contexto nacional pela primazia de uma perspectiva regional *geoeconômica*, como novo paradigma; visando simplesmente a eficiência econômica e a facilitação de fluxos econômicos ao olhar para o continente como uma unidade territorial *geoeconômica*.

4. Os EUA têm peso de 30% no total de votos nas decisões do BID, provenientes de sua participação no fundo. É interessante notar que as instituições do CCT atuaram como promotoras da ALCA. Um Plano de Ação elaborado pelo BID – que contou amplamente com aportes da CAF e com insumos de outros organismos regionais relevantes e dos países sul-americanos - apresentou sugestões e propostas, com um horizonte de dez anos.

5. Para conferir o organograma da estrutura institucional da IIRSA: www.iirsa.org/EstructuraInstitucional.asp?CodIdioma=ESP

6. Esses princípios orientadores básicos devem guiar as ações dos governos e instituições financeiras envolvidas que formam o CCT. São eles que estruturam as atividades da IIRSA e que relacionam seus objetivos gerais com as demais iniciativas na região. Os demais princípios são: Sustenibilidade econômica, social, ambiental e político-institucional; Aumento do Valor Agregado do Produto; Tecnologias da Informação e; Convergência Normativa.

7. No campo da integração energética, a ênfase do arcabouço regulatório está na segurança aos investidores e na unificação do mercado de energéticos, assinalando a importância de harmonizar legislações e marcos regulatórios, e assim atraindo investimentos de alta escala em conexões, geração, transmissão, distribuição, e em infraestrutura energética em geral.

8. Para visualizar o mapa dos EID, consultar: www.iirsa.org//Cartera.asp?CodIdioma=ESP

9. As agendas, apresentações e listas de presença das reuniões da IIRSA estão acessíveis em: <http://www.IIRSA.org//Eventos.asp?CodIdioma=ESP>.

10. A União de Nações Sul-Americanas é formada pelos doze países da América do Sul. O tratado constitutivo da organização foi aprovado durante Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da CASA, em Brasília, em 23 de maio de 2008.

11. Os Conselhos e Grupos de Trabalho devem se reunir periodicamente e têm como objetivo elaborar planos de ação, pautados em problemas comuns, e ações e soluções coletivas. Os Conselhos criados no âmbito da UNASUL são: o Conselho de Defesa Sulamericano, o Conselho de Saúde Sulamericano, o Conselho Sulamericano de Desenvolvimento Social, o Conselho Sulamericano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação, o Conselho Sulamericano de Luta contra o Narcotráfico.

12. **D**isponível em: www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010.

13. Na Declaração de Ministros proveniente da II Reunião de Ministros do Cosiplan, realizada em Brasília em 30 de novembro de 2011, foi reiterada a "disposição em seguir prestando apoio de alto nível à discussão estratégica, entre os países membros da UNASUL, para a integração da infraestrutura física regional, à luz dos princípios e normas estabelecidos no Tratado Constitutivo da União, no Estatuto e no Regulamento do COSIPLAN" (item 1). O caráter estratégico é ressaltado na Declaração, assim como "a inserção mundial da América do Sul em um ambiente crescentemente

demandante e promova a identidade sul-americana e a projeção geopolítica mundial da UNASUL" (item 3). Disponível em: www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130_Cosiplan_declaracao.pdf

14. Os documentos da reunião estão disponíveis no sítio do Ministério do Planejamento (Brasil): www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7895&cat=60&sec=10

15. Deste total, 12% já foram concluídos, 30% estão em execução, 30% estão em estágio de ações preparatórias avançadas e os outros 28% estão nos passos iniciais de preparação. Conferir: "Projetos prioritários para integração regional da América do Sul somam US$ 13,7 bilhões", disponível em: http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7895&cat=60&sec=10.

16. As Ações previstas no PAE "serão financiadas de acordo com as instâncias de execução: As Ações levadas a cabo pelo Comitê Coordenador e pelos Grupos de Trabalho serão financiadas pelos países membros e, oportunamente, pela UNASUL. As Ações levadas a cabo pela IIRSA serão financiadas pelos órgãos financeiros que constituem o CCT, em conjunto com os países membros e, oportunamente, a UNASUL" (Idem).

17. "No marco do COSIPLAN, será dada prioridade ao desenvolvimento interno da região, com o fortalecimento do vínculo existente entre os países membros. (...) O conceito dos EID foi ampliado, de forma a privilegiar o desenvolvimento sustentável e a atuar na redução das assimetrias existentes na região. Assim sendo, a concepção dos projetos do COSIPLAN deverá levar em conta a contribuição para o desenvolvimento endógeno regional e para a melhoria das condições de vida das populações existentes nas áreas de influência dos empreendimentos" (COSIPLAN, PAE 2012-2022, pp.2-3).

18. COSIPLAN, *Balanço de atividades 2011*, Presidência *Pro Tempore* (PPT) Brasil, apresentação na II Reunião de Ministros do COSIPLAN, disponível em: www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7895&cat=60&sec=10.

19. Para acessar o gráfico com a distribuição de projetos, por valor e número de projetos, ver *Balanço de atividades 2011*, Presidência *Pro Tempore* (PPT) Brasil, em: www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7895&cat=60&sec=10.

20. O Eixo do Escudo das Guianas abrange o arco norte do Brasil, a região oriental da Venezuela, Guiana e Suriname, área que envolve, portanto, a Faixa Petrolífera do Orinoco (na Venezuela, a mais importante reserva de hidrocarbonetos do planeta) e parte significativa da Amazônia.

21. No âmbito da IIRSA, o Eixo conta com 25 projetos, que somam pouco mais que US$ 925 milhões para os projetos já orçados. A particularidade desse eixo é justamente o estágio de conhecimento e desenvolvimento dos projetos apresentados, sendo que, em 2009, apenas 9 dentre os 25 apresentavam uma estimativa de custos. A relação entre os investimentos e o PIB da região é a quarta menor entre todos os eixos. Os investimentos orçados da carteira chegam a cerca de 1,65% do PIB. Em suma, uma das regiões mais pobres da América do Sul não é beneficiada pelos investimentos previstos em infraestrutura, que dificilmente terão força para aproximar o escudo guianês da dinâmica produtiva do norte brasileiro, em especial.

22. "Governo quer criar base de exportação de autopeças no Mercosul". *Valor Econômico* (jornal), 14/12/2011.

Bibliografía

Batista, Eliezer. (1996). *Infrastructure for Sustainable Development and Integration of South America*. Editora Expressão e Cultura.

COSIPLAN. II Reunião do COSIPLAN/UNASUL. Brasília, 30 de novembro de 2011. Documentos disponíveis em (Ministério do Planejamento, Brasil): www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7895&cat=60&sec=10.

Couto, Leandro F. (2009). *O horizonte regional do Brasil: integração e construção da América do Sul (1990-2005)*. Curitiba: Juruá, 2009.

Couto, Leandro F. (2009). Política Externa Brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. In *Civitas*, v. 10, n. 1, p. 23-44, Porto Alegre: PUC-RS. 2010.

Couto, Leandro F. Desenvolvimento, Integração e Assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul. Tese de doutorado, UnB, 2012.

Hofmann, A. R.; Coutinho, M.; & Kfuri, R. (2008). "Indicadores e Análise Multidimensional do Processo de Integração do Cone Sul". In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 51, n.2, 2008.

IIRSA: www.iirsa.org.

Ministério das Relações Exteriores (Brasil): www.itamaraty.gov.br.

Onuki, Janina; Oliveira, Amâncio Jorge de. Eleições, política externa e integração regional. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, v. 27, p. 13-29, 2006.

Padula, Raphael (2011). "As visões dominantes sobre a integração regional". In Darc Costa (org.), *América do sul: integração e infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei.

Padula, Raphael (2010). Integração regional de infra-estrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica. Tese de doutorado. Programa de Engenharia de Produção da COPPE/UFRJ. Rio de Janeiro: UFRJ, agosto de 2010.

Extractivismo, transferencia y realización de excedentes en América Latina

Gian Carlo Delgado
Investigador de tiempo completo del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM.
Integrante del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional en Ciencia y Tecnología de México
e-mail: giandelgado@unam.mx

Introducción

En los albores del siglo XXI, la tendencia a mantener e incluso ahondar proyectos económicos cuyo centro gira en actividades extractivas, primario exportadoras de enclave o aquellas economías enfocadas en la explotación de recursos naturales con pocos (y no relevantes) o nulos encadenamientos productivos endógenos, viene tomando nuevos rasgos y más desgarradoras dinámicas.

No sólo se debe a los crecientes ritmos extractivos de recursos naturales que demanda la economía mundial (en particular de ciertos países), sino también a que, a diferencia de los años del modelo económico de sustitución de importaciones, América Latina (AL), con la excepción relativa de Brasil y Argentina, pierde cada vez más su capacidad de producir incluso sus propios alimentos pues en pleno modelo neoliberal se enfoca entusiastamente en cultivos no alimentarios o marginales para la dieta básica y en ciertos productos netamente de exportación.

El proceso, desde luego, torna a la región en un vasto mercado donde se coloca el excedente productivo de los *farmers* estadounidenses y el de otros "socios" del agronegocio mundial y que sólo es posible gracias al avance tecnológico del siglo pasado fuertemente basado en insumos químicos y energía fósil. Así que México, por ejemplo, pasa de un escenario de dependencia de alimentos del extranjero, incluyendo maíz y frijol base de la alimentación mexicana, del orden del 10% antes de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), a poco más del 40% al cierre de la primera década del siglo XXI. Colombia igualmente registra una seria dependencia de más del 50% pues importa casi la totalidad del trigo, lentejas y cebada; dos terceras partes del maíz, y una cuarta parte del arroz y frijol. Chile y Venezuela también rondan ese porcentaje de dependencia, siendo ésa más aguda en granos básicos como trigo, maíz y algunas oleaginosas (Rodríguez, 2007)[1].

De notarse es que a pesar de la gran capacidad agrícola de Argentina y Brasil, el modelo expansivo de monocultivos de semillas mejoradas y de OGMs, los coloca en una posición compleja y en cierto modo desfavorable pues tiende a homogenizar el grueso de su producción al tiempo que incrementa los costos ambientales y sociales en el mediano y largo plazo, mismos que son, en buena medida, incalculables e irreversibles (desde agua contaminada, hasta suelos erosionados, diversidad genética alterada o "contaminada", propagación de enfermedades relacionadas al uso de agroquímicos, etcétera). Esto es evidente en el modelo sojero Argentino y Brasileño, así como en el cañero de ese segundo país enfocado a la producción

de biocombustible (véase: Rulli, 2007; Houtart, 2009). Aunque, por supuesto, el modelo de monocultivos de soja, caña, piña, palma africana, celulosa, entre otros, no es exclusivo de ese par de países, se replica, pero tal vez hasta ahora con una intensidad relativamente menor en otras zonas de Latinoamérica. Su semblante voraz y depredador (dígase de agua, tierra y trabajo mal pagado) acarrea ya fuertes problemas, no sólo socioambientales, sino de creciente despojo de tierra y agua, así como de violencia y criminalización de la resistencia.[2]

El carácter extractivista, de economía de enclave, coloca ciertamente a la región en la periferia del sistema, sin alimentos suficientes, ello a pesar de su gran riqueza natural y humana. En tanto tal, se puede sostener que AL está subordinada, en un grado u otro, según sea el caso, a los intereses y flujos de capital metropolitanos.

Marini (1973) claramente lo advertía ya desde hace varias décadas al dar cuenta de la dependencia estructural de la región provocada por una peculiar división internacional del trabajo propia de un capitalismo *sui generis* latinoamericano. Y añadía, "*…a medida que el mercado mundial alcanza formas más desarrolladas* […] *la explotación internacional puede descansar progresivamente en la reproducción de las relaciones económicas que perpetúan y amplifican el atraso y la debilidad de esas naciones*" (Ibid: 32).

Y es que es claro que la soberanía política de las naciones latinoamericanas no llevó ni conduce automáticamente a la independencia económica. La sociología política, o el estudio de las relaciones de poder y del comportamiento, intereses y contradicciones de las clases gobernantes y de poder locales —léase, oligarquía — en AL ayuda a explicar en buena media lo anterior pues sin su actuar no sería posible. Desde luego también hay que anotar la no menos importante injerencia de intereses y presiones foráneas desde organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio o el Banco Interamericano de Desarrollo, hasta agencias y otros entes propios del aparato de seguridad y defensa de países como Estados Unidos (EUA), agencias de ayuda (de cooperación y desarrollo) de países diversos, incluyendo China, actores empresariales y sus grupos de cabildeo, etcétera (léase: Saxe-Fernández y Delgado, 2004; Wallach y Woodall / Public Citizen, 2004; Toussaint, 2006 y 2009; Ugarteche, 2009; Delgado y Romano, 2010).

Resulta esencial mantener presente en todo momento dicho entramado, sobre todo su parte menos visible pues como Jonas (1979) lo ha descrito en relación a la difundida aceptación del mito de la ayuda económica de EUA: "...En realidad, EUA ha utilizado la ayuda

en toda AL (y en el mundo) como un arma política para alcanzar sus metas. Igual que la intervención militar o política, ha constituido un arma para llevar adelante la estrategia norteamericana, la ayuda económica ha pasado a ser un instrumento esencial de la estrategia Norteamérica: tanto para ahogar las economías de gobiernos que no colaboran (como en Chile, antes del golpe de 1973) como para avalar gobiernos al servicio de los intereses Norteamericanos, sobre todo después de un golpe o una intervención apoyados por EUA (por ejemplo, en Guatemala y en la República Dominicana)." La ayuda económica de EUA a México ante la firma del NAFTA, el permanente bloqueo económico a Cuba, la continuidad de relaciones económico-políticas con Honduras durante y después del golpe de Estado contra el entonces presidente Zelaya, la ayuda humanitaria otorgada a Haití después del terremoto de enero de 2010 acompañada de fuerte presencia militar, o las filtraciones de Wikileaks que ventilan el actuar y el tipo de espionaje estadounidense, ratifican lo antes dicho.

El extractivismo y (neo)extractivismo

Típicamente la oligarquía latinoamericana ha asumido como modelo funcional de "desarrollo" aquel que parte de una etapa extractivista (primario exportadora) que al ser profundizada, pero también acompañada por flujos crecientes de inversión extranjera directa (IED), pueda llevar a una situación de capacidad económica suficiente que permita eventualmente el estimulo de un proceso industrializador (endógeno) que debería culminar en un desarrollo económico y por tanto en desarrollo. Tal aproximación es simplista, históricamente desatinada e inexacta. No sólo porque desarrollo no es igual a crecimiento económico, ni crecimiento económico es igual al bienestar de toda la sociedad, sino también porque para que haya *desarrollo* en el sistema capitalista de producción, se supone, como cara de la misma moneda, la dependencia o el "subdesarrollo". Llamativo es sin embargo que tal idea del *extractivismo* como plataforma para el desarrollo (según el modelo arriba indicado) aún siga teniendo eco en buena parte de la esfera de poder y gubernamental latinoamericana.

Por tanto, el asunto sigue siendo de actualidad e incluso punto de debate intenso en el marco de proyectos alternativos de nación como los impulsados por los países integrantes de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) que no pocas veces se encuentran en la disyuntiva de explotar sus recursos naturales como plataforma de sus proyectos económico-políticos y sociales pese a que ello continúa, al menos en el futuro inmediato, el extractivismo

que ha mantenido a la región subordina y en la periferia del sistema capitalista mundial.

El debate sobre lo que se ha calificado como neoextractivismo o aquel impulsado por gobiernos alternativos (Gudynas, 2009) es valioso no sólo porque pretende explicar la dinámica e implicaciones de la producción primario-exportadora de tales países, sino porque pone además el dedo en un asunto aún no del todo resuelto en las propuestas o experiencias de construcción de alternativas. Aunque, lo que es cierto es que toda crítica, para no caer en desatinos, debe ser bien contextualizada pues, pese a todo, el extractivismo petrolero Mexicano dista, y en mucho, del extractivismo petrolero Venezolano o gasero Boliviano en términos sociopolíticos y, en tanto tal, como parte de uno u otro proyecto de nación.

Ahora bien, desde una perspectiva socioambiental, el (clásico) extractivismo y el neoextractivismo, ciertamente resultan en una dinámica negativa para los pueblos latinoamericanos en el corto, mediano y largo plazo. Digamos que la explotación de una mina a cielo abierto puede ser tan agresiva en México como en Bolivia, y usualmente lo es. Pero incluso ambos pueden ser un mal negocio, ello en caso de que el neoextractivismo se quede sólo en eso, en extracción de recursos naturales de carácter primario-exportador de enclave y por tanto sin encadenamientos productivos relevantes. Y es que, al igual que el extractivismo clásico, también se reflejará en un esquema, ciertamente complejo, pero en el fondo atado en un grado u otro a la división internacional del trabajo y por tanto supeditado a la dinámica de los países metropolitanos centrales.

Acosta (2009) con toda razón advierte que el modelo económico basado en el extractivismo (y neoextractivismo) es problemático puesto que la riqueza natural y humana de AL ha distorsionado la estructura y asignación de sus recursos económicos, redistribuyendo regresivamente el ingreso nacional y concentrando la riqueza nacional en pocas manos, mientras generaliza la pobreza. Esta realidad ha dado paso a crisis económicas recurrentes, al tiempo que consolida, dice Acosta, mentalidades 'rentistas' y profundiza la débil y escasa institucionalidad, alentando la corrupción y deteriorando el medio ambiente (Ibid: 11).

El extractivismo hace que la lógica de producción de los países periféricos, como los de AL, sea motivada por la demanda externa ya que para operar no requiere del mercado interno e incluso funciona con salarios decrecientes, rasgo que coloca la miseria del grueso de la población como algo circunstancial a la presencia de inmensas cantidades de recursos naturales (Ibid: 29; léase también:

Marini, 1973). En resumen, precisa Acosta, "…*es como si esa riqueza se escurriera entre nuestras manos para perderse más allá de las fronteras, alimentando los ríos del comercio internacional pero sin desencadenar un salto cualitativo en el desarrollo nacional*" (Acosta, 2009: 15).

Tal situación se explica en el hecho de que hoy, como en la colonia, permanece la continuidad del saqueo de la periferia (desde luego con toda la complejidad y aspectos distintivos de cada momento histórico), así como el fuerte control de los medios estratégicos de producción o de rubros clave de las economías latinoamericanas por parte de capitales extranjeros pero que dejan a sus "socios menores" (monopolios regionales, también denominados translatinas) parte del negocio esencialmente de servicios (léase: Gambina y Estay, coord, 2009).

El rol estratégico de AL como reserva estratégica de recursos naturales clave para la economía mundial queda evidenciado cuando se analiza el imperialismo económico y geopolítico de países como EUA en la región, como contra cara y respuesta, entre otros factores, a su creciente dependencia de materiales y energía. Se trata de una situación que cada vez más se agudiza, pero con especial acento desde la segunda mitad del siglo XX, momento en el que el avance científico-tecnológico permitió acelerar los ciclos de producción-acumulación y por tanto de transformación de la naturaleza a ritmos que se dibujan cada vez más insostenibles. Es una situación que claramente coloca el acceso, gestión y usufructo de los recursos naturales como aspectos centrales y en disputa, de ahí que una lectura constante desde la ecología política sea útil y necesaria, entendiendo a ésta de manera general como el estudio o diagnóstico de la complejidad de intereses, estructuras de poder y conflictos existentes en torno los principales recursos naturales para el funcionamiento de la economía mundial, todo en un contexto de factores biofísicos y límites ambientales específicos que, de transgredirse, agreden e incluso hipotecan el futuro de los pueblos y su entorno natural (para el caso de la minería en la región, véase: Delgado, coord., 2010).

Como es de esperarse entonces, los flujos de recursos naturales hacia afuera de la región y con destino a EUA y otros países centrales se mantienen e incluso aumentan. Schatan (1999) estima que el volumen de exportaciones se AL aumentó de 1980 a 1995 en 245%. La tendencia sin duda continúa, registrando una mayor profundización de la exportación de materia prima como parte de un contexto en que la demanda y por tanto disputa por minerales y energía de parte de China es cada vez mayor. Consistente con este hecho, por ejemplo, AL se coloca como el principal destino de gastos en exploración minera a nivel mundial (Delgado, coord., 2010: 27).[3]

Asimismo, datos de 2010 del Departamento de Comercio de Estados Unidos, precisan que el grueso de las importaciones de ese país las constituyen petróleo, gas y minerales en crudo (sin procesar), siendo el primero el de mayor peso (Yorgason y Farello, 2010). Muchos de esos recursos provienen del hemisferio.[4] Así, si se observa la balanza comercial estadounidense, no sorprende entonces que el mayor déficit sea con sus principales proveedores de materia prima o de productos maquilados. Me refiero a China, los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo y México. Y, mientras las exportaciones de recursos naturales de AL y el resto de la periferia son cada vez más baratas, tanto socioambiental como económicamente (muestran una tendencia histórica de su valor a la baja; de 1876 como base, a 85% en 1913, a alrededor del 70% al cierre del siglo XXI)[5], las exportaciones metropolitanas contienen un alto valor agregado. Ésas para el caso de EUA son: computadoras y productos electrónicos (incluyendo de telecomunicaciones y semiconductores), equipo de transporte (motores, partes de camiones ligeros y trailers, aviones civiles y militares), maquinaria, equipo médico, productos metálicos fabricados (fundamentalmente maquinaria diversa), productos químicos (fármacos, medicinas y plásticos) y venta de armamento.

He aquí la lógica del comercio socio-ecológica y económicamente desigual y que bien puede verse como saqueo o despojo de recursos pues se paga un valor mínimo por materiales y energía que la naturaleza tarda mucho en producir, además de que tal transferencia se hace usualmente a costa de la naturaleza misma pues no suele ser eventual la devastación, inclusive de ecosistemas enteros, y por tanto la consecuente afectación a la población local que depende de ésos.[6]

Economía primarizada, subordinada y estratégicamente extranjerizada

Los flujos de inversión estadounidense en AL permiten visualizar nítidamente la mencionada división internacional del trabajo y el rol de la región. Así, para 2009[7], mientras EUA invirtió en el rubro de químicos, de un total de 15,759 millones de dólares, invirtió 11,596 millones de dólares en Europa, y sólo 1,898 en AL y en 152 para África. En el rubro de maquinaria, de un total de 3,627 millones de dólares, 2,035 los invirtió en Europa. Con una tendencia similar, en equipo eléctrico, de un total de 1,316 millones de dólares, 738 fueron con destino a Europa, 229 a AL y 3 a África. En servicios profesionales y científicos, la disparidad centro-periferia se confirma nuevamente pues de 6,545 millones de dólares que invirtió, 3,887 fueron a

Europa y sólo 171 a AL, 68 a África y 1,680 a Asia. En discrepancia, la inversión minera de EUA, de 22,259 millones de dólares, el grueso fue etiquetado para AL con 10,795 millones de dólares, mientras Canadá sumó 2,572 millones, África 5,733 y Asia 3,052. Europa registró en este rubro números negativos: -576 millones de dólares.

Ahora bien, si se revisa el tipo de empresas extranjeras operando en AL y el tipo de empresas latinoamericanas de mayor envergadura se comprueba, también la división internacional del trabajo en operación, especialmente en tanto la persistencia de un comercio desigual y desventajoso para la región. Pero aún más, se devela, con contadas excepciones, la naturaleza extractivista, maquiladora y estratégicamente extranjerizada de la economía latinoamericana.

De las 500 mayores empresas de AL según América Economía (2010), el 25% de sus ventas en 2009 correspondieron al sector de petróleo y gas, el 7% a la generación de electricidad, el 5% a la minería, el 4% a la agroindustria y 2% al cemento y papel. Esto es: la mitad de los ingresos de AL provinieron de recursos naturales y el resto de sectores de bajo contenido tecnológico más vinculados al comercio, el servicio de telecomunicaciones, bebidas y alimentos procesados y manufactura-ensamblaje.

Mientras tanto, el grueso de equipo y maquinas herramientas, incluso gasolina y productos petroquímicos fueron proporcionados en su gran parte por industrias extranjeras con más o menor énfasis en un país u otro. El caso mexicano es verdaderamente vergonzoso puesto que, por ejemplo, siendo un país petrolero, importa alrededor del 40% de la gasolina que consume.

Es entonces notorio que a tal comercio desigual, se sume el hecho de que AL no es sólo reserva estratégica de recursos naturales sino también clave para la realización de excedentes metropolitanos, dígase por medio de la inversión extranjera directa (IED) de esos países y la transferencia de tecnología. Al mismo tiempo, AL transfiere sus excedentes mediante el pago de la deuda. Así, se observa que mientras que la deuda externa latinoamericana se torna impagable pues se trata de un mecanismo que busca ampliar y ahondar la dependencia de la región[8], EUA y otras potencias metropolitanas, mantienen importantes flujos de capital por medio del cual han especulado y se han hecho de los principales activos de las naciones latinoamericanas; desde petróleo y yacimientos mineros, hasta puertos y aeropuertos, carreteras, ferrocarriles, etcétera.

Los retornos tan sólo de la IED, no son menores. Por ejemplo, tan sólo las 60 corporaciones no financieras más grandes en AL —el grueso

extranjeras[9], generaron en ventas consolidadas en la región para el 2007, alrededor de 424,862 millones de dólares. Es decir, poco menos de 4 veces la IED total de ese año que fue de 113,157 millones de dólares (CEPAL, 2009: 26, 55, 56). He pues aquí un dato sobre el claro efecto de la IED en cuanto a la realización del capital exportado y que permite, desde esta perspectiva, hacer una lectura más a fondo de lo que significa el hecho de que AL y el Caribe absorban el 8% de la IED mundial o la cuarta parte de la IED mundial destinada a países periféricos (Ibid: 20).

Es correcto, sin embargo, que la IED en AL tiende en general a comportarse de modo diferenciado para el caso de Centroamérica, el Caribe y México, donde EUA controla con mucho mayor peso la exportación de capital. En cambio, en Sudamérica la situación es más diversa pues el capital europeo disputa la hegemonía estadounidense en ese rubro pero también en el comercial (o la esfera de la circulación). Sin embargo, EUA no deja de tener, en términos generales, una presencia mayor en el hemisferio. Lo que es más preciso afirmar, en dado caso, es que EUA exporta capital de modo más dominante en ciertos países, esto es, en aquellos donde requiere mayor influencia. En este contexto, la IED de EUA en AL registra un aumento sostenido al pasar del 13% del total invertido en el exterior en 1982 (207,752 millones de dólares), a 19.3% cuando el monto total ascendió en 2009 a 3,508, 142 millones de dólares.[10]

De cara a lo indicado, es de advertirse que tanto la IED como la deuda estimulan un mayor y más agudo extractivismo. Mientras la IED busca asegurar la transferencia de excedentes en el menor plazo temporal posible y sin considerar las "externalidades" sociales o ambientales; la deuda externa y sus intereses estimulan una mayor explotación de los recursos propios de la región, es decir, fuerza de trabajo y naturaleza.

Así pues, la IED y la deuda son mecanismos que afianzan la dependencia y el imperialismo económico en AL mientras que los gobiernos regionales, al aceptar este tipo de esquemas subordinantes, como se dijo, hipotecan el futuro a favor del presente.

Proyectos alternativos y la cuestión del desarrollo

Una de las cuestiones trascendentales para cualquier proyecto de nación o de integración regional es el entendimiento que se tiene sobre *desarrollo*, lo que desde luego responderá a la propia génesis, naturaleza y estado del sistema de reproducción social que se

trate. En tanto tal, es sintomático pero no casual que el desarrollo a principios del siglo XXI tienda a verse casi exclusivamente como desarrollo económico y ése, automáticamente, como crecimiento económico, mismo que al menos normativamente se supone como punto de partida para satisfacer las necesidades sociales.

Así, prácticamente todos los pronunciamientos políticos, de derecha como de izquierda, abogan sin recato alguno por un crecimiento económico. Los proyectos o planes nacionales de los gobiernos en AL, todos se autodenominan como planes de desarrollo y ése en todos se asume esencialmente como crecimiento económico, aunque en efecto en algunos se consideran otras cuestiones. En ese sentido, las variantes en lo concreto van desde subordinar al país de modo creciente, hasta la búsqueda de relativa independencia, teniendo desde documentos titulados como *Plan Nacional de Desarrollo* de México, de Colombia o de Perú, o hasta el denominado *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista. Desarrollo Económico y Social de la Nación*.

Lo anterior no debe interpretarse como un argumento que pretende igualar todos los planes de los diversos países latinoamericanos y caribeños, lo que sería absolutamente erróneo pues evidentemente hay distancias entre los proyectos de, por ejemplo Cuba, Venezuela, Bolivia y Ecuador, por un lado, pero aún más en comparación con el de Brasil o los del resto de AL, por el otro.

Al dar cuenta de la innegable necesidad de AL de mejorar las condiciones materiales y existenciales de su población, se quiere en cambio subrayar lo que implica insistir en la solución de ésas a partir de colocar el desarrollo económico, en sí mismo, como catalizador. Tal visión si bien puede ser bien intencionada, debido a las estructuras de poder y la profunda polarización social existente entre los distintos sujetos que integran el tejido social de cada país latinoamericano, y de la región, el cuello de botella suele ser el cómo se define la distribución de la riqueza y cómo ésa se sostiene. Pero aún más, dado el rol de AL en la división internacional del trabajo, abogar por mayor crecimiento económico implica, al menos por un buen tiempo, hablar de aumentar las actividades extractivas. Qué tan prolongado sea ese tiempo dependerá de si tales actividades van acompañadas de mayores y más complejos ciclos de su transformación, pero no nada más. En el supuesto caso de que se lograse tal industrialización sobre la base de un "nuevo" extractivismo, la cuestión inmediata es cuál es el límite de tal crecimiento económico y hasta dónde se extiende lo que se asume como necesidad social. La interrogante clave sería pues, si tal proyecto alternativo de desarrollo es tan depredador como el neoliberal.

En este panorama, se considera entonces como de lo más relevante que, al asumir que la solución de las necesidades pasa por mantener relativamente la misma estructura y lógicas productivas del sistema capitalista de producción —esto es el crecimiento económico por el crecimiento económico como plataforma para un genuino desarrollo— se tiende a desdibujar el conjunto de mecanismos con que cuentan los países metropolitanos para hacer que ese eventual desarrollo no llegue, empantanando dicho proyecto y, en los hechos, prolongando y adaptando la subordinación, saqueo y explotación de tales economías.

La visión de cómo solucionar las necesidades sociales no es por tanto un asunto menor pues como se ha dicho puede llevar a esquemas que están diseñados o que tienen mayores probabilidades de empantanarse o fracasar llegado un cierto punto. Y es que el desarrollo no debería ser entendido como la función de crecer económicamente más, sino como aquel que se aleja de dicha visión y que en cambio opta por un decrecimiento biofísico, esto es del consumo de materiales y energía tanto en la esfera de la producción como de la circulación y propiamente del consumo (final). Es aquel pues que se visualiza, desde su aspecto económico-biológico, como un subsistema del medio ambiente que está abierto a la entrada de energía y materiales y a la salida de residuos y calor disipado. Y, por el lado social-político-biológico, como uno que se construye —en armonía con la naturaleza— desde la perspectiva de la vida de todos y cada uno de sus individuos, que considera la complejidad de los *contextos* de cada espacio o región (propia de la metrópolis o la periferia) y que aprovecha y conserva la diversidad y riqueza cultural y de conocimientos ahí existentes.

Es, redondeando, una perspectiva que obliga a repensar seriamente cómo se visualiza y proyecta la existencia del ser humano en el futuro, bajo qué costos y para qué finalidad. Tenor en el que la reflexión y propuesta gestada en y desde lo que hoy es el estado plurinacional de Bolivia, estructurado en el "buen vivir", es de gran relevancia. No sólo por lo que significa internamente para ese país, sino por las implicaciones que ello puede tener en el proceso de diálogo y construcción concreta de múltiples y variadas alternativas (incluso de integración regional).

Ahora bien, hablar entonces de otros tipos de desarrollo obliga a tratar incluso la cuestión del desarrollismo hacia adentro de la propia izquierda latinoamericana, es decir, la idea del progreso continuo, basado en la técnica y nutrido de las riquezas de la naturaleza como visión que le ha sido heredada (Gudynas, 2009). Ello es resultado de una mezcla de viejos y nuevos ingredientes, por lo que, desde la

noción de Gudynas, el viejo extractivismo y el nuevo extractivismo comparten algunos aspectos en común, pero los énfasis, agrega, son distintos. Y es que la izquierda sudamericana, observa Gudynas (2009), no reniega del clásico apego al crecimiento económico basado en la apropiación de los recursos naturales. El extractivismo juega un papel importante en ese nuevo programa, ya que no se lo rechaza. Es, suscribe, uno de los motores para asegurar el crecimiento económico y el propio mantenimiento financiero del Estado, aunque debe ser manejado. Y puesto que contribuye a financiar los programas sociales de tales gobiernos, el neoextractivismo logra una legitimidad inesperada (Ibid).

En tal sentido, a pesar de que el neoextractivismo revierte en cierto grado algunas de las contradicciones sobre el extractivismo clásico, a decir de Gudynas, ése sigue siendo funcional a la inserción internacional subordinada; continúa la fragmentación territorial, mantiene las zonas de enclave y reproduce las reglas y el funcionamiento de los procesos productivos atados a la "competitividad", la eficiencia, la maximización de la renta y la externalización de impactos (Ibid). Para el autor, "…*es evidente que el actual progresismo ofrece en muchos casos mejoras sustanciales* [pero] *persisten limitaciones, resistencias y contradicciones. Esto no es un retroceso al pasado obsesionado con el mercado, pero tampoco ejemplifica un paraíso socialista*" (Ibid).

Y es que al introducir en el tema del *desarrollo* la variable ambiental, lo "natural" (desde lo convencional) es encontrar la fórmula que permita seguir creciendo al tiempo que se conserva, de algún modo, el medio ambiente. La apuesta entonces es el desarrollo sustentable, en el que el extractivismo no es cuestionado a fondo, sólo se adapta, se torna "verde". El concepto es pues funcional para cualquier posición política, aunque por supuesto, en tal contexto la izquierda pareciera estar bien lejos de apostar por un *capitalismo verde* que asume un positivismo tecnológico inusitado y que considera que sólo desde el mercado se puede dar solución a la crisis medioambiental. Al menos Evo Morales lo dejó muy en claro en el marco de la COP16 celebrada en Cancún (México) en diciembre de 2010 al advertir: "*Planeta o Muerte…O muere el capitalismo o muere la Madre Tierra*!".

El "desarrollo sustentable", tal y como es usualmente asumido, es pues mero *bálsamo* dado que el crecimiento económico implica necesaria e inevitablemente la transformación-afectación, en un grado u otro, del entorno natural (Georgescu-Roegen, 1971). En tal sentido el concepto se torna un oxímoron o antinomía[11] (Daly y Townsed, 1993: 267), ello porque el crecimiento requiere no sólo

del mantenimiento, sino del aumento, cuantitativo y cualitativo, de la explotación tanto de la fuerza de trabajo, como de los recursos naturales (materiales y energía). Desarrollo sustentable no es pues cero impacto ambiental, pero tampoco deberían ser palabras vacías, sino más bien un esquema justo de reproducción social en el que el impacto es genuinamente lo menos dañino posible en el corto, mediano y largo plazo.

Por lo dicho es evidente para la economía ecológica que los "límites" naturales de cualquier sistema de producción se encuentran en el hecho de que ése es sólo un subsistema de la biosfera pues ésta lo hace posible concreta, material y energéticamente (Martínez-Alier y Roca, 2000). Esto significa que el sistema de producción en cuestión no puede crecer de modo exponencial en un sistema natural que es finito.

Se trata de una limitación que O'Connor (2001) califica como la *segunda contradicción del capitalismo*, siendo la primera la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, misma que a su vez obliga al sistema capitalista de producción a generar mecanismos de contratendencia como lo son una mayor explotación del trabajo y la naturaleza, la innovación tecnológica o la guerra (léase, Baran y Sweezy, 1968). Por lo indicado, para O`Connor, "…*las amenazas capitalistas a la reproducción de las condiciones de producción* [trabajo, infraestructura, naturaleza, etcétera] *no sólo son amenazas a la utilidad y la acumulación, sino también a la viabilidad del medio social y natural como medios de vida y vida en si misma*" (Ibid: 30). Y es que la primera y la segunda contradicción están sinérgicamente vinculadas. Mientras la primera es factor de agudización de la segunda, ésta última es limitante de la primera. Y el (neo)extractivismo ciertamente es un elemento clave en el asunto.

Así pues, el concepto de desarrollo, en "positivo" y por diferenciarlo de alguna manera, toma relevancia. Ése implica desprenderse de la noción de desarrollo capitalista para desde ahí construir otras visiones completamente distintas de desarrollo, una que abandone el desarrollismo y que por el contrario piense la vida misma como principal finalidad o "fines del desarrollo". Esto implica que la noción en positivo del desarrollo debe partir de una fuerte y genuina conciencia socio-ambiental, haciendo valer los aportes culturales de los pueblos, traduciéndose en la mejora de las condiciones materiales e inmateriales de la gente y preservando la diversidad biológica y cultural.

En lo concreto, esto conlleva, parafraseando a Sachs (1981), a soluciones endógenas y pluralistas sobre la base de la autonomía, la soberanía de los pueblos y la articulación más selectiva con el mundo

exterior. Esos "otros desarrollos" que en muy buena medida toman cuerpo en la construcción de soluciones específicas a nivel local pero en necesario e inevitable vínculo con lo regional y lo global.

Conclusiones

Es cada vez más evidente la necesidad de idear, debatir y construir nuevos paradigmas, "otros desarrollos", con profunda mirada histórica y crítica aguda y que en términos básicos sean socio-ambientalmente más armónicos y justos, que se piensen desde el decrecimiento biofísico (del uso de materiales y de energía) y que se alejen del extractivismo como fundamento. Ello implica el replanteo a fondo de cómo gestionar el territorio, entendido como aquel en el que se plasman concretamente las relaciones de producción, circulación y consumo, así como las contradicciones de tales relaciones. En cualquier caso, lo científico-tecnológico y la industrialización, si bien son imporantes, no deben ser vistos en ningún momento como fines en sí mismos, sino como herramientas relevantes para la construcción de "otros" desarrollos posibles.

Lo central de la coyuntura actual es que lo que está en juego ya no sólo es la viabilidad ecosocial de ciertos espacios territoriales, sino que por primera vez en la historia de la humanidad, también lo es en cierto sentido el propio marco de referencia de la vida, al menos tal y como la conocemos.

Por tanto, para dar cauce a la construcción de "otros desarrollos", se requiere, de entrada, elevar el nivel de conciencia, organización y cohesión de la gente en sus diversas magnitudes y modalidades, siempre y cuando sean constructivas y pacíficas. La pelea, por un lado, es a nivel local y nacional en un marco de particularidades propias y haciendo uso del apoyo y de experiencias históricas de pueblos hermanos, pero también, por el otro lado, es a nivel regional-internacional a través de acuerdos, coaliciones y acciones integracionistas que, aprovechando momentos de oportunidad histórica, tiendan a modificar la correlación de fuerzas.

La integración de AL, tan ida y traída por décadas en boca de numerosos intelectuales, políticos y demás actores sociales críticos, no sólo se perfila como ventajosa sino también necesaria si es que ésa se hace a raíz, desde y para los pueblos. Por supuesto la integración no es a ciegas, se requiere permanentemente la valoración, crítica y de ser necesario el replanteamiento constructivo de parte de los pueblos que le darían vida.

Notas

1. http://faostat.fao.org

2. Léase sobre diversos casos en Emanuelli, Jonsén y Monsalve, 2009. Para una crítica al despojo de tierra en América Latina en Grain, 2010a y 2010b. Consulte el continuo monitoreo de despojo de tierras, entre otras temáticas agrarias, en: http://farmlandgrab.org

3. La región captó el 25% del gasto mundial en exploración, siendo México, Perú y Chile los principales receptores.

4. Para 2007, los cuatro principales países exportadores de crudo y derivados a EUA eran Canadá (19%), Arabia Saudita (15%), México (14%) y Venezuela (12%). Se suma Brasil (2%), Ecuador (2%) y Colombia (1%). En tanto a minerales, EUA recibió del hemisferio entre 2005 y 2008 44 de los 64 minerales que debe conseguir en el exterior.

5. Los datos son contundentes. Marini (1973: 30) nos recuerda aquellos ofrecidos por Paolo Santi, quien apoyándose en estadísticas del Departamento Económico de las Naciones Unidas respecto a la relación entre los precios de productos primarios y manufacturados, precisó que: "*…considerando al quinquenio 1876-80 = 100, el índice desciende a 96.3 en el periodo 1886-90, a 87.1 en los años 1896-1900 y se estabiliza en el periodo que va de 1906 a 1913 en 85.8 comenzando a descender, y con mayor rapidez, después de la finalización de la guerra*." La tendencia se mantiene hoy día con valores reales correspondientes o incluso menores a los de la década de 1970.

6. Para una revisión sobre el concepto de comercio ecológicamente desigual, léase: Martínez y Roca, 2000; Martínez Alier y Oliveras, 2003. Es de precisarse que la deuda ecológica que tienen los países metropolitanos con los periféricos en tanto abastecedores de materia prima, sobrepasa con creces la deuda externa que los segundos tiene con los primeros. De ahí que desde lo político se abogue por una cancelación de las deudas externas a cambio de las deudas ecológicas. Al respecto, véase: www.quiendebeaquien.org o www.deudaecologica.org

7. Todos los datos corresponden a los agregados proporcionados por el Departamento de Comercio de EUA sobre: "*US Direct Investment Abroad: financial outflows without current cost adjustment, 2009*". Disponible en: www.bea.gov/international/xls/fin_09.xls

8. De 1985 al cierre de 2004, la deuda de AL pasó de 672 mil millones a 1,459 mil millones de dólares (Toussaint, 2006: 163). Incluso, si se considera la transferencia financiera neta anual (diferencia entre el pago del servicio de la deuda y la repatriación de beneficios

por las multinacionales extranjeras, con respecto a los ingresos exógenos brutos como donaciones, préstamos e inversiones). La transferencia neta ha sido negativa para AL prácticamente toda la década de 1980, 1990 y lo que va del presente milenio (Ibid).

9. Según datos la CEPAL (2009: 56) de ésas, sólo cuatro eran latinoamericanas y el resto extranjeras. EUA se adjudicaba 23, aunque los europeos, si se consideran en conjunto, totalizaban 26. Figuraban también tres japonesas, dos coreanas, una de Singapur y una anglo-australiana. Las latinoamericanas son grandes monopolios: la de telecomunicaciones América Móvil / Telmex (México), la acerera y metalúrgica Techint (Argentina), la estatal Petrobras y la cadena de supermercados chilena Cencosud.

10. http://www.bea.gov/international/ii_web/timeseries7-2.cfm

11. Figura de retórica que consiste en yuxtaponer dos palabras contradictorias.

Bibliografía

Acosta, Alberto (2009). *La Maldición de la Abundancia*. CEP/Ediciones Abya-Yala. Quito, Ecuador.

América Economía (2010). "*500 Las Mayores empresas de América Latina*." *América Economía*. No. 389. Julio.

Baran, Paul y Sweezy, Paul (1968). *El Capital Monopolista*. Siglo XXI. México

CEPAL (2009). *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean.* ONU Publication. Santiago, Chile. Julio.

Daly, Herman y Townsed, Kenneth (1993). *Valuing the Earth*. Townsend, MIT Press. EUA.

Delgado Ramos, Gian Carlo (2007). "*Competencia Intercapitalista en Tecnología Estratégica y su Militarización: el caso del sistema satelital Galileo*." Brasil: *Sociologia e Politica*. No. 29. Noviembre de 2007: 105-130.

Delgado Ramos, Gian Carlo (coord.) (2010). *Ecología Política de la Minería en América Latina.* CEIICH, UNAM. México.

Delgado-Ramos, Gian Carlo y Romano, Silvina (2010). "*Economía política de la seguridad interna en América Latina: transferencia de excedentes, 'narco-insurgencia' y control social*." *Revista Espacio Crítico.* No. 13. Pp. 28 – 45. Colombia, Julio – Diciembre.

Emanuelli, M. Silvia; Jonsén, Jennie; Monsalve Suárez, Sofia (2009). *Azúcar Roja, Desiertos Verdes*. HIC-AL / FIAN International – FIAN Suecia/ SAL. Diciembre.

Gambina, Julio y Estay, Jaime (2009). *Economía Mundial, Corporaciones Transnacionales y Economías Nacionales.* CLACSO. Buenos Aires, Argentina.

Georgescu-Roegen, Nicholas (1971). *The entropy law and the economic process*. Harvard University Press. EUA. Publicado en Español por Fundación Argentaria en 1996.

Grain (2010a). *Land grabbing in Latin America*. Grain. Barcelona, España. Marzo.

Grain (2010b). *World Bank report on land grabbing: beyond the smoke and mirrors*. Grain. Barcelona, España. Septiembre.

Gudynas, Eduardo (2009). "Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual" en, *Extractivismo, política y sociedad*. CAAP / CLAES. Quito, Ecuador.

Jonas, Susanne (1979) "*Escaparate de la contrarrevolución*" en Tobis, David y Jonas, Susanne. *Guatemala, una historia inmediata*. México: Siglo XXI, pp.138-154.

Marini, Ruy Mauro (1973). *Dialéctica de la dependencia*. Ediciones Era. México.

Martínez-Alier, Joan y Roca, Jusmet, Jordi (2000). *Economía Ecológica y Política Ambiental.* PNUMA / FCE. México.

Martínez-Alier, Joan (2004). *El Ecologismo de los Pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valores*. Icaria. España.

O'Connor, James (2001). *Causas Naturales. Ensayos de marxismo ecológico.* Siglo XXI. México.

Rodríguez Rojas, José (2007). "Apertura comercial y seguridad alimentaria en los países industrializados de América Latina." *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. 13. No. 3 Caracas, Venezuela. Diciembre.

Rulli, Javiera, *et al* (2007). *Repúblicas Unidas de la Soja*. Grupo de Reflexión Rural. Uruguay.

Sachs, Ignacy (1981). "*Ecodesarrollo: concepto, aplicación, beneficios y riesgos*". *Agricultura y Sociedad*. No. 18. España.

Saxe-Fernández, John y Delgado Ramos, Gian Carlo (2004). *Imperialismo y Banco Mundial en América Latina*. Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello. La Habana, Cuba.

Toussaint, Eric (2006). *Banco Mundial. El Golpe de Estado Permanente*. El Viejo Topo. España.

Toussaint, Eric y Millet, Damien (2009). *60 preguntas, 60 respuestas sobre la deuda, el FMI y el Banco Mundial*. Icaria/Intermón Oxfam Editorial. Barcelona, España.

Ugarteche, Oscar (2010). *Historia Crítica del FMI*. Breviarios de Investigaciones Económicas. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM. México.

Wallach, Lori y Woodall, Patrick / Public Citizen (2004). *Whose Trade Organization?* The New Press. Nueva York / Londres.

Yorgason, Daniel y Farello, Paul (2010). "*US International Transactions: First Quarter 2010*." BEA (Bureau of Economic Analysis). Department of Commerce. EUA. Junio.

Coexistencia autoritaria, democracia repartida y oligopolio en el uso de la fuerza: Gobernabilidad democrática y crimen organizado en Centroamérica

Daniel Matul
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

Crimen organizado, agenda pública y rearticulación de las prioridades en materia de seguridad

En el contexto de las nuevas realidades planteadas por el fin de la Guerra Fría, el descongelamiento de las relaciones Este-Oeste y la llamada transición a la democracia en Centroamérica; los abordajes a la agenda de seguridad hemisférica demandaron un mayor consenso alrededor de una serie de valores e intereses compartidos en materia de seguridad. Como un primer paso y con el objetivo de desarrollar enfoques más apropiados, que reconozcan la existencia de amenazas de carácter no tradicional, los países del hemisferio avanzaron hacia la construcción de regímenes internacionales que reconocieran naturaleza diversa y multidimensional de tales fenómenos.

Como resultado de este proceso y con el objetivo de generar mayores niveles de gobernabilidad en términos de seguridad, la Conferencia Especial sobre Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA), celebrada en México, en octubre del 2003, definió la agenda de seguridad para el hemisferio. La "Declaración sobre Seguridad en las Américas", da cuenta de una lista amplia de fenómenos que se consideraron "amenazas" y, además, fueron divididas en dos categorías. Por un lado, aquellos fenómenos de carácter tradicional que fueron relevantes durante la Guerra Fría y, por otra parte, se destacaron los fenómenos "novedosos" que plantean desafíos no sólo en términos del uso de fuerzas armadas; sino, también, en términos económicos, políticos, ambientales y sociales, entre otros. A estos fenómenos de carácter multidimensional se les denominó, nuevas amenazas, amenazas emergentes, amenazas no-tradicionales, entre las principales acepciones (Declaración sobre Seguridad en las Américas, 2003).

En el caso de Centroamérica, la región también definió sus prioridades en materia de seguridad. En el "Plan de Acción y Prioridades para la Seguridad Democrática de la Región" se destaca lo siguiente:

> "*La región Centroamericana es considerada por los actores de las amenazas emergentes, como un área geoestratégica importante, como escenario potencial de acciones el crimen organizado, narcoactividad, pandillas, prolife-ración de armas, corrupción, tráfico de ilegales, secuestros, robos: bancos, ganado, vehículos; trata de personas y otras actividades conexas*." (Plan de Acción y Prioridades para la Seguridad Democrática de la Región, 2006).

Los análisis realizados en la región (Cuadra, 2004; Aguilera, 1991; Guerra, 2003; Matul, 2003 y Urcuyo, 2008) coinciden en señalar

que, entre las nuevas amenazas a la seguridad de Centroamérica, se pueden identificar aquellas vinculadas al tráfico de personas; la corrupción; el narcotráfico; el terrorismo; el comercio ilícito de armas; el blanqueo de capitales, entre las principales expresiones.

Las inquietudes en materia de seguridad y, particularmente, aquellas que tienen que ver con la seguridad de los Estados Unidos de América, también han estado presentes en los diferentes análisis que se hacen desde los centros de toma de decisión o de centros académicos especializados en el tema. Por ejemplo, tanto en el Plan Estratégico, en materia de política exterior, publicado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, para el período fiscal 2007-2012; así como los informes de centros académicos, como el Centro de Estudios Interamericano de la Universidad de Laval, Canadá (Mace y Durepos, 2007); el Instituto de Estudios Estratégicos del U.S. Army War College, del Instituto para el Estudio de la Diplomacia, de la Universidad de Georgetown (Marcella, 2007); así como el Council for Foreign Relations, han destacado la relevancia del hemisferio en materia de nuevas amenazas.

El informe del National Drug Threat Assessment del Departamento de Justicia (NDIC Report, 2009) describe a las organizaciones que trafican con drogas como la mayor amenaza para los Estados Unidos. El reporte señala que tales organizaciones criminales colocan con alta prioridad a la legitimación del dinero producto de la venta de drogas. En ese contexto, los países de la región aparecen señalados entre las prioridades del Departamento de Estado, incluso, se señala a Belice, Costa Rica, Guatemala, México y Panamá, como los principales países para el lavado de dinero.

Departamento de Estado de los Estados Unidos Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs Reporte Estratégico del Control Internacional de Narcóticos, 2010	
Países de preocupación primaria	Países de preocupación
Panamá	El Salvador
Costa Rica	Honduras
Guatemala	Nicaragua
México	
Belice	
Colombia	
U.S. Department State, 2010.	

Oficialmente, fue en 1995, cuando el crimen organizado apareció en Estados Unidos, como una amenaza a sus intereses. La Orden de

Decisiones Presidenciales (ODP) del Presidente Clinton, dirigida a 42 países, estableció como amenaza para la seguridad nacional, el crimen organizado. De igual manera, ese mismo año, en ocasión de las celebraciones del 50 Aniversario de las Naciones Unidas, el Presidente William J. Clinton llamó la atención sobre la amenaza global que implica el crimen organizado. Las preocupaciones de la política del gobierno de Estados Unidos, llevaron a que en el año 2000, se publicará la *International Crime Threat Assessment* (Macedo de la Concha, 2003:75).

Esta valoración de las amenazas del crimen organizado fue preparada por un grupo de trabajo inter-agencial del gobierno de los Estados Unidos de conformidad con la International *Crime Control Strategy* del Presidente. En dicha valoración, Centroamérica es vista como el principal corredor para el movimiento de personas y una importante avenida para las entregas de drogas y armas. (International Crime Threat Assessment, 2000).

Ciertamente, el flujo y la presencia de bienes y servicios ilícitos en y a través de la región centroamericana no es un fenómeno nuevo. Por ejemplo, desde 1920, en el contexto de la Liga de las Naciones, un grupo de inspectores de dicho organismo, ya habían señalado con preocupación el tráfico de mujeres con propósitos de explotación sexual. De igual manera, desde la entrada en vigencia de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), en 1975, el tráfico de aves, reptiles y especies de flora a través de rutas ilegales se han comportado de manera creciente (Bliss, 2009:5).

Actualmente, en el flujo de personas a través de las fronteras, un cambio importante se ha dado: la migración de tipo político ha sido remplazada por los movimientos a causa de factores económicos. (Ribando, 2007) Para el período 2000-2005, la cantidad de personas que cruzaron la frontera de Estados Unidos con México de manera ilegal se triplicó. Este hecho ha colocado a la frontera sur de México con Guatemala dentro de las prioridades de acción en esta materia.

De acuerdo con la Coalición por un Corredor Bilateral Seguro (CCBS), existen bandas de México, Centroamérica, Japón, Rusia y Ucrania (entre otras) involucradas en el tráfico de personas en la frontera de Estados Unidos con México. Incluso se ha llegado a afirmar que estas organizaciones podrían tener vínculos con grupos terroristas como Al Qaeda y por tanto, agudizar la seguridad de la región. Sin embargo, hasta ahora no se han comprobado estos nexos.

El incremento del flujo ilegal de personas hacia los Estados Unidos a través de México preocupa dadas las 1,951 millas de frontera

terrestre; así como sus 595 millas con Guatemala y las 155 millas con Belice. Para el 2005, las autoridades mexicanas reportaron 240,269 incidentes de migrantes arrestados y cerca de 235,297 deportaciones, cada una representó un incremento por encima de los 24,000 del año anterior. (INM, 2005). Adicionalmente, llama la atención, también, el fuerte incremento del tráfico de menores para adopciones ilegales. En este contexto, Guatemala ha estado señalado entre los países con mayores cantidades de niños y niñas secuestradas para el tráfico internacional de adopciones.

Por otra parte, el lavado o legitimación de capitales no puede ser visto de manera aislada. Al contrario, el flujo ilegal de dinero a través de las fronteras puede ser vista como parte de un conjunto de actividades más grandes que mezclan actores del Norte, Sur y Centro de América. La vía o el conducto, por medio del cual se activan las redes de lavado, está alimentada por un universo amplio de actores medianos y pequeños actores que se ubican entre el norte y el sur.

Nuevos grupos de actores están ingresando de manera fluida en el negocio del lavado de dinero y sus actividades conexas; trayendo nuevos desafíos y nuevas formas de operar en el tráfico ilícito. Como resultado de ello, esta situación conduce a una permanente búsqueda y mejoramiento de los recursos y realineamientos dentro del mundo del tráfico ilícito. Entre los más importantes elementos de esta nueva geografía, el crimen organizado y sus redes de apoyos y comercio, es el creciente fortalecimiento de las organizaciones mexicanas y el debilitamiento y fragmentación de las estructuras colombianas. En este contexto, las figuras que lideran el proceso de comercio ilícito son menos importantes que las redes.

Los gastos acumulativos de los carteles subrayan la importancia de los envíos de dinero para que la maquinaria de estos grupos se mantenga en operaciones. Los análisis del gobierno de los Estados Unidos revelaron que un solo grupo mexicano, el Cartel del Golfo, pagó cerca de US$ 2.5 millones semanales únicamente en sobornos y contrabando. Además, entre US$ 30 millones a US$ 50 millones mensuales en sitios de vital importancia como Nuevo Laredo, Matamoros y Reynosa. (Farah, 2010:15)

Si a ello, se agrega la acción global de los carteles de Juárez, el Golfo, Sinaloa y otros grupos menores como los Zetas, la Familia Michoacán, es posible afirmar que cerca del 60 por ciento de la cocaína que ingresa a los Estados Unidos lo hace por conducto de tales grupos. Los movimientos de capital que se reportan superan los US$ 250 millones por mes. Es decir, más de tres billones de dólares anuales y cerca de dos billones de dólares en pagos y sobornos (Maertens y de Andrés, 2009).

Los envíos de contrabando de dinero, aunque no dejan de ser importantes en las operaciones globales de los grupos organizados, no son necesariamente los medios principales para la movilización ilegal de capitales. Muchas otras organizaciones han sabido aprovechar la dolarización de economías como la de Ecuador, El Salvador y Panamá. Nuevos mecanismos para la transferencia electrónica de dinero han abierto nuevas formas para este tipo de movimiento de grandes capitales de los carteles mexicanos.

El dinero puede ser movilizado a través de otras economías dolarizadas en la cuales los niveles de reforzamiento son muy débiles. Entre algunos países está El Salvador y Panamá, dado el uso oficial del dólar como moneda. De particular importancia es Panamá, especialmente la Zona de Libre Comercio de Colón, y El Salvador, dado el rápido crecimiento de su sistema bancario. Buena parte de este capital que se legitima se hace a través de casinos, hoteles y otros negocios que generen un efectivo de manera intensa.

De su lado, el uso y la posesión de armas pequeñas es una práctica peligrosa en al menos tres países de la región. El 70% del total de los homicidios en El Salvador, Guatemala y Honduras ocurren mediante el uso de un arma de fuego. Los datos de la UNODC (2007) revelan que en la región existen cerca de dos millones de armas ilegales.

Armas de fuego en Centroamérica (2005)				
País	Armas Legales	Armas Ilegales	Total	% de homicidios causados por armas de fuego
BL	N.D	N.D	N.D	N.D
CR	148.001	97.000	25.001	58
ES	149.719	290.000	429.719	77
GT	235.514	800.000	1.035.514	82
HN	151.003	650.000	801.003	78
NI	90.133	160.000	250.133	56
PA	65.436	130.000	195.436	59.7
Total	839.806	1.987.000	2.826.806	68.6
FINLAY, 2007.				

En suma, este flujo ilegal de bienes, personas, capitales y productos (armas, drogas, vehículos, especies, patrimonio cultural, entre otros) no ocurre de manera lineal. No hay una sola dirección en términos de un "lugar de origen" y un "lugar de destino". Antes bien, estos flujos tienden a ser circulares, tanto en el flujo de bienes, como en el uso de la fuerza. Las expresiones de la violencia en México, como en Centroamérica (*Maras* y *Zetas*) muestran la forma en que el crimen organizado se está rearticulando en una dimensión que

rebasa la imagen de la tradicional bodega con la que se organizaba el crimen en la región. Esto significa nuevas formas de organización, de desplazamiento, de control y redes de trabajo.

La mayoría de los bienes que se mueven ilícitamente no siempre lo hacen a través de la misma arquitectura y dependen de un universo variado de facilitadores que son quienes ofrecen la infraestructura comercial ilícita. Sin embargo, esto no significa que tales grupos trabajen de manera conjunta o que mantengan mecanismos de trabajo conjunto. Algunas veces, los grupos organizados para el tráfico de drogas se ramifican para controlar, también, otras actividades como el tráfico personas y la extorsión.

Este dinamismo con el que el crimen organizado se rearticula en la región, ha puesto fin a la vieja imagen de "la bodega centroamericana" y, ha marcado, el inicio de una imagen mucho más activa de la región en función de los pequeños actores, que mueven o ayudan a mover bienes, productos, personas y capitales, entre el norte y del sur de América.

En efecto, aunque la circulación ilícita de flora, fauna, personas, bienes y servicios no es novedad en la región; lo que resulta determinante hoy no es su crecimiento; sino las actividades que acompañan a tales flujos; así como su impacto en sociedades aún en transición a la democracia. Los últimos quince años han sido importantes en la consolidación de tres tendencias que hacen de las actividades ilícitas organizadas una prioridad en las agendas nacionales.

En primer lugar, una creciente tendencia a la profesionalización de las actividades conexas en todos los países. En segundo lugar, un incremento de la relación crimen organizado-sistema político; cuyas relaciones a veces no son muy claras, en términos de cooperación o conflicto. En tercer lugar, el uso cada vez más frecuente de altas dosis de violencia y uso de la fuera de manera ilegal. Estas tres tendencias, están generando efectos negativos en el sistema político de los países, que hacen de la gobernabilidad un desafío indispensable para abordar dicho fenómeno (Macedo de la Concha, 2003:40).

Paralelamente, el contexto de apertura económica en los últimos diez años ha facilitado la rápida expansión de las oportunidades para hacer negocios, para atraer nuevas inversiones, para que el flujo de bienes, servicios, dinero y personas sea mucho más fácil. Por supuesto, los mercados ilegales de armas, personas, flora, fauna, patrimonio cultural, bienes y servicios se benefician y aprovechan de tales facilidades. Esto ha llevado a una diversidad de mercados ilícitos, pero también, implica la creación de redes de apoyo a las actividades conexas de tales flujos. Si bien, uno de los principales mercados es Estados Unidos;

es posible afirmar que tanto en México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá existen mercados ilegales que demandan diferentes bienes o servicios (Dudley, 2010).

Así las cosas, no es sólo el incremento del flujo de actividades ilícitas; sino, el incremento en el uso de la fuerza de manera ilícita; la creciente profesionalización de las actividades que acompañan (conexas) al crimen; la cada vez más cercana relación o nexo entre crimen organizado y sistema político (en cooperación o en conflicto); las facilidades en términos del flujo de actividades entre y a través de las fronteras; lo que debilita las posibilidades de los Estados para ejercer con mayores posibilidades un orden adecuado para el abordaje de este fenómeno. En un contexto así, las posibilidades de respuesta que legitimen las soluciones autoritarias se elevan; así como las amenazas a un conjunto de países que no logran resolver con facilidad su transición a la democracia (Torres Rivas, 1995:300).

Este panorama se agrava, con la rearticulación de las relaciones de poder, tanto gubernamentales, como de las organizaciones articuladas alrededor del las actividades ilícitas (carteles, familias, grupos pequeños) que se encuentran en ambos extremos del Istmo centroamericano. Por un lado, los éxitos alcanzados en Colombia, con la disminución de los carteles tradicionales del narcotráfico y el lanzamiento de la Iniciativa Mérida, han recolocado a Estados Unidos como actor preponderante en el combate al crimen organizado, en una alianza mucho más sólida con México y Colombia.

Mapa: Influencia territorial de los carteles mexicanos

Tomado de Cook, 2007 y STRATFOR, 2010.

De su lado, la rearticulación de las organizaciones del crimen (carteles, familias, grupos pequeños y otros actores) ha tenido efectos importantes para la región en términos de la organización, la presencia, el *modus operandi*, las rutas de tráfico ilícito, el uso de la fuerza, el establecimiento de contactos (o conflictos) con el sistema político, la creación de mercados locales, la infraestructura de transporte (marítimo, terrestre o aéreo), uso de los sistema financieros, acceso a documentación falsa y otras actividades. Ello, por supuesto, significa una rearticulación del poder entre estas organizaciones del crimen (Dudley, 2010; Cook, 2007; Hudson, 2003).

Esta prioridad de la política exterior norteamericana en torno al crimen organizado, tiene una especial relevancia para países en transición a la democracia, pues, se ha afirmado que, los grupos del crimen organizado transnacional tienden a desarrollarse en aquellas naciones donde el imperio de la ley y sus instituciones son débiles y sus ciudadanos tiene alternativas económicas limitadas (Wagley, 2006:1)

Hoy, se afirma que los alarmantes niveles de violencia con que operan los carteles de la droga, las bandas organizadas y otros grupos criminales amenazan la seguridad y la democracia en México y Centroamérica. Los esfuerzos gubernamentales de estos países a fin de combatir el tráfico de drogas y el crimen organizado ha sido inefectivos debido los débiles recursos, la corrupción y la debilidad de sus sistemas de administración de justicia. En por ello, que en octubre del año 2007, los gobiernos de México y Estados Unidos anunciaron la Iniciativa Mérida, un plan multi-anual de asistencia a México y Centroamérica con el fin de fortalecer el combate a tales fenómenos. Originalmente se aprobaron US$ 500 millones para México y US$ 50 millones para Centroamérica (Cook, Rush y Ribando, 2008).

Así las cosas, el antiguo asesor del Presidente Clinton, Anthony Lake (Lake, 2002) ha aseverado que la política exterior de Estados Unidos no puede verse como un simple deporte, en el cual hay quién gana y quién pierde; sino que debe verse como una relación de años o décadas. Esto es particularmente indispensable en materia de combate al crimen organizado, pues, en las debilidades institucionales de los países vecinos están las principales amenazas (aliados o adversarios) y, por tanto, deben tener atención prioritaria.

Coexistencia autoritaria, democracia repartida y crimen organizado

La década de los años noventa fue el escenario de la triple transición experimentada por la mayor parte de las sociedades

centroamericanas: la transición a la paz, la transición a la democracia y la transición hacia economías más abiertas. En ese contexto, la expresión "gobernabilidad" cobró vital importancia; no sólo en el debate público; sino, también en el debate académico nacional y regional, abarcando un universo amplio de temas y modalidades de abordaje (Hoffman, 2009; Vilchez, 2005; Torres Rivas, Alcántara, 1997; Heredia, 2002; Barros-Valero y otros, 2002; Paramio, 1994).

Sin embargo, la interpretación para los países de América Latina y, particularmente, para las sociedades en tránsito, como las centroamericanas, los argumentos en torno al estudio, análisis y práctica de la gobernabilidad no se hizo desde los enfoques que se ocupan del "exceso de democracia". Antes bien, se concentraron o en explicar los problemas de gobernabilidad alrededor de argumentos que parten de la ausencia de democracia o de un proceso de construcción de democracia y, que por tanto, no es posible explicar a la región desde las tradicionales tesis de la gobernabilidad.

Estos enfoques suponen para la región las siguientes consideraciones. En primer lugar, los problemas de gobernabilidad de Centroamérica no obedecen a una institucionalidad democrática en problemas; sino a la ausencia de instituciones democráticas o, en su defecto, a instituciones que recientemente iniciaron su construcción. Por otra parte, no es que la región padezca una alta carga de demandas sociales; sino, todo lo contrario, un universo de subdemandas sociales que, históricamente, los Estados no han podido atender. Finalmente, la permanencia de la tradición autoritaria en la base de las sociedades centroamericanas.

La preponderancia por comprender las condiciones de gobernabilidad en la región responde a la necesidad de encontrar respuestas el problema del orden, del ejercicio del poder y su relación con la sociedad en etapas de crisis o transición. Pero además, porque la región instauró las democracia sobre las bases del autoritarismo tradicional en la toma de decisiones y en el contexto de un proceso de apertura económica con el fin de diversificar las posibilidades de la región en los mercados internacionales. El estudio y la práctica de la gobernabilidad partieron del hecho que el orden y la estabilidad son imprescindibles para controlar los períodos de crisis.

Desde ese punto de vista, la gobernabilidad se vinculó a todos los ámbitos del quehacer de los Estados de la región, en un contexto regional donde la evolución democrática no es homogénea, ni se desarrolla a la misma velocidad. Torres Rivas, incluso estableció tres categorías o estadíos para el desarrollo de la democracia en la región: a) la democracia burguesa liberal (Costa Rica), con un

desarrollo mucho más prolongado en el tiempo; b) la democracia vigilada (Guatemala, El Salvador y Honduras) y; c) la democracia difícil (Nicaragua).

La democracia liberal, se constituyó en Costa Rica de manera sólida, dónde además se abolió el ejército; se creó una sociedad política de consenso sin grandes polarizaciones; se constituyó un entramado institucional que dan garantía de los procesos electorales y judiciales; con lo cual se aumentó la capacidad de crear orden y estabilidad, al tiempo que se sentaron las bases de una sociedad igualitaria. (Torres Rivas, 1994). De su lado, la democracia vigilada, se asentó en Guatemala, El Salvador y Honduras, cuya principal característica es la construcción de la democracia sobre la base de un autoritarismo en la toma de decisiones; en sociedades altamente polarizadas, excluyentes y con arreglos políticos entre cúpulas militares y élites económicas por la vía de la democracia electoral.

Finalmente, la democracia difícil se identifica en Nicaragua, cuya construcción arrastra las dificultades de la "democracia vigilada"; pero en medio de prolongadas fragmentaciones políticas, guerras civiles e intervenciones de los Estados Unidos. Para el caso de Nicaragua, de acuerdo con Torres Rivas, el país hereda dos tradiciones antidemocráticas recientes, por un lado, "el sentido del orden" de la dictadura sandinista y, por otra parte, el "sentido del cambio", de la revolución sandinista (Torres, 1994:5).

Así las cosas, el dilema de la transición a la democracia en Centroamérica no resolvió positivamente la herencia autoritaria en el ejercicio del poder, la creación de orden y la toma de decisiones. Antes bien, la rearticulación del poder político en el contexto de una transición a la democracia centralizada y excluyente, ejercida desde arriba y desde el centro, por una élite empresarial, partidaria y militar.

Así las cosas, de acuerdo con Torres Rivas, lo que existe en la región es la coexistencia de algunos valores de la democracia (particularmente de la electoral) en un contexto social definido por los valores y las relaciones de subordinación autoritaria en el ejercicio del poder y creación de orden. Persisten aún las instituciones autoritarias en la administración del Estado, en la toma de decisiones e incluso en la forma de diseñar las políticas públicas. En este contexto, el uso de la fuerza, y la violencia son aún parte del mandato político y de los mecanismos para la generación de orden o gobernabilidad.

Estas condiciones especiales de la transición política de los países de Centroamérica hacen que el binomio crimen organizado-sistema político represente hoy una seria amenaza a la democracia y a la

convivencia social. En primer lugar, pues, se teme que el crimen organizado pueda, incluso, llegar a ser gobierno. Por ejemplo, en las elecciones o nombramientos de las principales figuras de los sistemas de administración de justicia; o de las autoridades principales en ministerios importantes como los de seguridad, gobernación o defensa.

Actualmente, las preocupaciones de la región han sobrepasado las tradicionales alertas sobre un puñado de funcionarios corruptos, ubicados en la periferia de la administración pública o de la toma de decisiones. Esta preocupación discurre no sólo en términos del "rango" de los funcionarios involucrados en regímenes de cooperación con las bandas de crimen organizado; sino, también, donde la relación es conflictiva al punto de pasar de las amenazas a la consumación de hechos de violencia en contra de funcionarios de alto nivel de la burocracia estatal.

El desafío de la gobernabilidad de la región reside en el hecho que la región atraviesa por un momento clave, un umbral de "orden" determinado por la presencia, infiltración o grado de influencia que el crimen organizado posee en la toma de decisiones. Lo que hoy determina el futuro de la gobernabilidad en la región es el grado de control que las organizaciones del crimen tienen sobre las decisiones, sobre el sistema político y sobre su forma democrática de operar. Sin lugar a dudas, se está en presencia del "umbral del orden" dado por el imperio de la ley o por el imperio de los arreglos con el crimen organizado.

Ello, implicaría no solamente un replanteamiento en términos de los factores que determinan el uso de la fuerza; sino también, en términos de la confianza y la legitimidad de los partidos políticos, los sistemas electorales y de los sistemas de administración de justicia.

Los Carteles del Golfo y de Sinaloa también hacen uso de grupos más profesionales tales como los Zetas y los Negros. Para el año 2006, el diario la Reforma reveló hallazgos de investigaciones federales que señalaban el reclutamiento de miembros de la MS-13 y de antiguos militares guatemaltecos ex Kaibiles. Sin embargo, autoridades de México y Estados Unidos han negado que los lazos entre estas organizaciones sean fuertes y cercanos. Antes bien, señalan que los carteles y las bandas centroamericanas trabajan en actividades más específicas, más que en una relación más sólida y permanente. (Cook, 2007:10).

La presencia del crimen organizado en los sistemas políticos puede agravarse, aún más, dada las transformaciones de la geopolítica de

las organizaciones criminales y de los aciertos (o fallas) que tenga la política exterior de los Estados Unidos y la alianza establecida Colombia y México. Estas transformaciones cambiarán la naturaleza y el mapa político de Centroamérica, México y Colombia; así como la redefinición de la frontera del NAFTA hacia el sur (Tokatlian y otros, 1998; Bailey y Chabat, 2003; Ravelo, 2007; Bailey y Godson, 2000).

La seguridad, las amenazas y la gobernabilidad

En materia de seguridad, aunque la gobernabilidad en la región ha sido vinculada y cuestionada producto del contexto anterior desde el inicio de la década de los noventa; por primera vez en el inicio del Siglo XXI, existe una creciente preocupación por la inestabilidad que genera la relación entre gobernabilidad y crimen organizado. Desde el inicio de las negociaciones de los acuerdos de paz, nunca antes la agenda de seguridad ha merecido la atención de toda la institucionalidad centroamericana. (Matul y Segura, 2010).

Las razones de esta creciente atención podrían ubicarse en cuatro grandes tendencias: 1) el uso desmedido en el uso de la fuerza con la que la criminalidad (cotidiana y organizada) se expresa en todas sus actividades: 2) la creciente facilidad con la que la corrupción debilita la institucionalidad de las democracias centroamericanas; 3) la amenaza que representa para todas las personas (mujeres u hombres; jovenes o adultos) la presencia del crimen en la sociedad y; 4) la inestabilidad que genera en tanto la frontera comercial del NAFTA se expande con rapidez con la entrada en vigor del DR-CAFTA. La región experimenta el punto mayor de distancia entre la transición económica; la transición política y la transición a la paz.

Las expresiones más recientes de la consolidación del modelo de apertura comercial (DR-CAFTA y ADA) contrastan con las imágenes y cifras de una región que no logra detener los alarmantes niveles de violencia y criminalidad; ni construir una institucionalidad democrática sólida, independiente y con niveles aceptables de transparencia; de tal forma que, generen confianza a su ciudadanía.

Hasta hace escasos diez años, el fenómeno del crimen organizado en la región era percibido como un problema vinculado al control internacional que, desde Estados Unidos, se podría ejercer a fin de reducir las implicaciones que este fenómeno tiene, dada su calidad de puente natural entre el norte y el sur de América. La imagen de "puente", "bodega", "parada" o "refugio", se ajustaba muy bien a lo

que ocurría en materia de seguridad y crimen organizado. En ese contexto, la responsabilidad de mantener regímenes de cooperación y de impulsar mecanismos de gobernanza hemisférica para el control de este fenómeno recaía, o e los acuerdos regionales negociados en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA) o a la política exterior de los Estados Unidos de América.

A nivel doméstico, los efectos del crimen organizado eran considerados únicamente como un efecto colateral, dada su condición de puente o bodega y con efectos muy focalizados para la seguridad, como por ejemplo, zonas de fronteras y algunas localidades ubicadas en las zonas costeras. Ello implicaba, efectos muy locales en aquellas autoridades encargadas de las oficinas de aduanas, migración, policía y otras. Desde ese punto de vista, aunque estos hechos representaban fallas del sistema frente a los efectos del crimen, no se consideraba una amenaza, ni en términos de la seguridad, ni en términos de una amenaza a la gobernabilidad de los estados.

Esta limitada forma de percibir y entender a la región en función del crimen organizado podría estar cambiando en los últimos diez años. Ciertamente la imagen de "puente", "bodega", "refugio" o "parada" ya no es suficiente para explicar la presencia de la criminalidad organizada en Centroamérica. Lo que en principio comenzó siendo un "puente" o un "sitio de paso", ha evolucionado a una imagen que se asemeja más a una "estación de servicio", que a una bodega. Lo que anteriormente era un problema menor y focalizado ("bodega"), ahora se ha convertido en una amenaza a la seguridad del Estado, con mayor presencia en el territorio de los Estados y con fuertes vinculaciones, no sólo entre los Estados de la región, sino entre actores regionales importantes, como México y Colombia.

Dicha transición está orientada por cinco factores determinantes. En primer lugar, hay una evolución en la forma en que el crimen organizado se articula transnacionalmente en Centroamérica. En segundo lugar, hay una estabilidad política mesoamericana que permite la consolidación de gobiernos dispuestos a asumir mayores compromisos entorno a los regímenes de cooperación para el combate al crimen organizado. En tercer lugar, esta preocupación se ha convertido en una prioridad para las políticas exteriores de Estados Unidos, México y Colombia. En cuarto lugar, la desarticulación de carteles importantes en Colombia y la disminución de la fuerza política y militar de las FARC han fragmentado las operaciones alrededor de mandos centralizados. Finalmente, las condiciones para una efectiva gobernabilidad regional en el tema aún están sujetas a una región cuyo tránsito a la democracia, pareciera estar

cada vez menos vinculado a instituciones fuertes, independientes y transparentes.

La región en su conjunto, se ha convertido en una especie de "estación de servicio" en cuyo seno se conforma un nuevo imaginario de la organización criminal, con nuevos hábitos de operación atomizada, más rápida y sin altos niveles de centralización. La región, pues, bajo esta nueva imagen, pareciera estar más cercana a un concepto de lugar que acoge las conductas y demandas que exige el crimen organizado transnacional a fin de lograr sus objetivos económicos.

Como resultado de ello, Centroamérica evoluciona hacia la imagen de un lugar propicio para que el crimen organizado transnacional satisfaga la demanda de aquellas actividades que están o son conexas a la realización del crimen. En la región, se están integrando los servicios que facilitan las actividades relacionadas con la comercialización ilícita del crimen. De tal forma que, en estos países, se concentran aquellas actividades que facilitan la distribución y comercio de bienes y servicios ilícitos (estupefacientes, trata, armas ligeras, vehículos, personas, entre otros).

Estas actividades conexas tienen que ver con tres áreas de vital importancia para la realización de tales delitos. Por un lado, está el área financiera, entre las cuales se pueden señalar la legitimación de capitales, sistemas de pagos por corrupción, transferencias bancarias o financieras y otros). Otra de estas áreas es la logística y tiene que ver con la articulación de redes de trabajo para garantizar el transporte (marítimo, terrestre y aéreo), el uso de puertos, aeropuertos y paso por aduanas, controles fronterizos, oficinas de migración, almacenaje y desalmacenaje; cadenas de distribución y distribuidores, servicios de falsificación de documentos, entre otros. Además, están aquellas actividades relacionadas con el uso de la fuerza, sea para la protección personal, el mantenimiento de rutas, territorios, ajuste de cuentas, reducción de la competencia, extorsiones y otros. Es decir, todo el conjunto de personas y organizaciones que participan de manera directa o indirecta para que los bienes o servicios primarios tengan una mayor demanda.

Los efectos de esta nueva modalidad de operación del crimen organizado en la región ("estación de servicio") han empezado a perfilar una serie de características que se extienden con mayor velocidad: a) uso mayor de la fuerza en forma violenta; b) consumo mayor de drogas en la población; c) penetración a ejes centrales y de alto nivel en los sistema políticos; d) mayor dificultad para controlar a las bandas y organizaciones del crimen organizado. Ello, en un contexto donde la resolución parcial del cambio a la democracia aceleró un proceso mediante el cual las organizaciones del tráfico

ilícito de bienes, servicios y otros, han encontrado espacios mucho más abiertos para la penetración en las instituciones del Estado y de gobierno.

Los últimos treinta años del Siglo XX culminaron con una gran transición en materia de crimen organizado. La infraestructura para la operación ilícita del crimen está mucho más desarrollada; los controles y acciones gubernamentales han resultado insuficientes y las fronteras son cada vez más porosas en el contexto de zonas de libre comercio que tiene como principal socio comercial a los Estados Unidos (NAFTA y CAFTA).

De igual manera, se advierte el fin del imaginario global del "capo" omnipresente en toda la cadena del comercio ilícito de bienes, servicios, personas y otros productos; con presencia territorial, grandes y sofisticadas conexiones en términos del flujo de bienes ilícitos y con un nivel de vida excesivamente glamorosa. Hoy, la presencia de numerosos grupos en disputa, reorganización, rearticulación de territorios, mercados, intermediarios, marca el fin de las operaciones a gran escala. Incluso, el período de vida de las organizaciones criminales es mucho menor y sus actores son mucho más pequeños, ágiles, diversos, menos consolidados y con control restringido en territorios, rutas y mercados.

Sin embargo, esta transición ha obligado a la "profesionalización" de las organizaciones contrabandistas en términos de los servicios conexos en la movilización ilícita de bienes; así como la "profesionalización" de aquellas organizaciones especializadas en la legitimación de capitales (banca, finanzas, hoteles, casinos, bienes raíces y otros negocios vinculados). Ello, además, ha implicado la expansión de la cartera de negocios de estas agrupaciones. Entre las principales carteras están: drogas ilegales, infraestructura del comercio ilícito, tráfico de personas, control y aseguramiento de territorios y rutas.

Desafíos de la democracia, la gobernabilidad y el ejercicio del poder

Los argumentos anteriormente presentados intentan ilustrar con mayor claridad el nexo cada vez más profundo entre crimen organizado transnacional y sistema político, en un contexto donde la violencia y el autoritarismo subsisten como bases de la construcción de la convivencia social y la toma de decisiones. Ello, hace de la región una zona de alta vulnerabilidad que, además, no

ha sido capaz de resolver el tránsito a la democracia de manera efectiva y disminuir las históricas brechas de exclusión y pobreza que caracterizan al Istmo.

El informe anual de la Oficina de las Naciones Unidas sobre Crimen y Drogas (UNODC, 2007) señala que, no hay ningún problema que tenga actualmente un mayor impacto a la estabilidad y el desarrollo de Centroamérica que el crimen. Desde hace varias décadas, los países aparecen como entre los más violentos del mundo, con un promedio en la tasa de homicidios que asciende a 33 por cada cien mil habitantes, que supera en tres veces el promedio mundial.

En este contexto, se identifican algunos desafíos desde un punto de vista integral. Uno de estos desafíos se vincula a las históricas condiciones de desigualdad social, política y económica que, además, han deprimido las oportunidades económicas y aumentan los alarmantes niveles de violencia. El segundo desafío que se identifica tiene que ver con los elevados niveles de arraigo que tiene la cultura de la ilegalidad que se agrava con la triple amenaza: proliferación de armas pequeñas, tráfico de drogas y sus actividades conexas y la solidez de los grupos organizados del crimen, sea para asegurar el comercio ilícito o para su protección.

El tercer desafío tiene que ver con la evolución del problema del crimen organizado desde la escala local, hacia niveles más complejos de lo nacional. En virtud de ello, entre más complejas se hagan las relaciones entre grupos organizados del crimen y los distintos niveles de las élites políticas mucho mayor será la debilidad institucional para abordar este fenómeno. Los efectos de la colaboración o no-colaboración entre estos grupos puede generar o un mayor debilitamiento de la institucionalidad democrática o recurrentes enfrentamientos con las instituciones (y funcionarios/as) del Estado con el fin de obtener mayor impunidad.

Existe el temor que la penetración del crimen organizado en las estructuras del Estado genere conflictos por el control de sectores estratégicos en la toma de decisiones, como por ejemplo, en la elección o nombramiento de las principales figuras del sistema de administración de justicia, sus magistrados/as o jueces; o en ciertas decisiones fundamentales para la atracción de inversión pública. Ello por supuesto, afecta también a aquellos nombramientos en puestos estratégicos de la seguridad o de los parlamentos.

Como resultado de ello, esta evolución implica un escenario distinto en el cual ya no se trata de un grupo de funcionarios de rango menor, sino que implicaría altos niveles en la toma de decisiones o

en el grado de influencia, con lo que se perdería el control del Estado incluso en sus instituciones. Además, se teme que el equilibrio de poder entre estos actores genere conflictos mayores por lograr mayores márgenes de maniobra entre unos y otros. El grado de presencia de las organizaciones criminales en determinada región está dado por el grado de tráfico de los bienes ilícitos. Los mercados más grandes en términos del consumo (cannabis, cocaína, opio y anfetaminas) son las regiones ubicadas el norte y al sur de la región. Por ejemplo, en el mercado del norte, la diferencia en el consumo con Centroamérica puede llegar a ser de 50 a 1; mientras que con la región del sur, esta diferencia puede ser de 12 a 1 (UNODC, 2010:19). Sin embargo, todo este flujo de comercio ilícito pasa a la "estación de servicios" en Centroamérica y los grados de impunidad y pérdida de control que se requieren son altos, así como sus incentivos para penetrar el sistema político.

El último desafío (ello no quiere decir que los desafíos se den por agotados) tiene que ver con lo que algunos autores han llamado la "soberanía dual" (Grayson, 2010); dando a entender la existencia paralela al gobierno legítimamente electo de grupos organizados del crimen que generan empleo (en todo el flujo de la cadena de actividades conexas del crimen organizado), mantienen el orden en determinados territorios (seguridad, control, entre otros), mejora la infraestructura local (reparan calles, puentes, escuelas, iglesias y otros), cobran impuestos (en forma de extorsiones y otros actos ilícitos) y proyecta o protege a aquellas personas que se eligen (o reeligen) en los gobiernos locales.

Bibliografía

Aguilera, G. (1991). *La problemática de seguridad en Centroamérica en la si-tuación de post crisis.* Ponencia presentada al Seminario: "Las relaciones cívico-militares en la coyuntura contemporánea de América Latina". FLACSO, Costa Rica, 26 al 28 de junio de 1991 (web). Disponible en, http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART413ccc6f1ad7d.pdf, visitada el 8 de setimbre de 2010.

Alcantara, (1994). *De la gobernabilidad* (web). Disponible en, América Latina Hoy, VOL 8, HTTP://CAMPUS.USAL.ES/~REVISTAS_TRABAJO/INDEX.PHP/1130-2887/ARTICLE/VIEW/2288, visitado el 17 de setiembre de 2010.

Bailey y Godson. (2000). *Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática*. México, Grijalbo.

Bailey y Chabat. (2003). *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*. México, Plaza y Janes.

Barros-Valero y otros. (2001), *Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México*. Documentos de debate – n° 60. Disponible en, www.unesco.org/most/dp60mexico.htm, visitado el 17 de octubre de 2010.

Berdal y Serrano. (2005). *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bliss. K. (2009). *Trafficking in the Mesoamerican Corridor A Threat to Regional and Human Security*. A Report of the CSIS Americas Program (web). Center for Strategic & International Studies, Washington D.C. Disponible en, http://csis.org/files/publication/091123_Bliss_Trafficking_Web.pdf, visitado el 9 de noviembre de 2010.

Cuadra (2004). *El desafío de la seguridad internacional: una visión desde Centroamérica*. Ponencia presentada durante el Encuentro Internacional de Estudios Transnacionales: Europa y Estados Unidos ante las nuevas relaciones internacionales. Córdoba, España (web). Disponible en, http://www.cinco.org.ni/archive/23.pdf, visitado el 25 de setiembre de 2010.

Dudley (2010). *Drug Trafficking Organizations in Central America: Transportistas, Mexican Cartels and Maras*, (web) Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Collaboration, Wilson Center y Universidad de San Diego, Estados Unidos. En, http://wilsoncenter.org/topics/pubs/Drug%20Trafficking%20Organizations%20in%20Central%20America.%20Dudley.pdf, visitado el 28 de octubre de 2010.

Cook. (2007). *Mexico's Drug Cartels* (web). Latin American Affairs. Foreign Affairs, Defense, and Trade Division. En, http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34215.pdf, visitado el 25 de octubre de 2010.

Cook, Rush y Ribando. (2008). *Merida Initiative: Proposed U.S. Anticrime and Counterdrug Assistance for Mexico and Central America*. CRS Report for de Congress. Disponible en, http://fpc.state.gov/documents/organization/103694.pdf, visitado el 3 de noviembre de 2010.

Farah, D. (2010). *Money Laundering and Bulk Cash Smuggling: Challenges for the Mérida Initiative* (web). Mexico Institute del Woodrow Wilson Center y el Trans-Border Institute de la University of San Diego. Disponible en, http://wilsoncenter.org/topics/pubs/Money%20Laundering%20and%20Bulk%20Cash%20Smuggling.%20Farah.pdf, visitado 28 de setiembre de 2010.

Fernandez Ronquillo (2007). *De los maras a los zetas*. México, Grijalbo.

General Accounting Office. (2010). *International crime control*. GAO, Estados Unidos.

Grayson, G. (2010). *La Familia drug cartel: implications for U.S._mexican security* (web). The Strategic Studies Institute (SSI) of the U.S. Army War College.

Guerra, J. (2005). *Nuevas amenazas a la seguridad y desafíos a la modernización del sector defensa: una visión desde Nicaragua*. Boletín "Mirador de Seguridad" No. 4, mayo-junio, IEEPP, Managua (web). Disponible

en, http://www.seguridadregional-fes.org/upload/1625-001_g.pdf, visitado el 12 de agosto de 2010.

Heredia, R. (2002). *Gobernabilidad: una aproximación teórica*, web. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Disponible en, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043429.pdf, visitado en 23 de setiembre de 2010.

Hoffman, (2009). *The Impact of Organized Crime on Democratic Governance – Focus on Latin America and the Caribbean*, Briefing Paper, Berlin, Alemania.

Hudson, R. (2003). *Terrorist and organized crime groups in the tri-border area (TBA) of South America*. Report Prepared by the Federal Research Division, Library of Congress under an Interagency Agreement with the Crime and Narcotics Center Director of Central Intelligence. Disponible en, http://www.loc.gov/rr/frd/pdf-files/TerrOrgCrime_TBA.pdf, visitado el 5 de setiembre de 2010.

Lake, A. (2000). *Six Nightmares: real threats in a dangerous world and how America can meet them*. New York, Little, Brown and Company.

López y Sain. (2004). *Nuevas amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Mace y Durepos. (2007). *The New Security Equation in the Americas* (web). Centro de Estudios Inernacionales de la Universidad de Laval, Quebec, Canadá. Disponible en, http://www.cei.ulaval.ca/fileadmin/cei/documents/Colloques_et_conferences/Activites_passees/Actes2007.pdf, visitado el 6 de setiembre de 2010.

Macedo de la Concha (2003). *Delincuencia organizada*. México, Instituto Nacional de las Ciencias Penales.

Marcella, G. (2007). *American Grand Strategy for Latin America in the Age of Resentment*. Disponible en, http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=811, visitado el 7 de noviembre de 2010.

Maertens y De Andres. (2009). *David against Goliath: Can Mexico, Central America and the Caribbean effectively fight drug trafficking, organized crime and terrorism*. United Nations Office on Drugs and Crime. Disponible en, www.**fride**.org/descarga/COM_**David_Goliath**_ENG_fe09.pdf, visitado el 02 de noviembre de 2010.

Matul, D (2002). *Nuevamente el tema de la seguridad en Centroamérica: desafíos de la defensa y seguridad en el siglo XXI*. En, Relaciones Internacionales, No. 66, Primer Cuatrimestre.

Matul, D. (2002). *Desafíos de la política mundial*. En, Actualidad Económica, No. 257, Año XVI.

Matul y Segura (2010). *Evolución institucional de la seguridad en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana*, 1995-2009. CRIES, Buenos Aires.

Department of Justice (2009). *National Drug Threat Assessment* (web). Disponible en, http://www.justice.gov/ndic/pubs38/38661/38661p.pdf, visitado el 14 de octubre de 2010.

ORSI, O. (2007). *Sistema Penal y crimen organizado*. Buenos Aires, Editores del Puerto.

ORSI, O. (2008) *Asociaciones Ilícitas. Terroristas y financiación del terrorismo*. Buenos Aires, Editores del Puerto.

OEA. (2003). *Declaración de Seguridad de las Américas* (web). Disponible en, http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity_102803.asp

Paramio (1994). *Gobernabilidad, violencia y desigualdad en América Latina*. Disponible en, http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30800802, visitado el 14 de octubre de 2010.

Ravelo (2007). *Herencia maldita. El reto de Calderón y el nuevo mapa del narcotráfico*, México, Grijalbo.

Ravelo (2009). *Los capos. Las narco-rutas de México*. México, Debolsillo.

Ribando, C. (2007). *Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean*. CRS Report for Congress. Disponible en, http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33200.pdf, visitado el 17 de setiembre de 2010.

SICA (2006). *Plan de Acción y Prioridades para la Seguridad Democrática de la Región* (Web) Disponible en, http://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=decl_10690_2_04102006.htm, visitado el 27 de octubre de 2010.

Tokatilian. (1998). *Colombia y Estados Unidos. Problemas y perspectivas*. Bogotá, TM Editores.

Torres Rivas, (1994). *La gobernabilidad centroamericana en los noventa* (web), Disponible en, http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=30800804, visitado el 3 de noviembre de 2010.

Torroja y Guell (2007). *Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional*. Barcelona, Publicacions i Edicions.

Tribando. (2007) *Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean*. Latin American Affairs. Foreign Affairs, Defense, and Trade Division. Estados Unidos.

UNODC. (2007). *Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire*. United Nations Office on Drugs and Crime, en: http://www.unodc.org/pdf/Central%20America%20Study.pdf

UNODC (2010). *World Drug Report*. Disponible en, http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2010.html, visitado el 9 de octubre de 2010.

U.S. Department of Justice (2008). *Overview of the law enforcement strategy to combat international organized crime. U.S. Department of Justice*, Estados Unidos.

U.S. Department of the Homeland Security y otros (2007). *National Money Laundering Strategy. U.S. Department of the Homeland Security*, Estados Unidos.

U.S. Department of the State Bureau for the International Naroctics and Law Enforcement Affairs (2010). *International Narcotics Control Strategy Report*, Volume II. Money Laundering and Financial Crimes. United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs Estados Unidos.

Urcuyo, C. (2009). *Los desafíos a la seguridad en Centroamérica. Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH),* San José, Costa Rica (web). Disponible en, http://www.cidh.ac.cr/publi/desafiosseguridadce.pdf, visitado el 19 de noviembre de 2010.

Vilchez. (2005). *Globalización y gobernabilidad en Centroamérica*. Tesis para Optar al Título de Master en Seguridad y Defensa, Colegio Interamericano de Defensa. Disponible en, http://library.jid.org/en/thesis/Vilchez.pdf. visitado el 7 de octubre de 2010.

Wagley, J. (2006). *Transnational Organized Crime: Principal Threats and U.S. Response*. CRS Report for Congress. Disponible en, http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL33335.pdf, visitado 6 de agosto de 2010.

El agua en el Caribe Insular y la crisis del recurso en el Siglo XXI: ¿Recurso económico o bien público?

Armando Fernández
Historiador, sociólogo y ecologista cubano, ha trabajado diversos problemas de las sociedades caribeñas, fundamentalmente relacionados con los procesos migratorios y la interacción sociedad y medio ambiente en el área del Gran Caribe. Actualmente dirige un Anuario llamado ILÉ sobre Ecología Cultura y Sociedad. Coordina además el Programa de Caribe Insular de CRIES y el Seminario de Ecología Política de América Latina y el Caribe. Artículos suyos han aparecido en revistas especializadas de América Latina y el Caribe, Europa y Estados Unidos
e-mail: ipori@cubarte.cult.cu

Introducción

Quizás resulte difícil encontrar en la historia reciente de la diplomacia mundial y de los movimientos sociales, un tema que haya concitado mayor atención que el del agua. Las tendencias del proceso globalizador de "mundializar" este elemento natural como un recurso económico global, que forme parte de los "bienes públicos globales", pero también de los procesos globalizadores del mercado en la economía mundial, hace que el agua esté hoy en el centro del debate y las luchas políticas en muchos foros internacionales. Tampoco se había constatado una participación política desde la sociedad civil, como la que esta ocurriendo a partir de las luchas por la reivindicación del uso democrático y de la igualdad de derechos de acceso al agua.

En el año en que comenzaba el siglo, Naciones Unidas efectuó en New York *La Cumbre del Milenio,* de la que derivaron diversas reuniones temáticas consecutivas al más alto nivel, entre ellas se ha destacado por su prolija descendencia *El Foro Mundial del Agua,* cuya primera reunión se efectuó dos años después en Kyoto, Japón y de la que han derivado varios cónclaves mundiales, el último de los cuales se celebrará en el mes de marzo del 2006 en la Ciudad de México. En aquella primera reunión de Kyoto, en la Declaración emitida, sus participantes "se comprometían solemnemente a afrontar los retos mundiales sobre el agua y a alcanzar las metas establecidas por la de la ONU, celebrada en Nueva York" (2000), de haber reducido a la mitad la proporción de personas pobres sin acceso asegurado al agua y al alcantarillado en el 2015. Han transcurrido seis años y lejos de reducir la pobreza, se ha reducido sustancialmente las cifras de la "ayuda al desarrollo" brindada por los países desarrollados, la cual cada vez se aleja mas del magro 0,7% solicitado por la ONU.

En aquel Foro de Kyoto, se debatieron durante diez días 38 temas relacionados con el agua en las 351 sesiones de trabajo realizadas, uno de los temas fundamentales era cómo llevar agua potable y alcantarillado a todos los lugares del mundo. Los asuntos claves tratados giraron alrededor del equilibrio entre las crecientes demandas humanas de suministros de agua adecuados, sanidad y alcantarillado y la producción de comida, el transporte, la energía y las necesidades de compaginar estos incrementos de consumo con los impactos ambientales mas bajos, en un contexto en que la mayor parte de los países exigirán una gobernabilidad más efectiva, la mejora de sus capacidades y una financiación adecuada.

El tema de la buena "gobernanza" del agua, surgió como un requisito en la gestión de los gobiernos y los requerimientos de sistemas

sociopolíticos y administrativos efectivos y responsables, capaces de adoptar acercamientos efectivos a la gestión integrada de los recursos hídricos mediante procesos transparentes y participativos que aborden "las necesidades ecológicas y humanas".

Uno de los problemas que rápidamente saltó a la mesa de discusión fue el relacionado con la financiación del proceso inversionista que emergía; en los países en desarrollo. La infraestructura financiera del sector del agua está ligada, mayoritariamente, al sector público y se "rellena" con contribuciones provenientes de la ayuda extranjera, las instituciones financieras internacionales, préstamos comerciales y emisiones de acciones. A pesar del nexo que une aseguramiento del suministro de agua, desarrollo y alivio de la pobreza, está muy generalizado el descuido de la gestión de las inversiones en recursos hídricos, por tanto, sobre este tema los consensos se fracturaron rápidamente. De acuerdo con numerosas estimaciones, los países en desa-rrollo necesitarán 180.000 millones de dólares anuales para asegurar un suministro estable que cumpla con los acuerdos internacionales mínimos en los próximos 25 años, lo cual exigirá una mayor eficacia y una mejor gestión financiera. Diversos modelos se han ensayado, la intervención estatal directa, que asume sus responsabilidades como administrador de los bienes públicos, otros que combinan la intervención pública, con donantes y/o fondos privados y aquellos que tienden a dejar en las manos del mercado todos los ajustes distributivos a través los procesos privatizadores, en todos los casos los resultados han sido desiguales. El debate sobre el carácter público o privado de la gestión del agua se encuentra hoy en el centro de las agendas de las políticas nacionales, de las discusiones de los foros intergubernamentales y sobre todo de la resistencia de los movimientos sociales a nivel mundial.

En el continente americano, se han aplicado grandes inversiones en megaproyectos relacionados con el agua y esta ha sido incluida en las reformas macroeconómicas regionales y en la geopolítica continental, sin embargo, se podría asegurar que todas han fracasado a la hora de estimular un crecimiento económico justo, equitativo y sostenible.

Diversas organizaciones internacionales presentes en América Latina y el Caribe se han comprometido a promover los espacios de negociación entre los diferentes actores para asuntos tales como las política de desarrollo, incluyendo reglas para una distribución eficiente y equitativa del agua; la satisfacción de las necesidades financieras ocasionadas por la gestión de los recursos hídricos; la adecuación del efecto de los tratados internacionales de comercio sobre los intereses públicos nacionales en el agua; la capacitación

para una descentralización efectiva; la promoción de la "gobernanza" del agua y la gestión y regulación de los servicios; la gestión de los riesgos participativa y eficiente y la disminución de los índices de pobreza en el subcontinente.

Por otra parte, el movimiento de resistencia originado en los procesos de privatización del agua en Latinoamérica, ha dejado en el continente el referente de conflictos como "La Guerra del Agua" en Cochabamba, Bolivia, las luchas antiprivatizadoras de la sociedad civil, que transcurren actualmente contra la Ley de Aguas diseñadas por el gobierno en Colombia, las movilizaciones en Brasil por el derecho de acceso a los servicios de agua de millones de personas.

También el desarrollo de la geopolítica norteamericana hacia la región, evidencia los intereses hegemónicos sobre el recurso de trasnacionales como la Bechtel, la Coca Cola, la Monsanto, etc. Ejemplo de ello son los proyectos asociados al ALCA y al CAFTA, los intereses sobre el Acuífero Guaraní y sobre la Amazonía, por sólo citar unos pocos ejemplos.

Durante más de un siglo se nos enseñó que existían recursos renovables, como por ejemplo el agua; hoy sabemos que esta existe en el planeta en cantidades fijas y que no es para nada "renovable". Entramos pues en otra etapa donde a la crisis planetaria se le suman los crecientes déficit de elementos vitales como el agua. En muchas zonas del mundo donde hasta hace dos décadas abundaba este recurso, ahora se presentan situaciones alarmantes de escasez y contaminación. Abundantes acuíferos se han agotado o están en proceso de agotamiento, otros han sido contaminados por los malos manejos y administraciones del recurso. Grandes masas de población quedan al margen del acceso a este elemento indispensable para la vida y otras ven como disminuyen sus niveles de consumo y acceso al mismo.

En un inicio se polemizaba sobre el agua como ese recurso inagotable del cual los seres humanos podían disponer ilimitadamente, esa percepción escondía varias aristas falsas, que luego nos saltarían a la cara con los actuales procesos globalizadotes. Primeramente, el agua no es un recurso natural, siempre ha existido en la naturaleza y es el trabajo humano quien le convierte en recurso natural (económico) para su utilización por la especie humana. Tampoco es inagotable, en la actualidad resulta indiscutible el carácter finito de este recurso natural. Sus proporciones han variado poco en los últimos años (97.5% del agua total del planeta es salada, el 2.5% restante es agua dulce). El agua más asequible para ser usada por el hombre y los ecosistemas es la contenida en los lagos, embalses y ríos, o sea, el

agua superficial, esta sólo equivale al 0.007% de toda el agua del planeta[1].

El agua asequible se encuentra asimétricamente distribuida en la naturaleza, más del 40% del agua de los ríos, lagos y represas se concentra en seis países (Brasil, Rusia, Canadá, Estados Unidos, China e India); mientras el 40% de la superficie terrestre debe conformarse con el 2% del agua restante. A esta situación hay que añadirle también la degradación irreversible de la calidad del agua que ha inhabilitado su uso en algunas regiones hasta para fines industriales.

Sucede que el agua en dependencia de su estado físico y ubicación geográfica puede ser contaminada en cuestión de horas o minutos pero su período de renovación puede llegar a 1,400 años si se trata de aguas subterráneas o más si se trata de océanos o hielos permanentes (2 500 ó 10 000 años respectivamente). Gobiernos y Organismos Internacionales están prestando cada vez mayor atención a estos problemas, pero no siempre indagan en las causas verdaderas de la crisis y con mucha frecuencia proponen o implementan decisiones que lejos de contribuir a la solución de estos, generan mayores conflictos e inequidades.

Hace un tiempo se convocó una consulta regional organizada por la CEPAL y el BID en Santiago de Chile, con el fin de recoger opiniones de los gobiernos, de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales de la región, para enriquecer un documento elaborado por la Secretaría del Grupo de Trabajo Internacional sobre Bienes Públicos Globales (Internacional Task Force on Global Public Goods), este documento, titulado *"Hacer frente a desafíos mundiales: Cooperación internacional para el interés nacional"* (Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest), enfoca la necesidad de cómo garantizar un abastecimiento más efectivo de bienes públicos, tanto globales como regionales. La noción de "bienes públicos globales" hace referencia a asuntos de interés internacional, que en un mundo interdependiente, afectan a todos. Según los organizadores de este evento, tiende a identificar cuáles son esos bienes públicos y garantizar una vida digna para la totalidad de la población, ya que en un mundo globalizado la pobreza extrema y sus múltiples consecuencias son asunto de todos y poseen una importancia crucial para eliminar la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En la reunión se examinaron algunos de los seis desafíos mundiales prioritarios identificados por el Grupo de Trabajo: el comercio internacional, el conocimiento, la paz y la seguridad, la estabilidad financiera, los bienes y recursos comunes y el control de

enfermedades contagiosas. Sin embargo, entre los bienes y recursos comunes, el agua como bien público no se aprecio con un carácter relevante entre los temas tratados.

Esta exclusión resulta de sumo interés si se tiene en cuenta que en marzo del 2003 comenzaron a realizarse los *"Foro Mundial del Agua"*, el primero de los cuales tuvo lugar en las ciudades japonesas de Kyoto, Siga y Osaka, entre el 16 y el 26 de marzo de aquel año; durante esos diez días se celebraron 351 sesiones separadas sobre 38 temas relacionados con el agua, especialmente, sobre cómo llevar agua potable y alcantarillado a todos los lugares del mundo. Los asuntos claves tratados giraron alrededor del equilibrio entre las crecientes demandas humanas de suministros de agua adecuados, sanidad y alcantarillado y la producción de comida, el transporte, la energía y las necesidades medioambientales, en un contexto en que la mayor parte de los países exigían una gobernabilidad más efectiva, la mejora de sus capacidades y una financiación adecuada. Uno de los objetivos, quizás tremendamente optimista, fue el de reducir a la mitad la proporción de personas pobres sin acceso asegurado al agua y al alcantarillado en 2015, tal y como expreso la "Cumbre del Milenio de la ONU", celebrada en Nueva York hace ya cinco años. La Unesco presentó en esa oportunidad, un informe en el que se plantean dos escenarios para mediados del presente siglo. En el más optimista, 2.000 millones de personas en 48 países sufrirán escasez de agua; en el peor de los casos, serán 7.000 millones en 60 países. El uso inadecuado y excesivo del agua en la agricultura, el crecimiento demográfico, la contaminación y el previsible cambio climático, que causará el 20% de la escasez, son los factores fundamentales de esta situación.

Derivados del Foro Mundial del Agua emanaron una serie de compromisos mundiales respecto al recurso y sus niveles de manejo y acceso, lo cual es un adelanto en el reconocimiento de la necesidad de establecer políticas públicas sobre este recursos que marca en muchos sentidos la calidad de vida y la equidad social a nivel mundial. Organismos e instituciones como World Water Council, UNESCO-IHE, FAO, KIP, IFPRI, IWMI y SOAS reconocieron y apoyaron la necesidad de implementar un "*Diálogo Internacional sobre Agua y Clima*", en el que se vinculen procesos de cambio climático con los problemas futuros relacionados con el acceso y utilización del "bien común" que es el agua. Varias de estas instituciones se han comprometido a continuar construyendo puentes entre los sectores que trabajan en el clima y en el agua y a desarrollar actividades tendentes a un mejor manejo de los impactos del clima.

Por su parte, los diferentes organismos del sistema de Naciones Unidas diseñan la inclusión del agua y su gestión y manejo dentro

de sus programas, como es el caso del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano Local (PDHL) el cual cuenta con unos 50 millones de dólares para el período 2003-2008. Llama la atención que la mayor parte de estos enfoques y políticas globales enfatizan en el agua como administración y gestión en su consumo, pero no en lo referido a la percepción espacial de cuencas hidrográficas y su protección, gestión y manejo.

En este cónclave, las organizaciones internacionales activas en el continente americano se comprometieron a encontrar y negociar soluciones para los siguientes asuntos: política de desarrollo, incluyendo reglas para una distribución eficiente y equitativa del agua; satisfacción de las necesidades financieras ocasionadas por la gestión de los recursos hídricos; efecto de los tratados internacionales de comercio sobre los intereses públicos nacionales en el agua; capacitación para una descentralización efectiva; "gobernanza" del agua y gestión y regulación de los servicios; gestión de los riesgos participativa y eficiente; e impacto de los subsidios a la agricultura en el primer mundo sobre la gestión sostenible del agua. Organizaciones del Caribe y el Pacífico, muy relacionadas con el grupo ACP de naciones y sobre todo con los Pequeños Estados Insulares han firmado un memorando de colaboración para implementar el Programa Común de Acción (con 37 estados miembros), con el que se establece la cooperación en materias como el entorno del agua potable, capacitación, gestión de datos e información, investigación aplicada o intercambio de experiencias.

En cuanto a factores sociopolíticos presentes en la relación de las sociedades con el agua, se evidenció que existe un componente de gobernabilidad, donde muchos países encaran una crisis de gobernabilidad, más que una crisis hidrológica, asegura la declaración final. La buena gobernanza del agua requiere sistemas sociopolíticos y administrativos efectivos y responsables, capaces de adoptar un acercamiento a la gestión integrada de los recursos hídricos mediante procesos transparentes y participativos que aborden las necesidades ecológicas y humanas".

La necesidad de capacitación, educación y acceso a la información para aumentar la efectividad de la gestión hidrológica es incuestionable. Estos elementos críticos del proceso de desarrollo del agua a menudo son tratados como añadidos a los programas, con escasa consideración a las instituciones formativas locales, las perspectivas de género, la diversidad cultural y los conocimientos tradicionales no son suficientemente tenidos en cuenta como componentes estructurales en las estrategias elaboradas.

Desde el punto de vista de financiación, en los países en desarrollo, la infraestructura financiera del sector del agua está ligada mayoritariamente al sector público y se "rellena" con contribuciones provenientes de la ayuda extranjera, las instituciones financieras internacionales, préstamos comerciales y emisiones de acciones. A pesar del nexo que une aseguramiento del suministro de agua, desarrollo y alivio de la pobreza, está muy generalizado el descuido de la gestión de las inversiones en recursos hídricos, y resulta cada vez mas común que las políticas nacionales tiendan a abrir procesos de privatización de los servicios e incluso de las fuentes de abasto, en un claro empeño de eximir a los gobiernos de la responsabilidad pública para con este vital recurso y servicio. De acuerdo con numerosas estimaciones, los países en desarrollo necesitarán 180.000 millones de dólares anuales para asegurar el suministro mundial de agua dentro de 25 años, lo cual exigirá una mayor eficacia y una mejor gestión financiera. Se han ensayado varios modelos que combinan la intervención pública, con donantes y/o fondos privados y los resultados han sido desiguales, lo que lejos de eximir a los gobiernos nacionales y a los organismos internacionales multilaterales, los compromete aún más con la responsabilidad de gestionar eficiente y responsablemente dicho bien común.

Sin lugar a dudas, en el debate actual sobre el agua subyace el interés permanente de quien administra el recurso. Según el mismo informe, las inversiones anuales en el sector deberían multiplicarse por 2,5 para que el agua potable llegue a toda la población en los veinte próximos años. Pero las inversiones públicas se reducen y las del sector privado sólo fluirán hacia el mundo en desarrollo si los gobiernos facilitan un "ambiente de apoyo a las inversiones con normas transparentes, predecibles y equilibradas". Por este motivo, la fijación de precios para el agua sería un instrumento esencial para asegurar la buena gestión de este recurso. La misma idea que se define en la Directiva marco del agua de la Unión Europea con la expresión "recuperación íntegra de costes".

Otra corriente de opinión, representada por personalidades como la canadiense Maude Barlow, la india Vandana Shiva o el italiano Ricardo Petrella, coinciden en la preocupante caracterización de la situación, insistiendo en el peligro de que las guerras del futuro sean por el agua y no sólo por el petróleo, una afirmación de probado éxito mediático. Sin embargo, estos autores defienden que el agua es un recurso vital y comunitario y denuncian la propuesta de solución del problema del agua a través de su mercantilización como una estrategia de entrega del sector a las grandes corporaciones multinacionales. Con solamente un 5% del suministro mundial de agua en manos de tales empresas, como las francesas Suez y Vivendi

Universal, la americana Bechtel o la angloalemana Thames Water, las oportunidades de negocio en el sector son todavía inmensas.

El Agua: ¿Elemento natural o Recurso natural?

Desde el punto de vista ambiental la actividad del hombre sobre los procesos hidrológicos se puede agrupar en los siguientes cuatro grupos según Shilklomanov, (1997):

1. Transferencia directa de agua desde los ríos, lagos, embalses y aguas subterráneas, el uso de esta y su retorno a estos cuerpos de agua como descargas de aguas residuales. Los ejemplos incluyen la transferencia de agua para riego y las entregas a la industria y para las necesidades domésticas y municipales.

2. Diferentes transformaciones de los cauces y cursos de las corrientes, como la construcción de embalses, diques y extracción de arena y grava.

3. Afectaciones en la superficie de la cuenca, como el desarrollo agrícola, el drenaje de pantanos y marismas, la tala de bosques, la deforestación y la urbanización.

4. Cambios en las características del clima a escala global o regional, como los cambios en la composición atmosférica y los cambios en las características del ciclo hidrológico causadas por proyectos hidráulicos a gran escala.

La valoración de los efectos del impacto del hombre sobre los recursos hídricos a escala global requiere de un estimado de las entregas directas provenientes de los cuerpos de agua y de los caudales almacenados en los embalses, así como de sus entregas y pérdidas. Estos factores, combinados, generalmente explican el decrecimiento observado en los caudales superficiales y subterráneos en todo el mundo y pueden afectar en gran medida el estado de los recursos hídricos en grandes regiones.

Los efectos negativos de estos cambios antropogénicos se pueden apreciar claramente en la mayoría de las regiones en desarrollo donde mujeres y niños recorren una media de 10 a 15 kilómetros para abastecerse de agua diariamente mientras que en el mundo se están consumiendo 1400 millones de litros de agua para imprimir toda la prensa del día. Simultáneo a estos contrastes, mueren diariamente

unas 34 000 personas por enfermedades relacionadas con la calidad del agua. Es lo mismo que si todos los días se estrellaran 100 aviones Jumbo y murieran todos sus ocupantes[2].

En la actualidad los especialistas en medio ambiente, los economistas y los políticos se debaten en dos vertientes desde el punto de vista del consumo: el aumento de la oferta y la reducción de la demanda. La primera variante posee límites físico-naturales obvios, dado por las capacidades de carga de los acuíferos, los cuales en muchas ocasiones resultan vulneradas por la visión crematística de manejo de este recurso, en el segundo caso los límites los sitúa el mercado, dado que el agua cuando deja de ser un elemento natural para convertirse en un recurso natural a través del trabajo humano, se convierte generalmente en el mundo actual en una mercancía por lo que esta atenida a las leyes del mercado.

Desde el punto de vista del manejo existen tres tendencias, una que considera responsabilidad estatal la administración y manejo de este recurso, la opuesta que tiende a privatizar los servicios e incluso las fuentes de abasto y una tercera que resulta de la combinación en diferentes modalidades de estas dos posiciones anteriores en la creación de empresas donde el Estado y el sector privado mantengan acuerdos de comanejo del recurso.

Todas ellas poseen características positivas y negativas. El Estado es la instancia que debería asumir preferentemente la responsabilidad del manejo del recurso como bien común, con políticas distributivas que resulten equitativas, sin embargo el adelgazamiento de los Estados y su ineficacia debido a los procesos neoliberales en curso además del mencionado déficit financiero, alejan cada vez mas esta alternativa en la subregión latinoamericana.

La privatización libera a los Estados latinoamericanos y caribeños de la responsabilidad de administrar un recurso conflictivo, que se torna cada vez más escaso y costoso en la infraestructuras necesarias para su utilización, transfiriendo así al sector privado esa "responsabilidad" lo cual incrementa el precio del servicio y aleja la implementación de políticas públicas respecto al mismo, excluyendo a cada vez mayores segmentos de población de estos servicios básicos.

La tercera variante ha dado resultado en algunos países pero siempre resulta difícil establecer los límites y fronteras de la actuación del capital privado en estas empresas conjuntas, lo cual con frecuencia deriva a la disminución de la presencia estatal y la imposición de los intereses empresariales de maximización de ganancias, máxime cuando se trata de empresas transnacionales.

Al mismo tiempo se constatan prácticas de consumo claramente derrochadoras e inequitativas, pues el que paga más puede consumir más. Las políticas hídricas (por ejemplo el costo del agua y la tecnología disponible) no promueven la conservación del recurso. En muchos casos, los costos del agua son mayores precisamente en las áreas urbanas con peor suministro, bajo consumo y bajos ingresos, y menores en los vecindarios de mayor nivel de ingresos, con hábitos de consumo más derrochadores.

La situación de los sistemas de saneamiento en las ciudades es aún peor. Sólo entre el 41 y el 45% de la población urbana de la región está conectada a sistemas de drenaje y más de un 90% de las aguas servidas son descargadas en los ecosistemas sin tratamiento previo. Algunos cálculos consideraban que en el 2000 existían 141 millones de personas que necesitaban estos servicios. En la mayoría de las ciudades latinoamericanas el tratamiento de las aguas residuales es escaso o prácticamente nulo, lo cual implica riesgos para la salud de la población que vive alrededor o aguas debajo de los desagües.

Las consecuencias de esta situación suelen ser catastróficas, millones de personas son excluidas de los sistemas de distribución de agua y muchas más conviven en ambientes altamente contaminados por los efluentes de aguas grises y negras. Los riesgos epidemiológicos resultan muy comunes en las grandes ciudades y sobre todo en los cinturones periféricos de estas, son frecuentes los brotes de cólera, dengue, paludismo, etc. en las ciudades latinoamericanas.

Al igual que con otros elementos de la naturaleza que entraron en el ciclo del capital a comienzos de la era industrial, la solución actual para el tratamiento del agua como recurso a consumir y bien común, no debe pasar necesariamente por la solución económica solamente.

Dos grandes problemas: Los modelos de desarrollo y el crecimiento urbano

La mayoría de los especialistas en recursos hídricos y los ecologistas, reconocen que los dos grandes problemas antropogénicos que afectan al elemento agua están comprendidos en el modelo civilizatorio occidental de desarrollo que se ha expandido globalmente en las últimas décadas. El crecimiento incontrolado y no planificado de las megaciudades con su alta demanda del elemento agua y sus niveles de expulsión de residuales líquidos no tratados, deterioran irreversiblemente las fuentes de abasto y las capacidades de resiliencia de este elemento.

A nivel mundial y en especial en América Latina, las ciudades mayores son las que han experimentado un crecimiento más acelerado en los últimos años, diversos expertos plantean que si la tasa de crecimiento no se reduce significativamente, en el planeta habrán, para el año 2020, más de 500 millones de personas (dos tercios de la población mundial), viviendo en ciudades de más de 100,000 habitantes. Esta concentración ha alcanzado niveles alarmantes en tres megaciudades: Ciudad de México, con 24 millones de habitantes, Sao Paulo, que se acerca a los 20 millones y Buenos Aires que ronda los 15 millones. Las proyecciones realizadas apuntan a que Sao Paulo y México D.F. alcanzaran para el 2010 más de 23 y 26 millones. Para ese año diversas ciudades de América latina contarán con más de 10 millones de habitantes, entre ellas Río de Janeiro (12 millones), Lima (10 millones), entre otras. Otras se acercarán a los 6 o 7 millones como Belo Horizonte, Bogotá, Caracas, Guadalajara, Monterrey, Porto Alegre, Recife, Salvador de Bahía y Santiago de Chile.

En relación con el Recurso Agua, no sólo es preciso observar la expansión urbana, sino su relación con las escalas nacionales de la dotación de dicho recurso con los niveles de consumo de las actividades económicas y de la población enclavada en esos territorios. En el Caribe insular es sabido que las fuentes de agua provienen generalmente de los niveles de pluviosidad en las islas y que el agua es un recurso escaso; si a esto agregamos que el turismo es una de las actividades económicas que genera un mayor consumo del recurso, tendremos un panorama con una marcada tendencia al stress hídrico en las islas, muchas de las cuales han tenido que diseñar políticas específicas relacionadas con el recurso e instalar plantas desalinizadoras para solventar el déficit del mismo, en este caso están varios de los Pequeños Estados Insulares del Caribe Oriental, Puerto Rico, algunas zonas de República Dominicana y de Cuba.

Este crecimiento incontrolado de las zonas urbanas y de las nuevas zonificaciónes de desarrollo económico en América Latina y el Caribe, se ha dado simultáneamente con la crisis económico-financiera de la región y en muchos sentidos a causa de ella y de los modelos de desarrollo aplicados en la misma. Prácticamente en todos los países del área, la deuda externa se ha incrementado a un ritmo mucho mayor que la población en las áreas urbanas. Parece existir una coincidencia (si no una relación), entre el crecimiento urbano incontrolado y el incremento de la crisis como expresión de la inequidad de los modelos de desarrollo. En Brasil la agudización de la crisis de población urbana coincidió con el incremento de la deuda a finales de los 80´s a 116,9 miles de millones de dólares; otro tanto sucedió con México cuya deuda ascendió a 105,9 miles de millones; Argentina por su parte alcanzaba los 56,2 miles de millones.

En la mayor parte de los países de la región, las transferencias netas de recursos como resultado de la repatriación de beneficios y del servicio de la deuda o de su pago, han agotado los fondos del erario público y afectaron los fondos disponibles por el Estado para la inversión en infraestructuras, justamente cuando esas inversiones resultaban más necesarias para ofrecer los servicios esenciales a una población urbana aceleradamente creciente. Uno de los aspectos que en este sentido resulta un activo para los acuerdos bilaterales como el CAFTA-RD, ha sido el agua; y uno de los servicios públicos más afectados por estos acuerdos y carencias financieras son las políticas públicas en relación al recurso.

El incremento de la demanda del recurso agua por una población creciente, la quiebra de los sistemas de distribución por falta de mantenimiento y el alejamiento de las fuentes de abasto por la creciente demanda y el agotamiento de las tradicionales fuentes, han determinado la escasa disponibilidad del servicio y la creciente inequidad en la distribución del mismo.

Luego de la sustitución de los modelos agroexportadores caribeños por "nuevos" modelos relacionados con la industria extractiva y el turismo, han agudizado el stress hídrico en el Caribe Insular, naciones como Jamaica poseen altísimas demandas de este elemento debido a la industria de la bauxita y sobre todo a la actividad turística en zonas costeras. Si se enfocara en un mapa del Caribe Insular la expansión de las nuevas zonas de desarrollo en los servicios constataríamos que los bordes costeros de las islas poseen una preeminencia sustancial en esta mapificación, lo que revierte el antiguo esquema de consumo de la agricultura extensiva a las infraestructuras hoteleras enclavadas en las costas, donde hoteles con grandes piscinas, extensos campos de golf, intensiva explotación de turismo masivo, constituyen hoy una inmensa extracción de servicios ambientales en beneficio de esa población flotante.

El Caribe Insular y el agua

El espacio geográfico conocido hoy como Caribe Insular, ha tenido una permanente relación con el agua como elemento, de su utilización y manejo han dependido las diversas poblaciones asentadas en este espacio históricamente, desde las antiguas poblaciones aruacas prehispánicas, hasta las actuales comunidades enclavadas en esos territorios. Los diversos modelos de desarrollo aplicados en el Caribe Insular, desde los antiguos sistemas de plantación, la industria extractiva y en las últimas décadas, el extendido modelo turístico,

han sido altos demandantes del recurso agua, causando no pocos conflictos por sus políticas distributivas y malas administraciones.

Esta zona presenta una gran variedad de problemas ambientales, acumulados por siglos de sobreexplotación de recursos y de ausencia de planificación del uso de los mismos.

Según diversos autores la contaminación de los recursos hídricos en el Caribe es sin dudas uno de los problemas ambientales más acuciantes y se sitúa entre los mayores índices a nivel mundial. Las causas fundamentales es el sobreuso del recurso, las descargas industriales, las aguas no tratadas, la sedimentación, los derrames de petróleo, el uso incontrolado de pesticidas y fertilizantes químicos. Según datos citados por Seguinot,[3] solamente el 39% de las descargas industriales contaminantes a cuerpos de agua, ha sido tratadas; sólo el 25% de la población posee servicios sanitarios, el 52% posee servicios de baños secos y letrinas y un 23% de la población descarga las aguas grises y negras directamente si la superficie o a cuerpos de agua cercanos a las viviendas.

Uno de los casos más interesantes en el Caribe es el de Martinica y Guadalupe, islas que mantienen un status político dependiente de Francia bajo la denominación de Departamentos de Ultramar (DOM). La actividad económica fundamental de la isla de Martinica es el turismo y por ello Francia ha diseñado una política ambiental muy estricta en relación al manejo de los recursos naturales asociados a dicha actividad. El agua en ese sentido es uno de los componentes mas activos en esta política y de acuerdo a las autoridades gubernamentales locales, todos los desechos industriales son tratados antes de su deposito en los cuerpos de agua; las aguas negras y grises derivadas de la fuerte infraestructura hotelera y urbana, también son tratadas en su totalidades sistemas de plantas de tratamiento y a mediados del 2005 se diseñaba un sistema de manejo integrado del agua en la isla. Llama la atención la bajísima contaminación costera en la cual incluso la zona portuaria de Fort de France, presenta aguas cristalinas y una riqueza asombrosa en la vida marina del enclave económico.

La isla Quisqueya o "La Española" presenta un geosistema insular dividido por dos estados, pero la peculiaridad de este caso estriba en que esa división política se refleja dramáticamente en el ámbito ecológico. La línea fronteriza entre Haití y República Dominicana se aprecia claramente diferenciada en la degradación ambiental del lado haitiano, causada por la incontrolada y continua acción antrópica durante casi dos siglos de explotación de sus recursos. El caso haitiano es sin dudas el más crítico en relación con el recurso

agua, el país ha perdido prácticamente todas sus capacidades en recursos hídricos durante los últimos cien años y la sobreexplotación y contaminación de los acuíferos hacen hoy prácticamente insalvable esta crisis. Cuencas tan importantes como las del Artibonite, hoy se encuentran en franco proceso de desertificación y el río no pasa de ser un arroyo intermitente en diversos lugares de su cauce. La degradación de sus suelos y la pérdida de capa vegetal debido a la deforestación y erosión se perciben en amplias zonas del país, depositando toneladas de suelo fértil al año en las aguas del Mar Caribe desde la sierra de Pedernales, proceso que se aprecia con sólo sobrevolar la zona.

La crisis que se expresa en Haití por el acumulado de pérdida de cubierta forestal ha repercutido en la capacidad productiva de biomasa en los ecosistemas del territorio, los cuales son incapaces ya de sostener la vida de las especies que la habitan, incluido los seres humanos que de forma trágica han iniciado desde hace años un proceso de ecomigración similar a los existentes en el continente africano, causado en fin de cuentas por el depredador modelo económico agroexportador expandido en la isla desde el siglo XIX junto a los terribles índices de pobreza incrementados en ella durante todo el siglo XX.

En la actualidad, diversas zonas de República Dominicana están afectadas por la ausencia de políticas públicas dirigidas a la preservación del recurso y a la óptima administración del mismo. Zonas como el fértil valle del Cibao comienzan a presentar afectaciones por los prolongados ciclos de sequía y por las redistribuciones hídricas originadas por las construcciones de presas aguas arriba en los cauces que antes irrigaban el valle, estos procesos junto con la deforestación de los piedemontes y las montañas de la Cordillera Central, causan una creciente carencia de agua para la generación de energía en las hidroeléctricas, el riego y por ende también para el consumo humano y de otras especies que habitan el territorio, esta situación reportada en agosto del 2008, varió abruptamente con el paso de huracanes en la temporada de ese año, cuando el Fay dejó una estela de desastre debido a las torrenciales lluvias que afectaron poblados en el Cibao. También en Jarabacoa, que cuenta con tres ríos de gran importancia, gran parte de su población recibe agua no apta para el consumo humano.

Los deficientes servicios de acueductos y aguas potable, hacen que a cada familia, comprar agua "supuestamente pura" extraída de las zonas montañosas, le cueste miles de pesos al año. Jesús Galván, profesor y ejecutivo del Plan Cordillera de Jarabacoa, ha confirmado la deficiencia de agua en muchos sectores del municipio: "*El acueducto*

de Jarabacoa es deficiente. Hay barrios en que el agua llega dos veces a la semana y en tiempos de sequía, hay sectores que la reciben dos o tres veces en un mes", confirmó a LISTÍN DIARIO. Galván se quejó de que la capital ecoturística del país, con reconocida infraestructura que recibe cerca de 100 mil visitantes anualmente, no cuenta con una planta de tratamiento de aguas servidas[4].

La situación de agosto desembocó en protestas ciudadanas que aglutinaron a una buena cantidad de vecinos en Bonao, quienes ante los constantes apagones y falta de agua potable en la ciudad, marcharon hacia las oficinas del Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA) y de la Empresa Distribuidora de Electricidad del Norte (Edenorte).

Diversas ONG´s que operan en torno a los cauces y cuencas de los ríos Yaque del Norte y Yaque del Sur, han denunciado estas falencias de acciones y políticas en relación con el agua. De hecho los problemas ambientales relacionados con la deforestación continúan afectando los sistemas hídricos, como lo expreso la noticia de Listin Diario del 25 de agosto del 2008:

"*Decenas de árboles de distintas especies están siendo talados de forma indiscriminada en la Loma del Pino, ubicada a orillas del embalse de la presa de Valdesia, supuestamente para cultivos agrícolas y el esparcimiento, a pesar de que esta es una zona vedada para el corte de madera por la importancia ecológica del lugar, y como fuente de aprovisionamiento para el suministro de agua potable a la ciudad capital y San Cristóbal*", según han explicado peritos en la materia que conocen del hecho.

Los bosques vírgenes de la Loma del Pino conforman un colchón verde que protege el ecosistema que se desarrolla en torno al Lago de Valdesia, afluente que aprovisiona de agua potable la ciudad capital y la provincia San Cristóbal y el sitio donde funciona una de las hidroeléctricas más importantes del sistema energético nacional y del que se abastecerá próximamente el acueducto múltiple de Baní, en construcción.

Además, brinda el agua de riego a miles de tareas de predios agrícolas que se extienden desde la cuenca del río Nizao hasta los proyectos de Reforma Agraria en Los Tumbaos y Las Calderas, en la provincia Peravia, por lo que este hecho, sin precedentes en la zona, tiene alarmados a ecologistas, ambientalistas, técnicos agrícolas, así como a campesinos del lugar que afirman que a ellos nunca se les ha permitido "cortar ni un palito siquiera para sembrar comida" por la importancia y la fragilidad de este ecosistema.

La Loma del Pino tiene una altitud que sobrepasa los 600 metros sobre el nivel del mar, ubicada en el noreste de la provincia Peravia, a unos 20 kilómetros de Baní, municipio cabecera, a donde se llega luego de recorrer angostos y tormentosos callejones que se internan en la Cordillera Central, justo donde se encuentra esta exuberante montaña"[5].

En el caso dominicano se indica como uno de los problemas principales la erosión de los suelos. En Cuba la situación de los suelos es crítica y aunque la isla ha recuperado su cubierta boscosa en un 17% de su territorio, aún posee fuertes impactos por procesos de erosión y sequía. En Puerto Rico, los recursos hídricos han sido degradados sistemáticamente, con la destrucción de manglares, ciénagas, estuarios, etc.

El crecimiento incontrolado de ciudades y el deterioro de las mismas ha demandado cada vez mayores cantidades de agua para esas poblaciones, como es el caso de Kingston, La Habana, Sto. Domingo, Port-au-Prince y San Juan. El Caribe insular cuenta con escasos recursos hidrológicos, con ríos de curso corto y de poco caudal, prácticamente toda el agua que poseen los sistemas insulares proviene de la pluviosidad, lo que equivale a considerar también que depende de la existencia de bosques que faciliten el intercambio del ciclo hídrico con una población creciente y con ciudades en expansión y actividades económicas del tercer sector.

Esos paisajes altamente antropizados han producido un impacto sobre el ambiente natural que resulta muy difícil cuantificar en la actualidad. Lo que si resulta obvio es que en las últimas décadas la expansión suburbana en la islas caribeñas, esta destruyendo los mejores terrenos agrícolas y las escasas áreas verdes existentes. Aunque la ciudad caribeña no posee la magnitud de las urbes sudamericanas o la mexicana, sí constituye, junto a las redes viales una pérdida sustancial en los reducidos espacios insulares. El impacto ambiental de estas transformaciones debido a las escalas insulares resulta incluso en algunos casos como el puertorriqueño, comparables al de megaciudades como Sao Paulo y México. Esa "urbanidad" transforma todo el Caribe y expande e interconecta los espacios más apartados del interior montañoso; es un proceso en el que la globalización integra rápidamente lo local hasta ahora aislado a las demandas del mercado turístico del paisaje, lo que esta significando también la transformación de las demandas de servicios de agua y del desbalance en la dotación de este elemento en zonas hasta ahora poco agredidas ambientalmente.

La pérdida de los bosques originarios en islas como Barbados han llevado a una escasez cada vez mayor del recurso agravado por la altísima demanda derivada de la expansión turística. Algo similar ha sucedido en las ultimas décadas en Puerto Rico, donde la sobreexplotación y las extendidos períodos de sequía han colocado un fuerte stress hídrico, al punto que en el verano de 1992 se consideró la urgencia de enviar buques cisternas con agua potable desde los Estados Unidos.

Otros son lo problemas que se confrontan en las costas, en la propia República Dominicana, con la expansión turística y el corrimiento de las fronteras económicas hasta dentro de los Parques Nacionales, se comienza a implantar polos de desarrollo turístico en zonas que hasta el momento eran poco explotadas en ese sentido, como la bahía de Samana. Los malos manejos ambientales originados por los impactos de planes de desarrollo en todas las islas del Caribe, han causado perdidas sensibles en la capacidad de autorregulación de los ecosistemas, como los reflejados en las lagunas de Oviedo en Santo. Domingo[6].

Un ejemplo de esta situación lo presenta Jamaica con lo sucedido en "Dunn´s River Falls", cuando el mercadeo de este paisaje hizo que el lugar recibiera alrededor de un millón de visitantes por año, de los cuales la mayoría ascendían al tope de la cascada. La excesiva explotación de este recurso de paisaje hizo que el mismo colapsara en poco tiempo y la solucion fue construir unas cascadas artificiales que suplantaran las destruidas por el mal manejo[7].

El caso cubano

Por sus características, geológicas y morfológicas el archipiélago cubano, compuesto por más de 4,000 islas y cayos adyacentes, posee pocos recursos hídricos naturales. La isla de Cuba, presenta características peculiares que condicionan sus recursos hídricos. Su ubicación en latitud y su forma alargada y estrecha, con un parteaguas principal situado al centro y a todo lo largo del territorio, determina que los ríos que no excedan los 40 kilómetros de longitud y que escurran de sur a norte en la vertiente superior norte y de norte a sur en la vertiente inferior sur, con cuencas que no sobrepasan los 200 kms^2; ello hace que la red fluvial dependa de factores físico-geográficos, tales como las precipitaciones, las condiciones geológicas y geomorfológicas, la capa vegetal y las propiedades hidrofísicas de los suelos entre las de mayor importancia. De ellas, la lluvia es la única fuente de alimentación de los recursos hídricos. De

los 1375 mm que precipitan como promedio anualmente, el 80% cae durante el período lluvioso (Mayo a Octubre).[8]

Todos los especialistas coinciden en que debido a las características del régimen hídrico del país y a la configuración de la red fluvial, millones de metros cúbicos de agua se vierten de forma directa al mar, lo que unido a factores como la deforestación inciden en la baja pluviosidad que se incrementa paulatinamente y que afecta los procesos de acumulación de este elemento natural.

Según estudios realizados los recursos hídricos cubanos están alrededor de los 32,200 millones de metros cúbicos, de los cuales alrededor de 23,200 millones corresponden al escurrimiento fluvial (subterráneo y superficial) y 9,000 millones constituyen el recurso subterráneo natural.

Antes de 1959, la infraestructura hidráulica era insuficiente para soportar la estructura económica y poblacional de la isla. Hasta 1958 sólo se habían construído trece obras hidráulicas (incluídas pequeñas presas y micropresas) para un total de embalse de 48 millones de m^3, que se destinaba al abasto de la población y al riego fundamentalmente.

A comienzos de los años 60´s, debido al desarrollo de los planes económicos y a la alta frecuencia de eventos hidrometeorológicos como los huracanes[9], se creó un mega plan de desarrollo de infraestructuras de presas, conocido como la "Voluntad Hidráulica", en la cual la consigna era "ni una gota de agua al mar". Esta política de captación del elemento agua y su conversión en recurso económico para el desarrollo de políticas públicas y económicas, dio por resultado que en la década de los 90´s la población favorecida por la red de acueductos nacional, se elevara a alrededor de 7,000,000 de habitantes, con un consumo aproximado a los 1,125 millones de m^3, consumiendo entre la industria y la agricultura mas de 7,000 millones de m^3 en los comienzos de los años 90´s, actualmente por el desarrollo del sector turístico el incremento debe haberse duplicado.

La política de captación del recurso agua por el Estado cubano permitió que el país dispusiera al finalizar 1991 de 216 presas y 786 micropresas, con una capacidad total embalsada de 9672,5 millones de m^3 de agua[10]. De igual manera de 162 000 hectáreas de tierra bajo riego en 1958, ascendió a 1 062 191 hectáreas en el año 1991[11]. Además de las presas y micropresas construidas entre la década de los 80´s y los 90´s, se construyeron 277 kilómetros de canales magistrales, 19 900 pozos y se beneficiaron 158 356 hectáreas de

tierra con drenaje ingeniero y/o parcelario, fundamentalmente en el sector de la industria azucarera.

La crisis económica de los 90´s causada por la combinación del derrumbe del Campo socialista y la URSS y el acrecentamiento del bloqueo norteamericano a la isla, provocó serias afectaciones al desarrollo hidráulico cubano. Por una parte, se detuvo el proceso inversionista en las obras hidráulicas de captación del recurso agua y por otra se abrió un nuevo sector económico mucho más demandante de este recurso: el turismo. Esta combinación de factores parece haber afectado el manejo del recurso en todo el territorio nacional, pero especialmente en las 5 provincias orientales, las cuales por sus estructuras geológicas no poseen grandes acuíferos como en el occidente del país, este elemento unido a los procesos de sequía que afectan a la zona oriental durante los últimos 5 años, han causado una emergencia respecto al recurso que ha tensado los esfuerzos estatales en relación con este segmento de política pública. Si bien es cierto que la crisis de los 90´s ha incidido en la crisis del agua en los últimos 5 años, también ha determinado que se enfoquen las políticas en los territorios de forma mas sistémicas. La creación de los Consejos de Cuencas, sobre todo en las 8 principales cuencas hidrográficas del país y de forma muy especial en la gran cuenca del río Cauto, han puesto a trabajar en conjunto a todos los organismos estatales, institutos de investigación, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y otros actores locales (a nivel de provincias y municipios), de forma tal que las divisiones político-administrativas resultan ahora un nexo de trabajo entre esta nueva forma de concertación, enfatizando en el trabajo sobre un territorio delimitado no por la artificial división política y administrativa, sino por las necesidades impuestas por el manejo de los recursos hídricos de amplias zonas de cuencas.

Si los estudios realizados en los 90´s señalaban que el consumo de agua en la década anterior había sido del rango de los 7500 hm^3 (750,000 m^3)[12], fundamentalmente derivado del consumo agrícola e industrial, resulta previsible que con el auge del sector turismo en el país este se haya incrementado durante los últimos cinco años.

Durante muchos años, la industria azucarera fue una de las más altas consumidoras de agua en su ciclo de producción, se ha señalado que se consumía hace 10 años 20 m^3 por tonelada de caña molida, aparte de la drástica reducción de este sector económico en los últimos dos años, en los cuales han salido de la producción y se están desmontando más de 170 centrales, los que quedan produciendo azúcar, lo están haciendo con un consumo de 0,5 m^3 por tonelada métrica, pues gran parte del agua utilizada se recicla en el fertirriego de las plantaciones.

Respecto al turismo, se señala que en el caso cubano cada habitación hotelera consume 1,2 m^3 por noche ocupada, si se considera que la capacidad hotelera cubana puede rondar las 70,000 habitaciones (quizás más), y que estas mantienen una ocupación promedio del 40% anual, la cifra de consumo anual sólo del turismo ascendería a 12´264,000 m^3, todo ello sin tener en cuenta la capacidad de reposición de las fuentes de abasto. Sin lugar a dudas el consumo es excesivo para un país como Cuba.

La norma internacional de consumo es de 1700 m^3/habitantes año. En Cuba en estos momentos el consumo ronda los 1200 m^3/hab. Año y existen zonas que se encuentran en los 500 m^3/hab. Año, lo cual evidencia que el agua resulta hoy un recurso deprimido en la isla. Por ello, el tratamiento del problema con el manejo integrado[13] de cuencas parece ser la forma de abordaje mas correcta de la cuestión, incluido los estudios de capacidad de carga de este elemento del ambiente natural.

Una de las alternativas que se están implementado actualmente es la instalación de plantas desalinizadoras, de las cuales existen siete en el país, sobre todo en la cayería alrededor de la isla grande, donde se ha expandido la construcción hotelera.

Por otra parte, ante esta nueva realidad de crisis del agua y de transformación económica en sectores como el turismo, pocos desarrollados hasta hace 15 años, se reelabora la Estrategia Ambiental Nacional, a la que se le incorpora más enfáticamente el tema agua tanto en su conservación como en su manejo

Según el Balance de los Recursos Hidráulicos en Cuba, realizado en el 2000, el más alto consumo de agua corresponde al año 1989, luego se observa un descenso que se extiende hasta 1998 y 1999. Aunque esta situación esta relacionada con la crisis económica de los 90´s, también refleja los cambios estructurales en la economía y la sociedad cubana de esos años A partir de la primera década del siglo XXI, esta situación comienza a variar, pero es en esta etapa cuando se evidencia el déficit de este elemento natural, producto de la sequía y del alto consumo de actividades económicas en fase de recuperación. Además del paulatino incremento de las tasas de crecimiento poblacional.

Entre los años 2003, 2004 y 2005 se ha manifestado en Cuba, sobre todo en las cinco provincias orientales una situación altamente crítica con la carencia y deterioro de las fuentes de abasto, debido a una serie de factores combinados que hacen del problema uno de los más graves afrontados por los gobiernos locales y central, elementos como la alta tasa de deforestación histórica, que incide negativamente

en el índice de pluviosidad (aunque se acusa una recuperación de la superficie boscosa, esta se ha dado fundamentalmente en zonas de montaña); los embalses, que si bien garantizan un alto índice de captación de agua, también cortan el recorrido de los ríos y arroyos en las cuencas hidrográficas, modificando los niveles de saturación de aguas subterráneas y las escorrentías y su impacto en los estuarios, el aumento de la evaporación en las presas debido a la expansión del espejo de agua expuesto al sol, los procesos de desertificación o salinización o degradación de diverso tipo de los suelos, son entre otros, factores presentes en la crisis de los últimos años en relación al recurso agua.

Aunque en la temporada lluviosa de mayo-octubre del 2005, los niveles de precipitación y los embalses se han recuperado, debido fundamentalmente a la activa temporada ciclónica que recién concluye, esto no evidencia que se haya llegado al fin a un momento de salida del largo período de sequía que padece el país, sin lugar a dudas la previsión de estos problemas deberá estar en la cartera de acciones a ejecutar por los gobiernos central y locales, tales como la recuperación de la infraestructura de acueductos y redes locales de abasto, las cuales en todo el país se encuentran en estado crítico, pero sobre todo en la capital de la nación, donde según cifras oficiales se pierde el 60% del agua bombeada a la ciudad debido a roturas y mala situación de las redes hidráulicas.

Esta situación de extrema gravedad ha hecho que se comience a exigir a todas las empresas y ministerios que realicen un cálculo detallado de consumo de agua incluso a nivel de unidad de base y que propongan vías de solución a los problemas de perdida del recurso y despilfarro. Aun así, debido a la persistencia de la crisis económica resulta difícil encontrar soluciones rápidas, sobre todo en el sector de servicios, donde las pérdidas resultan elevadas.

La aplicación de tecnologías de ahorro, marchan lentamente pues aún no se ha extendido suficientemente la conciencia empresarial y ciudadana sobre la urgencia de ahorro de este recurso, y esto nos lleva a la necesidad de desplegar una intensa actividad de educación ambiental referida al ahorro de agua, aspecto este que resulta aún muy deficitario.

La construcción de instalaciones de tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales, desarrollando y utilizando tecnologías apropiadas, principalmente que minimicen los insumos de materiales y energía, y con el máximo aprovechamiento de las condiciones naturales, es uno de los pasos a dar en la preservación y el buen manejo del recurso en los próximos años.

El marco legal en relación a las aguas interiores, abarca alrededor de 17 cuerpos jurídicos, entre Decretos, Resoluciones y Normas técnicas generales; esta estructura legal resulta cada vez menos adecuada en un país donde el recurso agua presenta una situación deprimida. Por ello se hace evidente que será necesario acometer la confección de una legislación menos fraccionada y mas abarcadora, en la cual quizás una Ley de Aguas pueda normar el manejo sectorial del recurso de acuerdo a las características de cada región. En ello el manejo de cuencas que se ha venido haciendo en los últimos años es sin dudas un paso de avance sustantivo.

Como se señaló en el análisis de la situación referido a América Latina, los procesos de participación popular y toma de decisiones transparentes, resultan insoslayables en la gestión del agua. Las nuevas vertientes de la economía como la expansión del sector extractivo,[14] implican riesgos que deberían afrontarse con tomas de decisiones participativas en las que los gobiernos locales y los actores sociales presentes en las comunidades posean un nivel adecuado de información y de involucramiento en la toma de decisión.

Pero sin lugar a dudas, quizás el factor más importante de transformación y concientización de la ciudadanía respecto al uso y abuso de este bien natural, es un fuerte programa de educación ambiental que enfatice la gravedad de la situación y la necesidad de mantener una actitud cultural diferente de parte del ciudadano común respecto al agua.

Creación de capacidades

Uno de los grandes déficit de las políticas públicas respecto al agua en América Latina tiene que ver con la creación de capacidades científico técnicas. Resulta sorprendente la falta de previsión de los sistemas de educación superior latinoamericanos respecto a formación de hidrogeólogos e ingenieros especializados en aguas subterráneas y superficiales, en la década de los 90´s habían algo más de 200 hidrogeólogos titulados en los 30 países de la región, la mitad de los cuales trabajaban en Brasil, ello representa un hidrogeólogo cada 3 millones de habitantes o 1 cada 3 000 pozos. El número de ingenieros especialistas en aguas subterráneas (las mas estables y de mayor potencialidad de explotación) también es muy reducido. Muchos países poseen algunas capacidades empíricas de personas entrenadas que a partir de los saberes populares desarrollan técnicas de detección y reconocimiento de acuíferos, pero ellos no satisfacen los requerimientos de los volúmenes de extracción que demandan

las actividades agrícolas actuales y los conglomerados urbanos por lo que esta característica no satisface las necesidades.

En gran medida, la falta de comprensión del alcance de los recursos hídricos subterráneos se debe también a la carencia de recursos humanos como parte de la implementación de las políticas públicas sobre este bien común, ello puede llevar a la subexplotación o a la sobreexplotación del recurso.

La participación popular como parte de la solución

En muchas regiones, países y comunidades locales se han dado cuenta de que el agua es una cuestión que concita múltiples intereses y de que las alianzas de todas las partes interesadas y afectadas son un mecanismo viable para trasladar la gestión integrada de los recursos hídricos a la práctica. Todos los grupos mayoritarios —empresarios, sindicatos, pueblos indígenas, periodistas medioambientales, parlamentarios, jóvenes, niños, etc.— tienen su propio punto de vista y tienen el derecho a ser oídos. Además, a grandes segmentos de la sociedad, especialmente a las mujeres y los pobres, no se les ha permitido tener una voz. Es necesario un examen más detallado de la participación basada en la raza, etnicidad, estatus económico, edad y religión para asegurar la inclusión de todos.

Un elemento clave en la toma de decisiones en política pública respecto al agua, es también la transparencia en dicha toma de decisiones y el control popular sobre la misma. La actividad de los gobiernos locales y de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de estas políticas resultan un pivote sobre el cual debería estar mas centrada en la elaboración de las políticas estatales antes de optar por las variantes privatizadoras que al menos en América Latina y el Caribe no ha dado resultados positivos.

Notas

1. Shilklomanov, I.A. (1997). "*Valoración de los Recursos Hídricos y Disponibilidad de Agua en el Mundo*". Organización Meteorológica Mundial, ONU e Instituto de Medio Ambiente. Estocolmo.
2. Houria Tazi Sadeq (1999). "Un Recurso Vital." *El Correo de la UNESCO*. Febrero. Pág. 17-21.
3. Seguinot, José (2005). *Medio ambiente, cultura y salud en el Caribe contemporáneo*. Ed. GEO, San Juan, pag. 29.

4. Grisbel Medina R.8/25/2008.listindiario.com.do <http://www.listindiario.com.do/>

5. José Dicén - 8/25/2008.listindiario.com.do <http://www.listindiario.com.do/>

6. Venecia, A., *La flora de la laguna de Oviedo, medio ambiente y recursos naturales*. En: Martínez E. Estudio de la vida silvestre en República Dominicana. Academia de Ciencias. Rep. Dominicana. 1984. Pags. 197-263.

7. Hudson, B. "*Fall of Beauty: The Story of a Jamaican Waterfall. A Tragedy in Three Acts*". En: Tourism Geographies, Vol. 1, No. 3. 1998.

8. *Nuevo Atlas Nacional de Cuba*. Instituto de Geografía de la Academia de Ciencias de Cuba 1988. pp. VII.1.1

9. Recordar el huracán Flora que azoto el territorio oriental de Cuba causando inundaciones en toda la cuenca del río Cauto, las cuales provocaron mas de 3,000 muertes y cuantiosas pérdidas económicas.

10. Pérez Leira, Ramón. "Una visión filosófica en torno al agua". Texto para optar por la categoría docente de Profesor Asistente. Mimeografiado.

11. Rey García, Reynaldo (1998). *"Perfil de Cuba"*, Instituto de Investigaciones de Riego y Drenaje. Ciudad de la Habana. pp. 17.

12. Margarita Fontova y Adolfo Díaz (2000). *Balance de los Recursos Hidráulicos en Cuba*. Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos. Ciudad de la Habana, 2000.

13. Debido a la gravedad de la situación y a la importancia que se le confiere en la gestión de gobierno, los Decretos 138 de Aguas interiores y 212 de Manejo Costero, se están redefiniendo para adecuarlos a las circunstancias actuales y prospectivas.

14. Se debe tener en cuenta que las nuevas actividades económicas como la construcción de hoteles para el turismo internacional y la industria minera, demandan grandes cantidades de agua en sus procesos productivos y de servicios, además de que algunas de ellas como la minería se sitúan en cuencas hídricas de gran importancia para el sostenimiento del recurso agua.

Bibliografía

Barlow, Maude y Clark, Anthony (2004). *Oro azul.* Ed. Paidos, Bsrcelona. 2004.

Colectivo de autores (2006). *La gota de la vida: Hacia una gestión sustentable y democrática del agua.* Ed. Heinrich Böll, Mexico D.F.

Dicén, José (2008), http://www.listindiario.com.do , 8/25/2008.

Earth Trends Aquastat (2005). Disponible en http://earthtrends.wri.org/countryprofiles . 2005.

Escobar, Jairo (2002). *La contaminación de los ríos y sus efectos en las áreas costeras y el mar. CPAL-ECLAC.* Santiago de Chile.

Fontova, Margarita y Adolfo Díaz (2000). *Balance de los Recursos Hidráulicos en Cuba.* Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, Ciudad de la Habana.

Hudson, B. (1998). "*Fall of Beauty: The Story of a Jamaican Waterfall. A Tragedy in Three Acts*". En: *Tourism Geographies, Vol. 1, No. 3. 1998.*

Houria Tazi Sadeq (1999). *"Un Recurso Vital". El Correo de la UNESCO.* Febrero.

Medina, Grisbel (2008), http://www.listindiario.com.do/ R.8/25/2008.

Naciones Unidas (2003). *Water for Peoples, Water for LifeThe United Nations World Water Development Report.* UNESCO &Berghahn Books, Barcelona.

Pérez Leira, Ramón. *"Una visión filosófica en torno al agua"*. Texto para optar por la categoría docente de Profesor Asistente. Mimeografiado.

Rey García, Reynaldo (1998). *Perfil de Cuba,* Instituto de Investigaciones de Riego y Drenaje. Ciudad de la Habana.

Seguinot, José (2005). *Medio ambiente, cultura y salud en el Caribe contemporáneo.* Ed. GEO, San Juan.

Shilklomanov, I.A. (1997). *Valoración de los Recursos Hídricos y Disponibilidad de Agua en el Mundo.* Organización Meteorológica Mundial, ONU e Instituto de Medio Ambiente. Estocolmo. 1997.

United Nations Enviroment Programme, (UNEP). *Source Book of Alternative Tecnologies for Freshwater Aumentation in Latin America and the Caribbean.* En: http://www.oas.org/osde/publications/Unit/oea59e/ch01.htm#TopOfPage

Venecia, A., "*La flora de la laguna de Oviedo, medio ambiente y recursos naturales*". En: Martínez E. *Estudio de la vida silvestre en República Dominicana.* Academia de Ciencias. Rep. Dominicana. 1984.