

## CAPÍTULO IV

# RECONFIGURACIÓN DE LOS ESPACIOS DE INTEGRACIÓN

DURANTE TODA LA DÉCADA DE LOS NOVENTA, se moviliza en América Latina un abigarrado y complejo escenario de integración, caracterizado por la superposición de proyectos de diferente naturaleza, alcance y profundidad. A lo largo de más de diez años, los esquemas tradicionales de integración han convivido con un sinnúmero de acuerdos bilaterales y otras propuestas asociativas de carácter regional e interregional. Algunas instituciones especializadas de la región comenzaron a plantearse el tema de la convergencia entre estos esquemas. La cuestión de las divergencias entre las propuestas se exacerbaba con la aparición de una centrada en los Estados Unidos. Se plantearon, así, muchos interrogantes acerca de si tales iniciativas eran complementarias o excluyentes en relación con el ALCA y a los TLC.

La convergencia entre países de un mismo esquema no ha sido una meta lograda por los sistemas de integración latinoamericanos. Desde otro lugar, la doble "lealtad" al ALCA y a los esquemas convencionales, lejos de ser un factor de estímulo para la asociación, se ha convertido en uno de disenso.

Hasta el eclecticismo tiene límites. La convivencia de propuestas de inserción internacional tan disímiles no pasaría la prueba del tiempo. Las negociaciones plurilaterales de tres países andinos y todos los centroamericanos con los Estados Unidos pusieron a prueba

la capacidad de convivencia del ALCA o los TLC con las propuestas históricas de integración.

La característica fundamental del escenario ha sido la tendencia al reordenamiento y reconfiguración de los espacios. Ello ha implicado la emergencia de nuevos ejes en torno de los cuales gira la integración.

### **EJES DE INTEGRACIÓN (1990-2003)**

Durante los años noventa, el concepto de integración se caracterizó por su creciente laxitud como reflejo del tránsito de un patrón de acumulación a otro, de manera que en los procesos económicos reales se superponían los restos del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) y el modelo neoliberal, en plena puja para imponerse frente a la resistencia tanto de sectores populares como de segmentos del empresariado nativo que defendían sus espacios de mercado.

Los tradicionales esquemas de integración latinoamericanos nacidos de la necesidad de ampliar los limitados mercados internos que hicieran económicamente factible la industrialización bajo la ISI fueron formalmente el resto más visible de aquel patrón en decadencia. Al igual que las demás estructuras de las sociedades, los procesos de integración adecuaron esas formas de funcionamiento e instrumentos a la nueva estrategia de acumulación del capital. Paradójicamente, la adecuación se produjo sin cambios en la meta de alcanzar un mercado común.

Como expresión de la nueva estrategia económica que desplaza a la ISI, impulsada por los organismos financieros internacionales y favorecedora de un modelo de mercado sesgo exportador, en los inicios de la década del noventa tiene lugar una explosión de acuerdos bilaterales entre países latinoamericanos. Ya no se trata de convenios que involucran productos seleccionados; cubren una parte sustancial del espectro arancelario sobre bienes y servicios y, más adelante, incorporan otras disciplinas como compras gubernamentales, políticas de competencia, transparencia, propiedad intelectual, etcétera.

Un hecho inédito respecto de los proyectos de integración bajo la ISI es la participación directa de países desarrollados en estos novedosos acuerdos. Entre ellos se destaca el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el que México participa junto a Canadá y los Estados Unidos. Otro rasgo relevante es que, con los cambios en el patrón de acumulación, la búsqueda de acuerdos con los Estados Unidos que hipotéticamente faciliten el acceso de los productos latinoamericanos a su mercado deviene, en primer lugar, prioridad para la mayor parte de los países latinoamericanos y caribeños.

Lo peculiar de estos nuevos acuerdos es que a pesar de una cobertura tan amplia de disciplinas, el techo máximo que se proponen alcanzar es la zona de libre comercio. Únicamente el Mercosur, entre los surgidos en los años noventa, se plantea construir un mercado común. Desde el punto de vista institucional, los acuerdos califican como del “modelo intergubernamental minimalista<sup>40</sup>” (BID, 2002:97), cuyo soporte es la estructura normativa.

Es así como en la década del noventa se diversifican las formas de inserción institucionalizadas a través de estos convenios. Coexisten esquemas tradicionales de integración (MCCA, Comunidad Andina, Caricom, ALADI, Mercosur) con acuerdos bilaterales negociados entre países latinoamericanos. Se forma entonces una compleja red de acuerdos que se ilustra como *spaghetti bowl* (BID, 2002:70), donde se superponen convenios de primera y segunda generación (en los que se distingue la participación de México y Chile) con el TLCAN y con dos iniciativas unilaterales, regionales, temporales y preferenciales implementadas por los Estados Unidos con las subregiones de Centroamérica y el Caribe, que datan de los años ochenta, bajo la llamada Iniciativa para la Cuenca del Caribe en 1983 (*Caribbean Basin Economic Recovery Act*, que en 2000 se transforma en la *Caribbean Basin Trade Partnership Act*) y con cuatro países andinos: Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador, bajo la Ley de la Preferencia Arancelaria Andina de 1991, prorrogada en 2002 hasta el 2006 como Ley de la Promoción Arancelaria Andina para la Erradicación de la Droga (ATPDEA). Debe señalarse especialmente la emergencia en estos años de la propuesta del ALCA que, aunque no se materializa, devino prioridad de inserción externa para la casi totalidad de los países del hemisferio, a pesar del período en que se evidencia un vacío de liderazgo.

Los acuerdos firmados por México extienden la normatividad del TLCAN y convierten la negociación con ese país en una antesala para llegar a un acuerdo con los Estados Unidos.

Los convenios de segunda y tercera generación que se desarrollan con mayor celeridad en los años noventa responden a un grupo de características que se denotan como “nuevo regionalismo” y que se contraponen a las de los esquemas que se desarrollaron bajo la ISI, a los que se reconoce como “viejo regionalismo”.

A partir de la aprobación de la Ley de Comercio de 2002 (que concede al ejecutivo estadounidense el llamado *fast track*), se aceleran en

---

40 “Este modelo está basado en una estructura con instancias de decisión y coordinación exclusivamente intergubernamentales y, como tal, no comprende instituciones supranacionales con personería jurídica propia” (BID, 2002: 97).

la región los acuerdos que tienen como centro a los Estados Unidos, con la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Chile, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA)<sup>41</sup>, y los avances de la negociación con Panamá y tres países andinos. Se consolida de este modo un eje de integración en torno de los Estados Unidos, después de un errático período (1995-1998) caracterizado por el vacío del liderazgo de ese país en la propuesta hemisférica. Ello propició una relativa preeminencia de Brasil, con la iniciativa del presidente Itamar Franco en 1993 de la creación de un Área de Libre Comercio de Sudamérica (ALCSA), unida a una exitosa proyección externa del Mercosur, avalada por la firma de un acuerdo marco con la Unión Europea, y la asociación de Chile y Bolivia.

Desde mediados de los años noventa hasta 2003, los ejes principales de integración se configuraron alrededor de México, los Estados Unidos y Brasil: México, a través de los acuerdos bilaterales con otros países latinoamericanos que adelantan la agenda estadounidense mediante acuerdos que reproducen lo esencial del TLCAN, y los Estados Unidos por su parte, con el avance que significó el lanzamiento de las negociaciones del ALCA en la II Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en 1998, y la publicación del primer borrador del acuerdo en 2001. A pesar del estancamiento de las negociaciones del ALCA después de la ministerial de Quito en noviembre de 2002, y de la estrategia política para salvarlas en la reunión de Miami un año después, los Estados Unidos mantuvieron su papel protagónico como promotor del proceso, y relanzaron la agenda del ALCA a través de los TLC. Por su parte, el liderazgo brasileño se vio mermado desde 1998, cuando la resaca de la crisis asiática se hizo sentir en los países del Cono Sur, cuyo desenlace, *grosso modo*, puede ilustrarse con la crisis argentina y la devaluación del real en 1999, que repercutió en su capacidad de articular iniciativas que ampliaran su influencia institucionalizada por acuerdos en el ámbito sudamericano. De todos modos, en 2000, Brasil convoca a la I Reunión de Jefes de Estado de América del Sur.

Sin desconocer el papel jugado por México como eje de ofertas de TLC, la dinámica entre los ejes Estados Unidos-Brasil es la de mayor influencia como generadora de propuestas. Entre ellos tiene lugar cierta competencia, de forma que las iniciativas de uno generan contrapropuestas del otro y los avances de uno estimulan el impulso del otro. Luiz Alberto Moñiz Bandeira, autor del libro

---

41 En el momento de enviarse este informe, el CAFTA había sido aprobado por los parlamentos de El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua; con modificaciones, por el congreso de los Estados Unidos.

*Conflicto e Integração na América do Sul. Brasil, Argentina e Estados Unidos (Da Tríplice Aliança ao Mercosul)* señala que “Probablemente, el anuncio del presidente Itamar Franco (1992-1995) en octubre de 1993 haya incidido, entre otros factores, para que el presidente Bill Clinton (1993-2001) procurase revitalizar la Iniciativa para las Américas lanzada por George Bush (1989-1993) en 1990, proponiendo a fines de 1994 la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), de hecho una ampliación del TLCAN que abarcaría todo el hemisferio para 2005.

La cuestión ALCA/Mercosur se tornó así el principal nervio de la rivalidad entre Brasil y los Estados Unidos por involucrar profundas contradicciones y entrelazamientos de intereses económicos, políticos y estratégicos. El establecimiento del ALCA teniendo como núcleo el Mercosur, no convenía a los Estados Unidos. Representaba un gran obstáculo a su proyecto de integración hemisférica subordinada y otorgaría más *bargain power* a Brasil y los demás Estados de la región del que tendrían individualmente en cualquier negociación que fuesen a encarar hacia el ALCA. Brasil, por otro lado, ya no tenía interés en éste, porque no podía permitir, como lo hizo la Argentina, que su parque industrial se desmantelara y quedara convertido en chatarra bajo una devastadora reducción de aranceles y soportando crecientes saldos negativos en su balanza comercial (Moñiz Bandeira, 2003).

No obstante el deterioro de los principales indicadores económicos del Mercosur a raíz de la crisis asiática, catalizador de problemas acumulados en el bloque, y más allá de las contradicciones internas entre sus miembros, los mismos lograron mantener una relativa cohesión entre ellos (con alguna fisura en la proyección hacia los Estados Unidos por parte de Uruguay, que inició la negociación de un Tratado Bilateral de Inversión –TBI– con ese país) frente a la negativa estadounidense a discutir temas sensibles (subsidios agrícolas y *antidumping*) para las economías del Mercosur, pero especialmente para Brasil, en el marco del ALCA.

Después de la reunión del Comité de Negociaciones Comerciales en Puebla en febrero de 2004, se configura un nuevo mapa en las negociaciones hemisféricas, determinado por una fragmentación del proceso, que tiene dos salidas con cierto grado de definición:

- Una salida de continuidad del proceso del ALCA por la vía de los TLC fue la opción inmediata para Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, República Dominicana, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú (para Bolivia se planteaba

su incorporación más adelante, pero la inestabilidad política y la indefinición sobre la Ley de Hidrocarburos, primero, y el triunfo de Evo Morales y la declarada oposición de su gobierno al ALCA después, la ha cancelado).

- Una salida de interrupción del proceso negociador para los países miembros del Mercosur, Venezuela y países del Caribe.

La salida de interrupción del proceso no debe tener el mismo desenlace para Venezuela y las dos agrupaciones mencionadas. En el caso de los países caribeños, la CBTPA vence en 2008, por lo que cuentan con un compás de tiempo para evaluar la evolución del escenario que, para esa subregión, debe evolucionar hacia una negociación en la que se dé espacio a las demandas caribeñas de un Trato Especial y Diferenciado, atendiendo al tamaño de esas economías y su vulnerabilidad. Por lo tanto, lo más probable es que este grupo pueda desarrollar una salida de continuidad, aunque no está nominalizado en las listas de los posibles candidatos a TLC en la actual legislatura del Congreso de los Estados Unidos.

Sin embargo, como se ha visto, con la interrupción del proceso los países del Mercosur no se benefician de una opción de continuidad por la vía de un TLC con los Estados Unidos. Una solución de continuidad para ese bloque estaría asociada con el relanzamiento de las negociaciones del ALCA, lo que se plantea como una posibilidad en la agenda estadounidense después de que concluyan las negociaciones de la Ronda Doha, en la que supuestamente se dará salida al tema de los subsidios agrícolas.

La idea del relanzamiento del ALCA gana adeptos en los círculos políticos y académicos de los Estados Unidos, pues anteriormente se había planteado la posibilidad de que los acuerdos regionales sirvieran como palanca a las negociaciones en la OMC. Sin embargo, los acuerdos bilaterales que los Estados Unidos están negociando no tienen peso para cumplir esa función. La mayor parte de éstos tiene más un sentido político para enviar señales que importancia comercial para ese país. Por este motivo, en medios de influencia de los Estados Unidos crece la perspectiva de priorizar las negociaciones de la Ronda Doha y de que si hubiese que continuar apelando a los regionales para avanzar la agenda debería mirar Asia y el relanzamiento del ALCA. En esta etapa, el bilateralismo no ha mostrado ser un buen camino para llegar al multilateralismo.

Un escenario de relanzamiento del ALCA se vería favorecido por:

- La implementación del CAFTA-RD-Panamá y del TLC-Andino;

- Los progresos en el tema de agricultura de la Ronda Doha;
- Cambios en la posición negociadora de Brasil.

Para Venezuela, la interrupción del proceso ha acelerado una salida rupturista a sus divergencias con la negociación del ALCA bajo el actual proceso político que vive.

Para los países del Mercosur, no obstante, tal corte –sin salida constructiva inmediata– y otros factores coyunturales favorecen la posibilidad del desarrollo de una opción de distanciamiento de la iniciativa hemisférica.

**DESARTICULACIÓN Y REARTICULACIÓN DE ESPACIOS**

La interrupción del proceso negociador del ALCA, la exclusión de un grupo de países de una opción de continuidad por los TLC y los cambios políticos en casi todos los países del Mercosur hacen posible la reconfiguración de los procesos de integración.

Operativamente, por reconfiguración de la integración debemos entender la redefinición de los espacios y de las relaciones en el interior de los esquemas de integración resultantes de la conjunción de tres procesos:

- Desarticulación y rearticulación de espacios de integración;
- Nuevas alianzas;
- Diversificación de las formas;

La desarticulación de los espacios puede ser formal, *de facto* o institucional; y coyuntural o estructural.

**Cuadro 11**  
Desarticulación y rearticulación de los espacios de integración

Desarticulación	Rearticulación
ALCA (formal-temporal)	TLC y TBI
MCCA ( <i>de facto</i> -estructural)	CAFTA-DR
CAN ( <i>de facto</i> -estructural) institucional?	TLC Andino (3)
	Mercosur+Venezuela
	CSN

*Fuente:* elaboración de la autora.

La desarticulación y rearticulación de los espacios de integración se manifiestan en el estancamiento de las negociaciones del ALCA que,

como se ha planteado en otras partes de este trabajo, podría ser temporal, aunque con la escisión de Venezuela y Bolivia (a la que se suma Ecuador que, según las declaraciones del presidente Rafael Correa, no daría continuidad a las negociaciones del tipo ALCA). La agenda del ALCA se proyecta a través de los TLC en espacios reducidos, pero no se redefine con la limitación de su contenido: éste se mantiene e incluso se profundiza.

El proceso de integración centroamericano pierde dinamismo y sentido frente al CAFTA-DR, que articula las relaciones externas de los países de la subregión. En este caso, se trata de una desarticulación *de facto*, porque no ha tenido lugar la denuncia del acuerdo por parte de sus miembros. Su sobrevivencia formal estaría asociada a la redefinición de sus contenidos y metas. Estructuralmente, es absorbido por el TLC con los Estados Unidos. Por lo tanto, su rearticulación a través del TLC es destructiva.

La desarticulación del proceso andino sobreviene por la crisis de larga data del esquema y por el impacto del TLC. La denuncia de Venezuela no es más que el reconocimiento de su inviabilidad por la subordinación y necesidad de readecuación de sus instrumentos normativos a lo estipulado en el TLC con los Estados Unidos, algo que aquél país y Bolivia no comparten. La desarticulación *de facto* de la CAN no es un evento sino un proceso. En él pueden señalarse como momentos descollantes la decisión de ese organismo que facultó a sus miembros a realizar negociaciones individualmente, fuera del bloque –aunque debían mantener intercambio y consulta durante las negociaciones–, y la obligación de informar antes de firmar, en julio de 2004. Estos pasos no fueron cumplimentados, y tanto Colombia como Perú rubricaron el acuerdo. Además, cumplieron con la exigencia estadounidense de adaptar la normativa andina para hacerla compatible con el TLC. Por ello, introdujeron una modificación para flexibilizar los términos de cumplimiento de la Decisión 486, haciendo optativo conceder o no protección a los datos de prueba. Además, los andinos debieron renunciar a la utilización de la franja de precios, uno de los instrumentos de protección típicos de la CAN. Ésta, al igual que el MCCA, se rearticula mediante un proceso destructivo en el TLC, pero a diferencia del esquema centroamericano, se acompaña de la escisión de uno de sus miembros y de la posibilidad de que algo similar ocurra con Bolivia. Tres de los miembros de la CAN priorizan su relación con los Estados Unidos, Venezuela se integra en el Mercosur, y Bolivia es miembro asociado de este último.

Con la aprobación del CAFTA-RD, los países centroamericanos ratificaron su papel en la órbita del norte. La aprobación del CAFTA

fue decisiva para el avance de las negociaciones del TLC Andino, por lo que ese acuerdo reforzó el escenario de deterioro de la CAN<sup>42</sup>.

### **EJES DE INTEGRACIÓN 2003...**

Con el encauzamiento del CAFTA-DR y del TLC Andino (3), unidos al Tratado de Libre Comercio los Estados Unidos-Chile, al TLCAN y el TLC en negociación con Panamá, los Estados Unidos se confirman como uno de los ejes en torno de los cuales se nuclean los países latinoamericanos bajo acuerdos comerciales. Es decir que la desarticulación temporal del ALCA no desestima el papel de este país como eje de estos procesos. Por el contrario, le da continuidad bajo otro formato.

Como se vio en el acápite anterior, las divergencias en el proceso negociador del ALCA derivan en dos respuestas: una salida adaptativa a través de los TLC, y otra que potencialmente consolida el Mercosur, con Brasil al frente. Esta propuesta tiene dos cauces: la ampliación del Mercosur por una parte y la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), por la otra.

La creación de la CSN significa para el Mercosur una forma –probablemente insuficiente– de neutralizar los impactos derivados de la postergación de su negociación con los Estados Unidos frente al avance del resto de los países latinoamericanos en esa dirección. De tal forma, la CSN es un espacio idóneo para renegociar las preferencias arancelarias con los demás países sudamericanos y amortiguar los impactos del desplazamiento de los productos del bloque en la región, por las ventajas que los TLC otorgan a los Estados Unidos.

Tanto el CAFTA como el TLC Andino y el TLC los Estados Unidos-Chile ampliarán el acceso del país del norte en los mercados de bienes de esos países, ya que estos acuerdos establecen preferencias promedio más altas y amplias que las acordadas en el marco de la ALADI, con el consiguiente menoscabo de la participación de los países del Mercosur. Las preferencias concedidas por Colombia, Ecuador y Perú a los productos de este bloque son pequeñas y concentradas, pero corren el riesgo de erosionarse por los acuerdos con los Estados Unidos. Ello se debe, sobre todo, a que el impacto sobre las exportaciones bajo un régimen preferencial tiende a ser mucho más lacerante cuando las preferencias son concedidas a países más competitivos, como los Estados Unidos (Barbosa et al., 2004b).

Existe un riesgo evidente de erosión de las preferencias arancelarias de productos industriales exportados por el Mercosur hacia

---

42 Aunque el proceso de aprobación del TLC Andino en el Congreso estadounidense podría generar resistencias mucho mayores que el CAFTA.

los países andinos. Ante esta posibilidad, la búsqueda de la profundización de las preferencias negociadas en el marco de la ALADI es una forma de proteger y ampliar la participación en las importaciones de los países que negocian con los Estados Unidos. El nuevo espacio que ofrece la CSN o el Acuerdo de Complementación Económica Número 59 entre la CAN y el Mercosur resultaría apropiado a ese propósito.

Los aires de cambio en el escenario político en la región de Sudamérica favorecen al bloque como eje de integración.

Los cambios políticos más radicales de la región, el de Venezuela primero y más recientemente el de Bolivia, impulsaron una nueva forma de concebir la convergencia. Estas concepciones se han materializado en proyectos e iniciativas de diferente alcance, cuya expresión más acabada son el ALBA y la propuesta del Tratado de Comercio de los Pueblos. Ambos apuntan a Venezuela como otro eje de integración regional.

Los Estados Unidos mantienen su papel como eje a través de los TLC. Brasil se sustenta en la proyección del Mercosur y se lo reconoce como promotor de la CSN. Por último, aparece el eje de Venezuela con el ALBA. Lo novedoso de este escenario es la diversificación y sus propuestas de integración mediante la emergencia de otro eje del sur.

### **MERCOSUR COMO EJE DE INTEGRACIÓN**

El papel que puede cumplir el Mercosur como eje de integración en la región no está al margen de la capacidad de consolidarse como una verdadera opción de integración interna, su mayor desafío en la actualidad.

Sus relaciones giran en torno de los conflictos entre la Argentina y Brasil, detrás de lo cual está la competencia generada por las empresas transnacionales, los conflictos macroeconómicos por problemas monetarios (Dallanegra, 2003), y los derivados de la diferente estructura económica de estos socios mayores. También la toma de decisiones por parte de Brasil y la Argentina sobre temas que atañen a los cuatro miembros, la continua perforación del arancel externo común, el bajo nivel de internalización de la normativa del bloque y la escasa atención a las asimetrías, han sido problemas mantenidos que pesan sobre la credibilidad interna.

Cada vez con mayor frecuencia, se suscitan las amenazas de Uruguay de redefinir su participación a la condición de asociado y de poder negociar con terceros países de manera independiente. Más recientemente, el conflicto con la Argentina por la instalación de fábricas papeleras en las márgenes de un río compartido han exacerbado las inminencias de un menor compromiso uruguayo. El acercamiento a

los Estados Unidos ha ido ganando espacios y apoyos. En tal sentido, no debe obviarse que bajo el gobierno del Frente Amplio se produjo la firma de un Tratado Bilateral de Inversión con el país del norte.

Desde hace algún tiempo, se conforma la idea de que la recuperación del Mercosur pasa por el retorno a la concepción inicial de una integración más profunda entre Brasil y la Argentina para construir un mercado común, lo que implicaría una división que dejaría afuera del proyecto de mayor profundidad y alcance a los dos socios menores, que quedarían en calidad de asociados<sup>43</sup>. Esta idea tiene cada vez mayor presencia en los debates sobre el destino del esquema. Dentro de los que vale mencionar, se encuentra un estudio del gubernamental Instituto de Pesquisas Económicas Aplicadas de Brasil (IPEA), realizado por Fabio Giambiagi e Igor Barenboim, que concluye con la recomendación de la creación de un bloque de dos velocidades y de geometrías variables.

Durante 2005, las tensiones comerciales entre Brasil y la Argentina llegaron a un punto crítico por la demanda argentina de una mayor cooperación de Brasil en materia de política comercial para sostener su proceso de reindustrialización. Ello requiere la protección de los sectores que como textiles, calzados y línea blanca, han protagonizado ciertos niveles de recuperación de la industria. En 2006, se firmó un acuerdo que establece la cláusula de adaptación competitiva, que permitiría proteger sectores industriales argentinos que la competencia brasileña podría dañar. El acuerdo también autorizó a la Argentina para importar bienes de capital de cualquier parte del mundo sin pagar el arancel externo estipulado por el bloque.

Después de los efectos para el bloque desencadenados por la crisis asiática, sus logros se han concentrado más en la reconstrucción de las relaciones externas y en la apertura de nuevos mercados no tradicionales que en avances internos. En especial, se destacan los débiles pasos dados hacia la convergencia macroeconómica y el desarrollo institucional.

Tanto el arancel externo común del bloque como la magra institucionalidad han sido diseñados por Brasil. El primero refleja la estructura y necesidades de protección arancelaria brasileña; la segunda fue el espacio óptimo para el ejercicio de políticas discrecionales de Brasil, al margen de un mecanismo de consultas en el bloque.

La ampliación del Mercosur con la entrada de Venezuela es un rasgo de la reconfiguración de los espacios de integración en Sudamé-

---

43 En una de las entrevistas realizadas en el proceso de investigación también fue planteada la idea del retorno a la zona de libre comercio como única forma de lograr la inserción de Venezuela como miembro pleno del Mercosur.

rica. Supone, además, la construcción de una nueva alianza estratégica, que se complementa con las relaciones con China, India, Rusia y Sudáfrica como aliados estratégicos, y con un acercamiento económico comercial a los países del Consejo de Cooperación del Golfo.

La incorporación de Venezuela al bloque podría aportar una proyección más osada de inserción internacional, menos dependiente de la aprobación estadounidense, y reforzaría la actual estrategia del Mercosur de buscar su inserción en mercados de países emergentes, con los que se plantean diversos grados de alianzas en variados temas de la agenda internacional. Desde el punto de vista de los recursos, aportaría la mayor reserva energética de petróleo pesados y una de las primeras de gas del mundo, lo que apuntalaría el proyecto de integración energético, posibilitaría el autoabastecimiento regional y viablezaría la reindustrialización argentina, que requiere de un soporte energético con el que no cuenta localmente.

No obstante, no debe hacerse una lectura lineal de este ingreso. La presencia venezolana podría ser conciliadora o potenciadora de conflictos, debido a la incorporación de temas y perspectivas no compartidas entre los socios.

En la XVIII Cumbre del bloque, el presidente venezolano Hugo Chávez planteó tres ideas que revolucionan la proyección política: la inclusión del debate socialismo-capitalismo en ese espacio; la creación de una Comisión de la Verdad del Mercosur para develar las acciones de los Estados Unidos en contra de la integración; y un Banco del Sur para repatriar una parte de las reservas de los países latinoamericanos depositadas en bancos del norte.

En este proceso de reflexiones y evolución, me he atrevido a plantearles a los venezolanos –está planteado el tema y el debate se abrió en Venezuela– la necesidad de comenzar a discutir las perspectiva de construir el nuevo socialismo del siglo XXI, e invito a que hagamos esa discusión: capitalismo o socialismo (Chávez, 2005).

Estos tres ítems encierran una radicalidad que adelanta con creces la agenda reformista del Mercosur, de modo que la convergencia de proyectos entre Venezuela, la Argentina y Brasil debe tener carácter técnico-económico. Por eso, con un sentido pragmático, son aceptadas las propuestas venezolanas en materia energética. Sin embargo, no significa la suscripción del proyecto de cambio político venezolano.

Por otro lado, es válido el interrogante de si la presencia venezolana contribuirá a cambiar el perfil comercialista del bloque, y de si logrará hacerlo avanzar en una dirección más enfocada hacia lo

social, hacia la construcción de una posición común frente a temas de la agenda internacional, o si estas cuestiones se convertirán en otro factor de desavenencias en un bloque minado de contradicciones.

La posición del Mercosur, si se relanzaran las negociaciones del ALCA, es otro aspecto que se perfila como polémico. De concluir la ronda Doha con una solución aceptable para Brasil sobre el tema de los subsidios agrícolas, no existirían elementos para asegurar que los actuales miembros (excepto Venezuela) rechazarían la continuación de la negociación.

En otra dirección, el Mercosur podría intentar moderar la agenda de cambio venezolana y este país jugar el papel de contrapeso frente a Brasil. Ambas posibilidades podrían ser motivo de divergencias internas.

Desde la perspectiva del Mercosur originario, el principal elemento que actualmente da coherencia a la participación venezolana es el tema energético, en especial la construcción del Gasoducto del Sur, proyecto que enfrenta la renuencia algunos sectores sociales y políticos dentro y fuera del bloque.

La forma en la que el Mercosur procese estas contradicciones será decisiva para su futuro, ya que si un bloque no logra “digerir” sus problemas internos no contará con la credibilidad necesaria para proyectarse hacia espacios mayores.

Con Brasil a la cabeza, el Mercosur impulsa la propuesta de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).

Según el texto fundacional de la CSN, el espacio sudamericano impulsará los siguientes procesos:

- La concertación y coordinación política y diplomática que afirme a la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas;
- La profundización de la convergencia entre Mercosur, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, apoyándose en lo pertinente en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI del 18 de octubre de 2004, y su evolución hacia fases superiores de la integración económica, social e institucional. Los gobiernos de Suriname y Guyana se asociarán al proceso, sin perjuicio de sus obligaciones bajo el Tratado revisado de Chaguaramas;
- La integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica sobre la base de la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con la consideración de mecanismos financieros innovadores y las propuestas sectoriales en curso que permitan una mejor realización de inversiones en infraestructura física para la región;
- La armonización de políticas que promuevan el desarrollo rural y agroalimentario;

- La transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura.
- La creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la dinámica de integración de este espacio sudamericano, teniendo en cuenta la responsabilidad social empresarial (III Cumbre Presidencial Sudamericana, 2004).

De las acciones que se propone emprender, las de mayor perspectiva y grado de definición son las relativas a la integración física, energética y de comunicaciones. Para ello cuenta con el enorme potencial energético localizado en su geografía, aunque desigualmente distribuido y peor gestionado. Países como la Argentina, con enormes recursos ubicados en su territorio, no puede disponer de ellos libremente para impulsar la política de reindustrialización planteada por el gobierno debido al encarecimiento por su traspaso deYPF a manos de Repsol.

Esta propuesta permitiría mejorar la infraestructura de transporte para el comercio y la satisfacción de las demandas regionales y rediseñar la política externa regional hacia otras potencias, sobre la base de la tenencia de un recurso estratégico y deficitario. Sin duda, esto elevaría sustancialmente la capacidad negociadora de la región. *La condición para que este proyecto pueda lograrse y fortalecer la integración latinoamericana es la preservación del control estatal sobre sus recursos.*

Las demás propuestas de la CSN parecen atractivas y necesarias, pero no cuentan con la instrumentación política, la estructura económica autónoma, ni con el marco regulatorio que las obligue en correspondencia con los objetivos planteados. Incluso, el cumplimiento de metas como la integración física se sustenta en los actores tradicionales del IIRSA (el BID, la Corporación Andina de Fomento y el Fonplata), que nada tienen que ver con una transformación estructural. Hasta el momento, la función de los proyectos cobijados bajo IIRSA es aportar la infraestructura necesaria al capital transnacional para la explotación y extracción de los recursos localizados en el área. Resulta discutible su potencialidad para promover el desarrollo de la región bajo un modelo de exportación de productos primarios. Sudamérica es apetecida por el capital transnacional debido a las reservas probadas de hidrocarburos, su riqueza mineral, sus recursos hídricos y como hábitat de una parte relevante de la biodiversidad del planeta.

Las Tablas 55 y 56 reflejan el potencial de hidrocarburos en la zona. A diferencia de los espacios de integración que han estado regularmente identificados por las disputas comerciales y la competencia por

las inversiones, la CSN aparece como un lugar de convergencia, cuyo énfasis reside en los programas sectoriales y no en el aspecto comercial. Esto puede ser un elemento que contribuya a bajar el perfil controversial que se genera en los esquemas de integración.

**Tabla 55**  
Petróleo: reservas probadas (miles de millones de barriles), consumo y producción

País	Participación del total (%)	A fines de 1985	A fines de 1995	A fines de 2005	Consumo 2005 (miles de barriles/diarios)	Producción 2005 (miles de barriles/diarios)
Argentina	0,2	2,2	2,4	2,3	421	725
Brasil	1,0	2,2	6,2	11,8	1.819	1.718
Colombia	0,1	1,2	3,0	1,5	230	549
Ecuador	0,4	1,1	3,4	5,1	148	541
Perú	0,1	0,6	0,8	1,1	139	111
Venezuela	6,6	54,5	66,3	79,7	553	3.007

Fuente: BP (2006).

**Tabla 56**  
Gas natural: reservas probadas (billones [millón de millones] de metros cúbicos), consumo y producción

País	Participación del total (%)	A fines de 1985	A fines de 1995	A fines de 2005	Consumo 2005 (mil millones de m <sup>3</sup> )	Producción 2005 (mil millones de m <sup>3</sup> )
Argentina	0,3	0,68	0,62	0,50	40,6	45,6
Bolivia	0,4	0,13	0,13	0,74	nd	10,4
Brasil	0,2	0,09	0,15	0,31	20,2	11,4
Colombia	0,1	0,11	0,22	0,11	6,8	6,8
Perú	0,2	+	0,20	0,33	1,6	sd
Venezuela	2,4	1,73	4,06	4,32	28,9	28,9

Fuente: BP (2006).

sd: sin datos.

+: menos de 0,05.

La emergencia de CSN ha propiciado pronunciamientos a favor de la conformación de un organismo único de integración sudamericana para evitar la superposición de estructuras y compromisos. Si bien la razón que se aduce es cierta, ello implicaría la dilución del Mercosur, que ha sido el único esquema latinoamericano en

ofrecer una resistencia sostenida en el tiempo al proyecto ALCA. Si la nueva entidad se orientara a la profundización del proceso de integración y a fortalecer el papel de los países sudamericanos como interlocutores internacionales, sería positivo. En cambio, si la nueva entidad redujera el techo de los proyectos más profundos, se creara un espacio ampliado donde convivan diversos niveles de compromisos y se aceptara que cada miembro elija las obligaciones que va a asumir “a la carta”, el saldo neto sería la cancelación de los proyectos de integración.

La ampliación en las condiciones de la CSN no implica la convergencia –ésta es una meta a lograr–, pero en los documentos publicados no es un tema focalizado. Además, bajo el manto de la CSN conviven proyectos y compromisos de naturaleza muy disímiles e incluso contradictorios. Entonces, la única viabilidad bajo las actuales condiciones en la CSN es la derivada de dotar la infraestructura comunicacional y energética requerida para los diferentes proyectos que cobija.

La proyección actual del Mercosur –resistencia mantenida al proyecto hemisférico y aceptación de la entrada de Venezuela– se ha visto favorecida por la bilateralización del proceso negociador del ALCA, por la crisis energética que impacta en los miembros del bloque y por la demanda china de productos, dinamizadora de las exportaciones del bloque durante los tres últimos años.

Teniendo en cuenta la aprehensión estadounidense sobre la presencia china en la región, y las relaciones comerciales y financieras que se vienen construyendo entre Brasil, la Argentina y China, es necesario pasar revista al tipo de relación que se desarrolla con ese país.

#### **DEMANDA CHINA DE PRODUCTOS DE LA REGIÓN Y VISIBILIZACIÓN DE ESE PAÍS COMO POTENCIAL INVERSIONISTA**

El peso e incidencia de la presencia china en los mercados mundiales en los últimos años es un nuevo rasgo en las relaciones económicas internacionales que no puede eludirse en el análisis de cualquier dinámica económica latinoamericana. En este marco, los procesos de integración no han sido una excepción.

La creciente presencia china debe enfocarse desde una perspectiva política y económica. Especialmente desde la visión económica, el papel de China en la región puede interpretarse como un desafío a la influencia de los Estados Unidos, en tanto la dinámica del ciclo económico de muchos países depende actualmente de la demanda de ambos países. Además, su ubicación como tercer importador mundial y potencial inversionista le confiere un papel de primer nivel en el reordenamiento de las relaciones económicas de algunos países de la

región, como es el caso de los integrantes del Mercosur. Desde el punto de vista político, no puede subestimarse el objetivo chino de aislar en el concierto internacional a Taiwán –reconocido políticamente por doce países de la región<sup>44</sup> (Dumbaugh y Sullivan, 2005)–, y su búsqueda de reconocimiento como economía de mercado.

Anteriormente, el principal destino de las exportaciones latinoamericanas dirigidas a Asia era Japón. Ese lugar está siendo ocupado por China de manera acelerada, cambio que ha sido particularmente significativo para la diversificación de los destinos de las exportaciones de los países de América del Sur, para algunos de los cuales ha jugado un papel más importante como dinamizador de las exportaciones que los Estados Unidos. En particular, el desempeño macroeconómico del Mercosur ha estado muy influenciado por la demanda china de productos primarios y recursos naturales, lugar relevante como destino de las exportaciones del bloque, y en la recuperación de los términos de intercambio de sus productos.

China ha devenido primer consumidor mundial de carbón, mineral de hierro, acero, estaño, zinc, aluminio, níquel y soya; segundo de plomo, cobre, cereales, petróleo, gas natural; y tercero de carnes y bananos (CEPAL, 2005a:24).

La demanda china ha sido clave en el alza de los precios de productos básicos en los últimos años, de manera que su injerencia es decisiva en la formación de los precios internacionales. Como puede apreciarse en la tabla 57, todos los productos básicos que China demanda reportan una elevación de precios significativa que ha permitido mayores ingresos por exportaciones a los países productores.

Desde América Latina, la percepción de la presencia china es contradictoria. Algunos países dan la bienvenida a sus productos y capitales, pero no dejan de percibir la amenaza del destino de sus industrias domésticas, así como la derivada de la competencia que los productos asiáticos baratos puedan representar en sus exportaciones a los Estados Unidos y a otros mercados de la región.

Sin embargo, la percepción de “amenaza” china no es simétrica para los países del norte y sur de la región. México, Centroamérica y el Caribe son más sensibles al riesgo de ser desplazados como receptores de inversión que los países de América del Sur, en tanto los primeros reciben inversiones orientadas a la búsqueda de eficiencia asociada con los bajos costos de la fuerza de trabajo, aspecto en el que China exhibe ventajas ostensibles, potenciadas con su entrada en la OMC.

---

44 Bélize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Haití, St Kitts y Nevis, San Vicente y Granadinas, y Paraguay.

**Tabla 57**

Tasas de variación de los precios (internacionales) de algunos productos básicos (en porcentajes)

	2002	2003	2004	USD 2001/2004
Productos básicos	1,2	13,8	29,4	49,1
Aceite de soya	28,3	21,9	11,2	74,0
Soya	8,6	24,1	16,1	56,5
Trigo	16,9	0,9	6,8	23,7
Níquel	13,9	42,2	43,6	132,5
Hierro	-1,0	8,5	17,4	26,0
Productos. de acero	1,4	16,4	54,2	81,9
Cobre	-1,2	14,1	61,1	81,6
Oro	14,4	17,3	12,6	51,0
Combustibles	4,4	22,3	28,8	64,6
Petróleo crudo	-10,8	20,9	25,2	67,7
Derivados	-5,3	23,8	34,8	58,1
Carbón	-16,2	2,9	96,5	69,3
Gas natural	-15,4	63,9	7,3	48,7

Fuente: CEPAL (2005a:40).

Las exportaciones mexicanas de textiles representan el 10% de las importaciones estadounidenses en el rubro y las chinas el 16%. Pero al expirar el sistema de cuotas del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, las importaciones mexicanas podrían ver reducida su participación al 3%, mientras las chinas podrían alcanzar un 50% (CEPAL, 2005c:34). Lo mismo ocurre para los países de Centroamérica y el Caribe, en los que la industria textil tiene un peso significativo en las exportaciones y como generador de empleo. China, a diferencia de estos países, aparte de los bajos costos de la fuerza de trabajo, cuenta con participación en casi todos los eslabones de la cadena, con lo cual evita la importación de insumos. Ello le reporta un mejor posicionamiento competitivo (CEPAL, 2005c:34).

En cambio, para los países de América del Sur, la competencia china por las corrientes de IED no es relevante. Teniendo en cuenta los crecientes requerimientos de recursos naturales y petróleo que demandan los ritmos de crecimiento del país asiático, la subregión puede verse beneficiada por la demanda y las inversiones (CEPAL, 2005c:34). En esta dirección, vale destacar que China es un jugador global crítico en las importaciones de hidrocarburos, ya que desde 1993 devino importador neto de petróleo. Como la principal región

proveedora de su demanda es el Medio Oriente, la invasión a Irak amenaza su abastecimiento.

Las razones apuntadas anteriormente explican la diferente apreciación del acercamiento chino en la perspectiva de América del Sur, y también las potencialidades de una suerte de alianza entre la Argentina, Brasil y Venezuela con el gigante asiático, manifiesta en el reconocimiento que estos países le otorgaron como economía de mercado<sup>45</sup>, condición que no le ha sido reconocida en el marco de la OMC<sup>46</sup>.

Las importaciones chinas desde América latina crecieron de 3 mil millones de dólares en 1999 a 21,7 mil millones en 2004. Las exportaciones latinoamericanas a China se incrementaron en casi un 600% en cinco años. No obstante, ello representa un porcentaje muy pequeño en el total de las importaciones chinas; la participación latinoamericana creció sólo del 1,81% en 1999 al 3,7 % en 2004 (Dumbaugh y Sullivan, 2005:2). Como resultado de este aumento de las importaciones, la balanza comercial china con la región es deficitaria.

Los principales exportadores latinoamericanos hacia el mercado asiático son:

**Tabla 58**  
**Principales exportadores latinoamericanos a China (2004)**

<b>País</b>	<b>Valor 2004 (en millones USD)</b>
Brasil	8.700
Chile	3.700
Argentina	3.300
México	2.100
Perú	1.500

*Fuente:* Dumbaugh y Sullivan (2005:2).

También han crecido las importaciones latinoamericanas originadas en China, de 5,3 mil millones de dólares en 1999 a 18,3 mil millones en 2004 (Dumbaugh y Sullivan, 2005:2).

Los principales destinos latinoamericanos de las exportaciones chinas son:

45 Hasta junio de 2005, los países latinoamericanos y caribeños que han reconocido a China como “economía de mercado” eran Antigua y Barbuda, la Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Guyana, Jamaica, Perú, Trinidad y Tobago, y Venezuela.

46 El reconocimiento como “economía de mercado” significa que cualquier acusación comercial por parte de estos países deberá ser probada fehacientemente.

**Tabla 59**  
Principales países latinoamericanos receptores de exportaciones chinas (2004)

<b>País</b>	<b>Valor 2004 (en millones USD )</b>
México	5.000
Brasil	3.700
Panamá	2.200
Chile	1.700
Argentina	852

Fuente: Dumbaugh y Sullivan (2005:2).

Las exportaciones chinas hacia la región se concentran en equipos electrodomésticos, tejidos y ropa, computadoras, equipos de oficina, otras maquinarias, minerales, combustibles y lubricantes. El peso de las importaciones desde China en relación con el total es pequeño pero creciente: pasaron del 2,71% en 1999 al 3,09% en 2004 (Dumbaugh y Sullivan, 2005:2).

Los principales productos exportados por América Latina hacia China aparecen en la tabla 60.

Más allá de los intereses generales de China hacia la región, su foco se concentra en cinco o seis países. Entre ellos, Brasil y la Argentina tienen un peso relevante. Entre 2000 y 2003, las exportaciones de la Argentina, Brasil y Chile con ese destino crecieron un 360%, 500% y 240% respectivamente (Cesarin et al., 2005:30).

Es un hecho que la percepción positiva hacia la presencia china en América Latina deriva más de las posibilidades que se vislumbren de las inversiones de ese país en la región que del comercio.

Brasil es el primer socio comercial de China en la región: el 6,2% de las exportaciones brasileñas tiene ese destino, y el 4,2% de sus importaciones ese origen, según datos de 2004 (CEPAL, 2005a:277).

China es el cuarto mercado para las exportaciones brasileñas y el cuarto proveedor del mercado brasileño.

Brasil, además, es un mercado atractivo para la radicación de inversiones chinas. Los principales productos exportados por Brasil son soya, hierro, repuestos de automóviles y productos de tecnología espacial; los importados son televisores, equipo eléctrico y electrónico y aparatos de aire acondicionado. Los dos países sostienen lazos de cooperación basados en visiones afines. La cooperación chino-brasileña abarca sectores de alta tecnología como el aeroespacial, satelital, telecomunicaciones y otros, según estipula el acuerdo de asociación estratégica de 1995 (Cesarin et al., 2005:30).

Actualmente, hay posibilidades de crear empresas conjuntas binacionales en sectores como tecnología de la información, acero, agroin-

industria y empresas comercializadoras (CEPAL, 2005a:277). También hay un acuerdo entre Petrobrás y Sinopec para establecer empresas mixtas de exploración petrolera. Se han concretado inversiones por 1.300 millones de dólares, y se estiman otras entre 5 mil 7 mil millones (CEPAL, 2005a:277).

**Tabla 60**

China: Principales productos importados desde cinco países de América Latina, 2004  
(En millones de dólares y porcentajes del total importado por China desde el mundo)

Principales Productos	Argentina	Brasil	Chile	Cuba	Perú	5 Países (A)	Mundo (B)	% en el total C=(A)/(B)
1. Soya	2.555	2.619	0	0	0	5.174	8.528	60,7 %
2. Cobre	12	39	2.787	7	505	3.349	8.490	39,4 %
3. Hierro	25	3.155	168	0	256	3.604	17.474	20,6 %
4. Madera y pulpa	53	521	349	0	4	928	4.374	21,2 %
5. Harina de pescado	17	0	103	0	502	621	764	81,4 %
6. Cueros	103	300	0	0	0	404	2.783	14,5 %
7. Piezas y accesorios de motores	3	101	0	0	0	104	7.305	1,4 %
8. Azúcar	0	0	0	111	0	111	225	49,3 %
9. Estaño	0	0	0	0	122	122	437	27,9 %
10. Zinc	0	0	8	0	7	15	171	8,6 %
11. Propano y butano	22	4	0	0	0	27	2.397	1,1 %
12. Metanol	0	0	28	0	0	28	348	7,9 %
13. Uvas	0	0	41	0	0	41	67	60,2 %
14. Níquel	0	0	0	45	0	45	128	35,4 %
15. Otros metales concentrados	0	0	1	28	0	29	259	11,1 %
Total muestra	2.790	6.740	3.484	191	1.395	14.601	53.749	27,2 %
Otros productos	464	1.933	182	4	128	2.711	507.479	0,5 %
Total importaciones	3.255	8.673	3.667	191	1.523	17.312	561.229	3,1 %

Fuente: CEPAL (2005a:197).

Entre los proyectos más destacados está el de la compañía brasileña Vale do Río Doce (CVRD), empresa que abastece el 20% del mineral de hierro empleado por la siderurgia china. Esta firma tiene propuestas para la formación de una *joint venture* con la *Yongshang* y la *Bao Steel* china para construir plantas en el noreste de Brasil que

garanticen el abastecimiento a esa industria en el largo plazo (Cesarin et al., 2005:30).

Por otro lado, existe una asociación productiva con Embraer y contrapartes chinas para ampliar su participación en el mercado de aeronaves de porte mediano en el país asiático (Cesarin et al., 2005:30).

A pesar de que la balanza comercial de Brasil con China favorece al primero, sus autoridades están preocupadas por el desbalance de su composición. El interés comercial chino en América Latina se concentra en la compra de *commodities* como hierro y otros minerales, soya y aceite de soya, circuitos eléctricos y maquinarias eléctricas, y petróleo, para satisfacer las demandas de su acelerado crecimiento. Si bien este mercado ha estimulado las ventas externas, no debe subestimarse la estructura del comercio que se perfila entre los dos países del bloque y China, en tanto se consolida un patrón de inserción basado en la explotación de recursos naturales.

**Tabla 61**  
**Estructura del intercambio comercial de Brasil con China 1999-2004 (%)**

	Exportaciones	Importaciones
Agrícolas	40	2
Combustibles	2	11
Minerales	23	0
Industriales	35	87

Fuente: FIESP (2005).

En el caso de Brasil, el saldo de la balanza industrial es deficitario desde 2004, aunque la balanza de bienes total es superavitaria, como muestra la tabla 62. Ello acrecienta las preocupaciones de varios sectores:

**Tabla 62**  
**Balanza del comercio bilateral Brasil-China**

Brasil/China	X <sub>2004</sub>	M <sub>2004</sub>	(X-M) <sub>2004</sub>	(X-M) <sub>2003</sub>
General	5.439	3.709	1.730	
Industrial	1.675	3.303	(1.628)	176

Fuente: FIESP (2005).

Para la Argentina, China es el destino del 8% de sus exportaciones y el 5% de sus importaciones (CEPAL, 2005a:277). Las principales exportaciones argentinas a ese país son soya, cuero, gas y petróleo. Importa computadoras, motocicletas, lámparas y herbicidas (CEPAL, 2005a:277). La

Argentina también abastece a China de otras producciones de mayor valor agregado, como tubos de acero sin costuras para la industria petrolera, que responden por el 14% del total de las importaciones chinas. En la idea de fomentar la cooperación se ha considerado promisorio el sector farmacéutico argentino, que potencialmente podría asociarse con firmas del país asiático. En esa línea, también se ha pensado en la producción conjunta de *software* de servicios, además de inversiones en sectores tradicionales como el energético, el petrolero, agroalimentario, automotriz y telecomunicaciones (Cesarin et al., 2005:31).

**Tabla 63**  
Comercio bilateral Argentina-China

Exportaciones argentinas a China 2002-2004		Importaciones argentinas desde China 2002-2004	
Estructura sectorial	Participación (%)	Estructura sectorial	Participación (%)
Productos agrícolas	48	Máquinas y aparatos eléctricos	43
Aceites	31	Productos químicos	23
Pieles y cueros	6	Mercancías y productos diversos	7
Minerales	5	Metales comunes y sus manufacturas	6
Metales comunes y sus manufacturas	4	Plástico y caucho	4
Textiles y sus manufacturas	1	Instrumentos de óptica	4
		Calzado	2
Animales vivos y productos del reino animal	1	Materiales de transporte	2
		Minerales	2
Productos químicos	1	Pieles y cueros	2
Resto	3	Resto	5

Fuente: Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales (2005).

Al igual que con Brasil, la balanza argentina con China refleja un profundo desequilibrio entre la exportación de productos primarios y la importación de productos de mayor grado de elaboración.

China ha mostrado interés en la realización de nuevas inversiones en la Argentina, por un monto de 20 mil millones de dólares, en sectores de infraestructura, vivienda, transporte, comunicaciones y tecnología espacial. Existen conversaciones sobre una posible alianza estratégica con la petrolera estatal ENARSA (CEPAL, 2005a:277).

Como puede apreciarse de los datos precedentes, la Argentina y Brasil tienen un relevante peso en el intercambio comercial de China con la región. Además, captan la atención del gigante asiático en proyectos de

más largo alcance, que sólo están planteados para un reducido número de países aparte de ellos, como Chile, Colombia, Perú, Cuba y Venezuela.

En el Mercosur, las posiciones del empresariado hacia la presencia china se mueven entre las expectativas positivas generadas por las inversiones y el temor a la avalancha de mercancías baratas. Durante el período 2003-2004, la demanda china fue un dinamizador de las exportaciones del bloque.

Los proyectos chinos de inversión están expresamente dirigidos a la explotación de recursos necesarios para el desarrollo de su planta industrial, que no existen en la cantidad y calidad requeridas en su territorio.

A diferencia de lo que sucede con el comercio, China no se ha desplegado como un emisor importante de inversiones (tiene el 0,48% del *stock* mundial de IED, cuyo 41% está concentrado en Hong Kong, los Estados Unidos, Japón y Alemania). Sin embargo, para 2003, cuando los flujos de inversión china en el exterior alcanzaron los 2,85 billones de dólares, el 36% se dirigió hacia América Latina, concentrándose en la extracción y procesamiento de recursos naturales, aunque también en ensamblaje de manufacturas, textiles y telecomunicaciones (Dumbaugh y Sullivan, 2005).

Los principales receptores de inversión directa china en América Latina son Brasil, México, Cuba, Chile, la Argentina, Perú y Venezuela.

Durante su visita a América Latina a fines de 2004, Hu Jintao anunció que su país podría invertir 100 mil millones de dólares en la región en los próximos diez años. Sólo en la Argentina pronosticó 20 mil millones (Dumbaugh y Sullivan, 2005). La noticia de un posible incremento de las inversiones chinas son bienvenidas, sobre todo si se considera la posición declinante de la región como receptora de IED en los últimos años, como puede apreciarse en la tabla 64:

**Tabla 64**  
Mercosur: Inversión Extranjera Directa Neta (Millones de dólares)

Pais/Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
América Latina	26.180	40.746	58.745	64.694	80.150	69.939	66.111	40.287	29.499	39.474
Argentina	4.112	5.348	5.507	4.965	22.257	9.517	2.005	1.413	-296	1.800
Brasil	3.475	11.667	18.608	29.192	26.886	30.498	24.715	14.108	9.894	7.100
Paraguay	98	144	230	338	89	113	79	11	85	80
Uruguay	157	137	113	155	235	274	314	121	271	230
Total Mercosur	7.842	17.296	24.458	34.650	49.467	40.402	27.113	15.653	9954	9.210

Fuente: CEPAL (2004a:162).

En su paso por Brasil en 2004, Hu Jintao ofreció un plan multisectorial de inversiones de 8 mil millones de dólares. El intercambio con China ofrecería exportaciones por 800 millones de dólares y 7 mil puestos de trabajo. En la Argentina se firmaron cartas de intención por 20 mil millones de dólares. Dejó un proyecto tabacalero y otro de minería férrica en la provincia de Río Negro.

Respecto de Venezuela, su objetivo es diversificar los mercados para la colocación del crudo. Los dos países se han planteado una alianza estratégica en la búsqueda de un mundo multipolar y en materia energética.

Venezuela tiene reservas de petróleo para más de doscientos ochenta y cinco años al ritmo de producción actual y es el quinto exportador mundial de hidrocarburos; China, un mercado gigantesco de 1.300 millones de habitantes, es el segundo importador de energía del planeta (América Economía, 2005).

**Tabla 65**  
Inversiones proyectadas por China

País	Ferrocarriles	Petróleo	Minería	Proyectos de construcción	Fundición de acero
Argentina	X	X		X	
Brasil	X	X			X
Cuba			X		
Chile			X		
Venezuela		X			

Fuente: elaboración de la autora.

Adicionalmente, China ha anunciado la posibilidad de negociar acuerdos de libre comercio, concretamente con Chile. En respuesta a su petición –además de la Argentina y Brasil– Chile, Perú y Venezuela le han conferido la condición de “economía de mercado”. Por su parte, China ha designado a varios países de América Latina como destino oficial de turismo.

El interés energético juega un papel fundamental en la relación de este país con América Latina. Ya en noviembre de 2004 anunció un acuerdo por 10 mil millones de dólares entre Petrobrás y la *China's National Offshore Oil Company*, y estudian la factibilidad de una operación conjunta para la exploración, refinación y construcción de oleoductos en otras partes del mundo. China también explora acuerdos energéticos con Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia, así como proyectos *offshore* en la Argentina.

En materia petrolera, la relación con Venezuela ha motivado preocupación por parte de los Estados Unidos, debido al peso de este país como proveedor de crudo y ante el posible desvío de petróleo hacia China. La *China National Petroleum Corp.* (CNPC) explota dos campos petroleros en Venezuela y gasta cerca de 400 millones de dólares para el desarrollo de las reservas de gas y petróleo (Dumbaugh y Sullivan, 2005).

Si, como es de esperar, la demanda china de productos básicos se mantiene alta en los próximos años, al igual que la oferta de inversiones en infraestructura, minería y energía, los países latinoamericanos, y en especial los de América del Sur, tendrían garantizado un mercado para productos en los que detentan ventajas comparativas. Esta demanda debe provenir de los países de reciente industrialización, ya que los ciclos de crecimiento de la economía de los industrializados no dinamizan el consumo de metales, como sucedía décadas atrás, debido a una reducción del consumo por unidad de producto y al empleo de nuevos materiales (CEPAL 2004b:156). La posibilidad de contar con una demanda garantizada es beneficiosa para estos países, en tanto la china expande sus exportaciones, contribuye a mejorar la relación de intercambio de los productos básicos y abre un espacio a nuevas inversiones. Sin embargo, ello no aminora la preocupación por el tipo de inserción que se genera al calor de este comercio y de esas inversiones.

La región reproduce con China el mismo patrón de inserción que con los países desarrollados: la oferta exportadora recae en productos básicos de bajo nivel de procesamiento, lo que hace depender la dinámica de sus exportaciones del ciclo económico de esos países y acentúa su vulnerabilidad.

Como se ha visto, este rasgo comienza hacerse evidente en las relaciones con la Argentina y Brasil. El segundo, que cuenta con una estructura industrial diversificada, comienza a dar muestras de una reprimarización de sus exportaciones con ese destino.

La demanda china de productos del Mercosur, y más aún los proyectos de inversión conjunta, incluyen sectores de alta tecnología. Esto marca una diferencia con los proyectos concebidos hacia otros países, a los que se dirigen inversiones relacionadas con la explotación del sector primario o de infraestructura para viabilizar la extracción de los productos. *Tal diferencia podría estar marcando hacia el futuro asociaciones diferentes entre algunos países latinoamericanos y el gigante asiático. Los proyectos de explotación de minerales no preocupan tanto a los Estados Unidos como aquéllos dirigidos a la exploración y extracción de petróleo a través de asociaciones con empresas estatales latinoamericanas de ese sector.*

## **DESAFÍOS DEL LIDERAZGO BRASILEÑO**

Las perspectivas del Mercosur como dinamizador de un proceso de integración más amplio pasan por los límites y potencialidades de un liderazgo brasileño siempre latente, que se ha manifestado bajo diferentes formas en el tiempo.

Plantearse el liderazgo brasileño entendido como su capacidad para obtener el alineamiento de los otros en torno de sus decisiones estratégicas implica acotar el marco de su influencia, tanto en términos de poder en sí mismo, como en el ámbito geográfico.

El liderazgo durante los gobiernos de Fernando Enrique Cardoso y de Lula Da Silva es asumido de manera diferente. En el gobierno de Cardoso es visto como un resultado natural del peso económico de Brasil, que se circunscribe a la región, y el ejercicio del mismo es moderado para cuidar la imagen que proyecta ante los otros socios del bloque. Para el gobierno de Da Silva, el liderazgo es un objetivo político que trasciende las fronteras de la región, lo que se evidencia en el afán de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Las limitaciones en su ejercicio las compensa con el desarrollo de un vivo activismo diplomático y construyendo alianzas estratégicas (De Almeida, 2004).

Durante el gobierno de Cardoso se produjo un diálogo con los países del Sur. Con Lula se da un salto cualitativo, al pasar del diálogo a la coordinación y a las alianzas estratégicas (De Almeida, 2004).

Aunque no se puede hablar de contrastes sustantivos en la política económica de ambos gobiernos, algunas señales marcan diferencias. Si Cardoso focalizaba la importancia de la región en la retórica y en la práctica comercial, Lula identifica el Mercosur como la primera prioridad de su política exterior y plataforma para Sudamérica (De Almeida, 2004).

El contenido de esta nueva versión del liderazgo es diferente al de etapas anteriores, cuando se identificaba con la noción de “subimperialismo” brasileño, percepción que en la perspectiva latinoamericana no ha desaparecido totalmente, pero que se ha desdibujado en sus definiciones más agresivas.

El contenido del liderazgo se modifica según los espacios. En el ámbito global, su liderazgo más visible ha sido establecerse como una de las cabezas protagónicas del G-20. En este grupo, se trata de un liderazgo compartido con otros países en un tema puntual y sin resonancia en el ámbito regional si se excluye el Mercosur, ya que si bien la demanda de este grupo es compatible con los intereses de muchos países latinoamericanos exportadores de productos agrícolas, éstos han priorizado la búsqueda de una relación “ventajosa” con los Estados Unidos a través de acuerdos bilaterales.

En el espacio global, Brasil también se ha destacado por la activa presencia en foros internacionales para la internacionalización de la lucha contra la pobreza y el hambre; por una profusa diplomacia comercial encaminada a la búsqueda de *partners* comerciales no tradicionales que garanticen mercados a sus exportaciones y mitiguen su eventual acceso al mercado estadounidense; y, por último, por la muy controvertida presencia de tropas brasileñas en Haití.

En el ejercicio de su liderazgo en el espacio sudamericano, Brasil se enfrenta a la cuestión de no tener una alternativa ni una opción distinta para el orden regional vigente. Su posición es de resistencia frente a proyectos que le impiden insertarse en mejores condiciones en la economía internacional, teniendo en cuenta su probada competitividad en sectores sensibles para los Estados Unidos y la Unión Europea, como el textil, la agroindustria y la siderurgia. La búsqueda de aliados en esa resistencia cumple la función de fortalecer su capacidad negociadora frente a los Estados Unidos.

Un liderazgo dentro del patrón económico dominante en la región emanaría de la capacidad brasileña para absorber las demandas latinoamericanas en ese modelo: exportar más y recibir financiamiento. Para América Latina y el Caribe, el alivio de sus problemas bajo el actual patrón de acumulación pasa por el incremento de las inversiones y las exportaciones. El sustento económico de un liderazgo brasileño supondría, desde el punto de vista financiero, un Brasil emisor de inversiones directas y proveedor de otras fuentes de crédito. Brasil tiene las tasas de interés más altas del mundo, precisamente como incentivo para retener los capitales, lo que encarecería irracionalmente cualquier variante de crédito y aumentaría la deuda de sus receptores. De este modo, esa capacidad queda cancelada a la luz del actual modelo económico. Recientemente, Brasil ha planteado su voluntad de transformar el BNDES en un banco regional de desarrollo que, de materializarse, fortalecería su posición en la región.

En relación con las inversiones, durante ocho años de la década pasada Brasil ha sido el mayor receptor latinoamericano de IED, de manera que es un competidor como destinatario de las inversiones que llegan a la región.

Desde el punto de vista comercial, América Latina no es un proveedor importante del mercado brasileño como ilustra la Tabla 67.

La balanza comercial de la CAN con el Mercosur ha sido deficitaria por más de un decenio. Bolivia es el único miembro de la CAN para el que el bloque es un socio importante, pero que difícilmente pueda asimilar los excedentes de soya boliviana desplazados del mercado andino después de la firma del TLC con los Estados Unidos.

**Tabla 66**  
Destino de las exportaciones de Brasil (en millones de dólares)

Pais	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	1.476	3.040	3.669	4.136	4.041	5.170	6.770	6.748	5.364	6.233	5.002	2.342	4.561	7.373
Paraguay	496	543	952	1.054	1.301	1.325	1.407	1.249	744	832	720	568	707	872
Uruguay	337	514	776	732	812	811	870	881	679	669	641	410	404	667
Total Intra Mercosur	2.309	4.097	5.387	5.921	6.154	7.305	9.047	8.878	6.778	7.733	6.364	3.311	5.672	8.912
Comunidad Andina	1.194	1.459	1.645	1.775	2.115	1.888	2.530	2.422	1.752	2.116	2.529	2.678	2.557	4.162
Bolivia	256	333	431	470	530	532	721	676	443	364	333	421	360	535
Colombia	156	348	377	401	457	432	508	468	403	515	606	637	749	1.038
Ecuador	132	136	170	273	208	172	172	204	104	133	211	388	355	493
Perú	222	200	274	350	438	298	362	369	265	353	286	436	488	631
Venezuela	429	442	393	282	481	454	768	706	537	751	1.092	797	606	1.465
Chile	677	924	1.110	999	1.210	1.055	1.197	1.024	896	1.246	1.352	1.461	1.880	2.546
NAFTA	1.847	8.448	9.294	10.367	9.640	10.368	10.688	11.293	12.256	15.457	16.613	18.478	20.411	25.185
Canadá	464	402	455	501	461	506	584	544	513	566	555	782	978	1.199
Estados Unidos	624	6.933	7.843	8.816	8.683	9.183	9.276	9.747	10.675	13.181	14.190	15.354	16.692	20.038
México	758	1.114	995	1.050	486	679	828	1.002	1.068	1.711	1.868	2.342	2.741	3.948
Unión Europea	10.096	10.774	10.190	12.202	12.912	12.836	14.514	14.748	13.736	14.784	14.865	15.113	18.102	24.160
-15-														
China	226	460	779	822	1.204	1.114	1.088	905	676	1.585	1.902	2.520	4.533	5.440
Japón	2.557	2.306	2.313	2.574	3.102	3.047	3.068	2.205	2.193	2.472	1.986	2.098	2.311	2.768
Medio Oriente	1.125	1.293	1.245	1.078	1.280	1.345	1.455	1.614	1.496	1.338	2.041	2.342	2.818	6.367
Resto del Mundo	11.589	6.033	6.591	7.807	8.989	8.789	9.407	8.060	8.228	8.353	10.571	12.361	14.801	19.613
Total Extra Mercosur	29.311	31.696	33.168	37.624	40.352	40.442	43.947	42.262	41.233	47.353	51.860	57.051	67.412	87.562
Total General	31.620	35.793	38.555	43.545	46.506	47.747	52.994	51.140	48.011	55.086	58.224	60.362	73.084	96.474

Fuente: Centro de Economía Internacional en base a SECEX.

**Tabla 67**  
Origen de las importaciones de Brasil en millones de dólares

Pais	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	1.615	1.732	2.717	3.662	5.591	6.805	8.032	8.034	5.812	6.841	6.206	4.743	4.673	5.572
Paraguay	220	195	276	352	515	552	518	351	260	351	300	383	475	298
Uruguay	434	302	385	569	738	944	967	1.042	647	602	503	485	538	523
Total Intra Mercosur	2.268	2.229	3.378	4.583	6.844	8.302	9.517	9.428	6.719	7.794	7.009	5.611	5.686	6.393
Comunidad Andina	702	630	622	830	1.216	1.459	1.450	1.136	1.394	2.114	1.440	1.370	1.147	1.488
Bolivia	22	16	19	23	28	62	26	22	23	140	256	396	520	714
Colombia	54	58	59	61	103	109	123	105	188	415	189	108	99	143
Ecuador	7	16	25	9	47	51	28	33	19	19	18	15	19	83
Perú	119	157	125	186	214	260	267	219	189	212	231	218	234	349
Venezuela	501	383	393	551	823	976	1.006	756	974	1.328	747	633	276	200
Chile	494	478	436	592	1.094	920	974	817	714	975	845	649	798	1.390
NAFTA	5.653	5.383	6.072	7.832	12.466	14.041	16.295	15.826	13.317	14.736	14.521	11.604	10.847	12.908
Canadá	511	491	692	835	1.129	1.262	1.416	1.338	972	1.087	927	740	749	866
Estados Unidos	4.938	4.539	5.062	6.674	10.519	11.818	13.706	13.505	11.727	12.894	12.899	10.284	9.564	11.337
México	204	353	318	323	818	961	1.173	983	618	754	695	580	533	704
Unión Europea -15 -	5.050	4.884	5.945	8.972	23.826	14.242	15.874	16.833	14.987	14.065	14.822	13.134	12.687	15.923
China	62	117	305	463	1.042	1.133	1.166	1.034	865	1.222	1.328	1.554	2.148	3.710
Japón	1.220	1.446	1.919	2.412	3.301	2.784	3.534	3.274	2.576	2.961	3.064	2.348	2.521	2.868
Medio Oriente	2.578	2.860	2.280	2.130	2.038	2.207	1.925	1.245	1.078	1.560	1.472	1.431	1.620	2.304
Resto del Mundo	3.015	2.527	4.299	5.265	-1.854	8.259	9.011	8.145	7.633	10.398	11.071	9.535	10.801	15.782
Total Extra Mercosur	18.773	18.325	21.878	28.496	43.128	45.044	50.229	48.309	42.563	48.031	48.565	41.625	42.567	56.373
Total General	21.041	20.554	25.256	33.079	49.972	53.346	59.746	57.737	49.282	55.825	55.574	47.236	48.253	62.766

Fuente: Centro de Economía Internacional en base a SECEX.

Un problema adicional es que las economías de la CAN y el Mercosur no son complementarias, es decir que la especialización exportadora de los países de la CAN no coincide con la especialización importadora del bloque. Paraguay, uno de los mercados más pequeños en el interior del Mercosur, es el que muestra mayor grado de complementariedad con los de la CAN (Fairlie, 2005:182).

Por la parte brasileña, su estrategia exportadora es hacia grandes mercados con potencial importador como Alemania, China, Gran Bretaña, Taiwán, los Estados Unidos, Canadá, España, México y Holanda. Frente a la posibilidad de que se dilaten las negociaciones con los Estados Unidos, Brasil ha puesto en marcha a través del Mercosur una ofensiva de acuerdos y misiones comerciales hacia mercados no tradicionales como China, Sudáfrica, Corea del Sur, Egipto y la India, con el que ya tiene un acuerdo de preferencias fijas y la posibilidad de suscribir un acuerdo bilateral de investigación espacial.

Es así que Brasil tiene interés en potenciar su liderazgo en el ámbito sudamericano. De todos modos, no sería viable sin producir cambios en el actual modelo económico. Una opción económica distinta implicaría enfrenar los costos de la ruptura con la institucionalidad burguesa; la salida abrupta de los capitales del país; la caída de los índices de las empresas brasileñas que cotizan en Bolsa; y el incremento del riesgo país. Esa elección política no parece estar en el menú de opciones del gobierno. Una propuesta que articulara los países de la región tendría que plantearse la relativización del fundamentalismo exportador y enfatizar el desarrollo del mercado interno. Si esto no se ha logrado ni en el ámbito del Mercosur, sería bastante más difícil lograrlo en espacios estructural y políticamente más complejos.

La consolidación del Mercosur es una condición para legitimar el liderazgo brasileño en el área, pero a diferencia de lo que ocurre en el ámbito sudamericano, en el interior del bloque existe un sustento del liderazgo brasileño, manifiesto en su capacidad propositiva y de establecer, dentro de ciertos límites, la prioridad de sus intereses como interés del grupo.

Una condición económica que apoya su liderazgo, además de su indiscutible peso económico, es la dependencia comercial de la demanda brasileña –mayor que para el resto de los latinoamericanos– de los restantes miembros del Mercosur, de manera que en los mejores momentos ha absorbido el 30% de las exportaciones argentinas, y más del 35% y el 40% de las uruguayas y paraguayas, respectivamente.

Por otra parte, el ejercicio del liderazgo tiene costos, y quizá no todos en la sociedad brasileña estén igualmente dispuestos a pagarlos, ni siquiera dentro del propio gobierno: “No creo que la socie-

dad brasileña desee pagar los costos de abrir generosamente nuestro mercado, extender créditos solidarios a los vecinos para que se desarrollen y, eventualmente, prestar apoyo político y militar”<sup>47</sup> (Esnal, 2004). En este sentido, los objetivos políticos (conquista del liderazgo) chocan con los costos internos que derivarían de las concesiones económicas para lograrlo<sup>48</sup>.

No obstante, durante el mandato de Da Silva se observan decisiones concretas en el seno del Mercosur encaminadas a garantizarse el apoyo de los dos socios menores y a consolidar su alianza estratégica con la Argentina, aspecto decisivo para lograr su propósito. Se ha prestado oídos por primera vez al tratamiento de las asimetrías en el bloque y se ha flexibilizado la posición brasileña respecto de temas sensibles como la Tarifa Externa Común (TEC). Tales concesiones son necesarias para mantener la cohesión interna del bloque. Para Brasil, la permanencia de todos los miembros del Mercosur es importante. Aunque para Paraguay y Uruguay su pertenencia al mercado común tenga mayor peso que el que tiene para Brasil desde el punto de vista económico, a los efectos del liderazgo brasileño esos países tienen “valor estratégico”.

Debe recordarse que los operadores económicos no tienen la misma dinámica que los operadores políticos, de modo que el criterio de los costos de la presencia uruguaya y paraguaya no coincide con el de su valor estratégico. El paso dado por Brasil con la cláusula de adaptación competitiva a favor de la Argentina es trascendente en la recuperación de un imaginario brasileño más comprometido con ese país, un elemento erosionado con las tensiones sobre las importaciones de la línea blanca, o la “guerra de las heladeras”.

En los últimos años, se observa una tendencia de Brasil a exigir el cumplimiento de los principios del Mercosur. Si bien es positivo a los efectos del reconocimiento de la institucionalidad, tiene un costo en términos de los grados de libertad con los que puede actuar Brasil, en tanto deberá aceptar las demandas sobre las actuaciones de sus instituciones nacionales que no guardan coherencia con lo establecido en el esquema. En esa dirección se asienta el Tribunal Permanente resultante del Protocolo de los Olivos para la solución de controversias, que responde a un reclamo de institucionalidad frente a la discrecionalidad nacional.

---

47 Luiz Felipe Lampreia, ex ministro de Relaciones Exteriores de Brasil.

48 A manera de ilustración, puede decirse que el Mercosur representó para Brasil la renuncia a la autosuficiencia en trigo. Casi todas las importaciones del grano provienen de la Argentina. Brasil compra arroz a Uruguay más caro que lo que lo podría obtener en otros mercados.

La posición argentina respecto del liderazgo brasileño no es de respaldo total. En la práctica lo aceptan, pero en el debate, la Argentina pretende reconocerse más como "socio". Tampoco la Argentina ha dado un espaldarazo a la aspiración brasileña de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad como representante de la región. En el logro de este objetivo, Brasil ha promovido, a través del Mercosur, la iniciativa de negociar acuerdos comerciales con Centroamérica y los países de Caricom.

De esta forma, en las condiciones de continuidad del actual modelo económico en los países del bloque y del avance y/o culminación de las negociaciones de los TLC con los Estados Unidos por los restantes países de la región, la capacidad del Mercosur y del liderazgo brasileño para subvertir la propuesta estadounidense es casi nula, porque la opción planteada es de resistencia, aunque, por lo demás, negociable. *Desde la resistencia se puede postergar o fragmentar el proyecto imperial, pero sin propuestas no se puede subvertir.*

*La autoridad del liderazgo brasileño se resiente a nivel sudamericano y del Mercosur por el desafío de la proyección venezolana, con propuestas que trascienden el sesgo comercialista de las experiencias de integración en América Latina.*

### **ALBA, UNA ALTERNATIVA EN CONSTRUCCIÓN**

La reflexión sobre la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) comporta la dificultad de sistematizar e intentar una conceptualización primaria sobre un proceso en construcción de novísima data, cuyas bases no están edificadas.

Aunque el ALCA y los TLC son, en cierto sentido, también procesos en construcción, a diferencia del ALBA, las bases sobre las cuales se desarrollan ya están cimentadas. Por lo tanto, el análisis se orienta a identificar el impacto que tendrían tales acuerdos en la estructura productiva y comercial, en el empleo, etcétera.

Plantearse la alternativa desde la integración supone el reconocimiento de que, *en última instancia, el patrón de acumulación define la naturaleza de los procesos de integración. En consecuencia, cualquier indicio de integración alternativa deberá estar avalado por señales de cambio en el modelo de acumulación, sin desconocer que en un nuevo entorno político la convergencia puede ser un factor de consolidación de nuevas estrategias de acción económica y social.*

El ALCA es una propuesta de integración subordinada y funcional a los intereses del gran capital estadounidense. La oposición consecuente al ALCA deviene alternativa, no sólo a ese proyecto, sino a los intereses que representa; y esto supone determinado nivel de confrontación con las bases del sistema económico.

En un primer momento, la resistencia del Mercosur al ALCA fue interpretada como una alternativa dentro del sistema. Numerosos debates tuvieron como trasfondo las condiciones para un desarrollo más autónomo del Mercosur. Cuando la naturaleza de las demandas del bloque quedó expuesta, resultó claro que su posición se definía dentro de los límites del mejoramiento o perfeccionamiento del proceso de negociación, preservando las bases en que se sustenta, y que, por ende, no se trataba de una alternativa.

*La voluntad de cambio expresada en estrategias alternativas requiere formas adecuadas de regulación que le permitan implementar transformaciones para construir las nuevas relaciones sobre las que la sociedad se debe reproducir. Determinadas formas de la propiedad privada capitalista, en especial la transnacional, restringen la capacidad de regulación. Así, las formas de propiedad deben ser compatibles con la capacidad de establecer regulaciones ajustadas a la nueva estrategia.*

Los procesos políticos en los que los aspirantes al gobierno irrumpen con discursos que se distancian del patrón discursivo dominante, caracterizado por la búsqueda de soluciones a los problemas acumulados a través del mercado, demuestran las limitaciones que enfrentan los elegidos –una vez que asumen sus cargos– para, sin variar las condiciones de partida, desencadenar transformaciones sociales más profundas o enfrentar situaciones sociales críticas (casos de la Argentina y Brasil). Pero la transformación de las actuales estructuras económicas tiene una profunda significación política e implica rupturas con el orden existente.

No puede haber transformaciones del orden social en favor de la mayoría si la estrategia alternativa no se plantea dos elementos:

- Una redefinición frente a los intereses y la propiedad del capital transnacional;
- Una redefinición sobre los vínculos del capital transnacional con la economía doméstica.

La oferta del ALBA nace de la evolución y desarrollo de la lucha contra el ALCA y de los cambios políticos ocurridos en la región que dieron sustento social a la propuesta. Podrán considerarse bajo el ALBA aquellas formas de integración que responden a nuevas maneras de relacionarse entre los países y que se sustentan en la voluntad política de los gobiernos que adhieren el proyecto. De ello se infiere que el ALBA constituye un compromiso político con la transformación del orden económico y social existente.

Por tal razón, es posible plantear una suerte de “núcleo duro” de la propuesta, manifiesto en los acuerdos de diciembre de 2004

entre Cuba y Venezuela para la aplicación del ALBA, primero, y con Bolivia después.

Según los documentos oficiales del acuerdo, el ALBA se rige por los siguientes principios: el comercio y la inversión no deben ser fines en sí mismos, sino instrumentos para alcanzar un desarrollo justo y sustentable; trato especial y diferenciado que tenga en cuenta el nivel de desarrollo de los diversos países, la dimensión de sus economías y que garantice el acceso de todas las naciones que participen en los beneficios que se deriven del proceso de integración; la complementariedad económica y la cooperación entre los países participantes, y no la competencia entre países y producciones; cooperación y solidaridad que se exprese en planes especiales para los países menos desarrollados en la región, incluyendo un Plan Continental contra el Analfabetismo; un plan latinoamericano de tratamiento gratuito de salud a ciudadanos que carecen de tales servicios y un plan de becas de carácter regional en las áreas de mayor interés para el desarrollo económico y social; la creación del Fondo de Emergencia Social; el desarrollo integrador de las comunicaciones y el transporte entre los países latinoamericanos y caribeños, que incluya planes conjuntos de carreteras, ferrocarriles, líneas marítimas y aéreas, telecomunicaciones y otras; acciones para propiciar el desarrollo sostenido mediante normas que protejan el medio ambiente, estimulen un uso racional de los recursos e impidan la proliferación de patrones de consumo derrochadores y ajenos a las realidades de nuestros pueblos; integración energética entre los países de la región, que asegure el suministro estable de productos energéticos en beneficio de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, como promueve la República Bolivariana de Venezuela con la creación de Petroamérica; fomento de las inversiones de capitales latinoamericanos en la propia América Latina y el Caribe, con el objetivo de reducir la dependencia de los países de la región de los inversionistas foráneos, para lo cual propone la creación de un Fondo Latinoamericano de Inversiones, un Banco de Desarrollo del Sur, y la Sociedad de Garantías Recíprocas Latinoamericanas; la defensa de la cultura latinoamericana y caribeña y de la identidad de los pueblos de la región, con particular respeto y fomento de las culturas autóctonas e indígenas; la creación de la Televisora del Sur (TELESUR) como instrumento alternativo al servicio de la difusión de nuestras realidades; medidas para que las normas de propiedad intelectual al mismo tiempo que protejan el patrimonio de los países latinoamericanos y caribeños frente a las empresas transnacionales no se conviertan en un freno a la necesaria cooperación en todos los terrenos entre nuestros países; y la concertación de posiciones en la esfera multilateral y en los procesos

de negociación de todo tipo con países y bloques de otras regiones, incluida la lucha por la democratización y la transparencia en los organismos internacionales, particularmente en las Naciones Unidas y sus órganos (Correa, 2005:307-312).

Estos principios adquirieron cuerpo de manera concreta en el Plan Estratégico entre Venezuela y Cuba, aprobado en abril de 2005, por el período de un año.

En el contenido de los acuerdos valdría destacar el intercambio de paquetes tecnológicos integrales desarrollados en ambos países en áreas de interés común, basados en principios de mutuo beneficio; acciones conjuntas y coordinadas con otros países latinoamericanos para eliminar el analfabetismo y el desarrollo de programas de salud en terceros países; concesión de trato nacional a las inversiones de mutuo interés, que podrán realizarse bajo la forma de empresas mixtas, producciones cooperadas, proyectos de administración conjunta; posibilidad de apertura de subsidiarias de bancos estatales de un país en el territorio del otro; concertación de un convenio de crédito recíproco entre instituciones bancarias designadas por los gobiernos; admisión de comercio compensado si es mutuamente conveniente para ampliar y profundizar el intercambio comercial; impulso de planes culturales conjuntos.

En la adopción de este acuerdo se tuvieron en cuenta las asimetrías políticas, sociales, económicas y jurídicas entre ambos países, por lo que la aplicación del principio de reciprocidad tomará en consideración los compromisos contraídos por Venezuela con instituciones financieras y acuerdos de integración de los que Cuba no es miembro.

Otro aspecto que debe destacarse del plan estratégico son las medidas para estimular el desarrollo del comercio. Cuba elimina de manera inmediata los aranceles y cualquier barrera no arancelaria a las importaciones de origen venezolano; las exportaciones de la isla podrán ser pagadas con productos venezolanos, en moneda nacional de Venezuela o en otras mutuamente aceptadas. Esta decisión es trascendente, ya que uno de los serios problemas en el desarrollo de las relaciones comerciales al interior de los esquemas latinoamericanos de integración es el financiamiento del comercio por la falta de disponibilidad de moneda dura para sostenerlo.

Según lo estipulado en el convenio, se exime de impuestos sobre utilidades a toda la inversión estatal y de empresas mixtas venezolanas e incluso de capital privado durante el período de recuperación de la inversión; se concede a los barcos de bandera venezolana el mismo trato que a los de bandera cubana en las operaciones efectuadas en puertos cubanos, y se les permite participar en servicios de cabotaje en puertos cubanos en iguales condiciones que los barcos

nacionales; se otorga a las líneas aéreas venezolanas las mismas facilidades que a las cubanas.

El petróleo exportado por Venezuela a Cuba será pagado sobre la base de los precios del mercado internacional según lo estipulado en el Acuerdo de Caracas, y con un precio de garantía no inferior a los veintisiete dólares por barril, en una medida encaminada a contrarrestar la volatilidad del precio de los productos básicos.

Las inversiones de capital estatal venezolano podrán llegar a tener el 100% de la propiedad, lo que constituye un trato preferente en relación con las de otro tipo de propiedad y con lo establecido en la legislación cubana.

Cuba ofrecerá 2 mil becas anuales para la realización de estudios superiores en áreas de interés para Venezuela, incluidas las de investigación científica; otorgará a los deportistas venezolanos las mismas condiciones que a los cubanos, más el otorgamiento del uso de las instalaciones y equipos de control antidopaje en igualdad de condiciones; intercambio y colaboración en educación, extendido a la asistencia en métodos, programas y técnicas del proceso docente-educativo; la parte cubana pone a disposición de la Universidad Bolivariana los 15 mil profesionales de la salud que prestan sus servicios en ese país para la formación del personal calificado; los servicios integrales de salud ofrecidos por personal cubano serán brindados en condiciones y términos económicos preferenciales; facilitará el turismo multidestino procedente de Venezuela sin restricciones ni recargos fiscales.

Por su parte, Venezuela elimina de manera inmediata las barreras no arancelarias a las importaciones procedentes de Cuba; se exime de impuestos sobre utilidades a la inversión estatal y de empresas mixtas cubanas en Venezuela; otorgará facilidades para el establecimiento de empresas mixtas de capital cubano para la transformación aguas abajo de materias primas.

Venezuela ofrece las becas que Cuba necesite para estudios en el sector energético, incluidas las áreas de investigación científica, y colaborará en estudios de investigación de la biodiversidad. Financiará proyectos productivos y de infraestructura en el sector energético, en la industria eléctrica, vial, acueductos, alcantarillados, sector agroindustrial y de servicios; proporcionará incentivos fiscales a proyectos de interés estratégico para su economía; otorgará facilidades preferenciales a naves y aeronaves cubanas en territorio venezolano dentro de los límites que su legislación permite; consolidará productos turísticos multidestino procedentes de Cuba sin recargos fiscales, ni restricciones. Además, pone a disposición de Cuba su infraestructura y equipos de transporte aéreo y marítimo sobre bases preferenciales, para apoyar los planes de desarrollo social. También facilitará la par-

ticipación de Cuba en la consolidación de núcleos endógenos binacionales; y desarrollará convenios en la esfera de las telecomunicaciones y el uso de satélites.

Este acuerdo tiene particularidades que deben ser resaltadas como rasgos de una integración alternativa:

- Centralidad de las esferas sociales decisivas en el desarrollo y en la elevación del bienestar de las personas, y por lo tanto, relativización de los criterios de mercado en la toma de decisiones;
- Equilibrio entre cooperación solidaria y beneficios económicos. No se trata de un proyecto filantrópico, ni de carácter asistencialista, ya que debe propiciar:
- Respeto por las legislaciones nacionales y por los compromisos previamente contraídos;
- Compromiso con la transferencia tecnológica y la socialización del conocimiento en áreas de la investigación científica, lo que contrasta con la alta centralización y exclusión de esta área en los acuerdos comerciales “tipo” que se negocian actualmente;
- Desarrollo de la complementariedad económica;
- Mecanismos de atenuación de la vulnerabilidad de los precios de los productos básicos;
- Tratamiento preferente al capital estatal y reconocimiento del papel protagónico del Estado, rescatando su posición proactiva en la economía;
- Utilización de mecanismos de comercio compensado;
- En lo sectorial, el foco de prioridades se dirige al sector energético y al desarrollo de infraestructura;
- Desarrollo de campañas de alfabetización y de vacunación en terceros países.

En abril de 2006, se incorpora a este proyecto Bolivia, que asume la integración bajo los principios generales del ALBA descritos en diciembre de 2004, y toma algunos elementos de la propuesta del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), que contribuyen al desarrollo de un marco teórico de estos procesos. Tanto el ALBA como los TCP son propuestas para las que no existe un cuerpo teórico estructurado. Por ello, es necesario recoger los sucesivos desarrollos que puedan conformar un marco general para la reflexión de su identidad como alternativa.

Al marco general del documento de diciembre de 2004 y al Acuerdo para la Aplicación de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, el Tratado de Comercio de los Pueblos de abril de 2006 les agrega<sup>49</sup>:

- Elaboración de “un plan estratégico para garantizar la más beneficiosa complementación productiva sobre bases de racionalidad, aprovechamiento de ventajas existentes en los países, ahorro de recursos, ampliación del empleo, acceso a mercados u otra consideración sustentada en una verdadera solidaridad;
- Ejecución de inversiones de interés mutuo, que pueden adoptar la forma de empresas públicas, binacionales, mixtas, cooperativas, proyectos de administración conjunta y otras modalidades de asociación que decidan establecer. Se priorizarán las iniciativas que fortalezcan las capacidades de inclusión social, la industrialización de los recursos y la seguridad alimentaria, en el marco del respeto y la preservación del medio ambiente;
- En los casos de empresas binacionales o trinacionales de connotación estratégica, las partes harán lo posible, siempre que la naturaleza y costo de la inversión lo permitan, para que el país sede posea al menos el 51 % de las acciones;
- Aplicación de mecanismos de compensación comercial de bienes y servicios [...] si resulta [...] mutuamente conveniente para ampliar y profundizar el intercambio comercial;
- Impulso al desarrollo de planes culturales conjuntos que tengan en cuenta las características particulares de las distintas regiones, y la identidad cultural de los pueblos;
- Los gobiernos integrantes profundizarán la cooperación en el tema comunicacional, tomando las acciones necesarias para fortalecer sus capacidades a niveles de infraestructura en materia de transmisión, distribución y telecomunicación, entre otros, así como a nivel de capacidades de producción de contenidos informativos, culturales y educativos. En este sentido, los gobiernos continuarán apoyando el espacio comunicacional de integración conquistado en TELESUR, fortaleciendo su distribución en nuestros países así como sus capacidades de producción de contenido;
- Los gobiernos de Venezuela y Cuba reconocen las especiales necesidades de Bolivia como resultado de la explotación y el saqueo de sus recursos naturales durante siglos de dominio colonial y neocolonial” (Acuerdo para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y el Tratado de Comercio de los Pueblos, 29 de abril de 2006).

---

49 Sólo se hace referencia a aquellos puntos en los que se agregan elementos nuevos o que desarrollan la idea de los ya aprobados en diciembre de 2004.

En este escalón de una propuesta alternativa deben destacarse nuevos desarrollos. Se resalta la complementación productiva racional, con la que se apunta a criterios económicos que no descartan los relativos a la eficiencia. De igual forma, se destaca la necesidad de un modelo que no despilfarré los recursos. En segundo lugar, se pone en el centro de esa complementación la creación de empleo como criterio de decisión.

Otro elemento que debe rescatarse es la prioridad otorgada a la seguridad alimentaria, cuestión que estaba implícita en el primer desarrollo de la propuesta del ALBA y que aquí se formula de manera explícita como una meta.

Una cuestión singular es también la alusión concreta a la industrialización. Esto apunta al desarrollo de producciones con mayor valor agregado y recoloca el tema de la relación entre la industrialización y el desarrollo en un proyecto alternativo, es decir, la industrialización como objetivo y no trascendida por la globalización. Esta consideración está muy relacionada con el tipo de inserción internacional de la región, asentada en la exportación de producciones basadas en recursos naturales con bajo nivel de procesamiento, que coloca a estos países en la condición de tomadores de precios, de manera que su participación en la renta generada por estos recursos es muy baja.

Se reconfigura la importancia de la preservación de la propiedad nacional sobre los recursos estratégicos, lo que implica una toma de posición respecto de la propiedad, que hasta ahora sólo aparecía subrepticamente. También, la importancia que se le concede al elemento comunicacional y de consolidación de la identidad cultural en el desarrollo de una integración alternativa.

Desde la perspectiva económica, la recolocación de la centralidad de las relaciones de propiedad, de la importancia de la industrialización, de la generación de empleo como criterio decisorio y el ahorro de recursos significan un avance que no debe subestimarse en el armado del marco teórico y como interrogantes a ser ejecutados tanto en la práctica de la construcción del proceso como en sus fundamentos.

Aun con las carencias teóricas derivadas de la corta vida de estos procesos, que pretenden ser sistematizados pero también orientados por la teoría, es necesario establecer la relación entre esta propuesta alternativa de integración con un nuevo modelo económico, cuyos perfiles no están definidos. Se trata de identificar las señales que apuntan a la reversión del modelo económico anterior.

Entre éstas habría que contar, en primer lugar, la centralidad de lo social. El objetivo es combatir la pobreza y corregir las distorsiones económicas, sociales y psicológicas por ella forjadas, a partir de la generación de nuevos empleos asentados en relaciones de cooperación y participación democrática.

En segundo lugar, la búsqueda de un modelo de eficiencia, ahorro y sostenibilidad de los recursos, donde la competitividad como criterio fundamental de decisión económica es relativizada. Esto es válido tanto en la reconstrucción de las relaciones de la economía nacional como en la construcción de las relaciones externas. En el primer caso, la conquista de la seguridad alimentaria es una aspiración que rebasa los criterios de competitividad. En el segundo, supone la prioridad de las relaciones políticas en la construcción de alianzas estratégicas frente al criterio economicista de costos y beneficios.

En tercer lugar, el restablecimiento del mercado interno como eje del proceso de acumulación.

Estos elementos se sintetizan en la concepción de los “núcleos endógenos” del desarrollo. Ésta constituye un elemento de ruptura en relación con el modelo exportador *quasi* fundamentalista<sup>50</sup>.

No existe una concepción acabada de los “núcleos de desarrollo endógeno”, y éstos han sido definidos más por la descripción de los procesos que por un patrón teórico. Las ideas que rodean este concepto permiten interpretarlo como “una forma de llevar adelante la transformación social, cultural y económica de nuestra sociedad, basada en la reconquista de las tradiciones, el respeto al medio ambiente y las relaciones equitativas de producción, que nos permita convertir nuestros recursos naturales en productos que podamos consumir, distribuir y exportar al mundo entero;

- Es darles poder a las comunidades organizadas para que desarrollen las potencialidades agrícolas, industriales y turísticas de sus regiones;
- Incorporar a las y los compatriotas que hasta ahora habían sido excluidos del sistema educativo, económico y social;
- Construir redes productivas donde todos participemos en igualdad de condiciones y accedamos fácilmente a la tecnología y el conocimiento;
- Poner al servicio de la gente toda la infraestructura del Estado que había sido abandonada (campos industriales, maquinarias, tierras ociosas, entre otros) para generar bienes y servicios;
- Es, en definitiva, transformarnos nosotros mismos para transformar la sociedad [...] El desarrollo endógeno es una concep-

---

50 Vale aclarar la legitimidad política y social de los modelos exportadores en una concepción del desarrollo. El problema radica en la imposición del modelo de un modo desvinculado de las necesidades del desarrollo nacional y en función de los intereses de la acumulación de economías externas, en cuyo caso la variable de ajuste más sensible es el salario. En este sentido, el mercado interno deja de ser una variable prioritaria para la toma de decisiones.

ción y acto político soberano para lograr el propio proyecto –bolivariano– de Venezuela: desde, para y por dentro y, además, desde para y por debajo, tomando en cuenta los del medio y en acuerdo político con ‘los de arriba’ (el gobierno bolivariano)” (Vila, 2005:131).

En la visión de CEPAL, se trata de

la constitución o reforzamiento de un núcleo conformado por agentes internos, públicos y privados, empresas productoras, de ingeniería, de investigación básica y aplicada, articulado en torno de ciertos pivotes sectoriales de especialización susceptibles de identificarse tanto en función de las perspectivas industriales a nivel internacional como de las potencialidades internas existentes (Calcagno, 2005:61).

Más adelante, este organismo plantea que el modelo de desarrollo endógeno es una de las alternativas al modelo neoliberal concentrador de la riqueza. Señala que el núcleo de desarrollo endógeno es la traducción del predominio político de los sectores populares organizados. El motor es el aumento de la productividad de la mayoría de la población. “El primer requisito consiste en darles poder adquisitivo a los sectores empobrecidos para su efectiva incorporación al mercado consumidor” (Calcagno, 2005:75).

Más allá de los matices y las diferencias entre estas apreciaciones, todas tienen en común que se centran en el desarrollo nacional y, en segundo lugar, en la identificación de los sectores empobrecidos de la población como principales beneficiarios del modelo de desarrollo endógeno.

En Venezuela, donde ha evolucionado más recientemente esta concepción del desarrollo nacional, se ha vinculado el avance de los núcleos de desarrollo endógeno a la misión “Vuelvan Caras”, auspiciada por el Ministerio de Economía Popular. Tiene como principal objetivo generar nuevas fuentes de empleo y ha contado con el apoyo del gobierno bolivariano para el otorgamiento de financiación.

Entre las características de los “núcleos de desarrollo endógeno” se cuentan la utilización mayoritaria de recursos locales, cuyos protagonistas son pequeñas empresas vinculadas con el capital local de las industrias tradicionales como calzado, textiles, alimentos; al sector tecnológico de productos farmacéuticos, informática, biotecnología, etc., y al sector de servicios como turismo y atención a las empresas. Estos núcleos disponen de mano de obra abundante y barata; generalmente están bajo el control de instancias e instrucciones locales para garantizar la viabilidad de sus procesos productivos y se encuentran entre las iniciativas individuales y el apoyo oficial, por

lo que requieren ayuda en materia de asesoramiento, información y formación (INVIHAMI, 2006).

Hasta el momento, se han trabajado núcleos de desarrollo endógeno en el sector agropecuario, industrial, turístico, de servicios e infraestructura. El agropecuario tiene como objetivo potenciar prácticas ancestrales de cultivo que en otros tiempos tuvieron importancia nacional. En la nueva versión, a través de la misión “Vuelvan Caras”, el rescate del sector agrícola se produce a través de la agricultura de pequeña escala.

En el sector industrial, el objetivo es convertirse en plataformas para la generación de productos con mayor valor agregado, destinados al consumo interno y a la exportación. Este frente se incorpora el rescate de campos industriales pertenecientes al Estado, que habían quedado en el olvido. Para esta tarea se apoya en comunidades organizadas que participan a través de modelos de auto y cogestión. El resultado esperado es la emergencia de una pequeña y mediana industria.

En materia de infraestructura, este frente se propone la recuperación del sistema vial, eléctrico, de transporte, etcétera.

Respecto de los servicios, el objetivo es lograr el rescate de una red de servicios públicos interconectado fundamentalmente con el frente de infraestructura.

En turismo, la meta es aprovechar las ventajas del ecosistema venezolano, incorporando una visión educativa orientada a promover los valores culturales y tradiciones de los pueblos. Incluye la construcción y mantenimiento de zonas de interés, señalización, saneamiento, etcétera.

De esta manera, bajo los auspicios del ALBA y vista desde la perspectiva del modelo de desarrollo, se puede apreciar la interrelación entre proyectos sectoriales que se realizan a nivel local y regional con el apoyo del gobierno. Los proyectos, fundamentalmente, se administran bajo la forma asociativa de cooperativas. En cuanto a lo social, se vincula con las diferentes “misiones”, en muchas de las cuales está presente la cooperación cubana. Se le concede especial atención a la formación y capacitación de las personas involucradas, por lo que se concibe como un proyecto de transformación integral que “toca” los procesos, las cosas y las personas.

Estos trabajos van construyendo un tejido social y nacional en torno de un modelo económico naciente –cuyos contornos aún no están delineados– y de integración entre los países abocados a un proceso de transformación social profunda que, apelando a las ventajas cooperativas, son los que constituyen el núcleo de la propuesta del ALBA. De esta manera, como se planteó en el inicio del acápite, el núcleo inicial está constituido por Venezuela, Cuba y Bolivia.

### **BALANCE DEL PRIMER AÑO DE LOS ACUERDOS DEL ALBA ENTRE CUBA Y VENEZUELA<sup>51</sup>**

La instrumentación de los acuerdos del ALBA entre Cuba y Venezuela tiene como antecedentes el Convenio Integral de Cooperación Cuba-Venezuela firmado el 30 de octubre de 2000, que se ha desarrollado durante cinco años a través de las Comisiones Mixtas, encargadas de su instrumentalización; la participación cubana en el desarrollo de la campaña de alfabetización y en la Misión Barrio Adentro desde 2003; la Declaración Conjunta y el Acuerdo para la Aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas firmada en diciembre de 2004, donde se establecían las bases y principios del ALBA. Estos acercamientos y experiencias previas de cooperación permitieron la aprobación del primer Plan Estratégico –programa rector de la aplicación de los principios aprobados en el Acuerdo de diciembre de 2004– en abril de 2005.

En abril de 2006, al cumplirse un año de la aprobación del primer Plan Estratégico, el balance arrojó resultados relevantes para una experiencia de integración entre países que históricamente no habían tenido un intercambio económico significativo, salvo la compra de combustible venezolano por Cuba desde la década del noventa.

En el aspecto social, se recogen también los resultados de los cinco años previos de cooperación entre los dos países en las áreas de salud y educación, como la consolidación de la Misión Barrio Adentro, en la que participaron 23.600 colaboradores cubanos de la salud, que brindan atención a más de 17 millones de habitantes en Venezuela y que tiene un acumulado de 175 millones de consultas realizadas. También se cuenta la terminación de 11.133 centros de diagnóstico integral, de ciento setenta y un salas de rehabilitación integral y de cinco centros de diagnóstico de alta tecnología. Estas obras totalizan 1.235 en las categorías de salas de rehabilitación integral, centros de diagnóstico de alta tecnología y centros de diagnóstico integral, como parte de la continuidad de la misión Barrio Adentro II. En esta experiencia, un concepto interesante radica en que existen avances simultáneos en extensión y profundización, lo que se manifiesta en la ampliación de la atención y en la creación de infraestructura para elevar cualitativamente la calidad del servicio a través de la Misión Barrio Adentro II y en la formación de recursos humanos: 3.328 venezolanos estudiando la carrera de medicina general integral, y 12.940 la carrera

---

51 Los datos estadísticos del balance del primer año de los Acuerdos ALBA Cuba-Venezuela fueron tomados de la intervención de la ministra para la Inversión Extranjera de Cuba, Marta Lomas, en ocasión de celebrarse el primer aniversario del Acuerdo en el Palacio de las Convenciones en Cuba, el 29 de abril de 2006.

integral comunitaria en Venezuela, con la asesoría de 6.525 especialistas cubanos que trabajan en Barrio Adentro. El desarrollo de la misión Barrio Adentro Deportivo tiene gran impacto en la calidad de vida de la población y está vinculada con Barrio Adentro.

La misión Milagro, hasta el 28 de abril de 2006, había realizado 220.571 intervenciones quirúrgicas, de las cuales 188.389 se practicaron a venezolanos. Además, se continuó el programa de atención a pacientes venezolanos en Cuba que acumuló, hasta la primera quincena de abril de 2006, la atención a 11.950 pacientes.

En las misiones Robinson I y II, Sucre, Rivas y Vuelvan Caras, Cuba ha aportado asesoramiento pedagógico, elaboración y envío de material docente. La misión Robinson I, iniciada en julio de 2003, cuyo propósito era la erradicación del analfabetismo, enseñó a un 1.482.543, de las que 76.369 eran indígenas. La misión Robinson II, en proceso de desarrollo, garantiza la continuidad de los estudios hasta el sexto grado; en enero de 2006, se graduó a cuatrocientas veintitrés personas. La misión Ribas, iniciada en noviembre de 2003, tiene como propósito incorporar al estudio a todas las personas que no habían concluido el bachillerato, con independencia de su edad y procedencia. Esa misión ha graduado 168.137 personas. La misión Sucre, de noviembre de 2003, se propone brindar la preparación inicial para los estudios universitarios y la formación en especialidades priorizadas; ella ha abierto las puertas de la universidad a miles de jóvenes.

La misión Vuelvan Caras, que se inició en marzo de 2004, tiene como objetivo la conjugación de esfuerzos del pueblo y el gobierno para la transformación social y económica mediante la educación y el trabajo. En este proceso se han graduado 264.720 personas, y se trabaja en la creación de 7 mil cooperativas.

La celebración de los Primeros Juegos Deportivos del ALBA y la masiva participación de atletas venezolanos en la III Olimpiada del Deporte Cubano dan cuenta de la búsqueda de mayores intercambios en áreas no exploradas.

En el ámbito económico, resaltan la aprobación de ciento noventa y nueve proyectos y de sus respectivos presupuestos, a ejecutarse en el 2006, por un valor de 834 millones 600 mil dólares, destinados a avanzar de manera concreta en la integración bilateral y en su proyección latinoamericana y caribeña. Incluye acciones en sectores clave del desarrollo económico y social de ambos países: informática y comunicaciones, ciencia, tecnología y medio ambiente, industria azucarera, vivienda, turismo, energía, transporte, construcción, recursos hidráulicos, agricultura, pesca, industria ligera, alimentación e industria básica y sideromecánica.

En términos comerciales, Cuba ha cumplido con la exención de pago del derecho de aduana a las importaciones originarias de Venezuela, y también ha exceptuado del pago de impuestos sobre utilidades a empresas propietarias o poseedoras de barcos de bandera venezolana. Por su parte, Venezuela ha otorgado preferencias arancelarias a ciento cuatro nuevos renglones de exportación de Cuba. Además, ha implementado un cronograma de desgravación progresiva, tanto para las nuevas preferencias otorgadas como para las ya existentes. La utilización de estos instrumentos básicos de la política comercial contribuyó al crecimiento del intercambio entre los dos países en un corto período de tiempo, y colocó a Venezuela como el primer socio comercial de Cuba. Hasta abril de 2006, se habían firmado ciento noventa y dos contratos. Los principales renglones en el intercambio comercial han sido materiales de la construcción, metales, ferretería del hogar y alimentos.

**Tabla 68**

Cuba-Venezuela: Intercambio comercial y proyectos de cooperación 2001 y 2005 (en dólares)

	2001	2005
Intercambio comercial	973.000.000	2.400.000.000
Proyectos de cooperación	30.600.000	834.600.000

Fuente: Lomas (2006).

El financiamiento del comercio y de emprendimientos empresariales ha resultado, en términos económicos, una de las experiencias más sugerentes del primer año de la aplicación del Acuerdo, pues históricamente el financiamiento tanto del comercio como de las inversiones ha sido uno de los factores críticos de la integración entre países subdesarrollados. Los 200 millones de crédito otorgados por Venezuela permitieron exportar a Cuba mercancías por 119 millones de dólares. Incluso, se contrató un crédito por 20 millones de dólares para la modernización de la red eléctrica de La Habana.

En el período comprendido entre abril de 2005 y abril de 2006 fueron constituidas cinco empresas mixtas: Constructora ALBA, para el desarrollo de obras sociales y objetivos económicos en Venezuela y otros países; PDVSA-Cuba SA, representación en Cuba de Petróleos de Venezuela, para el avance de la cooperación en este sector; ASTIMAR-CA, para la explotación de un astillero en Venezuela con vistas a la reparación naval y a la construcción de pequeñas unidades; PDV-CUPET SA, para la rehabilitación de la refinería de Cienfuegos. Fueron constituidos el Banco de Exportación y Comercio SA de Cuba en Venezuela (filial del Banco Exterior de Cuba), y el Banco Industrial de Venezuela en Cuba

(filial del Banco Industrial de Venezuela). En este momento, se encuentra avanzada la negociación para la creación de cinco nuevas empresas mixtas: TRANSALBA, con el fin de integrar el transporte marítimo y el transporte de hidrocarburos de PETROCARIBE; FERROLASA, para el desarrollo de la infraestructura ferroviaria latinoamericana; una empresa de correos para el envío de mensajería, paquetería, mercancía seca, cargas expresas, servicios de remesas y giros postales, entre otros servicios; empresas de seguros, para brindar seguros y reaseguros; y Base de Supertanqueros, para la ampliación y operación conjunta de la Base de Supertanqueros de Matanzas.

Orientado al desarrollo cultural, fue firmado un acuerdo para la creación del Fondo Cultural del ALBA, entidad sin fines de lucro destinada a fortalecer la identidad cultural de los dos países y de toda nuestra América, así como para estimular alternativas de promoción artística y literaria frente a la hegemonía de la industria imperial del entretenimiento.

Entre las iniciativas más novedosas está el impulso a proyectos binacionales de desarrollo endógeno en tres comunidades de Pinar del Río (Cuba), con gran impacto social y productivo. En San José de Las Lajas (Cuba) se concluyó el primer curso de formación de treinta y un jóvenes venezolanos en especialidades agrícolas, programa que debe ampliarse en el corto plazo.

Se identificaron proyectos de colaboración en las áreas de seguridad alimentaria, salud y educación, a desarrollarse en países del Caribe y África.

En los resultados de una experiencia tan nueva y sin referentes previos en la historia de los procesos de integración latinoamericanos, llama la atención, primero, que se hayan logrado navegando contra la corriente económica dominante y en las condiciones de hostilidad impuestas por la agresividad estadounidense<sup>52</sup> contra los dos procesos que sustentan el proyecto. En segundo lugar, la implementación de prácticas novedosas en áreas generalmente críticas y deficitarias en las experiencias de integración conocidas. Tercero, los avances simultáneos en áreas diversas y, por último, la propuesta de realización de acciones y emprendimientos en diferentes niveles: local, nacional, binacional, regional y global.

#### **ALBA QUE IRRADIA HACIA AFUERA**

Si bien estos tres procesos integran el núcleo del ALBA, es posible identificar acciones que indican la irradiación y relaciones con otros

---

52 Esta hostilidad impone la necesidad de utilizar en la defensa recursos que, en condiciones regulares, podrían destinarse a proyectos de desarrollo.

países del área y proyectos de integración que, no precisamente bajo la sombra del ALBA, anuncian nuevas bases y formas de contacto que cambian, en los límites determinados por el marco de esas relaciones, las tradicionales formas de integración comercialista experimentadas por los países de la región.

En cuanto a qué procesos inscribir en la filosofía del ALBA no existe coincidencia entre los políticos ni entre los especialistas que trabajan el tema. Pueden identificarse, no obstante, tres corrientes fundamentales de interpretación:

1. Circunscribe el ALBA a las relaciones entre Venezuela, Cuba y Bolivia;
2. Incluye en el ALBA todos los acuerdos suscriptos por Venezuela en el área de cooperación energética con los países del Caribe y de Sudamérica en sus diversas variantes;
3. Considera el ALBA en dos dimensiones: como proyecto en marcha y como oferta.

Estas tres corrientes, desde sus diferencias, asumen el ALBA desde una perspectiva positiva. Existen, sin embargo, otras que, escudándose en criterios pretendidamente nacionalistas, denigran la política del gobierno bolivariano de otorgar facilidades de pago sobre la factura petrolera para aliviar las tensiones ocasionadas por los altos precios del crudo, argumentando que Venezuela regala su mayor recurso y no lo emplea en la solución de los problemas sociales acumulados.

En la primera visión, se inscribe un conjunto de trabajos que, sin declarar explícitamente la circunscripción del ALBA a la participación de países determinados, refieren las acciones bajo su hábito a las desarrolladas entre Cuba y Venezuela. Tras esta visión subyace un riguroso criterio de inclusión a partir de la voluntad expresa de los gobiernos de adherir el proyecto.

La segunda, al igual que la primera, no declara explícitamente qué se incluye o no bajo el ALBA, pero en la identificación de las acciones incorpora una amplia gama de iniciativas de cooperación económica y solidaria emanadas del gobierno bolivariano de Venezuela. Es una forma más laxa de interpretar el ALBA, y tiene la desventaja de incluir bajo su manto propuestas que por parte de otros gobiernos se asocian a la razón social de acuerdos ya existentes de amplio espectro, como la Comunidad Sudamericana de Naciones, bajo la que todo cabe. El libro "Construyendo el ALBA", coordinado y compilado por Rafael Correa Flores, ex secretario general del Parlamento Latinoamericano (2002-2004 y 2004-2006) y diputado vene-

zolano, es una expresión manifiesta de esta corriente. Según define el diputado Mario Arias:

El ALBA constituye una clara manifestación de las fuerzas progresistas de América Latina y el Caribe que buscan demostrar que otra América es posible, mediante una estrategia de acción común para luchar contra la pobreza y la exclusión social, desarrollando mecanismos para crear ventajas cooperativas y complementarias entre los países y compensar las asimetrías existentes en el hemisferio [...] El ALBA propone diferentes iniciativas que toman en cuenta aspectos no contemplados en los modelos y esquemas de integración actuales (Arias, 2005:85).

Como puede apreciarse, se trata de una definición amplia, en la que se pueden incluir acciones de diferente matriz y alcance político.

La tercera perspectiva es una síntesis de las dos primeras. El economista Jaime Estay, especialista en temas de integración, plantea visualizar el ALBA en dos direcciones. Una, como el proyecto de vinculación en marcha entre Bolivia, Venezuela y Cuba; la otra, como una oferta hacia el resto de las Américas (Estay, 2006). Es decir, el ALBA como una realidad en desarrollo, por un lado, y como una invitación hacia gobiernos que han tenido determinados grados de ruptura con la propuesta del ALCA, por el otro.

En la dimensión del ALBA como convite, no sólo se dirige a gobiernos nacionales, sino que es una oferta a gobiernos locales, comunidades y movimientos sociales (Estay, 2006). Tal es la experiencia con las alcaldías del Frente Sandinista de la Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador.

Esta perspectiva tiene la virtud de ser menos restringida que la primera, y de acotar los significados de las iniciativas más amplias.

En esa concepción se enmarcan las propuestas para la integración energética bajo la bandera de Petroamérica, que se materializa en proyectos subregionales: Petrosur, Petroandina y PetroCaribe. El objetivo de Petroamérica es la formación de una plataforma energética regional, dirigida a establecer mecanismos de cooperación e integración sobre la base de la complementariedad y haciendo uso justo y democrático de los recursos energéticos para el mejoramiento socioeconómico de sus pueblos. Petroamérica fomenta la cooperación y las alianzas estratégicas entre compañías petroleras estatales, a fin de desarrollar de manera integral negocios en toda la cadena de los hidrocarburos. Con ello se busca minimizar los efectos negativos que sobre los países de la región tienen los costos de la energía originados por factores especulativos y geopolíticos, mediante la disminución de los costos de las transacciones (eliminando la intermedia-

ción), el acceso a financiamiento preferencial y el aprovechamiento de las sinergias comerciales para solventar las asimetrías económicas y sociales de la región.

Entre las áreas de cooperación se destacan el suministro y comercialización de crudos y productos; la explotación y procesamiento de petróleo y gas; el diseño, construcción y operación conjunta de refinerías; facilidades de almacenamiento y terminales; transporte y logística, tecnología y adiestramiento y políticas públicas (Salas et al., 2005:181).

La significación de la propuesta de crear la multilatina Petroamérica, basada en la propiedad estatal, es un punto de ruptura con las tendencias privatizadoras del modelo, e indican un cambio que podría ser más profundo, teniendo en cuenta la reciente renacionalización de los hidrocarburos bolivianos.

El nuevo panorama político regional ha colocado en la agenda la necesidad de que el Estado recupere su intervención en la cadena productiva de los recursos energéticos (CEPAL, 2005c). En la propuesta de una alianza estratégica energética entre los países de la región, lanzada por el presidente venezolano a través de una multilatina, se plantea como condición de participación en Petroamérica el carácter estatal de las empresas que manejen esos recursos. Aunque el proceso de privatización de recursos energéticos ha sido mucho más cauteloso y lento que en otros renglones, lograr su control es uno de los objetivos de las empresas transnacionales, especialmente en América del Sur. En esa subregión, como se vio en el primer capítulo, este recurso continúa bajo control del Estado, a pesar de privatizaciones silenciosas y subrepticias que han viabilizado su traspaso a manos privadas nacionales y extranjeras. En el caso de la Argentina, donde se produjo la privatización con la venta de YPF a REPSOL, la participación en esta nueva iniciativa estuvo precedida por la reemergencia de la propiedad estatal, como resultado de una crisis de desabastecimiento, que condujo a la creación de Energía Argentina SA (ENARSA). Ésta abarcaría toda la cadena de exploración, producción, transporte, distribución y venta. En su estructura de propiedad como sociedad anónima, el Estado tiene una participación del 53%; las provincias, de un 12%; y el restante 35% se cotizaría en el mercado bursátil. ENARSA, además, es titular de de todas las áreas marítimas de petróleo y gas (CEPAL, 2005c).

Dentro de las acciones de Petroamérica, deben resaltarse los acuerdos con la Argentina, Uruguay, Cuba y con los países del Caribe

Por su significación en términos de cooperación, merece una mención el Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe, ya que es mucho más amplio que otros de su tipo auspiciados por Venezuela, como el antecesor Acuerdo de Caracas.

Sumado a las facilidades relacionadas con el pago de la factura petrolera, Petrocaribe dispondrá de un Fondo destinado al financiamiento de programas sociales y económicos, con aportes provenientes de instrumentos financieros y no financieros; contribuciones que se puedan acordar de la porción financiada de la factura petrolera y los ahorros producidos por el comercio directo. Para activar ese fondo, Venezuela aportó un capital de 50 millones de dólares.

El acuerdo de Petrocaribe aporta una novedosa forma de pago diferido, pues Venezuela puede aceptar que una parte se realice con bienes y servicios, por los que ofrecería precios preferenciales. Los productos que Venezuela podría adquirir a precios preferenciales serían el azúcar, el banano, u otros bienes o servicios a determinar y que permanecen afectados por políticas comerciales de los países ricos. *Esta modalidad de pago es una manera positiva de superar el obstáculo del financiamiento al comercio entre países en desarrollo. Adicionalmente, produce un encadenamiento con actividades productivas que reportan problemas en su comercialización internacional por las políticas proteccionistas aplicadas por los países industrializados. De esta manera, el influjo positivo de la relación se irradia hacia la preservación de puestos de trabajo y como un sostén para la agricultura, sector golpeado en extremo por las políticas proteccionistas y de defensa comercial de los países desarrollados.*

El proyecto energético de mayor envergadura, por el número de países e impacto económico ante una situación de desabastecimiento cuyas causas son de diferente orden, es el del megagasoducto, una obra de 10 mil km, con un costo aproximado de 25 mil millones de dólares. Su construcción duraría nueve años y generaría 3.500 empleos directos y 10 mil indirectos. Su trayecto va de Venezuela a Manaus (Brasil). Allí se bifurca un ramal hacia la región nordeste brasileña y otro, por Brasilia, a Río de Janeiro, la Argentina y Uruguay. Inicialmente, este proyecto no incluía la participación de Venezuela, pues este país contaba con el gas proveniente de Camisea, Perú. Luego de varias reuniones, en las que se constató la insuficiencia de esa fuente de abasto –comprometida con el abastecimiento a México– la propuesta venezolana fue aceptada, ya que este país cuenta con la mayor reserva de gas en Sudamérica y la segunda del hemisferio.

Desde una perspectiva sectorial, el proyecto energético es la insignia del ALBA “extendido”. Pero también hay otros, en especial con los países miembros del Mercosur, con los que Venezuela ha firmado acuerdos de mayor alcance y que como principal característica se dirigen hacia la esfera productiva para fomentar la complementariedad económica y tecnológica a través de la capacitación, formación y transferencia de tecnología y de la creación de empleos. Entre ellos se

encuentran el Convenio Integral de Cooperación entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, suscripto en abril de 2004; la Alianza Estratégica Brasil-Venezuela, de febrero de 2005; y el Acuerdo Bilateral Venezuela-Uruguay, de marzo de 2005.

En estos acuerdos se destaca su orientación social, destinada a la reducción y eliminación de la pobreza como obstáculo para el desarrollo de las naciones. Por ello, en todos estos convenios, así como en iniciativas desarrolladas con otros países, el tema del mejoramiento de la calidad de vida ocupa un lugar cimero. Otro aspecto son los emprendimientos productivos conjuntos, a nivel de pequeñas y medianas empresas, bajo la modalidad de cooperativas con apoyo financiero del Estado.

En las relaciones con los países del Mercosur se ha enfatizado la búsqueda de un equilibrio comercial en los intercambios previstos. A modo de ilustración, sirva la experiencia del intercambio con la Argentina, a la que Venezuela provee fuel oil y la que vende vaquillonas para relanzar el sector agropecuario venezolano, con el propósito de lograr seguridad alimentaria. Además, en ambos casos fueron identificadas listas de productos agrícolas e industriales que la Argentina podría proveer a la industria petrolera venezolana. En la agricultura, se incluyen renglones de intercambio priorizado para productos que en la Ley de Comercio de los Estados Unidos de 2002 son clasificados como “sensibles”, como los aceites vegetales, el tabaco, los vinos, el algodón, etc. Ello significa que este acuerdo puede abrir nuevos espacios a los que no existe acceso en el mercado estadounidense. En ese sentido, actúa como un mecanismo de compensación y de creación de comercio.

En los acuerdos con Brasil hay acciones declaradas a favor de la defensa y protección de los recursos naturales de la región, en especial de la Amazonía. De igual manera, se contempla la coordinación para la adopción de posiciones conjuntas en foros internacionales.

En términos comunicacionales, reviste especial importancia la creación de Telesur, un canal informativo bajo la perspectiva latinoamericana, que inició sus transmisiones y ha tenido una buena acogida como fuente alternativa de transmisión y formación de opinión.

La proyección social del ALBA a través de las iniciativas sociales no se circunscribe a los países con los que Venezuela ha suscripto acuerdos formales, sino que se extiende a aquellos que son hoy beneficiarios de una nueva forma de concebir las relaciones entre los pueblos ciudadanos latinoamericanos que nunca habían tenido acceso a servicios médicos. Su materialización es resultado de la existencia de recursos humanos calificados y educados por la revolución cubana para el ejercicio de una práctica profesional solidaria en condiciones “irregulares”, y de la voluntad del gobierno venezolano de financiar los gastos con recursos provenientes del petróleo.

La creación de un Banco del Sur que actúe como banco regional de desarrollo es una propuesta que contribuiría decisivamente a ampliar el “efecto demostración” de una nueva forma de concebir la integración y la inserción internacional de la región.

Es importante aclarar una diferencia entre la primera perspectiva teórica del ALBA, enunciada anteriormente, y las dos restantes. La primera incluye a los países que suscriben políticamente el proyecto; las otras dos no implican un compromiso político de adhesión. De hecho, los acuerdos entre Venezuela y Brasil y la Argentina no están concebidos como un nuevo modelo de integración basado en coincidencias políticas, sino que se han desarrollado sobre la base de un enfoque pragmático para dar respuesta a requerimientos energéticos y sociales.

Más allá de cómo los procesos teóricos en construcción identifiquen los espacios privativos de cada proyecto, lo cierto es que la integración regional está actualmente bajo los designios de un camino de ajustes, reorientación y redefinición.