

ildis

Serie Política Internacional

La Política Bolivariana frente a la Integración Regional

Félix G. Arellano P.

Abril de 2008



La Política Bolivariana frente a la Integración Regional

Félix G. Arellano P.

Abril de 2008

Los análisis, reflexiones y juicios de valor contenidos en el presente documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y al Centro de Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales (CEERI) como organizaciones que coordinaron su elaboración y promovieron su debate público.

Situación de la cooperación y la integración: ¿de dónde partimos?

La estrategia geopolítica del gobierno bolivariano ha asignado a la política internacional y, en ese contexto, a la cooperación y la integración un papel privilegiado, aunque es importante observar que no se trata de fortalecer los procesos ya existentes, sino por el contrario, la acción se orienta a la creación de una nueva estructura institucional que se corresponda con los objetivos e intereses del proceso bolivariano. Esta situación ha incrementado las contradicciones y la fragmentación en la región, a tal punto que podríamos definir esta década como la década de la desintegración.

El proyecto bolivariano al asumir el poder encuentra una integración regional débil, particularmente en sus facetas sociales, políticas e institucionales. Inicia entonces una crítica que aprovecha el deterioro y contradicciones que se viven en la región, y que se puede apreciar, entre otros, en la parálisis institucional tanto de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), como del Sistema Económico Latinoamericano (SELA); el profundo debilitamiento de la Comunidad Andina (CAN); las serias dificultades del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el estancamiento del Mercado Común Centroamericano.

El discurso bolivariano vincula la integración con el “capitalismo salvaje”, cuestionando el déficit de participación social, de transparencia, de equidad; pero, menosprecia los avances alcanzados en los temas sociales. La crítica se orientó con fuerza a los aspectos comerciales de la integración, concentrándose en el tema de las zonas de libre comercio que, al eliminar las barreras entre sus miembros, estimulan la apertura y la competencia. Esta crítica si bien resultó atractiva en los primeros años, dadas sus limitaciones y contradicciones se ha desgastado en el tiempo.

En este contexto, la estrategia geopolítica continental bolivariana, con especial acento histórico militar, ha privilegiado:

- La conformación y consolidación de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) y el Tratado de Libre Comercio de los Pueblos;
- La formación de nuevo eje de aliados mediante la suscripción de acuerdos de cooperación, particularmente energéticos, que garantizan la presencia de Venezuela;
- La revisión institucional de la integración regional.

La Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)

El proyecto ALBA es una iniciativa lanzada en La Habana (Cuba) el 14 de diciembre de 2004, a la que se han incorporado Bolivia, Nicaragua y los estados caribeños de Antigua y Barbuda, Dominica y San Vicente y las Granadinas, que nace en contradicción al proyecto que ha promovido el gobierno de los Estados

Unidos del ALCA, reproduciendo el falso dilema de enfrentamiento entre los temas comerciales y sociales y representa el epicentro de la estrategia geopolítica bolivariana.

Sobre su dinámica de funcionamiento conviene destacar que, no obstante el altruismo de sus objetivos, entre los que destacan: erradicar la pobreza de la mayoría de la población; enfrentar las profundas desigualdades y asimetrías entre países; superar el intercambio desigual y condiciones inequitativas de las relaciones internacionales; en la práctica, constituye una iniciativa que condiciona lo ideológico como requisito fundacional y, en consecuencia, más que integrar desintegra. Adicionalmente, y como evidencia de sus contradicciones, se cuestiona el libre comercio, pero en el fondo es la base de los acuerdos, pues no se ha cuestionado la zona de libre comercio negociada con Bolivia en el marco de la Comunidad Andina o con Cuba en el marco de la ALADI. Por otra parte, la rigidez ideológica del proyecto pareciera retomar la estructura de la vieja y limitante guerra fría en la región.

Acuerdos de Cooperación Energética

En el marco de su estrategia de expansión regional, el gobierno venezolano ha desplegado una activa diplomacia petrolera en la región; es el uso de petróleo con claros y directos fines políticos de expansión y control y al respecto ha desarrollado una estrategia que contempla, entre otros, los proyectos de Petrocaribe, Petroandina, Petrosur y Petroamerica que abarcan la gran mayoría de países de la región y, más recientemente, los Bancos del Sur y del ALBA. También otorga facilidades petroleras a gobiernos locales en los Estados Unidos y Londres. Por otra parte, se han suscrito múltiples acuerdos de cooperación económica que se inscriben en su estrategia de expansión con diversos países de la región; particularmente, como los miembros del ALBA y del MERCOSUR y con otros países fuera de la región como China, Irán, Rusia, Bielorrusia, India, etc.

De las iniciativas de cooperación energética podríamos destacar:

- **Petrocaribe:** nace el 29 de junio de 2005, incluye 14 países del Caribe que pueden comprar hasta 185.000 barriles de petróleo por día. Conlleva la articulación del Acuerdo de San José y el Acuerdo Energético de Caracas. Pretende eliminar todos los intermediarios permitiendo solo la participación de las entidades gubernamentales en la adquisición de los recursos energéticos venezolanos.
- **Petroandina:** iniciativa acordada 18 de julio de 2005 en Lima, como una alianza entre los 5 países de la CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), para impulsar la interconexión eléctrica y gasífera.
- **Petrosur:** lanzada en marzo del 2005 en Montevideo, aspira fomentar alianzas estratégicas entre las compañías petroleras estatales de Brasil, Argentina, Uruguay y Venezuela.
- **Petroamerica:** promueve el establecimiento de mecanismos de cooperación utilizando los recursos energéticos de las regiones del Caribe, Centroamérica y Suramérica.

Estos proyectos parecieran reivindicar tanto el altruismo, particularmente, la equidad en las relaciones internacionales, como el multipolarismo. Mejores condiciones de acceso y financiamiento de la factura energética constituyen un tema fundamental para los países en desarrollo, ya que el modelo industrial está basado en la utilización de energía abundante. Empero, con el tiempo se aprecia como estas iniciativas van experimentando progresivamente el rigor del condicionamiento ideológico y se convierten en instrumentos de la expansión del proyecto bolivariano en la región.

Por otra parte, los sectores productivos venezolanos siempre han cuestionado como las estrategias petrolera internacionales de los gobiernos venezolanos poco han servido para fortalecer la presencia de la producción nacional en la región, pero en esta oportunidad la situación se presenta más dramática, por las divergencias ideológicas del gobierno bolivariano con buena parte del sector empresarial.

Acuerdos de Cooperación Económica

La cantidad de acuerdos suscritos y la diversidad de temas que abarcan, no facilitan realizar un breve resumen de presentación. En principio se puede apreciar que el gobierno de Venezuela ha suscrito desde básicos acuerdos marcos para estimular progresivamente relaciones económicas más intensas, como son los casos de acuerdos suscritos con: India, República de Malí y República de Sudán; hasta acuerdos más específicos en áreas productivas concretas, especialmente en agricultura, desarrollo industrial, generación de infraestructura, maquinaria, desarrollo de tecnología, cooperación educativa y cultural con países como: Irán, China, Rusia, Argentina y, principalmente, los miembros del ALBA .

Esta diversificación de los escenarios de acción representa para el gobierno bolivariano una de las vías para promover el multipolarismo y reducir el papel protagónico de los Estados Unidos en el escenario internacional. En este sentido, particular importancia revisten la creciente vinculación política y económica con China, Rusia y la República Islámica de Irán.

El desarrollo de estos nuevos frentes genera interrogantes, ya que si bien es importante diversificar los socios, la orientación de este relacionamiento más que promover el multipolarismo, pareciera reeditar el ambiente de la bipolaridad, pues se presenta en el marco de una confrontación ideológica frente al imperialismo norteamericano. Adicionalmente, para la sociedad venezolana resulta preocupante como en el contexto de esta nueva multipolaridad se fortalece una carrera armamentista.

La Comunidad Andina

En el escenario andino se puede apreciar con mayor claridad las contradicciones de la política de integración bolivariana ya que por razones fundamentalmente ideológicas y personales se ha menospreciado un largo proceso histórico que cuenta con importantes resultados materiales y teóricos y, con la denuncia del Acuerdo, se ha herido de muerte al proceso.

Para Venezuela, el mercado andino ha contribuido a fortalecer una estructura exportadora, fundamentalmente de bienes no tradicionales que cuentan con mayor valor agregado y estimulan una mayor generación de empleos y bienestar social. Las estadísticas ilustran como Venezuela ha exportado fundamentalmente productos manufacturados y no precisamente petróleo crudo, como es la constante en su estructura comercial, logrando durante varios años mantener un superávit en este mercado. Adicionalmente se debe reconocer que el mercado andino ha contribuido a fomentar en los sectores productivos un aprendizaje comercial para incursionar en otros mercados internacionales.

La dinámica comercial también ha estimulado la utilización de otros instrumentos institucionales, como el mecanismo permanente de solución de diferencias (Tribunal Andino de Justicia) y los mecanismos de defensa comercial y de excepción temporal frente a coyunturas económicas complejas (dumping y salvaguardias).

En temas no comerciales la Comunidad Andina, ha logrado un significativo desarrollo institucional con escasa aplicación práctica; entre estos temas cabe destacar: política exterior, educación, salud, aspectos laborales, medio ambiente, participación ciudadana, desarrollo tecnológico, seguridad regional y narcotráfico.

Ahora bien, no obstante los avances que ha alcanzado la integración andina, particularmente en materia comercial, el proceso no ha logrado consolidarse como proyecto de integración, ni ha logrado penetrar en el intrincado de las sociedades de sus países miembros; pareciera no existir una consciencia de participación en la integración andina.

En este contexto, la crítica bolivariana ha sobredimensionado las limitaciones de la integración andina, sin reconocer que han sido los países, sometidos a la hegemonía del paradigma de la soberanía nacional, los que han obstaculizado la consolidación del proceso, particularmente en las esferas no económicas. Contradictoriamente, la práctica bolivariana, tan crítica en el discurso, está fortaleciendo el tema de la soberanía para impedir cualquier injerencia externa en su actuación.

Por otra parte, en el marco de las contradicciones de la política bolivariana en materia de integración, resulta necesario destacar la continua pérdida de oportunidades, lo que tiende a confirmar su interés de eliminar la institucionalidad existente. En efecto, en el año 2001, cuando el gobierno bolivariano ejerció por primera vez la presidencia del sistema andino de integración, ha podido impulsar un importante proceso de cambios; empero, es el año en que se inicia el desgaste del discurso.

En julio de 2004, cuando se discutió la solicitud de autorización de los gobiernos de Colombia y Perú para desarrollar negociaciones comerciales con el gobierno de los Estados Unidos, oportunidad excepcional para debatir a fondo el verdadero interés de los miembros para consolidar la unión aduanera y el posible avance al mercado común, por el contrario, la posición del gobierno bolivariano

fue levantar su mano y aprobar la Decisión 598 que autoriza tales negociaciones; luego, contradictoriamente, como ha sido su práctica, las ha cuestionado.

En marzo de 2006, de conformidad con lo establecido en el Artículo 135 del Acuerdo de Cartagena y, en un contexto de contradicciones y falacias, el gobierno bolivariano anuncia su retiro de la Comunidad Andina, infligiendo una herida de muerte al proceso. En ese mismo año, el gobierno bolivariano denuncia el Acuerdo del Grupo de los Tres.

Para dónde vamos: ¿construyendo nuevos caminos?

Por una parte, las denuncias de: el Acuerdo de Cartagena, el Tribunal Andino de Justicia y luego el Grupo de los Tres con México; por la otra, la agresiva diplomacia de micrófono que ha estimulado el conflicto y la divergencia en la región, así como la continua agresividad contra los Jefes de Estado; son factores que han contribuido a un progresivo aislamiento político de Venezuela del contexto regional, lo que afecta la orientación internacional de proceso bolivariano y su protagonismo expansionista. Ante esta situación, la estrategia internacional bolivariana se ha orientado en varios frentes, tales como:

- Acelerar la incorporación como miembro pleno en el MERCOSUR;
- Fortalecer la unidad del sur: transformando el marco institucional de la integración regional: de la Comunidad Suramericana a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y ampliando el proyecto del ALBA, con el diseño de una red de instituciones conexas (televisión, banco, gasoducto, etc.).

Este conjunto de acciones las presenta el proyecto como reforzamiento de la promoción de la multipolaridad y construcción de una nueva integración; desde nuestra perspectiva, forman parte de una estrategia geopolítica que privilegia el liderazgo y protagonismo del Presidente Hugo Chávez y la expansión del proyecto bolivariano, un confuso proyecto ideológico, particularmente antiimperialista; es decir, antinorteamericano.

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

El MERCOSUR, constituido con el Tratado de Asunción de 1991, ha resultado un proyecto innovador, políticamente atractivo y con una hábil estrategia publicitaria; aunque, en los actuales momentos, evidencia signos de estancamiento y crisis.

La participación de Brasil condiciona significativamente la evolución de MERCOSUR. Esta presencia, que aporta ventajas en el contexto internacional, se ha hecho sentir en la normativa; tal es el caso del rechazo a la incorporación del principio del trato especial y diferenciado a favor de los países de menor desarrollo relativo (Uruguay y Paraguay); las dificultades para establecer un mecanismo eficiente de solución de diferencias y las limitaciones de la normativa en los mecanismos de salvaguardia comercial.

El carácter innovador de MERCOSUR se puede apreciar, entre otros, por tratar de avanzar rápida y simultáneamente en las diversas fases de la integración económica, tratando de conformar simultáneamente la zona de libre comercio, la unión aduanera y el mercado común. El esquema clásico indica que éstas son fases que se van alcanzado progresivamente, pero MERCOSUR ha tratado de avanzar en ellas simultáneamente. Ahora bien, los resultados prácticos pareciera que no respaldan esta innovadora estrategia toda vez que MERCOSUR no ha logrado consolidar la zona de libre comercio; aún se mantienen excepciones. Tampoco se ha logrado consolidar la unión aduanera que mantiene importantes excepciones. Por otra parte, tampoco se observan avances en la conformación del mercado común.

En el marco del potencial aislamiento de Venezuela en el contexto internacional, el gobierno ha tratado de acelerar las acciones para su incorporación como miembro pleno de MERCOSUR, decisión que no ha reparado en los altos costos para los sectores productivos nacionales, particularmente para el sector agrícola. Vincularse al MERCOSUR resulta políticamente conveniente por su posición estratégica en el escenario internacional y su capacidad de negociación; pero, económica y comercialmente es una decisión de muy alto riesgo.

Es importante observar que con los acuerdos negociados para la incorporación como miembro pleno, Venezuela ha perdido los beneficios alcanzados como país asociado, negociación que realizó junto con los países de la Comunidad Andina. Comercialmente se perdieron beneficios en el programa de liberación, en las normas de origen y en los mecanismos de salvaguardia comercial. Adicionalmente, el sector agrícola pierde la pequeña protección que podría recibir con el mecanismo andino de franjas de precio arancelarias.

Lo contradictorio del juego es que ahora MERCOSUR pareciera estar evaluando los costos políticos de la incorporación de Venezuela, entre ellos, podrían mencionarse: la contradicción en política económica ya que MERCOSUR avanza en una orientación de mercado y Venezuela de control gubernamental. En política internacional las diferencias se profundizan, ya que el gobierno bolivariano exagera la fragmentación y está agudizando los conflictos en la región, MERCOSUR por su parte, lideriza varios procesos de negociación internacional, particularmente en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en la región.

En este momento la incorporación como miembro pleno está sujeta a la ratificación por los cuerpos legislativos de cada uno de los países miembros, decisión pendiente tanto en Brasil, como en Paraguay. Sorprende la situación de Brasil ya que ha sido uno de los países mas beneficiados por la chequera petrolera, pero en el Congreso brasileño, luego de los insultos que le propinó el Presidente de Venezuela, aparecieron dos fuerte obstáculos, los expresidentes José Sarney y Enrique Cardozo, poderosos políticamente y opuestos a la aprobación del acuerdo; empero, el empresariado brasileño presiona fuertemente a favor, ya que aspira disfrutar los beneficios del poderoso poder de compra de Venezuela.

Las nuevas iniciativas en el Sur

Estas nuevas iniciativas, presentadas como la auténtica transformación de la integración regional, representan la plataforma ideológica para la actuación internacional del proceso bolivariano. Teniendo al ALBA como el epicentro, se está desarrollando una estrategia para conformar una red institucional que contribuya a la expansión geopolítica del proyecto entre las que destacan:

- La Unión de Naciones Suramericana (UNASUR), aprobada desde abril del 2007 en Isla de Margarita, Venezuela, en sustitución de la Comunidad Suramericana, no tiene aún acta constitutiva y, en su fase de gestación, está atravesando serios obstáculos; es el caso que su Secretario General, aún sin funciones, el expresidente ecuatoriano Rodrigo Borja, ya amenazó con rechazar la designación por las serias diferencias entre los miembros.
- El Banco del Sur cuya acta constitucional fue firmada el 9 de diciembre de 2007, aún no se ha decidido su capital, estructura y dinámica de funcionamiento. En la región reina la duda de si es necesaria una nueva institución financiera cuando ya existen el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).
- El gasoducto del sur forma parte de la lista de las iniciativas faraónicas progresivamente desechadas por su inviabilidad.

Breve reflexión crítica: ¿cuáles son las perspectivas?

La estrategia que ha desarrollado el gobierno bolivariano en los temas de cooperación e integración presenta elementos novedosos, pero la dimensión de sus limitaciones reduce sensiblemente sus posibilidades de éxito, tornando urgente la necesidad de importantes transformaciones.

En efecto, la estrategia bolivariana presenta algunos aspectos interesantes:

- Creativa e innovadora, tanto por la diversidad de acciones que presenta, como la variedad de escenarios en los que se desarrolla.
- Atractiva y efectista por el significativo manejo publicitario y su amplia difusión.
- Relativamente efectiva frente a su objetivo de mantener el protagonismo personal.

Frente a tales elementos, entre sus debilidades podríamos destacar:

- El divorcio entre los objetivos del líder y del proyecto y las necesidades y realidades nacionales.
- El déficit de participación de la sociedad e incluso de los funcionarios públicos en la formulación de la política y el déficit de transparencia frente a la sociedad.
- La creciente contradicción entre los objetivos teóricos y los desarrollos prácticos.

- El individualismo protagónico y su excesiva exposición mediática, acompañada de una falta de prudencia y ponderación tanto en el discurso, como en la acción.
- Los excesivos costos económicos y sociales. El Centro de Investigaciones Económicas (CIECA) calcula que durante el período 2005 - 2007, el gobierno bolivariano ha comprometido en su actuación internacional, aproximadamente 89.142 millones de dólares.
- La débil presencia del diálogo y la negociación tanto en el plano interno como internacional; en consecuencia, la tendencia a recurrir al conflicto en lugar de la cooperación.
- La debilidad de los equipos profesionales para realizar diagnósticos exhaustivos y formular los cambios necesarios.
- El menosprecio a la institucionalidad existente.

Más concretamente en los temas de cooperación e integración se aprecian, entre otras, las siguientes debilidades:

- Un diagnóstico limitado e insuficiente del proceso de integración, que menosprecia los avances en diversos temas y las potencialidades del comercio.
- Creciente contradicción entre los objetivos teóricos que se presentan como altruistas; caso concreto del ALCA y una práctica excluyente y desintegradora;
- Menosprecio a la diversidad, la institucionalidad, el diálogo y la negociación.
- Una actuación práctica rigurosamente ideológica, maniqueísta, excluyente y poco democrática.

¿Qué tendencias o escenarios se visualizan?

- ¿Radicalizar el ALBA y UNASUR (desmontando los esquemas de integración existentes)?
- ¿Fuera o dentro de la Comunidad Andina? y ¿Miembros plenos o asociados de MERCOSUR?
- ¿Fuera de la Comunidad Andina con Acuerdos Bilaterales (comerciales o tipo Alba) o bajo las normas de la OMC y ALADI?
- ¿Dentro de la Comunidad Andina: con las normas existentes o con nuevas normas (tipo Alba)?
- ¿Compartiendo MERCOSUR con la Comunidad Andina (**caso Bolivia**)?
- ¿En el fondo vincularnos solo bajo zonas de libre comercio (no obstante su rechazo en el discurso) o avanzar en algún esquema a la unión aduanera y el mercado común?

¿Qué transformaciones se recomiendan?

En términos generales la política internacional bolivariana debería superar con urgencia sus expresiones autoritarias y antidemocráticas que rechazan la diversidad y el cambio; resulta prioritario avanzar en una política más participativa y transparente que se articule más efectivamente con las realidades y necesidades de la población venezolana.

Más concretamente en materia de cooperación e integración, resulta urgente superar el falso dilema al que nos ha llevado la estrategia bolivariana al presentar como contradictorios el comercio y el bienestar social, dilema que se ha traducido en el enfrentamiento entre el ALCA y el ALBA. La investigación ha dejado claro que el comercio requiere de mecanismos de equidad para ser eficiente en términos sociales; en tal sentido, se requiere con urgencia la evaluación exhaustiva de las agendas del ALCA y del ALBA para lograr los equilibrios necesarios. En este orden de ideas, se podría presentar como prioritario una transformación en la integración que profundice en temas como:

- La participación social en la construcción y control de los mecanismos de integración y transparencia en la adopción y aplicación de las decisiones y el control general del proceso:
Se trata de diseñar mecanismo que permitan enfrentar el déficit de participación social en la toma de decisiones, la que se presenta vertical y poco transparente. Esta situación puede ser un de los factores que contribuye al bajo nivel de concienciación en la sociedad latinoamericana sobre la integración.
- La superación de los dilemas entre la integración y la soberanía nacional, a los fines de profundizar en la supranacionalidad de las normas,
Se trata de promover una visión flexible y dinámica de la soberanía que se haga progresivamente compatible con procesos de gobernabilidad más complejos como la integración.
- El tratamiento especial y diferenciado:
Se trata de profundizar en la búsqueda de opciones de equidad que coadyuven en soluciones a los acuciantes problemas sociales que viven nuestros países en particular los menos desarrollados.
- Los mecanismos eficientes de solución de diferencias:
Consolidar la integración exige de un mecanismo eficiente, transparente, automático y que permita la participación de los particulares.
- Los mecanismos de protección temporal:
Establecer y consolidar los procesos de integración requieren mecanismos que faciliten la adaptación de las sociedades a estas nuevas modalidades, con mayor razón en el caso de los sectores o grupos más débiles.
- Una mayor promoción de los aspectos sociales:
En esencia se trata de desarrollar de forma más eficiente y efectiva de la naturaleza multi e interdisciplinaria de la integración. La integración

requiere de un conjunto articulado y eficiente de políticas públicas con primacía de los aspectos sociales.

- La posibilidad de construir políticas gubernamentales activas en materia de desarrollo económico:
Se trata de fortalecer comunitariamente la capacidad de los países en desarrollo de ejecutar políticas selectivas y eficientes de desarrollo sectorial e industrial, tema que tiende a ser rechazado en el marco de la concepción liberal, pero que diversas economías y, particularmente en los países hoy desarrollados, pueden requerir con urgencia.